



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**Análisis de las políticas públicas en Colombia para la formalización de la economía**

**Ricardo Tiberio Zambrano Ahumada**

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Bogotá, Colombia

2017

**Análisis de las políticas públicas en Colombia para la formalización de la economía**

**Ricardo Tiberio Zambrano Ahumada**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

**Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales**

Director:

Doctor, André-Noël Roth Deubel

Línea de Investigación:

Estado e instituciones Políticas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Bogotá, Colombia

2017

## Resumen

Este trabajo es el resultado de un análisis de las políticas públicas en Colombia para la formalización de la economía, desde la visión neoinstitucional, donde la estructura de incentivos determina los comportamientos de un grupo de individuos y organizaciones que buscan cumplir sus objetivos a través de reglas formales e informales. Por un lado, están las organizaciones que establecen sus propios objetivos, en ocasiones alejados del óptimo social; y por otro lado, los individuos que evalúan sus costos y beneficios y toman decisiones basados en percepciones y con información incompleta.

Para el primer grupo se realizó un análisis de las políticas de los últimos diez años y se entrevistó a diferentes formuladores para capturar las diferentes percepciones del problema y para el grupo de los individuos objeto de la política, se acompañó a un emprendedor en su proceso de formalización durante siete meses como caso de estudio, para evidenciar los trámites y los costos de entrar a la formalidad, mantenerse y aprovechar los beneficios de ser formal.

Como resultado del análisis de políticas se evidenció que aún existen objetivos formulados desde hace más de 10 años, el 72% de los indicadores históricamente corresponden a la mera realización de actividades y entrega de productos, que no solo los indicadores de seguimiento de muchas actividades que realizan las entidades a diario se ven limitados por la calidad y disponibilidad de la información, sino que tampoco se realizan evaluaciones de impacto que les permitan identificar si las múltiples tareas que realizan tienen un efecto positivo sobre la reducción de fenómeno de la informalidad.

En el estudio de costos y barreras de formalizar, se realizaron 14 trámites con 79 actividades en las que se interactuó con 24 entidades entre oficiales y privadas, demandando 125 horas efectivas y diligenciando 28 formularios. Los costos de la decisión de ser formal

corresponden al 63,5 % de los ingresos del primer año y tienen un efecto significativo sobre el flujo de caja y los requerimientos de crédito adicional, 2,8 veces la deuda de un escenario de informalidad. Lo anterior sumado a que no fue posible acceder a crédito ni a ningún beneficio resultado de la formalización, son las principales barreras de entrada a la formalización.

Adicionalmente, se caracterizaron los 3,4 millones de micronegocios en Colombia por lugar de trabajo para identificar cuáles son las características de los informales y que se requiere para apoyarlos en el camino a la productividad.

Finalmente se hace una propuesta de política pública orientada a un cambio de visión, reconociendo la informalidad como parte del ciclo de vida de las empresas a todos los niveles institucionales, guiada por una política rectora fundamentada en la productividad, donde se ayude a las empresas primero a ser competitivas para que puedan sobrevivir y luego puedan tributar, pasando de un modelo de oferta actual a uno de demanda de los beneficios que trae la formalización.

**Palabras clave:** análisis de políticas públicas, informalidad, formalización de la economía, costos y barreras de formalizarse, determinantes en la formalización.

## ***Abstract***

*This work is the result of an analysis of the public policies in Colombia for the formalization of the economy from the vision neoinstitutional where the incentives structure determines the behaviors of a group of individuals and organizations that think about how to fulfill its targets across formal and informal rules. On the one hand there are the organizations that establish their own targets sometimes removed from the social optimal and on the other hand the individuals who evaluate its costs and benefits and make decisions based on perceptions and with incomplete information.*

*For the first group an analysis of the policies of the last ten years was made and different policy makers were interviewed to capture the different perceptions of the problem and for the group of the individuals object of the policies, an entrepreneur was accompanied in its formalization process for seven months like a case of study, to demonstrate the steps and costs of entering to the formality, being supported and making use of the benefits of being formal.*

*A result of the analysis of policies demonstrated that important targets formulated for more than 10 years still exist in the agenda, 72 % of the indicators historically corresponds to the mere achievement of activities and delivery of products, which not only the indicators of pursuit of a lot of activities that they realize every day see limited by the quality and availability of the information, but neither there are realized evaluations of impact that allow them to identify if the multiple tasks that they realize have a positive effect on the reduction of phenomenon of the informality.*

*Of the study of costs of formalizing, 14 steps were realized with 79 activities in which we interacted with 24 entities between official and private, demanding 125 effective hours. The labor extra cost weighs 87 % of the basic salary, the taxes of the first year are 63,5 % of the*

*income of the first year and they have a significant effect on the cash flow and the requests of additional credit of 2.8 times the scenario of informality. These situation and the impossibility to gain access to funding to any benefit resulted from the formalization are the main barriers of entry to the formalization,*

*Additionally, there are 3,4 informal million microbusiness no formal in Colombia that were characterized by work place to identify what their characteristics are and that is needed for support in the way to the productivity.*

*Finally, a proposal for a public policy base in a change of vision, admitting the informality as a part of business cycle by all the institutional levels, guided for a policy based in productivity, where companies are supported to be competitive and grow before pay taxes and change the offer model to one of demand.*

**Keywords:** *Analysis of public policies, Informality, Formalization of the economy, costs of be formalizing, determinants in the formalization.*

---

**Contenido**

Introducción .....	25
1 Marco teórico.....	33
1.1 El neoinstitucionalismo .....	34
1.2 Teoría de la acción y papel de la regla .....	39
1.3 Elementos condicionantes .....	42
1.3.1 La cultura, el honor y los hábitos.....	42
1.3.2 Información y comunicación.....	45
1.3.3 Razonamiento y decisión. ....	47
2 Las políticas públicas.....	51
2.1 Definición .....	51
2.2 Discusiones a superar .....	52
2.2.1 La agenda política y el ciclo de política pública.....	53
2.2.2 La gestión pública. ....	55
2.2.3 Investigaciones de evaluación y de implementación.....	59
2.2.4 Las posturas contrarias de los diferentes modelos del <i>top-down</i> al <i>bottom-up</i> , Hill and Hupe (2002). ....	59
2.2.5 Las discusiones conceptuales entre los resultados y las metas según el lente del investigador. ....	62
2.2.6 Variables y metodología.....	63
2.2.7 Cómo se logra el éxito. ....	65
2.3 Metodologías de análisis, seguimiento y evaluación de políticas públicas.....	69
2.3.1 Los indicadores de desempeño. ....	70
2.3.2 El marco lógico. ....	71

2.3.3	La evaluación basada en la teoría. ....	73
2.3.4	Evaluación de impacto en la práctica (Banco Mundial, 2011).....	75
2.3.5	Metodología para evaluación DNP. ....	79
2.3.6	Evaluación de resultados. ....	82
3	Metodología para el desarrollo de la investigación.....	84
3.1	Revisión de los principales estudios sobre la informalidad. (Numeral 5).....	85
3.2	Cifras de la formalidad y la informalidad. (Numeral 5).....	86
3.2.1	Pasos para la estimación del porcentaje de informalidad laboral total país a partir de las cifras del DANE. ....	86
3.2.2	Pasos para la estimación total de la base empresarial, empresas formales e informales, a partir de las cifras de Confecámaras y el DANE.....	87
3.2.3	Pasos para la caracterización de los micronegocios informales.....	87
3.3	Políticas públicas para la formalización (Numeral 6) .....	90
3.3.1	Análisis documental. (Numeral 6.1). ....	90
3.3.2	Análisis de las principales intervenciones. (Numeral 6.2) .....	90
3.3.3	Evolución de los indicadores de las principales políticas. (Numeral 6.3).....	94
3.3.4	Ley 1429 de 2010 (Formalización Empresarial y Laboral). (Numeral 6.4).....	94
3.3.5	Visión de expertos sobre el problema (Numeral 6.5).....	95
3.4	Estudio de Costos y barreras para formalizar un negocio, caso de estudio. (Numeral 7) .....	97
4	Revisión de principales estudios sobre la informalidad .....	105
4.1	Cambios en el sector laboral.....	105
4.2	Definición de informalidad.....	109



---

4.3	Tamaño de la informalidad.....	112
4.4	Implicaciones de la informalidad empresarial y laboral.....	114
4.4.1	Empresarial. ....	114
4.4.2	Laboral. ....	116
4.5	Características de la informalidad .....	117
4.6	Causas de la informalidad.....	120
4.7	Beneficios de la formalidad y de la informalidad.....	130
4.8	Tributación y moral tributaria.....	131
4.9	Alineación institucional.....	135
4.10	Inclusión financiera y uso de efectivo .....	138
4.11	Recomendaciones de política .....	143
5	Cifras de la formalidad y la informalidad.....	154
5.1	Informalidad Laboral y sus características .....	154
5.2	Características de la informalidad laboral en las 23 principales ciudades .....	157
5.3	Base empresarial, formal e informal.....	164
5.3.1	Empresas formales. ....	164
5.3.2	Total empresas en Colombia. ....	166
5.3.3	Sector rural. ....	168
5.4	Características de los micronegocios informales.....	169
5.4.1	Total micronegocios. ....	169
5.4.2	Micronegocios informales. ....	172
6	Políticas públicas para la formalización .....	183
6.1	Objetivo o espíritu de las intervenciones.....	188

---

6.1.1	Ley 590 del 2000 y sus modificaciones por la Ley 905 del 2004 para la promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa. ....	188
6.1.2	Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND). Ley 1151 DE 2007.....	189
6.1.3	Documento Conpes 3424 de 2006. Banca de las Oportunidades.....	190
6.1.4	Conpes 3484 de 2007. Transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (pyme). ....	191
6.1.5	Documento Conpes 3527 de 2008. Política Nacional de Competitividad y Productividad. ....	194
6.1.6	Facturación electrónica: Ley 1231 de 2008, Decreto 1929 de 2007, Decreto 3327 de 2009, Decreto 2242 de 2015. ....	197
6.1.7	Documento Conpes 3620 de 2009. Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia. ....	198
6.1.8	Creación de las Cuentas de Ahorro Electrónicas (CAE). Decreto 1349 de 2009.	198
6.1.9	Documento Conpes 3621 de 2009. Importancia estratégica de los proyectos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas. ....	199
6.1.10	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND). ....	200
6.1.11	Documento Conpes 3668 de 2010. Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad. ....	201
6.1.12	Normas tributarias de control y para la competitividad. Ley 1430 de 2010.....	205
6.1.13	Documento Conpes 156 de 2012. Diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (Beps). ....	207
6.1.14	Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria.....	207
6.1.15	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND). ....	208

---

6.1.16	Sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos (Sedpes), Decreto 4687 de 2011, Ley 1735 de 2014. ....	212
6.1.17	Ley 1739 de 2014. Por la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012 y se crean mecanismos de lucha contra la evasión y otras. ....	214
6.1.18	Ley 1819 de diciembre de 2016. Reforma tributaria estructural. Decreto 2201 de 2016. ....	215
6.1.19	Ley 1780 de 2016. Pro-joven. ....	216
6.1.20	Proyecto F, liderado por la Asociación Bancaria. ....	217
6.2	Análisis de las principales intervenciones .....	218
6.2.1	Categorías de políticas por finalidad. ....	218
6.2.2	Indicadores de resultado. ....	221
6.2.3	Entidades y seguimiento de indicadores. ....	223
6.2.4	Resultados disponibles de las intervenciones y los logros.....	224
6.3	Evolución de los indicadores de las principales políticas.....	238
6.4	Ley 1429 de 2010. De Formalización Empresarial y Laboral.....	245
6.4.1	Financiación. ....	245
6.4.2	Formalización empresarial y laboral. ....	246
6.4.3	Competitividad. ....	246
6.4.4	Incentivos económicos. ....	247
6.4.5	Simplificación de trámites para facilitar la formalización.....	248
6.4.6	Vigilancia, control y sanción. ....	248
6.4.7	Sistemas de información. ....	249
6.5	Visión de expertos sobre el problema.....	253

---

7	Estudio de costos y barreras para formalizar un negocio, caso de estudio.....	259
7.1	Trámites requeridos para la formalización .....	260
7.2	Tiempos .....	265
7.2.1	Tiempo por proceso. ....	265
7.2.2	Tiempo por entidad. ....	266
7.2.3	Tiempo por canal y calidad de atención.....	268
7.3	Barreras y oportunidades identificadas en el proceso .....	269
7.3.1	Proceso de registro comercial. ....	270
7.3.2	Proceso de registro tributario y pago. ....	276
7.3.3	Proceso de registro laboral. ....	280
7.3.4	Proceso de formalización de producto.....	284
7.4	Costos de la formalización .....	289
7.4.1	Costos por tipo. ....	289
7.4.2	Costos por entidad. ....	291
7.4.3	Costos de formalización laboral. ....	292
7.4.4	Costo de formalización tributaria. ....	296
7.4.5	Costo de formalización por bancarización. ....	299
7.4.6	Costos totales de la formalización. ....	303
7.5	Impacto de la formalidad y la informalidad en el ciclo de vida del negocio.....	304
7.5.1	Estructura financiera. ....	305
7.5.2	Ciclo de vida de los negocios pequeños y puntos de equilibrio con y sin formalización. ....	312
7.6	Aprovechamiento de beneficios de ser formal .....	319

---

8	Conclusiones.....	326
9.	Propuestas de política pública para la formalización .....	337
9.1	Una política rectora fundamentada en la productividad de las empresas.....	338
9.2	Reconocer la informalidad como una parte del ciclo de vida de las empresas. ....	339
9.3	Un modelo basado en la demanda de la formalidad por parte de los empresarios...	340
9.4	Un régimen tributario acorde con el ciclo de vida de las empresas. ....	340
9.5	Reducción de costos extralaborales.....	341
9.6	Facilidad en el tránsito de la informalidad a la formalidad. ....	342
9.7	Políticas públicas fundamentadas en estudios sobre el tamaño de la población objetivo y la problemática puntual de la población.....	343
9.8	Coordinación institucional de un solo plan y autonomía de las regiones para impulsarlo.....	343
9.9	Otras propuestas. ....	344
	Bibliografía .....	345
	Referencias normativas .....	361
	Anexos .....	366
	Anexo 1: Matriz de categorías literatura académica .....	366
	Anexo 2: Matriz de categorías literatura académica .....	367
	Anexo 3: Matriz de categorías literatura académica .....	368
	Anexo 4: Matriz de categorías literatura académica .....	369
	Anexo 5: Matriz de categorías literatura académica .....	370
	Anexo 6: Matriz de categorías literatura académica .....	371
	Anexo 7: Matriz de categorías literatura académica .....	372

Anexo 8: Matriz de categorías literatura académica .....	373
Anexo 9: Barreras, percepción y decisión.....	374
Anexo 10: Data de micro establecimientos.....	375
Anexo 11: Matriz de productos y actividades Documento Conpes 3527 de 2008 .....	376

---

**Lista de figuras**

Figura 1. Marco lógico.....	72
Figura 2. Cuadrantes del marco lógico. ....	73
Figura 3. Teoría del cambio.....	75
Figura 4. Cadena de resultados. ....	78
Figura 5. Cadena de valor. ....	79
Figura 6. Seguimiento a metas.....	80
Figura 7. Tipos de evaluación. ....	82
Figura 8. Marco metodológico.....	85
Figura 9. Herramienta de identificación de actores en políticas públicas.....	96
Figura 10. Formato de registro actividades.....	97
Figura 11. Economía subterránea como porcentaje del PIB.....	113
Figura 12. Factores que afectan los procesos de formalización.....	123
Figura 13. Redes de formalización empresarial.....	136
Figura 14. Relación economía subterránea y efectivo (cifras 2007). ....	142
Figura 15. Cifras informalidad laboral.....	155
Figura 16. Indicadores de pobreza multidimensional: cabeceras municipales vs. población dispersa 2014. ....	156
Figura 17. Pobreza monetaria y extrema. ....	157
Figura 18. Caracterización de la formalidad e informalidad laboral. ....	159
Figura 19. Participación de la informalidad por ciudad.....	160
Figura 20. Participación de la informalidad por ciudad.....	161
Figura 21. Afiliados a salud y pensión 2017.....	162

---

Figura 22. Informalidad y crecimiento del número de trabajadores informales.....	163
Figura 23. Crecimiento del número de trabajadores formales e informales. ....	163
Figura 24. Caracterización empresas formales. ....	164
Figura 25. Tasa de entrada y salida de empresas. ....	165
Figura 26. Tasa de supervivencia de las empresas en Colombia. ....	166
Figura 27. Número de empresas por tamaño y sector.....	167
Figura 28. Distribución de las unidades de producción según uso. ....	168
Figura 29. Tamaño. ....	169
Figura 30. Lugar de trabajo y sector. ....	170
Figura 31. Antigüedad de la empresa y sector. ....	171
Figura 32. Aportes a la seguridad social. ....	172
Figura 33. Informalidad. ....	173
Figura 34. Negocios que llevan contabilidad.....	173
Figura 35. ¿Cómo considera este trabajo? .....	174
Figura 36. Número de trabajadores.....	174
Figura 37. Salud. ....	175
Figura 38. Pensión. ....	175
Figura 39. Cesantías.....	176
Figura 40. Educación. ....	177
Figura 41. Subsidios.....	177
Figura 42. Informalidad por departamento. ....	178
Figura 43. Ingresos de micronegocios informales (total 3.9 billones mensuales). ....	178
Figura 44. Ingresos mensuales por micronegocio en pesos.....	179



---

Figura 45. Salarios/persona.....	180
Figura 46. Número de comercios informales y número de empleados a los que se les pagó salario.....	180
Figura 47. Monto total de ganancias (miles de millones de pesos). ....	181
Figura 48. Ganancias por micronegocio. ....	181
Figura 49. Mapa de intervenciones y sus herramientas. ....	187
Figura 50. Intervenciones por finalidad. ....	220
Figura 51. Actividades en pro de la formalización según PND.....	221
Figura 52. Actividades por alcance de la meta. ....	222
Figura 53. Indicadores con seguimiento por entidad responsable. ....	224
Figura 54. Cumplimiento de indicadores reportados.....	225
Figura 55. Contraste de reporte de cumplimiento vs. logro.....	226
Figura 56. Estado de políticas por implementar o sin logro evidente (1 de 7). ....	227
Figura 57. Resultados de políticas por implementar o sin logro evidente (2 de 7).....	228
Figura 58. Resultados de políticas por implementar o sin logro evidente (3 de 7).....	229
Figura 59. Resultados de políticas por implementar o sin logro evidente (4 de 7).....	230
Figura 60. Resultados de políticas por implementar o sin logro evidente (5 de 7).....	231
Figura 61. Resultados de políticas por implementar o sin logro evidente (6 de 7).....	232
Figura 62. Resultados de políticas por implementar o sin logro evidente (7 de 7).....	233
Figura 63. Resultados de políticas sin registro en Sinergia, pero implementadas (1 de 3). ....	235
Figura 64. Resultados de políticas sin registro en Sinergia, pero implementadas (2 de 3). ....	236
Figura 65. Resultados de políticas sin registro en Sinergia, pero implementadas (3 de 3). ....	237
Figura 66. Indicadores de financiación con cumplimiento en Sinergia.....	238

---

Figura 67. Indicadores de competitividad con cumplimiento en Sinergia.....	239
Figura 68. Indicadores de bancarización con cumplimiento en Sinergia. ....	239
Figura 69. Indicadores de formalización laboral con cumplimiento en Sinergia. ....	240
Figura 70. Indicadores de formalización empresarial con cumplimiento en Sinergia.....	240
Figura 71. Indicadores de trámites con cumplimiento en Sinergia.....	241
Figura 72. Indicadores de Información, vigilancia y control con cumplimiento en Sinergia.....	242
Figura 73. Correlación crecimiento del PIB vs. crecimiento del desempleo.....	243
Figura 74. Correlación tasa de desempleo vs. informalidad laboral.....	244
Figura 75. Visión compartida por formuladores de políticas. ....	254
Figura 76. Ejes de la estrategia de competitividad. ....	258
Figura 77. Entidades en coordinación en la estrategia de competitividad.....	258
Figura 78. Resumen de Actividades, tiempos y costos de formalizarse.....	261
Figura 79. Línea de tiempo de la formalización. ....	262
Figura 80. Documentos requeridos e interacciones.....	264
Figura 81. Tiempos por tipo de actividad.....	265
Figura 82. Tiempos por entidad oficial en minutos (sin preparación).....	267
Figura 83. Tiempos por entidad privada en minutos (sin preparación).....	267
Figura 84. Tiempos en minutos por canal y calidad de atención.....	268
Figura 85. Imagen Acceso restringido sitio web CCB. ....	271
Figura 86. Imagen beneficio Ley 1429.....	273
Figura 87. Registro actividades de entrada a la formalización: registro CCB.....	275
Figura 88. Registro actividades de formalización tributaria: DIAN.....	279
Figura 89. Registro actividades de formalización laboral. ....	283

---

Figura 90. Registro de actividades de formalización de producto.....	285
Figura 91. Registro actividades de formalización de producto. Concepto sanitario. ....	288
Figura 92. Costo en pesos por trámite y tipo de costo.....	289
Figura 93. Costo en pesos por ENTIDAD y tipo de costo.....	291
Figura 94. Costo y % de sobrecosto por concepto.....	292
Figura 95. Precios hora extra y demanda.....	293
Figura 96. Costo y porcentaje de sobrecosto por concepto con extras. ....	293
Figura 97. Costo laboral formal frente a opciones en el mercado. ....	295
Figura 98. Impuestos como porcentaje de los ingresos. ....	298
Figura 99. Tasas de interés efectivo anuales por modalidad de crédito.....	300
Figura 100. Comisiones para comercios pequeños.....	301
Figura 101. Costos bancarios.....	302
Figura 102. Costos de la formalización. ....	304
Figura 103. Estado de resultados y proyecciones. ....	307
Figura 104. Indicadores de control sobre ingresos y costos. ....	309
Figura 105. Balance general y proyecciones. ....	310
Figura 106. Flujo de caja proyectado.....	311
Figura 107. Ciclo de vida.....	313
Figura 108. Escenarios, estado de resultados.....	315
Figura 109. Flujo de caja bajo escenarios de formalidad e informalidad. ....	317
Figura 110. Beneficios de la formalidad y riesgos de la informalidad. ....	320
Figura 111. Beneficios de formalidad y riesgos de la informalidad. ....	320
Figura 112. Propuesta de política pública.....	338

**Lista de abreviaturas**

Acinpro	Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores Fonográficos
Acodrés	Asociación colombiana de la industria gastronómica
ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras
ARL	Administradora de Riesgos Laborales
Asobancaria	Asociación gremial financiera colombiana
Bancóldex	Banco de Comercio Exterior de Colombia
Banrep	Banco Central de la República de Colombia
BdO	Programa Banca de las Oportunidades
Beps	Beneficios Económicos Periódicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BSC	Balance Score Card
CADE	Centro de Atención Distrital Especializado
CAE	Centros de Atención Empresarial
CAE	Cuentas de Ahorro Electrónicas
CCB	Cámara de Comercio de Bogotá
CCC	Cámara de Comercio de Cali
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNB	Corresponsales No Bancarios
CNC	Comisión Nacional de Competitividad
Confecámaras	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
Confis	Consejo Superior de Política Fiscal

---

Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Cree	Contribución Empresarial para la Equidad
DAFP	Dirección de Administración en Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNDA	Direccional Nacional de Derechos de Autor
DNP	Dirección Nacional de Planeación
Ebitda	Ingresos antes de Intereses, Impuestos, Depreciaciones y Amortizaciones (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization)
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
EOSF	Estatuto Orgánico del Sistema Financiero
ET	Estatuto Tributario
Fedesarrollo	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FNG	Fondo Nacional de Garantías
Fogafín	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras
Fomin	Fondo Multilateral de Inversiones
Fomin-BID	Fondo Multilateral de Inversiones del Grupo BID
Fomipyme	Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y Atención a la Población Desplazada
FSP	Fondo de Solidaridad Pensional
Fosfec	Fomento al Empleo y Protección al Cesante
Fosyga	Fondo de Seguridad y Garantía en Salud
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares

GMF	Gravamen a los Movimientos Financieros
GRAT	Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IMAN	Impuesto Mínimo Alternativo Nacional
IMAS	Impuesto Mínimo Alternativo Simple
Impoconsumo	Impuesto nacional al consumo
Invima	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IPM	Indicador de pobreza multidimensional
ISO	Organización Internacional de Normalización (por sus siglas en inglés)
IVA	Impuesto al valor agregado
MEN	Ministerio de Educación Nacional
Minambiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Mincit	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Minsalud	Ministerio de Salud y Protección Social
Mintrabajo	Ministerio del Trabajo
Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
Mype	Micro y pequeña empresa
MPE	Medios de Pago Electrónicos
NIT	Número de Identificación Tributaria
OECD	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (por sus siglas en inglés)
OIT	Organización Internacional del Trabajo

---

P. p.	Puntos porcentuales
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Población económicamente inactiva
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSAP	Programa de Subsidio al Aporte a la Pensión
PUJ	Pontificia Universidad Javeriana
PyG	Estado de Pérdidas y Ganancias
Pyme	Pequeña y mediana empresa
Retefuente	Retención en la fuente
Reteica	Retención de Industria y Comercio
RNFL	Red Nacional de Formalización Laboral
RUT	Registro Único Tributario
Sayco	Sociedad de Autores y Compositores
SDE	Servicios de desarrollo empresarial
Secop	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
Sedpe	Sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos
Sena	Servicio Nacional del Aprendizaje
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SGP	Sistema General de Participaciones

SGSSI	Sistema General de Seguridad Social Integral
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
Sinidel	Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral
Sisbén	Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales
Sismeg	Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNP	Sistema Nacional de Planificación
SNRL	Sistema Nacional de Registro Laboral
TEB	Tasa de entrada bruta
TEN	Tasa de entrada neta
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
TSB	Tasas de salida bruta
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales
UPA	Unidades de Producción Agropecuaria
UPNA	Unidades de Producción No Agropecuaria
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
UVT	Unidad de Valor Tributario
VPN	Valor Presente Neto
WBS	Work Breakdown Structure
WDI	World Development Indicators



## Introducción

El concepto de informalidad es muy amplio en la literatura y ha cambiado a través del tiempo, incluye dos grandes temas que generalmente se estudian por separado pero que están altamente correlacionados, la informalidad empresarial y la informalidad laboral; sin embargo, el factor común en todas estas definiciones es el no cumplimiento de las normas legales de un país. Adicionalmente, está la economía informal que hace referencia a las actividades desarrolladas por empresas formales e informales que no registran su actividad económica o lo hacen parcialmente.

Estudios anteriores definen la informalidad empresarial y laboral de múltiples maneras y no hay un consenso sobre qué es exactamente. El criterio más comúnmente aceptado para la informalidad empresarial es que no poseen un registro mercantil, donde Cárdenas y Rozo (2009) estimaron un porcentaje de 46 %, y si adicionalmente se incluyen aquellas empresas que no renovaron el citado registro, el porcentaje sería superior a 57 %, según el Conpes 3668 (2010, p. 45).

En cuanto al empleo informal, la estimación es de 48,8 % para las 24 principales ciudades, según el DANE (2016); sin embargo, se encuentra en el ámbito de las instituciones diferentes preferencias por varios indicadores como el porcentaje de población no afiliada a salud o a riesgos profesionales, o que no cotizan a pensión. Por otro lado encontramos la economía informal realizada por formales e informales pero sin los registros legales, donde el Banco Mundial estimó un tamaño del orden de 40 % (Perry *et al.*, 2008), ANIF (2016) de 39,8 % para toda la economía subterránea que incluye 6,3 % la ilegal y 33,5 % la informal. A lo anterior se suma que aproximadamente 90 % del número total de transacciones todavía se realiza en efectivo (BTCA, 2015).

Como parte de la política pública, en Colombia se han realizado diversos esfuerzos orientados a formalizar el empleo y las empresas; aumentar la base tributaria; mejorar la información, la vigilancia y el control; fortalecer el rastreo de las operaciones; y bancarizar gran parte de la población. Los indicadores reflejan mejoras significativas, por ejemplo el índice de inclusión financiera que pasó de 62,3 % en 2010 a 76,4 % en 2016 (Banca de las Oportunidades, 2016); el país logró el puesto 53 dentro del ranking Doing Business dentro de 190 países (Banco Mundial, 2017)<sup>1</sup> y el tercer puesto en la región, después de México y Perú. Sin embargo, estos excelentes resultados de los indicadores contrastan con los altos niveles de informalidad mencionados anteriormente.

Varias son las razones de esta informalidad que se estudian como parte de la investigación y varían de según el tipo de informalidad presentada: la subsistencia que está subordinada a la producción mínima para subsistir como su nombre lo indica, la informalidad inducida que es resultado de la incapacidad de pagar los costos de formalizarse y la informalidad decidida como resultado de los análisis costo beneficio. A cada tipo de informalidad se pueden atribuir múltiples causas según la literatura académica, entre las más evidentes podemos mencionar:

- Mantenerse invisible ante los entes de control y realizar actividades ilegales donde, de acuerdo con Rogoff (2014), el uso generalizado de efectivo sirve para mantener las transacciones anónimas y facilitar a los agentes la evasión de leyes, las regulaciones y los impuestos. Además del narcotráfico, el contrabando y las actividades ilegales, el uso de efectivo también permite mantener anónimos el pago de sobornos, comisiones y, en general, la corrupción, que es otro de los problemas que afectan la formalización

---

<sup>1</sup> El índice para hacer negocios del Banco Mundial (2015), que mide 10 indicadores, muestra una reducción de 5 puestos en la facilidad para crear empresa y el indicador total es impulsado únicamente por facilidades en el pago de impuestos, en un sistema tributario que es considerado uno de los más complejos del mundo.

económica. Transparencia Internacional (2016) reporta, en su informe de percepción de corrupción, a Colombia en el puesto 83 entre 168 países con una puntuación de 37 frente al 91 del país con mejor nota en una escala de 0 a 100.

- Evadir o disminuir el pago de contribuciones e impuestos, fundamentado, principalmente, en las crecientes cargas laborales y tributarias, y la multiplicidad de impuestos —Renta, CREE, IVA, ICA, 4 x 1000— con sus retenciones, donde Schneider (2004) halló que varios estudios<sup>2</sup> concluyen que los impuestos y la seguridad social son unas de las principales causas para una economía subterránea.
- El alto costo de contratación por cumplir con la reglamentación laboral, que se estima en este estudio en 56,7 % y 63,8 %, aproximadamente, al incluir el efecto de las horas extras en la liquidación de prestaciones, seguridad social y parafiscales. Adicionalmente, uno de los costos más altos es el del tiempo en trámites de inscripción, novedades, paz y salvos, etc., que se deben realizar.
- El alto costo de formalizarse, por el contrario, genera desincentivos, que a pesar de esfuerzos como la Ley Antitrámites o eliminación de costos de registro continúan siendo demasiado altos, no solo en términos económicos, sino en tiempo y disponibilidad de información. El estudio de caso presentado nos muestra el costo, la cantidad excesiva de trámites para formalizarse y especialmente la experiencia negativa comprobando la falta de información de las empresas y las entidades que cumplen el rol de formalizar.

---

<sup>2</sup> Thomas (1992); Lippert y Walker (1997); Schneider (1994a, b, 1997, 1998a,b, 2000, 2003b, 2005); Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobatón (1998a,1998b); Tanzi (1999); Giles (1999a); Mummert y Schneider (2001); Giles y Tedds (2002) y Dell'Anno (2003). Nota 8 (Schneider, 2004, p. 6).

- La falta de acciones efectivas de los entes de control, no solo para detectar las actividades ilegales y las legales no registradas, sino también para implementar sanciones efectivas y poderlas aplicar.
- El incentivo al uso del efectivo orientado por la percepción de que es más fácil y rápido pagar con efectivo, según el Banco de la República (2015); las políticas de emisión de billetes de altas denominación que incentivan el uso de efectivo; el permanente Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) de 4 x 1000 que desincentiva las transacciones financieras; la percepción de los «altos» costos de los medios de pago electrónicos; y las barreras para acceder al crédito.
- Una baja moralidad tributaria orientada por los altos índices de corrupción y desfalcos de los recursos del Estado, por el sentido de inequidad manifestado frecuentemente en los medios de comunicación y la poca visibilidad de los impuestos en obras y acciones notorias.
- Los hábitos arraigados de nuestra cultura a obtener un máximo provecho de cada circunstancia, entre otros.

Estos factores son una limitante a la tan deseada formalización y cada uno obedece a distintas razones de acuerdo con la percepción de los individuos y los incentivos o las barreras para ser formal o mantenerse en la informalidad.

La teoría neoinstitucionalista plantea que la estructura de incentivos determina de manera fundamental las tendencias de comportamiento, integrando una teoría de la conducta humana y una teoría de los costos de transacción, en la que las instituciones siguen sus propios intereses y los individuos se enfrentan a decisiones con información incompleta y preconceptos basados en su experiencia. En la misma línea, la teoría de la acción plantea que la conducta depende del

---

modo como este conozca, considere y evalúe los costos y los beneficios de las acciones, así como de la percepción de su vínculo con los resultados.

En este sentido, esta investigación propone los siguientes tres grupos de planteamientos o alcances:

En primer lugar, entender, por el lado de las organizaciones, la visión existente sobre la formalización y los avances logrados en política pública al investigar cuáles han sido las diferentes intervenciones orientadas a formalizar durante los último diez años; indagar cuál ha sido su espíritu, evidenciar la pertinencia de los indicadores de las intervenciones y su calidad frente a las recomendaciones de mejores prácticas o implementaciones exitosas; si los indicadores se fijan respecto a meras actividades, entregas de productos o a la reducción del fenómeno; rastrear si tuvieron o tienen un seguimiento oficial a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) —plataforma oficial de seguimiento a indicadores oficiales—; e identificar la continuidad y la capacidad de adaptabilidad en el tiempo a través de una confrontación de la meta planteada en su momento con la situación actual.

Adicionalmente, el trabajo pretende capturar la percepción de los formuladores de políticas públicas en función de la formalización, a través de entrevistas abiertas, con el objetivo de identificar su visión del problema y de la solución, teniendo en cuenta que las percepciones permiten visualizar dónde se presentan dificultades en la elaboración y la implementación de la política pública, donde puede haber desalineación institucional o falta de información, cómo valoran el resultado de sus acciones, la forma en que hacen seguimiento y finalmente identificar los puntos en común de una visión compartida, si la hubiere. Los entrevistados fueron expertos encargados de los temas de formalización en entidades como: el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Industria y Comercio (Mincit), las cámaras de comercio, la

Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), el Ministerio del Trabajo (Mintrabajo), la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex) y un experto tributario, entre otros.

En segundo lugar, identificar, por el lado de los individuos objeto de la política, cuál es el mundo que ven al tomar la decisión de formalizarse, cual es el balance de su análisis de costo-beneficio, enfocado no solo en el costo económico, sino en las barreras impuestas por la cantidad de trámites de las mismas organizaciones y la imposibilidad de acceder a los supuestos beneficios. El trabajo se realizó en un acompañamiento durante siete meses a un comercio en su proceso de formalización en la ciudad de Bogotá, con una metodología de registro de actividades, tiempo, costeo, percepción y decisión del emprendedor en su proceso de formalización, con el fin de identificar las barreras y las oportunidades de la formalización.

Adicionalmente, el trabajo evidencia los efectos que las políticas actuales de formalización tienen sobre etapas tempranas en el ciclo de los negocios, a través del desarrollo de un modelo matemático que permite proyectar los flujos de caja y los estados financieros para valorar los efectos de la decisión de formalizarse en diferentes frentes y compararlo con decisiones de otras soluciones alternativas que se encuentran en el mercado, en pro de orientar las políticas públicas y presentarlo como un caso de estudio.

Finalmente, bajo el entendimiento de que existen diferentes razones para ser informal, que a pesar de que los informales falten a algún tipo de cumplimiento de las normas del Estado, generan empleo, dinamizan la economía y reducen la carga asistencial del Estado; y bajo el nuevo foco del cliente primero que plantea la Dirección de Administración en Función Pública (DAFP); es necesario entender quiénes son los informales, dónde están, qué condiciones

---

presentan, qué necesitan y cómo se pueden apoyar para que la formalización, por un lado, esté en función de la demanda de beneficios por parte de los empresarios y no en función de la oferta de productos inconvenientes por parte del Estado, y por otro lado, impulse el nivel de productividad que les permita, en poco tiempo, contribuir al desarrollo de las regiones y la calidad de vida de sus habitantes. Para cumplir este objetivo la investigación se desarrolló sobre la base de micronegocios del año 2015 del DANE, donde se cruzaron las variables del módulo de micronegocios con las variables poblacionales de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para identificar las características de este grupo en términos de oficio, lugar de trabajo, tipo de propiedad, registros contables, tipos de contratos, número de empleados, salarios pagados, afiliaciones a seguridad social, subsidios del Estado, antigüedad, ingresos, ganancias, educación y ubicación geográfica.

Bajo este marco teórico, el resultado del trabajo de investigación se presenta por capítulos como se muestra a continuación:

En el capítulo 1 se plantea el marco teórico con el que se desarrolla el trabajo, que incluye el análisis del institucionalismo, el papel de la regla en la teoría de la acción y algunas condiciones presentes y particulares en las interrelaciones de los individuos, que se denominan «elementos condicionantes» en este trabajo y se tienen en cuenta para el diseño de la metodología y su posterior desarrollo.

En el capítulo 2 se resumen los principales conceptos sobre las políticas públicas en la literatura a partir de los trabajos de algunos autores con el ánimo de superar ciertas discusiones y se resumen algunas metodologías de análisis y evaluación formuladas por algunas entidades multilaterales autoridad en la materia, para partir de un marco conceptual sólido en este estudio de política pública y utilizar varias de las herramientas presentadas en el análisis.

En el capítulo 3 se describe la metodología utilizada paso a paso, desde la revisión de la literatura, la consolidación de cifras para la determinación del universo de la informalidad y la obtención de características del sector informal con base en el módulo de micronegocios del DANE, pasando por el análisis documental y de indicadores de las intervenciones en política de los últimos 10 años, las entrevistas con formuladores de política de diferentes entidades para recoger su visión, hasta el estudio de costos, barreras y preparación de los flujos de caja para medir los impactos de la formalización en un caso de estudio.

En el capítulo 4 se hace una revisión de la literatura organizada en diferentes categorías planteadas y se toman algunas de las principales conclusiones de los estudios más relevantes para el desarrollo de la investigación como hipótesis de arranque.

En el capítulo 5 se presenta el resultado del análisis de las cifras para identificar el universo de los empleados informales con base en la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, del total de empresas formales con fuente en Confecámaras y del total de empresas informales con base el módulo de micronegocios del DANE; del que adicionalmente se hace un trabajo de cruce de datos con la GEIH para identificar las principales características de los informales y se puedan diseñar políticas públicas acorde a la población objetivo de la política.

En el capítulo 6 se presenta el análisis y el resultado de la evaluación de la política según las diferentes actividades propuestas en la metodología y sus principales resultados; y en el capítulo 7 se exponen el estudio de costos y las barreras para formalizar un negocio y se construye un modelo financiero para medir el impacto de la formalización en el ciclo de vida del negocio. Finalmente, en el capítulo 8, se enuncian las principales conclusiones y en el capítulo 9 se presenta una propuesta de política pública para avanzar decididamente en el camino de la reducción de la informalidad.



## 1 Marco teórico

La investigación se desarrolla bajo el lente de las interrelaciones de interdependencia entre los actores y el papel que juegan las reglas formales e informales, en este caso entre quienes presionan por la implementación de ciertas políticas y quienes las diseñan, entre estos últimos y quienes las implementan —así sean instituciones que tienen la misma finalidad, pero están en lugares diferentes— y, finalmente, entre quienes las implementan y quienes deciden adoptarlas o continuar evadiéndolas dada su lista de preferencias, incentivos o imposibilidad de acogerse.

Para esto, puede considerarse un enfoque muy representativo de la realidad; las tesis del neoinstitucionalismo de North (1990) sobre las interacciones entre las organizaciones y las instituciones, en el que la estructura de incentivos determina de manera fundamental aquellas tendencias, integrando una teoría de la conducta humana y una teoría de los costos de transacción. Este punto se desarrollará desde dos perspectivas de la teoría de Douglas North (1990): (i) aquella donde las organizaciones abarcan múltiples campos del interés humano, incluyen no sólo a las empresas de negocios con fines de lucro, sino también a los cuerpos políticos, los cuerpos económicos, los cuerpos sociales y los órganos educativos; (ii) y la otra perspectiva donde los individuos descifran el mundo que les rodea y resuelven los problemas que confrontan, procesando información incompleta mediante construcciones mentales preexistentes, que no necesariamente generan soluciones óptimas.

Adicionalmente la teoría de la acción es un enfoque muy interesante para entender estos resultados, para que a la par del análisis que realiza el neoinstitucionalismo sobre los incentivos y la teoría de la conducta humana, podamos analizar el papel de las reglas y las instituciones en el resultado de las políticas públicas. Tal como lo plantea Ostrom (1990), la responsabilidad es

afirmar cuáles son los problemas que los individuos están tratando de resolver y qué factores ayudan o entorpecen sus esfuerzos. Entonces la investigación debe tener en cuenta que, la lección de conducta de un individuo en cualquier situación particular depende del modo como este conozca, considere y evalúe los costos y los beneficios de las acciones así como de la percepción de su vínculo con resultados que también incluyen una mezcla de beneficios y costos, que los individuos le atribuyen menos valor a los beneficios que esperan recibir en el futuro distante y le dan más valor a los del futuro inmediato y que en cualquier grupo habrá individuos que ignorarán las normas y actuarán de manera oportunista si se les presenta la ocasión.

### **1.1 El neoinstitucionalismo**

Esta escuela<sup>3</sup> surge como una perspectiva diferente a las visiones clásicas sobre concepción del Estado, a la interpretación marxista sobre el funcionamiento de la sociedad y a la forma neoclásica de explicar el comportamiento maximizador de personas y empresarios con su marcado individualismo y afán de lucro. Como fundamentos, el neo-institucionalismo destaca la importancia económica de los valores, las costumbres, los hábitos y las leyes en que se desenvuelven las personas y los fenómenos económicos. (Ortegón, 2008, p. 150)

Veblen definió una institución como «hábitos de pensamiento decantados que son comunes a la generalidad de los hombres» o «el surgimiento de procesos de pensamiento rutinizados que son compartidos por un número de personas en una sociedad dada» (1965, p. 125).

---

<sup>3</sup> El neoinstitucionalismo tiene sus raíces en el historicismo Alemán (Gustav von Schmoller, Wilhelm Roscher y Karl Knies) y en el institucionalismo americano (Thorstein Veblen, Wesley Mitchell) y cuenta entre sus máximos exponentes a Ronald Coase, Armen Alchian, Oliver Williamson, Harold Demsetz y Douglass North (Ortegón, 2008, p. 150).

---

Olsen y March (1984) resumen las diferentes concepciones sobre las instituciones desde 1950 en varias corrientes: (i) contextual, inclinada a ver la política como una parte integral de la sociedad; (ii) reduccionista, inclinada a ver los fenómenos políticos como una consecuencia agregada del comportamiento individual y menos inclinada a suscribir las acciones a estructuras organizacionales y a reglas del comportamiento apropiado, (iii) utilitarista, inclinada a ver las acciones como el producto de autointereses calculados y menos inclinada a ver los actores políticos respondiendo a obligaciones y deberes; (iv) funcionalista, inclinada a ver la historia como un eficiente mecanismo para alcanzar un único equilibrio apropiado; (v) instrumentalista, inclinada a los procesos de decisión y la asignación de recursos como el punto central de la política y a ver la vida política organizada a través del significado de símbolos y ceremonias.

Hodgson (1988) considera que las instituciones imponen forma y coherencia social a la actividad humana mediante la continua producción y reproducción de hábitos de pensamiento y acción. Esto implica la creación y la propagación de modelos conceptuales, signos y significados aprendidos. Se entiende a las instituciones como parte crucial de los procesos cognitivos, por medio de las cuales los agentes perciben los datos sensibles y los hacen significativos.

De esta manera se encuentra que los trabajadores se sindicalizan mientras que los capitalistas, las asociaciones de profesionales y las clases medias se agremian para poder influir sobre las decisiones de gobierno y extender su poder, pero cada uno de ellos tiene problemas de organización y cada uno influye de alguna manera sobre las decisiones públicas. Olsen y March (1998) encuentran que hay una capacidad de los actores para influenciar la forma y el funcionamiento de entes relativamente autónomos con las instituciones.

North (1990) describe la diferencia entre instituciones y organizaciones donde:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (p. 13)

Y más adelante agrega:

Las organizaciones son concebidas como grupos de individuos con identidades y objetivos comunes. Las organizaciones abarcan múltiples campos del interés humano, incluyen no solo a las empresas de negocios con fines de lucro, sino también a los cuerpos políticos (los partidos, el senado, la cámara de diputados, los ayuntamientos y las agencias reguladoras); los cuerpos económicos (las empresas, los sindicatos y las cooperativas); los cuerpos sociales (las iglesias, las asociaciones deportivas, los clubes sociales); los órganos educativos (escuelas, universidades, centros de capacitación). (North, 1990, p. 15)

Este autor critica a la economía neoclásica por centrarse en el asunto económico y no considerar factores como la descentralización de las decisiones, la tolerancia a la disidencia, la maximización de experimentos, los derechos de propiedad bien especificados con bajos costos para su cumplimiento obligatorio y las leyes de quiebras que permitan desechar experimentos fracasados. Por el contrario, afirma que las instituciones son fruto de individuos emprendedores que trabajan dentro de organizaciones, brindando las reglas generales para los intercambios humanos y definiendo las oportunidades en unión con las preferencias y las posibilidades de producción, así como los incentivos.

---

Por otro lado, la decisión racional afirma que las instituciones políticas influyen el comportamiento por incidir en la estructura de preferencias, donde las instituciones proveen información sobre otros posibles comportamientos futuros y acerca de incentivos atados a diferentes cursos de acción. Sin embargo, en esta línea de la decisión racional y de la teoría de juegos, North plantea la hipótesis de que el comportamiento humano no corresponde a la teoría por que el individuo no siempre reacciona a la maximización de su utilidad.

Adicionalmente North agrega otro factor, el de la información incompleta, donde los individuos descifran el mundo que les rodea y resuelven los problemas que confrontan, procesando información incompleta mediante construcciones mentales preexistentes que no tienen que ser necesariamente aquellas que generan soluciones óptimas. Introduce así factores amplios, como la ideología, la religión, los valores, los principios y las convenciones que funcionan como un filtro cultural para la interpretación de la información.

Así, North vincula las instituciones con las decisiones bajo incertidumbre, recalando que las instituciones proveen normas culturales —informales— y legales —formales—, que ayudan a reducir las deficiencias en la información y la comprensión de la realidad. Sin embargo, estas deficiencias se presentan como costos ocultos de transar: información, seguridad, legalidad, confianza y garantías.

Otro factor importante agregado por el neoinstitucionalismo a la discusión es el conocimiento, en un mundo caracterizado por la incertidumbre donde nadie conoce la respuesta correcta a los problemas que confrontamos; por tanto, nadie es capaz de «maximizar» las ganancias efectivamente. Donde el autor deduce que la sociedad que permita la realización del mayor número de ensayos será la que tenga mayores probabilidades de resolver problemas a través del tiempo.

Hall y Tylor (1996), por su parte, plantean que el neoinstitucionalismo no constituye un cuerpo unificado de pensamiento, sino que, por el contrario, se han realizado tres aproximaciones a saber: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo sociológico, todas ellas buscando elucidar el rol que juegan las instituciones en los resultados políticos y sociales planteando diferentes escenarios del mundo político.

Entonces, el institucionalismo histórico enfoca muchos de sus análisis en el impacto de las relaciones estructurales y de las instituciones políticas entre regulador, grupos de interés y electorado, definiendo instituciones como los procedimientos formales o informales, normas y convenciones que soportan la estructura política. Adicionalmente, enfoca su análisis en la asimetría que se presenta en las relaciones de poder asociadas con la operación y el desarrollo de las instituciones, en la interpretación que den los individuos a las decisiones y a las normas pre-establecidas donde tienden estos más a satisfacer que a maximizar la utilidad. Por su parte la elección racional enfoca sus análisis a la importancia de herramientas analíticas como los derechos de propiedad, los buscadores de rentas y los costos de transacción, donde los individuos tienen unas preferencias definidas y hacen uso de herramientas y cálculos para maximizarlas, y probablemente resulten en situaciones colectivas menos que las óptimas. Los ejemplos clásicos son el dilema del prisionero y la tragedia de los comunes. Y, finalmente, el institucionalismo sociológico que no solo ve a las instituciones como las reglas formales e informales, sino también como símbolos, *scripts* cognitivos y preceptos morales que guían la acción humana (Hall & Taylor, 1996).

En contraposición Goodin (1996) argumenta que pese a que los individuos y los grupos intentan realizar sus objetivos, lo hacen dentro del marco de un conjunto de reglas formales e informales que determinan o restringen dichos objetivos y las posibilidades de hacerlos realidad.

Para esto, Williamson (1986) propone dos niveles de análisis. El primero es el macro, el cual estaría constituido por el medio institucional o reglas de juego que constriñe las acciones de los agentes y las encausa. Un segundo nivel, el micro, donde operan las instituciones de gobierno sobre los agentes económicos, como los mercados, los cuasi mercados y las estructuras jerárquicas de contratación tales como empresas y burocracias públicas.

Adicionalmente, Hall y Taylor (1996) consideran que el comportamiento de un actor puede ser influenciado por el cálculo estratégico de las probables estrategias de otros y por las referencias familiares de un conjunto de conocimientos o normas morales, de las cuales puede configurar las instituciones existentes.

Otro factor de análisis es el papel del Estado como garante del interés general, pero que, en el desarrollo de esta tarea, se convierte en el interés individual propio como organismo independiente. Por lo tanto, las reglas que optiman la producción social pueden no ser las que incrementan al máximo las rentas del gobernante. Establecer monopolios y otros gravámenes resulta, con frecuencia, más lucrativo para el gobernante que crear mercados competitivos. De modo que, solo bajo ciertas condiciones, el gobernante elegirá reglas que conduzcan al máximo grado de bienestar social (North 1981).

## **1.2 Teoría de la acción y papel de la regla**

El punto que nos interesa aquí desarrollar es el papel que juegan las reglas y las instituciones en el éxito de la implementación de una política pública, donde la elección de conducta de un individuo en cualquier situación particular depende del modo como este conozca, considere y evalúe los costos y los beneficios de las acciones así como de los efectos de las reglas y la cultura sobre su decisión. Así, los individuos le atribuyen menos valor a los beneficios que esperan recibir en el futuro distante y le dan más valor a los del futuro inmediato, donde en

cualquier grupo habrá individuos que ignorarán las normas y actuarán de manera oportunista si se les presenta la ocasión (Ostrom, 1990, p. 74).

Hay cuatro variables internas que afectan la elección de estrategias de un individuo, según lo plantea Ostrom (1990): los beneficios esperados, los costos esperados, las normas internas y la tasa de descuento. Y que las reglas *statu quo* son resultado de decisiones pasadas y siempre protegen a algunos individuos y ponen a otros en riesgo, por lo tanto una propuesta de cambio debe estar apoyada por un gran número de individuos para tener la autoridad de cambiarlas. En este mismo sentido, Crozier y Friedberg (2014) argumentan que todo parece indicar que el actor no determina su acción en un balance que establecería entre lo que ha dado y lo que ha recibido, sino que, por el contrario, actúa en función de las oportunidades que identifica y de sus capacidades de aprovecharlas. Por lo tanto, no hay ni justa recompensa ni justo precio al nivel de objetivos del actor, es la posibilidad percibida de obtener un beneficio, un aumento, una promoción, una ventaja material o moral la que lo determina.

La identificación de estos factores de comportamiento humano y la garantía de su reproducción y continuidad es tal vez en la práctica una de las mayores preocupaciones sobre la cual diversos autores han trabajado, tratando de entender cómo funcionan las instituciones; cómo se estructuran las reglas y qué resultados producen bajo diferentes circunstancias; y cómo se comportan los individuos en las decisiones que toman y las estrategias que adoptan. Todo esto, teniendo en cuenta factores como la conveniencia, el beneficio presente, el *statu quo*, la disponibilidad de la información, su capacidad de modificar las reglas, etc. En la medida en que estudiemos estas reglas y entendamos su funcionamiento, podremos crear los mecanismos necesarios y facilitar las condiciones para influenciar en el logro de los resultados deseados.



---

Parece ser entonces que las reglas instituidas en determinadas instancias guían el comportamiento de aquellos que se rigen por estas, donde por un lado quien tiene la autoridad legítima soportada en las reglas y en la aplicación de la ley basada en estas reglas, controla o promueve el comportamiento de los individuos del grupo como en el caso de las organizaciones jerárquicas y, por otro lado, las reglas implícitas o explícitas resultado de las instituciones tradicionales o de la cultura, guían a los individuos a comportarse en determinadas formas para mantenerse acorde socialmente y, por consecuencia, bien individualmente.

Según Ostrom (2005, p. 17) el término «regla» es usado por académicos para referirse a conceptos con muy diversos significados, para denotar regulaciones, instrucciones, preceptos y principios. Cuando es usada en el sentido de regulación se refiere a una actividad impuesta por una autoridad; cuando es usada para denotar una instrucción está más cerca de una estrategia efectiva para solucionar un problema; cuando es usada como un precepto, el término está siendo usado como una máxima para un comportamiento moral o prudencial; cuando se usa en el sentido del lenguaje diario describe una ley o principio, como las leyes físicas, por ejemplo. Las reglas pueden ser pensadas como el conjunto de instrucciones para crear una situación de acción en un ambiente particular

Así, tres tipos de declaraciones: reglas, normas, y estrategias compartidas rodean las instituciones, definidas por Ostrom (2005) como las prescripciones que los seres humanos usan para organizar todas las formas de interacciones repetitivas y estructuradas, incluyendo aquellas con familias, vecinos, mercados, firmas, ligas de deportes, iglesias, asociaciones privadas y gobierno en todas las escalas. Estas declaraciones tienen oportunidades y restricciones que crean expectativas acerca del comportamiento de los actores; en otras palabras, una declaración institucional rodea un amplio conjunto de restricciones y oportunidades lingüísticas compartidas

que prescriben, permiten o aconsejan acciones o resultados para los participantes en una situación de acción (Ostrom, 2005, p. 138).

La diferenciación básica que hace Ostrom (2005) entre las reglas, las normas y las estrategias, cuyos conceptos serán adoptados de aquí en adelante para referirnos a ellas, es que las reglas implican unas consecuencias cuando se transgreden, las normas no incluyen consecuencias por faltar a ellas y las estrategias no tienen consecuencias ni condiciones sobre la aplicación de la norma. Ostrom, quien obtuvo el Premio Nobel de Economía por su trabajo sobre los recursos comunes clasificó las reglas en siete tipos: posición y autoridad, límites o de entrada y salida, selección o decisión, agregación de decisiones, información y comunicación, recompensas o castigos y alcance. La ventaja de esta clasificación es que identifica el vínculo de la regla con el componente de acción, a pesar de que una regla pueda impactar cualquier otro componente de acción.

### **1.3 Elementos condicionantes**

#### **1.3.1 La cultura, el honor y los hábitos.**

Tres elementos: la cultura, el honor y los hábitos, van a determinar en últimas los comportamientos de los individuos bajo las normas y las reglas que los rigen, e imponen un enorme reto, no solo al éxito de la acción colectiva en ambientes de diversidad cultural, sino a la comprensión de las acciones por parte de quien define las reglas. Entenderemos aquí «cultura», de acuerdo con los autores citados a continuación, como las creencias, los saberes, las pautas de conducta y las formas de interacción entre sus individuos como los son el lenguaje, la economía, los rituales, etc., de un grupo social.

La cultura, al igual que los hábitos y el honor, esta internalizada en la personalidad del individuo, donde, de acuerdo con Parsons *et al.* (1953), la internalización de una pauta de cultura

---

implica no solamente conocerla como un objeto del mundo externo, sino incorporarla en la estructura real de la personalidad, esto es, integrarla con el sistema afectivo de la personalidad y donde los estándares morales como núcleo del aspecto evaluativo de la cultura común, constituyen la esencia de los mecanismos estabilizadores de interacción social, no solo actitudes o significados emocionales sino definiciones cognitivas.

Igualmente Bourdieu (1977) establece que la regla del sentido del honor es una disposición inculcada en los tempranos años de vida en el esquema de pensamiento y constantemente reforzada por llamadas al orden del grupo o del agregado de individuos que comparten las mismas disposiciones a quienes cada uno está vinculado por sus disposiciones de interés.

Estas disposiciones mentales y esquemas de percepción y pensamiento, orientan a los individuos a comportarse de determinada manera, por lo que podemos llamarlas normas. Estas prevén que un individuo dentro de un grupo preferirá cumplir los preceptos de la sociedad que se las inculcó, como el respeto, la honestidad o las que correspondan a cada cual, que pueden ser diferentes en cada sociedad. Sin embargo, también tiene el individuo la posibilidad de evaluar los costos de no cumplir su código de honor o determinadas reglas, y si el beneficio de no cumplirlo supera los costos, seguramente faltará a él.

El hábito también es el producto del trabajo de inculcación y apropiación de comportamientos repetitivos y estructuras objetivas, como por ejemplo el lenguaje o la economía, que tienden a reproducirse ellos mismos casi completamente como resultado de interacciones consecutivas en la forma de disposiciones durables en los organismos. Según Bourdieu —cuyo trabajo se enfoca en el hábito como el principio de la acción— el hábito podría ser considerado como un sistema subjetivo pero no individual de estructuras internalizadas,

esquemas de percepción, concepción y acción común a todos los miembros del mismo grupo o clase y constituyendo la precondition para toda objetivización y percepción (Bourdieu, 1977).

Si la cultura, los hábitos y el honor juegan un papel importante en el comportamiento de los individuos, debe considerarse seriamente su estudio y comprensión en cada caso. Estos pueden ser una magnífica herramienta para prever ciertas acciones o preferencias de los individuos en determinados contextos y poder diseñar un conjunto de normas o reglas que permitan contrarrestar los efectos del interés individual bajo comportamientos de la lógica racional egoísta.

Las estructuras que constituyen una sociedad o un sistema están constantemente reproduciendo los mismos hábitos que hacen que estas existan, con sus normas y reglas como el honor y aquellas inculcadas en los individuos y derivadas de la cultura, permaneciendo en el tiempo y siendo, en palabras de Bourdieu, «estructuras estructuradas dispuestas a funcionar como estructuras estructurantes [...], siendo todo esto orquestado colectivamente sin ser el producto de la acción orquestada de un conductor» (1977, p. 72).

Luhmann (1997) comparte el mismo camino de Bourdieu sobre la reproducción de las estructuras, pero a diferencia del teórico francés, que trabajó sobre la base de la sociología empírica para superar la dualidad entre objetivismo y subjetivismo, desarrolla una teoría de los sistemas basada en las comunicaciones, netamente empírica, a pesar de recibir la herencia positivista de su profesor Parsons, pero de la cual sí intentó aplicar una teoría general con la adaptación del concepto de autopoiesis:

La autopoiesis comprende no solo las relaciones más o menos consolidadas entre los elementos sino los elementos mismos, resultantes de la reproducción colectiva del sistema. Sistemas autónomos capaces por sí mismos de generar sus elementos

componentes, es decir sus acciones, donde un sistema produce los elementos que lo constituyen con ayuda de los elementos que lo constituyen, un acontecimiento único que debe incorporar la identidad consigo mismo y la diferencia respecto de sí mismo.

(Luhmann 1997, p. 107)

Así que lo relevante es que, a la par con los hábitos y los elementos componentes del sistema, las normas y las reglas se reproducen constantemente, no solamente en la temporalidad sino en la espacialidad a medida que interactúan unas culturas con otras, a medida que expandimos nuestros conocimientos a otros campos buscando mejores prácticas y, en general, cada vez que nos sometemos a estas reglas estamos fortaleciendo sus estructuras y garantizando su continuidad. Entonces parece ser que los canales de reproducción de las reglas son el lenguaje y la comunicación, los cuales no solo reproducen las reglas, sino que se reproducen ellos mismos en la cultura y los hábitos, y estos pueden jugar un papel trascendental en el éxito de una implementación de política desde las diferentes vistas de los diferentes actores en todo el proceso.

### **1.3.2 Información y comunicación.**

A pesar de contar con un lenguaje compartido e interiorizado, las reglas no son tan predecibles porque son expresadas por el hombre a partir de su propio entendimiento, no son claras y están sometidas a malinterpretaciones, donde interpretarlas es más retador que escribirlas, plantea Ostrom (2005); por lo tanto, la estabilidad de las acciones regidas por reglas depende de que existan significados compartidos para que no exista confusión acerca de qué es requerido, permitido o prohibido.

Aún si lográramos lo anterior, que las normas se escriban claramente y digan lo que se quiere decir, que se comparta su significado y no haya malinterpretaciones, estamos sujetos al

cambio de los eventos o de las circunstancias, lo que puede ocasionar una imposibilidad de predecir lo que sucederá, lo que Elster (2006) considera un concepto de desorden social, junto a la falta de cooperación, de la que ya se habló anteriormente.

Esta imposibilidad de predecir, a menudo se debe a que las personas tienen una información incompleta sobre la racionalidad de las preferencias y la información de otros, pero a pesar de la incertidumbre y la ignorancia, un conocimiento mayor habría hecho una situación menos estable, donde un exceso en información puede ser desestabilizador si sobrepasa la capacidad de procesamiento de la organización que recibe la información y donde, según Elster (2006), si se trata de comprender demasiado en el pasado, se puede determinar también el fracaso en la predicción.

Aquí el *statu quo* juega un papel importante en la formación de una creencia acerca de perpetuar la posición actual, pero hay otras creencias sobre los beneficios, los costos, el número esperado de otros cooperadores, las que se forjan por obra del deseo y están, en concepto de Elster (2006) sometidas a incertidumbre, tendencias cognitivas y motivación. Estas creencias desembocan en comportamientos estratégicos para los actores con la información que poseen y puede aparecer el oportunismo, que Ostrom (2005) considera como un comportamiento engañoso tendiente a mejorar el bienestar propio a costa de los demás, con muchas formas: desde incoherente, inconsciente, sin importancia, hasta cuidadosamente calculado.

Sobre el lenguaje existen diversas características en cada campo, grupo o sociedad, que hacen que sus mensajes sean entendibles y sus significados compartidos por los individuos del grupo. Pero estas características varían de uno a otro, donde la misma expresión o acción no tiene el mismo significado para individuos de dos grupos diferentes. Por lo tanto, para el investigador es necesario comprender este lenguaje, para que pueda observar correctamente las

---

normas que rigen las acciones de los individuos y las motivaciones de estos detrás de su actuación.

Mientras que para la comunicación y la información se pueden modificar las reglas existentes o crear unas nuevas respecto del objetivo que la acción de grupo quiera alcanzar. Por ejemplo, definir una regla sobre qué comunicar y en qué momento puede incentivar a los individuos a participar de la acción o a abstenerse, o a tener la información suficiente para decidir o mantenerse en el *statu quo* en cualquier acción bajo el supuesto de que la situación actual es aceptable. También crear reglas sobre los canales por los que se va a comunicar los interlocutores, puede generar incentivos a los individuos para que participen o por el contrario desinterés en involucrarse. Podemos crear reglas sobre la cantidad de información que comuniquemos y la frecuencia para comunicar los beneficios de una acción en el largo plazo y generar incentivos de participar y llegar a acuerdos, en contraposición a una creencia de mayor beneficio del aprovechamiento ahora. También podemos crear reglas de reporte de cumplimientos y avance de actividades para crear sentido de compromiso y sentimiento de seguridad y progreso. Y así podemos diseñar reglas que nos permitan, sobre unas condiciones identificadas, aprovechar el autointerés a favor del cumplimiento del objetivo (Ostrom, 2005).

### **1.3.3 Razonamiento y decisión.**

Ahora bien, para que la acción se realice, debe existir en algún momento un proceso de decisión que seleccione la acción ideal de un conjunto de posibles acciones alternativas, valoradas de acuerdo con unos criterios racionales y unos elementos subjetivos. Así sea una acción repetitiva que aparenta no obedecer a ningún proceso de decisión, en algún momento este se originó y parte de la decisión fue que se siguiera repitiendo. Por ejemplo, una respuesta

automática, una reacción controlada en la presencia de determinados parámetros o bajo ciertas condiciones o una solución *default*.

Ostrom (2005, p. 103) establece que los tres básicos supuestos de la teoría de la decisión racional son: (i) la forma en que los participantes adquieren, procesan, representan, retienen y utilizan la información; (ii) la valoración que los participantes asignan a las acciones y a los resultados; y (iii) el proceso que los participantes usan para seleccionar acciones particulares de cadenas estratégicas de acciones a la luz de sus recursos.

Según Luhmann (1997):

Decidir es entonces ver y probar, si una de las alternativas en examen resiste el riesgo de ser solo una alternativa [...] Lo que actúa como una unidad de la decisión (y en organizaciones como elemento del sistema) es por lo tanto la *relación ajustada entre alternativas*. (p. 11)

Para Luhmann (1997) los sistemas organizacionales son sistemas sociales contruidos por decisiones y que atan decisiones mutuamente entre sí. Se puede categorizar un sistema como complejo cuando es tan grande e incluye tantos elementos, que ya no puede ser relacionado cada uno de los elementos con cada uno de los otros, sino que las relaciones deben producirse selectivamente. Por lo tanto los elementos ya no están solo determinados por su número y su característica común, sino diferencialmente de acuerdo con la relación en que se encuentran con respecto de los elementos del sistema.

La teoría clásica del decidir racional partió del contenido de la decisión y lo explicaba como la relación entre fin y medio, sin embargo, en la medida en que también los fines pueden ser vistos como consecuencia de una elección y, por lo tanto, como decisión, deben preverse entonces en una organización decisiones sobre fines y decisiones sobre medios y coordinarse



---

unas con otras. Esta es la teoría de la organización que ha descubierto la complejidad, la cual ha sido conceptualizada como dificultad del decidir e impone frente a las barreras de la capacidad cognitiva y frente a límites de costos de tiempo, la limitación de las exigencias de racionalidad, pero siempre vistas a las relaciones entre fines y medios, como la relación entre decisiones (Luhmann, 1997).

Ya a la hora de decidir, existe un juego complejo entre comportamientos de un lado y opiniones, actitudes y valores del otro lado, que ponen en duda la estabilidad de las preferencias. Friedberg (1997) plantea que sobre la toma de la decisión se habla de cuatro cosas: (i) las preferencias de quien toma la decisión en un momento dado no son precisas, coherentes o únicas; (ii) estas preferencias no preceden necesariamente la acción, sino que pueden ser posteriores y creadas por la dinámica; (iii) estas no son estables ni independientes de la condición de selección, por el contrario son adaptativas y sumisas a las modificaciones endógenas producidas por la situación; y (iv) no son intangibles, sino que están sumisas a manipulaciones voluntarias e involuntarias, conscientes o inconscientes de quienes deciden.

Así que a la hora de decidir los individuos se enfrentan a situaciones con información incompleta sobre las posibles alternativas para actuar que existen y sobre las consecuencias de cada acción, donde el tiempo es limitado para conseguir más información pero también lo es la capacidad de procesamiento de esta información. Por otro lado, las preferencias cambian a medida que avanza el proceso, lo que dificulta la toma de decisiones y solamente un pequeño número de alternativas será analizado, la mayoría de las veces bajo procesos no estructurados.

Lo anterior lleva al individuo a tomar decisiones con base en el *statu quo*, a repetir acciones que les han funcionado en el pasado, a evaluar el costo de violar las reglas, o a tomar la decisión de no decidir esperando a que las circunstancias cambien o decidan por él, lo que en sí

misma es también una decisión. Bajo este escenario, que puede ser el más probable en muchas interacciones, las decisiones tomadas no serán las óptimas, quizás serán solo satisfactorias, los individuos cometerán errores, pero aprenderán de ellos y en interacciones repetidas los individuos cambiarán sus decisiones por mecanismos de ensayo y error pero se irán acercando posiblemente a sus resultados deseados y seguramente también cambiarán sus preferencias a medida que avanza el proceso y conocen más alternativas posibles que lo satisfagan.

En resumen, tan importante como las reglas definidas, los incentivos y las sanciones, los recursos, la cultura y los hábitos de quienes interactúan en el proceso, está el estudio de las características propias de cada grupo, sus procesos de información y las dificultades que tiene cada individuo para poder decidir, razón por la cual el marco teórico que se utilizará en este estudio es el neoinstitucionalismo que nos permitirá un análisis integrado entre los diferentes elementos mencionados.

---

## 2 Las políticas públicas

### 2.1 Definición

Las políticas públicas, en pocas palabras, son todas aquellas interacciones entre los actores de la sociedad, en los que está presente el Estado, sin embargo su concepto y definición han sido fuente de debate en diferentes periodos de la historia y han cambiado su enfoque varias veces a través del tiempo.

Para Ortegón las políticas públicas son:

Una directriz de pensamiento que guía la acción. Por lo tanto, conllevan un proceso dinámico, participativo y sistémico que presupone objetivos, instrumentos, actores y recursos; sobrellevan una ideología y buscan generar un cambio o transformación, dentro de lo que comúnmente se denomina agenda política. (2008, p. 17)

Según Scartascini:

Las políticas públicas no son meros objetos de elección de un planificador social, surgen más bien de un proceso de toma de decisiones que involucra a una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios. Por lo tanto, el potencial de resultados positivos dependerá de la calidad del proceso de formulación e implementación a través del cual se debatan, se aprueben y se ejecuten. (2012, citado en BID, 2015, p. 17)

Una aproximación para este trabajo podría ser la definición de política pública como la interacción de diferentes actores de la sociedad tratando de solucionar un problema o persiguiendo un objetivo, mediada o quizás impulsada por el Gobierno, que finalmente luego de un proceso de decisión reglamentará unas acciones y las pondrá en marcha para lograr determinados resultados.

Entonces, las políticas públicas son entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones y el medio usado por el Estado en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas del juego, según Roth (2009). Pero durante el proceso de decisión intervienen múltiples fuerzas que llevan a distanciar las intenciones iniciales del legislador de las acciones concretas instrumentalizadas en una norma y más allá la implementación de esta norma, generalmente esta se distancia del objetivo para el cual fue creada debido a diferentes interpretaciones, intereses e incentivos en el momento de la implementación, que se evidencian en el desarrollo de la investigación.

## **2.2 Discusiones a superar**

Aquí se presenta un muy breve resumen de algunas de las discusiones sobre políticas públicas que se encuentran en la literatura, con el ánimo de superar la discusión para el desarrollo del trabajo, teniendo en cuenta que no hay una visión correcta de ver los problemas ni de formular o evaluar las políticas, sino que cada una es una visión diferente dentro de una multiplicidad de enfoques o de lentes y que en determinadas situaciones algunos enfoques o metodologías podrían ser más acertadas que otras.

Para presentar aquí, se seleccionaron algunas discusiones y se organizaron en varias categorías: (i) el ciclo de política pública; (ii) los debates entre los objetivos de la gestión pública y la política pública; (iii) las diferencias entre las investigaciones de evaluación y de implementación; (iv) las posturas contrarias entre modelos *top-down* y *bottom-up*; (v) las discusiones conceptuales entre los resultados y las metas según el lente del investigador; (vi) algunas discusiones sobre las variables y la metodología a utilizar; y, finalmente, (vii) cómo se logra el éxito en las políticas públicas. Para estas discusiones se revisó el texto de Hill y Hupe (2002) quienes realizan una de las más detalladas revisiones del estado del arte sobre

implementación; donde autores como Sabatier, Mazmanian, DeLeon, Lipsky, Kicker, Parsons, Horn y O'Toole presentan sus diferentes puntos de vista. Igualmente, *Guía sobre diseño y gestión de la política pública* (Ortegón, 2012), *El gobierno de los bienes comunes* (Ostrom, 1990) y varios textos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

### **2.2.1 La agenda política y el ciclo de política pública.**

Una de las principales discusiones es si la construcción sí se da en un ciclo que va desde diseño hasta evaluación, o si por el contrario, es una construcción continua que supera las etapas, según Ortegón (2008). Sin embargo, realmente desde que nace la idea de la política pública hasta que se obtienen sus resultados, atraviesa por una serie de pasos que se dan a la par con lo que se denomina como la agenda política, la cual se encarga de superar una serie de obstáculos: (i) de contexto como el presupuesto; la relación entre el centro y la periferia; el consenso sobre las prioridades; la concertación y la participación; (ii) de contenido como la pertinencia, su lenguaje e ideología implícita; (iii) de actores como la confianza, la motivación y la percepción; (iv) de proceso como la forma como se institucionaliza el proceso de interacción; el tipo de canales; el tránsito del centro a la periferia y su retroalimentación; el seguimiento y la evaluación de la política; y su cronograma de acción.

En la primera etapa de diseño se plantean las ideas centrales sobre la visión de la política, sus fines y propósitos, y se delimitan los alcances, los instrumentos, los actores, las restricciones financieras, las metas a lograr y un bosquejo sobre el cronograma a seguir. En la segunda etapa de concertación o negociación con los actores estratégicos se logra el respaldo. En la tercera etapa de ejecución se movilizan todos los recursos para la implementación de la política pública. En la cuarta etapa, de seguimiento, se incorporan la misión, la rendición de cuentas, el aprendizaje y la retroalimentación de la política. Esta última etapa de evaluación generalmente se

dificulta por tres razones: la vaguedad de los objetivos, la relación compleja entre productos y resultados; y la dificultad de comunicación.

Hill y Hupe (2002) plantean que el acto de implementación supondría que con anterioridad exista un paso de formular lo que se necesita y de tomar una decisión. Sin embargo, surgen dos tipos de preguntas; un primer grupo de interrogantes es teórico, como: ¿quién es el formulador?, ¿quién es el decisor? y ¿quién el implementador? El segundo tipo de inquietudes es normativo: ¿quién tiene más poder de los tres?; donde la implementación está siempre conectada a políticas específicas como respuestas particulares a problemas específicos en la sociedad.

Una de las definiciones más influyentes de implementación, según los autores, es la formulada por Mazmanian y Sabatier:

Implementación es la realización de una decisión de política, la cual puede también tomar la forma de una importante orden ejecutiva, que idealmente busca identificar el problema al cual dirigirse, plantear los objetivos perseguidos y en una variedad de vías estructurar la implementación del proceso. El proceso normalmente corre a través de un número de etapas iniciando con el paso por el estatuto básico, seguido por las decisiones de las agencias de implementación, el cumplimiento de los grupos destino de estas decisiones, los impactos deseados y no deseados de estos resultados, los impactos percibidos de las agencias de decisión y finalmente las importantes revisiones o intentos de revisión del básico estatuto. (1983, p. 20, citados por Hill & Hupe, 2002)

Por lo tanto, es una serie de pasos que se alterna con una serie de decisiones y retroalimentaciones en las que constantemente se itera para una construcción no necesariamente lineal, sino acorde a una aguda política en que se reconoce la interacción entre diferentes etapas y se puede hablar de la formación de política, continuamente a través de estas.

### 2.2.2 La gestión pública.

Meny y Thoenig (1992) argumentan que las ciencias sociales han tardado mucho en mirar cara a cara la acción pública por andar rondando tres enfoques de los cuales ninguno permitía comprender los hechos de manera satisfactoria: la teoría de la administración pública, la sociografía de los grupos de presión y el determinismo de los grandes sistemas donde el Estado no tiene un campo de acción, sino que obedece a un sistema dominante, cualquiera que sea. Para comprender este concepto los autores plantean que se debe desconfiar de los postulados generalistas y enfocarse en la hipótesis que se trata de verificar, comprendiendo que la gestión de empresas, aplicada a las políticas públicas, está en camino de descubrir que el conocimiento, el análisis de las situaciones concretas, debe preceder a la acción y que el trabajo público tiene su especificidad; exige una gestión pública de una esencia diferente a la de las empresas, de ahí los desarrollos sobre la función del Estado.

Estos autores también plantean que para la década de 1950 los analistas políticos no se preocupaban por la teoría sino por la práctica, en especial de decidir por aquellos que votaban, y que más adelante los economistas raramente incluían la variable política y todo dependía de la variable económica, de donde surgió la pregunta: *does politics matter?*, seguida de una «guerra de los paradigmas», es decir, de una abundancia de estudios y de polémicas sobre el papel respectivo de los factores determinantes de las políticas públicas, entre los extremos político y económico, que enriquecieron el campo teórico y empírico (Meny & Thoenig, 1992).

Posteriormente, el *welfare State* —o Estado de bienestar— jugó un papel central en el análisis de las políticas. Surgió después de la Segunda Guerra Mundial, entendido como el esfuerzo del Estado para modificar las condiciones del mercado y proteger a los individuos de las consecuencias económicas que podrían afectarlos (Room, 1979, citado por Meny & Thoenig,

1992), y posteriormente visto con una visión más restrictiva, como la realización de los derechos sociales de los ciudadanos después del reconocimiento de los derechos civiles y políticos (Marshall, 1963, citado por Meny & Thoenig, 1992).

Según Hill y Hupe (2002), el desarrollo del estudio y la práctica de la implementación de políticas públicas viene desde la agenda de los años setenta en el contexto de una extensión del Estado de bienestar, la cual creció rápidamente después de la Segunda Guerra Mundial, hasta después de 1973 cuando se descubrió la posibilidad de un *gap* entre las intenciones y los resultados de una política, y una gran parte de la agenda de investigación fue llenada con los estudios de implementación.

Al inicio de los años ochenta, la era Thatcher-Reagan, una política de gran escala de programas de intervencionismo del Gobierno central fue reemplazada con el contractualismo soportado en la llamada Nueva Gestión Pública, donde las entradas del proceso y los resultados de la implementación fueron dejadas al agente administrador con quien el principal hace un contrato específico acordando determinados resultados. Sin embargo, surgieron otros aspectos relacionados con la implementación de políticas regulatorias efectivas y la introducción de la gestión pública fue un lento proceso con muchos opositores.

Aunque en Reino Unido los límites entre la ciencia política y la administración pública, y entre la sociología y la política social, habían sido fuertes, estos se convirtieron en una importante fuente de discusión. La administración pública se enfocó más en la administración que en los valores sociales, en la eficiencia más que en la equidad, en los administradores medios más que en las elites, en las aproximaciones genéricas más que en las prácticas hechas específicamente a la medida de los asuntos públicos, en la administración más que en la ciencia política o la sociología.



---

En 1990, la era del pragmatismo, el paradigma de la gobernanza plantea que el Gobierno central no tiene que hacerlo todo por sí mismo y que hay otros valores relevantes que conectan con el mercado, relacionados al carácter público del Gobierno como la justicia, la equidad, el trato igualitario y otros. El paradigma de gobernanza se enfoca entonces en un modo más horizontal de gobierno en forma de administración de redes, que pueden ser vistas como un proceso externalizado de formación de política en el cual el Gobierno actúa con una variedad de actores públicos y privados, y la construcción de políticas públicas y la toma de decisiones realizada por órganos de una democracia representativa se convierte en menos visible.

Ortegón (2008, p. 17) considera que la distinción entre política, entendida fundamentalmente como la construcción de consensos y la lucha por el poder político, y políticas o actividades de intervención gubernamental, en ámbitos concretos de la sociedad, son válidos y pertinentes en todo lo relacionado con el diseño, la negociación, la concertación, la aprobación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

Entonces, la gestión pública se entiende como:

El conjunto de decisiones y reglas que es necesario adoptar para motivar y coordinar a las personas con el objeto de alcanzar Metas individuales y colectivas; es pública, porque se desenvuelve en el contexto de los fines del Estado dentro de un marco jurídico-político.

(Albi *et al.*, 1997, citados por Ortegón, 2008)

También se puede entender como la capacidad de los actores gubernamentales para llevar a cabo sus propuestas de política o los objetivos de su agenda. Esta capacidad estará en función de la racionalidad, la coordinación y el consenso con el que se ejecuten las acciones públicas. (Ortegón, 2008, p. 24)

Ortegón (2008) recoge los diferentes enfoques teóricos de la gestión pública en varias líneas. (i) El enfoque racional donde el tomador de decisiones evalúa las posibles alternativas de políticas públicas y sus consecuencias y elige la mejor opción; y donde el proceso sucedería por etapas como la formulación, la decisión y la ejecución. Las principales críticas van enfocadas en la falta de información y la complejidad del proceso por muchos intereses y deseos contradictorios. (ii) El enfoque económico donde se definen los objetivos, la población objetivo, los instrumentos y sus restricciones presupuestales; con esto se busca la mejor solución posible para maximizar el resultado. Sin embargo, el enfoque también presenta críticas sobre la racionalidad, la falta de información, donde las preferencias individuales no coinciden con las de la sociedad y donde se presentan los problemas de agencia-principal<sup>4</sup>. (iii) El enfoque positivista donde se reconoce un mundo imperfecto, los problemas y la necesidad de ordenar las preferencias y es una alternativa al modelo de racionalidad central. (iv) El institucionalista que se enfoca en las relaciones entre instituciones y actores; con responsabilidad y restricciones dentro de una determinada arquitectura organizativa.

Así, en conclusión:

La gestión pública incorpora sustancialmente como un todo orgánico varios elementos: incorpora el rol insustituible del Estado para alcanzar el bienestar colectivo y no el de unos pocos; incorpora los fundamentos de la teoría económica para comprender el funcionamiento del mercado; incorpora a las instituciones como cuerpo de la sociedad con reglas, normas y valores; incorpora personas con sus necesidades y preocupaciones y, también, de manera preponderante, incorpora la difícil tarea de coordinar, motivar e incentivar actores para que mediante estímulos, se sumen al logro de determinados

---

<sup>4</sup> En esta teoría hay tres tipos de problemas de información: selección adversa, riesgo moral y no verificación de esfuerzos por parte del Principal (Laffont *et al.*, 2001)

objetivos, con información incompleta y mal distribuida, en el marco legal, político y jurídico que cada sociedad determine. (Ortegón, 2008, p. 28)

### **2.2.3 Investigaciones de evaluación y de implementación.**

En los casos de implementación surgen dos tipos de preguntas: ¿las actividades específicas son implementadas? y ¿tienen estas algún efecto sobre el problema? Esas dos alternativas son definidas como resultados *outputs* y como metas *outcomes*. En principio parece deseable escoger las últimas, sin embargo el objetivo es juzgar las políticas en términos de lo que realmente logran, pero existen varios problemas. El primero es que los resultados pueden ser influenciados por factores que no tienen nada que ver con la implementación de las políticas. El segundo es que la evaluación puede ser un juicio acerca de lo apropiado de la política y no de los resultados de su implementación. El tercero ocurre cuando existe el supuesto de que si el sistema cambia, conllevará a mejores resultados. El cuarto problema surge de los resultados deseados, que pueden no ser compartidos por las partes.

Así, la visión de Hill y Hupe (2002) es que las investigaciones sobre implementación se orientan a mirar los resultados de esta sin necesariamente estar de acuerdo de si son las políticas correctas, mientras que los resultados de la evaluación permitirían una discusión más amplia. De León (1999, citado en Hill & Hupe, 2002) plantea que la diferencia está en lo que pasa entre las expectativas de la política y los resultados percibidos de la política.

### **2.2.4 Las posturas contrarias de los diferentes modelos del *top-down* al *bottom-up*, Hill and Hupe (2002).**

La visión *top-down*, según Ortegón (2008, p. 76), ambiciona transitar la percepción de la política desde su misma escena, pasando por el aparato burocrático y administrativo, hasta los beneficiarios en la escala más baja de la sociedad en el plano territorial e institucional —con sus

actores y beneficiarios— y asume que existe plena articulación e integración entre el decisor y el ejecutor. Esta jerarquía en la implementación puede ser medida y controlada desde arriba, pero los retos que enfrentan tienen que ver con las diferentes capas por las que las ordenes bajan desde la cima hasta que llegan al último nivel, lo que Michael Lipsky (1980, citado por Hill & Hupe, 2002) denomina «*street-level bureaucracy*», donde los mecanismos que ellos utilizan para tratar con ciertas actividades complejas y las presiones sobre el trabajo, efectivamente se convierten en las políticas públicas que ellos implementan. Los empleados de este nivel enfrentan la presión que recae sobre ellos y desarrollan métodos y rutinas de procesamiento, donde ellos creen que hacen lo mejor que pueden con lo que tienen bajo circunstancias adversas y toman decisiones sobre recursos escasos bajo presión. Esto significa que diferentes aproximaciones son necesarias para asegurar la responsabilidad de los implementadores.

El éxito de la coordinación en este modelo dependerá de: (i) la forma como se den las interdependencias entre los niveles, los mecanismos de apropiación que se establezcan, las características de las políticas, los incentivos que se constituyan y las formas de comunicación entre el nivel central con el sectorial, territorial y local; (ii) la fortaleza institucional en los niveles regionales y locales para absorber responsabilidades y funciones; y (iii) la forma como se conciba la descentralización y del tipo de movilización que se genere a favor de las políticas, por parte de los beneficiarios y los grupos objetivo (Ortegón, 2008).

En el otro extremo están los modelos *bottom-up* que plantean la importancia de aquellos sobre quienes recae la política en un proceso de interacción permanente y negociación. Kickert *et al.* (1997, citados por Ortégón, 2008) plantean que los procesos políticos se adelantan en la interacción de un gran número de actores que toma lugar dentro de las redes de actores dependientes entre sí, donde las redes son necesarias para lograr sus metas; en esta vía

---

influyen la regulación, en la cual las reglas y los recursos se forman gradualmente, se solidifican y se modifican. En estas redes los actores seleccionan sus estrategias basados en su percepción de la naturaleza del problema, las soluciones deseadas y aquellos deseos de otros actores.

Adicionalmente, en los retos de la implementación surge la inclinación por parte de los formadores de política a ver los objetivos de la política y los medios proporcionados para su implementación claramente establecidos, sin embargo, los documentos pueden ser vistos por los implementadores en forma menos clara. A menudo la formulación del documento de la política es el resultado de compromisos de diferente naturaleza, es el producto de la lucha política como una respuesta racional o la propuesta de solución a un problema social (Allison, 1969). No es sorprendente encontrar que los implementadores algunas veces tengan dificultad para saber, no solamente cómo implementar una política adecuadamente, sino también qué se va a implementar.

Por esto es importante lograr un involucramiento y una apropiación de abajo hacia arriba que retroalimente el proceso, apropie las herramientas y permita desarrollar redes entre los involucrados.

Finalmente, entre la formulación de las intenciones de la política y la definición de los resultados relacionados a la política, toma lugar un proceso de transformación que está soportado dentro de un rango de vínculos y relaciones verticales y horizontales entre las organizaciones involucradas en la construcción de la política específica. Estos vínculos horizontales se dan entre partidos políticos y organizaciones, entre empleadores y empleados, entre departamentos, entre los mismos niveles de un departamento, y los vínculos verticales se dan, donde hay generalmente

un sistema de relaciones intergubernamentales dentro los cuales la política pública se forma o se implementa.

Como solución, Ortegón (2008) plantea que para lograr una coordinación entre niveles se requiere un Sistema Nacional de Planificación (SNP) plenamente institucionalizado, con un enfoque diferente al tradicional y más acorde con las realidades y los desafíos nacionales, donde primen las cuatro funciones básicas —visión de largo plazo, coordinación, seguimiento y concertación— y no el interés burocrático por una nueva agencia o ministerio. Adicionalmente, que exista en un sistema de multiactores bajo un modelo de acción colectiva y con planificación a diferentes niveles: macro, meso y micro.

### **2.2.5 Las discusiones conceptuales entre los resultados y las metas según el lente del investigador.**

En la práctica, los términos de éxito o fracaso son comúnmente utilizados. Parsons (1995, citado por Hill & Hupe, 2002) utiliza los modelos metafóricos de Morgan sobre los modelos de organización para mostrar que, utilizando diferentes perspectivas, las fallas de una implementación pueden mirarse y categorizarse en diferentes formas. Donde por ejemplo una implementación fallida puede ser vista como un resultado de una pobre cadena de órdenes y de problemas con estructuras y roles —metáfora de la máquina—, como un resultado de las difíciles relaciones humanas del ambiente —metáfora del organismo—, como un resultado de pobres flujos de información o problemas de aprendizaje —metáfora del cerebro—, como un resultado de la administración del conflicto —metáfora de la dominación—, como resultado de la cultura de una organización —metáfora de la cultura—, como un resultado la fuerza del subconsciente —metáfora psíquica—, como un resultado de un sistema de autorreferencia —metáfora autopoiesis—, con un resultado del poder en el proceso de implementación —metáfora del

poder—. Lo importante aquí es que ninguna metáfora *a priori* provee una mejor lectura.

Entonces lo que cada uno relata en su realidad empírica depende del tipo de metáfora que es usada. Esta interpretativa involucra la integración de valores de acuerdo a la metáfora, en la vía en que se mira el mundo.

Por lo tanto, concluyen Hill y Hupe (2002) que hablar de una falla o un déficit en la implementación significa dar una calificación normativa como un resultado de la comparación entre lo que es observado y lo que es esperado, donde este último se define en términos de los valores observados por los actores involucrados en el proceso.

Sin embargo, el énfasis en los resultados debe ir cambiando de la medición de las actividades al impacto que estas actividades generan y, de acuerdo con Ortegón (2008, p. 50) esta transición no es fácil y toma tiempo por cuanto exige entrenamiento, desarrollos metodológicos, marco regulatorio, sistemas de información, métodos de reportes, evaluaciones externas, auditorías y ajustes institucionales. Así la evaluación se debería centrar en: los impactos sobre los objetivos nacionales y sectoriales, los cambios en las condiciones de vida de la gente, los servicios que la política entrega a la población y los costos o las implicaciones financieras de las acciones.

Con base en ello se definen, en el seguimiento y la evaluación, indicadores de impacto o resultados finales, indicadores de efecto e indicadores de producto. Los indicadores de procesos son indicadores de actividades y generalmente se asocian a recursos presupuestarios.

### **2.2.6 Variables y metodología**

Una de las preguntas en la investigación es: ¿qué variables debo usar para realizar la evaluación?, y los principales problemas en la identificación de las variables dependientes se

presentan a causa de la confusión entre las metas, la relación entre los medios y los fines y el éxito en adoptar los medios.

Ortegon (2008, p. 40) resume que en términos de causa y efecto entre los objetivos y los demás elementos, se considera variable independiente a todo elemento, decisión, situación, circunstancia o acción que es causa de la política; variable dependiente a todo resultado, efecto o producto que es producido o generado por la variable independiente y la variable interviniente a todo hecho, circunstancia o fenómeno, endógeno o exógeno, que está presente, positiva o negativamente, durante la ejecución de la política. Hill y Hupe (2002) plantean que una clara visión de las variables dependientes se deriva de dos factores: las características de la política y el alcance de la política. En muchos casos los resultados son utilizados como valores dependientes, por ejemplo, empleo infantil, desempleo, oportunidades de educación, contaminación, nivel de crimen, accidentes. Lo que hace difícil la utilización de estas variables es que estas pueden ser determinadas por otros factores diferentes a la política bajo escrutinio. Las políticas pueden apuntar a los resultados por iniciar una gran variedad de actividades como desarrollar la educación y el entrenamiento, proveeduría oficial y coerción, donde la implementación puede ser juzgada como un éxito en términos de lograr esas actividades, pero puede no tener impacto sobre las variables, por ejemplo, aumentar el número de policías puede que no tenga un impacto en el crimen o incentivar la educación puede que no reduzca el desempleo, etc.

Por otro lado, los autores plantean que las variables independientes pueden ser explicadas en siete categorías: (i) las características de la política; (ii) la formación de la política (*from top*); (iii) los asuntos entre los diferentes niveles o capas en el proceso de transferencia de política (administración pública vertical); (iv) los factores que afectan la respuesta de las agencias: la



implementación, la organización y la disposición que pueden ser divididos entre las características de todas las agencias y los asuntos acerca del comportamiento del último nivel (*front line o street level*); (v) las relaciones interorganizacionales horizontales requeridas para colaborar en la implementación; (vi) el impacto de respuestas desde aquellas que son afectados por la política; (vii) y un más amplio nivel de factores macroambientales.

Sin embargo, muchas políticas públicas son verdaderas cajas negras en el sentido de su abstracción para comprender cómo se obtienen determinados bienes y servicios, cómo intervienen los actores, cómo se emplean determinados incentivos, cómo se corresponden determinadas acciones con los productos y servicios que se anuncian, y cómo interactúan las partes para generar la transformación del entorno y de la población objetivo (Ortegón, 2008, p. 55).

### **2.2.7 Cómo se logra el éxito.**

Para ser exitosos en la implementación de las políticas públicas, debería tenerse en cuenta el impacto que sobre el fenómeno objeto de esta cause su implementación. Varios autores han planteado una serie de características de las políticas públicas: «Una política inteligente sería aquella que cumpla con los requisitos de ser específica, medible, precisa, realista y limitada en el tiempo» (Ortegón, 2008).

Una buena política debería cumplir con los requisitos de ser clara, relevante, económica, monitoreable y adecuada (Schiavo-Campo *et al.*, 1999, citados por Ortégón, 2008).

La política debe mirar cómo se conforman las estructuras y cuál es su alcance, donde se colocaron restricciones explícitas y las circunstancias en las cuales estas estructuras están sujetas al cambio (Hill & Hupe, 2002).

La política debe tomar en cuenta la cantidad de cambio requerido y el nivel de consenso, en un proceso que inicia desde una decisión inicial de política y atraviesa una serie de etapas: definición de política y objetivos; recursos e incentivos disponibles; calidad de relaciones entre organizaciones; características de las agencias de implementación; ambiente económico, social y político; la respuesta de los implementadores involucrando su entendimiento de la política; su respuesta en términos de aceptación eventualidad o rechazo; y la intensidad de esta respuesta (Van Meter & Van Horn, 1975; citados por Hill & Hupe, 2002).

O'Toole (1986, citado por Hill & Hupe (2002) muestra que la mayoría de las publicaciones contienen pocas recomendaciones detalladas sobre cómo implementar políticas públicas y los consejos ofrecidos a menudo no son soportados con investigación empírica o son contradictorios. Sin embargo, autores como Mazmanian y Sabatier (1983, citados por Hill & Hupe, 2002) formulan un conjunto de seis condiciones suficientes para una efectiva implementación: (i) la habilitación de la legislación o de otros mandatos legales claros y consistentes para resolver los conflictos; (ii) la habilitación de la legislación que incorpora la teoría, identificando los principales factores y las causas vinculadas que afectan los objetivos de la política y brindando a los oficiales que la implementan suficiente jurisdicción sobre los grupos objetivo y otros puntos de apalancamiento para lograr potencialmente las metas deseadas; (iii) aplicar la legislación estructural al proceso de implementación para maximizar la probabilidad de que los oficiales que están implementando sobre grupos objetivo se desempeñen como es deseado; lo que involucra asignaciones de agencias con adecuada integración jerárquica, reglas de decisión, reglas financieras y adecuado acceso a soporte; (iv) los líderes de la implementación deben poseer habilidades políticas, administrativas y estar comprometidos con las metas establecidas; (v) el programa está activamente soportado por grupos organizados y por unos

pocos legisladores clave; y (vi) la relativa claridad de los objetivos no está debilitada en el tiempo por la emergencia de políticas públicas en conflicto o por cambios en condiciones socioeconómicas.

Kashnovis, Kanbur y Ostrom (2006) plantean que de acuerdo a su experiencia, han aprendido que un acuerdo institucional sencillo no trabaja a través de diversas áreas de la política y de la misma forma copiar una intervención que trabajó bien un país puede dirigir a un gran fracaso en otro país. Estos autores recomiendan que la implementación de políticas públicas debe incluir: i) Ubicar las políticas cerca de los gobiernos locales o dónde corresponda para influenciar mercados o grupos, pero soportadas en un sistema mayor que les brinde autonomía y retroalimentación especialmente para la solución de conflictos. ii) Mantener un balance entre políticas formales y reglas informales, donde lo formal no implique reemplazar una gran cantidad de reglas informales sino por el contrario ayudar a afinar las existentes. iii) Diseñar la intervención consistente con la capacidad de implementación del gobierno de las personas que pueden apoyar. iv) Una buena medida para saber si la intervención ayuda o no, es mirar la cantidad de personas que tratan de estar fuera de la política o por el contrario de acogerse a esta.

Acorde al BID (2006), las características de una buena política son: (i) estabilidad: cuán estable es la política en el tiempo; (ii) adaptabilidad: cuán ajustable puede ser una política cuando fallan o cambian las circunstancias; (iii) coherencia y coordinación: en qué medida es compatible con políticas afines y en qué medida es el resultado de acciones bien coordinadas entre los agentes que participan en su formulación e implementación; (iv) calidad de la implementación y de la efectiva aplicación; (v) orientación hacia el interés público: en qué medida se orienta hacia el interés público; y (vi) eficiencia: en qué medida refleja una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales.

Ostrom (1990) analiza varios estudios de casos particulares donde actores desarrollaron procesos para la implementación de políticas que les permitieran la administración de bienes comunes y halló que la implementación de una política exitosa debe incluir la definición de los principios de diseño y actuación institucional que regirán la implementación: límites claros y membrecía, reglas congruentes, arenas de elección colectiva, supervisión, sanciones graduales, mecanismos de resolución de conflictos, reconocimiento del derecho a organizarse, empresas concatenadas y desempeño institucional (p. 282).

Adicional a lo anterior, el autor plantea que es relevante: (i) la definición de variables que influyen en los resultados como el número total de personas que influye en las decisiones, el número de participantes mínimo necesario para llegar a un beneficio colectivo, las semejanzas de intereses, la presencia de participantes con un liderazgo sustancial u otros elementos positivos; (ii) la identificación para cada uno de los actores de las variables internas que afectan la elección de estrategias de un individuo: beneficios esperados, costos esperados, normas internas y tasas de descuento; y (iii) la identificación de otros factores relevantes como la información disponible para la toma de decisiones y las situaciones en las que los individuos participan en un esfuerzo de prueba y error para aprender más sobre el resultado de sus acciones y con el tiempo poder evaluar costos y beneficios de manera más eficiente.

Adicionalmente, vale la pena recoger otros elementos planteados por Ostrom (1990) a lo largo de su investigación, que se deben valorar y considerar dentro del diseño de la política: (i) la participación de todos los actores en el diseño de la metodología da cierta legitimidad que mejora las condiciones para una implementación exitosa; (ii) las reglas *statu quo* son el resultado de decisiones pasadas y siempre protegen a algunos individuos y ponen a otros en riesgo, por lo tanto una propuesta de cambio debe estar apoyada por un gran número de individuos para tener

la autoridad de cambiarlas; (iii) el compromiso y la supervisión están vinculados de manera estratégica, por lo que la supervisión produce tanto beneficios privados para el supervisor como beneficios conjuntos para otros; y (iv) en situaciones en las que se proponen cambios, las personas considerarán los beneficios de permanecer con las reglas del status quo.

Finalmente, Ostrom presta mucha atención al papel que juega la cultura en el desarrollo de los modelos y plantea que el investigador debe tener en cuenta que la lección de conducta de un individuo en cualquier situación particular depende del modo como este conozca, considere y evalúe los costos y los beneficios de las acciones así como de la percepción de su vínculo con resultados que también incluyen una mezcla de beneficios y costos y que en cualquier grupo habrá individuos que ignorarán las normas y actuarán de manera oportunista si se les presenta la ocasión (Ostrom, 1990).

### **2.3 Metodologías de análisis, seguimiento y evaluación de políticas públicas**

La importancia de la evaluación de las políticas públicas radica principalmente en tener la oportunidad de corregir, ajustar y aprender, ya sea en una etapa temprana o posterior, que es lo que se debe hacer para mejorar el resultado de las actividades que se realizan, lograr una eficiente asignación de los recursos y alineación de los elementos de la política que permitan generar un impacto sobre el fenómeno que se está atacando.

Vale la pena distinguir entre monitoreo o seguimiento y evaluación. Mientras que el monitoreo es una función permanente cuyo objetivo primario es facilitar a la dirección de los proyectos y a las principales partes interesadas de un programa o proyecto en curso, indicaciones tempranas sobre los progresos o las faltas de los mismos en el logro de los objetivos; la evaluación es una actividad temporal que trata de determinar en forma sistemática y objetiva la

pertinencia, el rendimiento y el éxito de los programas y los proyectos en curso y terminados (PNUD, 1997, citado por Ortigón, 2008).

Ortigón (2008) resume que para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés) la evaluación es una valoración sistemática y analítica del desempeño, que busca explicaciones para poder mejorar oportunamente; mientras que para Weiss (1999) la evaluación es la valoración sistemática de la operación o de los resultados de un programa o política, comparados con un conjunto de estándares explícitos o implícitos, como medio de mejoramiento del programa o la política.

Dentro de los instrumentos que el Banco Mundial menciona como los más frecuentes se encuentran: indicadores de desempeño, enfoques de marco lógico, evaluación basada en la teoría, encuestas formales, métodos de evaluación rápida, métodos participativos, análisis de costo-beneficio, análisis de la eficacia en función de los costos y evaluación de los efectos (de impacto) (Banco Mundial, 2004). A continuación una breve descripción de algunas de estas metodologías de seguimiento.

### **2.3.1 Los indicadores de desempeño.**

Son instrumentos que permiten medir insumos, procesos, productos, resultados y efectos de los proyectos, los programas o las estrategias de desarrollo. Se podrían utilizar para fijar objetivos de desempeño y evaluar los progresos en su consecución e identificar los problemas mediante un sistema de alerta temprana para poder adoptar medidas correctivas. Es un medio eficaz de cuantificar los progresos conseguidos en el logro de los objetivos y facilitar comparativos; sin embargo, si los indicadores están mal definidos, no permiten cuantificar adecuadamente los éxitos conseguidos y si son demasiados indicadores demasiado o sin fuentes de datos accesibles, resulta costoso y poco práctico (Banco Mundial, 2004).

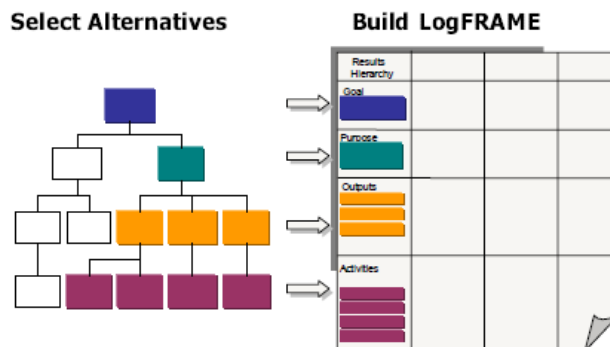
### **2.3.2 El marco lógico.**

Según el Banco Mundial (2004), el marco lógico ayuda a aclarar los objetivos de cualquier proyecto en cada etapa y facilita la identificación de riesgos y las relaciones de causalidad previstas en la cadena formada por insumos, procesos, productos, resultados y efectos. Adicionalmente consigue que las partes interesadas intervengan en todo el proceso de planeación y es un instrumento eficaz de gestión que permite orientar la aplicación, el seguimiento y la evaluación; sin embargo si se aplica con rigidez, inhibe la creatividad y la innovación y debe actualizarse durante la aplicación para que no se convierta en un instrumento estático que no refleja las nuevas condiciones.

Su diseño es una matriz en cuyas filas se diligencian: el objetivo, el propósito, los productos y las actividades de cada producto y en las columnas se registran los objetivos y las actividades; los indicadores que permiten el seguimiento; los medios de verificación o fuentes de información y los supuestos o riesgos para cada nivel de objetivos.

El primer paso es el punto de vista para identificar el nivel apropiado: de quién es el proyecto, cuál es el impacto que se espera sobre el cliente y cuál es el valor agregado de la implementación de los componentes. Su importancia radica en que es la base para definir las responsabilidades.

*The Results Framework provides the causal logic for the first column of the Logframe.*



*Figura 1. Marco lógico.*  
Fuente: Banco Mundial (2004).

En este primer paso se escriben en la primera columna los objetivos de forma clara, como el resultado de lo que se quiere lograr en cantidades, tiempo, calidad; y con una lógica de validación vertical que garantice que existe una relación entre los objetivos para alcanzar la meta principal, que las actividades son suficientes en cada nivel para lograr la meta del nivel superior. En el paso siguiente se detalla en la segunda columna cada uno de los indicadores con los que se validará el cumplimiento de los objetivos, empezando por los indicadores de resultados de impacto en la primera fila y los de cada uno de los propósitos, productos y actividades en las filas siguientes. Por último en las próximas dos columnas se diligencia las fuentes con su proceso y responsables y en la última columna se definen las condiciones/riesgos que deben darse para que se logren los objetivos en cada actividad.



**Use the Logframe collaboratively to:**

- Link with the CAS (1);
- Set project objectives (1-4);
- Define performance indicators (5-8);
- Distinguish between project impact and project deliverables (2 versus 3);
- Define critical assumptions & risks on which the project is based (13-16);
- Define the system for monitoring, evaluation and supervision (9-12);
- Identify the basic Component clusters for implementation planning (4);
- Define resources required for implementation (8).

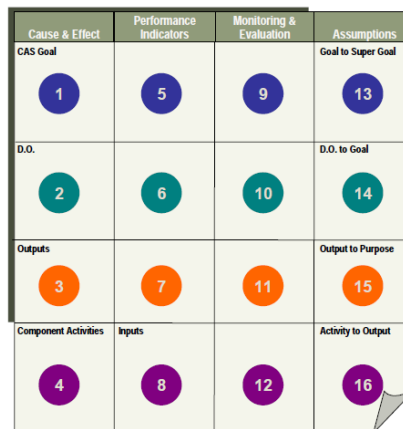


Figura 2. Cuadrantes del marco lógico.

Fuente: Banco Mundial (2004, p. 15).

Cada uno de estos cuadrantes tiene una función esperada, en la que por ejemplo sobre los cuadrantes 4 y 8 se espera se realice la planeación de la implementación y la definición de los recursos. Se presentan varios ejemplos para diferentes sectores con el paso a paso de diligenciamiento y las recomendaciones en el *Logframe Handbook* (World Bank, 2014).

Finalmente, el marco lógico es solo una herramienta que requiere de otras herramientas complementarias para su proceso de planificación como un Work Breakdown Structure (WBS) en el que se descomponen cada una de las actividades, un esquema de actividades críticas, un diagrama de Gantt para especificar tiempos, un esquema de responsabilidades, un cuadro de asignación presupuestal para ejecución y seguimiento, un modelo de gestión e identificación de riesgos, etc.

### 2.3.3 La evaluación basada en la teoría.

Tiene varias semejanzas con el concepto de marco lógico, pero profundiza en establecer cuáles son los factores determinantes del éxito y la forma en que se interrelacionan, para confirmar qué es lo que funciona y qué no para dejar de hacerlo. También ayuda a identificar los

efectos secundarios no deseados del programa y a establecer prioridades entre los temas que se deben investigar con mayor profundidad, sin embargo, si son demasiadas actividades, la tarea puede volverse muy compleja y por otro lado las partes pueden estar en desacuerdo de qué es lo que funciona (Banco Mundial, 2004).

Weiss (1999), quien profundiza este análisis, plantea que muchos programas son difíciles de evaluar porque se basan en supuestos pobremente articulados y enfatiza en la necesidad de mirar en minipasos si en el largo plazo se va a obtener el resultado y a mirar la teoría del cambio en la que se soportan con claridad para mejorar las políticas. Esta teoría enfoca al evaluador a tener una visión de largo plazo —quizás más allá del programa— y a entender los resultados en el corto plazo que serán necesarios para lograr las metas y en el cual los diferentes actores se comprometen. Esta teoría, llamada teoría de cambio o en ocasiones modelo lógico, asegura que no se pierda la dirección, a través de un diagrama visual que detalla relaciones entre iniciativas estratégicas y dos resultados esperados: un mapa y una lista de supuestos del cambio, que juegan un rol relevante en la evaluación. Una de las consideraciones de Weis es que la evaluación se da en un contexto político de presión y, por lo tanto, puede afectar la forma como se enfoca la investigación. Por un lado puede querer mostrar resultados que no permiten el aprendizaje o puede mostrar tantos elementos negativos que ponen en riesgo el programa (Msila and Setlhako, 2013). Un ejemplo de un diagrama de teoría del cambio se presenta a continuación como parte de la iniciativa Yale para fortalecer la enseñanza en escuelas públicas.

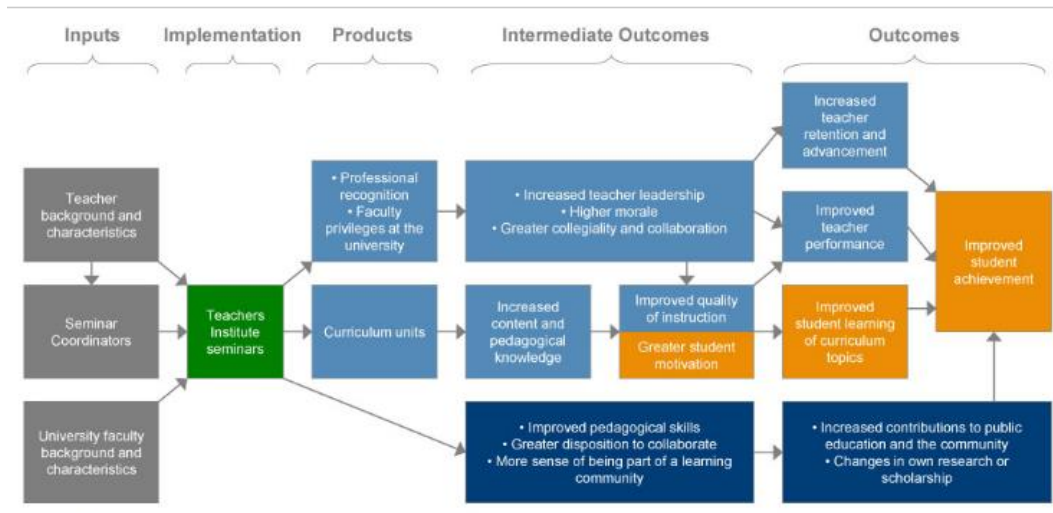


Figure 1: Theory of Change for Teachers Institutes

Figura 3. Teoría del cambio.

Fuente: Kisker (s. f.).

### 2.3.4 Evaluación de impacto en la práctica (Banco Mundial, 2011).

De acuerdo con el Banco Mundial (2004), la evaluación de los efectos es la identificación sistemática de las repercusiones positivas o negativas, deliberadas o involuntarias, en los hogares, las instituciones y el medio ambiente, como consecuencia de una determinada actividad de desarrollo. Entre las evaluaciones de los efectos puede haber desde encuestas por muestreo en gran escala en las que las poblaciones afectadas por los proyectos se comparan con grupos de control, antes y después de los mismos y, posiblemente, en diferentes momentos durante su ejecución, hasta evaluaciones rápidas, en pequeña escala, y evaluaciones participativas en las que los efectos se estiman sobre la base de una combinación de entrevistas con grupos, informantes clave, estudios de casos y datos secundarios disponibles. Estas evaluaciones incluyen la recopilación de información sobre el proyecto y los grupos de control en dos o más momentos, permiten un análisis estadístico más riguroso de los efectos del proyecto y de la contribución de otros factores, razón por la que son evaluaciones muy costosas y toman bastante tiempo. Se consideran cuatro modelos según el Banco Mundial (2004, p. 22):

1. Aleatoria antes y después de la prueba: el diseño contempla la asignación de sujetos en forma aleatoria a un grupo afectado por el proyecto y a un grupo de control en el que se utilizan cuestionarios y otros instrumentos de recopilación de datos en ambos grupos.

2. Semiexperimental con comparaciones previas y *ex post* de la población a la que estaba destinado el proyecto y la de control: el diseño incluye que cuando no sea posible efectuar una selección aleatoria, se elige un grupo de control que se ajuste lo más cerca posible a las características del grupo incluido en el proyecto. Cuando los proyectos se ejecutan en varias fases, los participantes seleccionados para las fases subsiguientes se pueden usar como grupos de control para su comparación con el grupo incluido en la primera fase del proyecto.

3. Comparación *ex post* de un grupo que participe en el proyecto y un grupo de control no equivalente: en el diseño se reúnen datos sobre los beneficiarios, después de ejecutado el proyecto, y se selecciona un grupo de control no equivalente. Se utilizan con frecuencia análisis multivariados para llevar un control estadístico de las diferencias entre las características de los dos grupos.

4. Evaluaciones rápidas de los efectos: en algunas evaluaciones únicamente se estudian los grupos de estudio afectados por el proyecto, mientras que en otros se incluyen grupos de control equivalentes. Se pueden usar métodos participativos para permitir que los grupos identifiquen los cambios producidos por el proyecto, quiénes se han beneficiado y quiénes no, y cuáles fueron las fortalezas y las debilidades del proyecto. Se usa el método de triangulación para comparar la información proporcionada por el grupo con las opiniones de informantes clave y la información que se puede obtener de fuentes secundarias. Se pueden elaborar estudios de casos de individuos o grupos para permitir una mejor comprensión

Las evaluaciones de impacto hacen parte de una tendencia mundial creciente que se caracteriza por un cambio de enfoque de medir los insumos a medir los resultados a través de evidencias, y el principal desafío es identificar la relación causal entre el proyecto, el programa o la política y los resultados de interés. Además, si la evaluación de impacto incluye una muestra de beneficiarios suficientemente grande, los resultados pueden compararse también entre subgrupos de beneficiarios, opciones alternativas de diseño de un programa.

Las evaluaciones de impacto intentan responder a preguntas sobre causa y efecto a través de: (i) preguntas sobre qué está ocurriendo y describe los procesos, las condiciones, las relaciones organizativas y las opiniones de las partes interesadas; (ii) preguntas normativas para comparar lo que está ocurriendo con lo que debería ocurrir; evalúa las actividades y si se logran o no los objetivos<sup>5</sup>; y (iii) preguntas sobre causa y efecto para determinar la diferencia que ejerce la intervención sobre estos (Imas & Rist, 2009, citados por Banco Mundial, 2011).

Con cualquier método elegido se debe responder cuál habría sido el resultado para los participantes en el programa si no hubieran participado y esto incluye complementar con otro tipo de evaluaciones cualitativas como grupos focales y entrevistas, que son útiles en varias etapas: (i) en el diseño con informantes clave para formular hipótesis acerca de cómo y por qué funcionará el programa, y aclarar cuestiones de investigación que deben resolverse; (ii) antes de disponer de los resultados de la evaluación cuantitativa de impacto puede contribuir a que los responsables de políticas comprendan lo que está ocurriendo; y (iii) en la fase de análisis para aportar contexto y explicaciones para los resultados cuantitativos, examinar los casos «atípicos» de éxito o fracaso y dar explicaciones sistemáticas del desempeño del programa observado en los resultados cuantitativos (Banco Mundial, 2011).

---

<sup>5</sup> Las preguntas normativas pueden aplicarse a los insumos, las actividades y los productos.

Uno de los primeros pasos es realizar una cadena de resultados, como la ilustrada por el Banco Mundial (2011) en la Figura 4 que se enseña a continuación y se compone de tres partes: insumos, resultados y supuestos o riesgos que incluyen cualquier evidencia en la bibliografía especializada sobre la lógica de causalidad propuesta y sus supuestos.

Las cadenas de resultados también facilitan el debate en torno al monitoreo y la evaluación, al poner de manifiesto qué información es necesario recoger y qué cambios de los resultados hay que tener en cuenta cuando se evalúa el proyecto. (Banco Mundial 2011, p. 25)



*Figura 4.* Cadena de resultados.  
Fuente: Banco Mundial (2011).

Posteriormente, a la cadena de resultados, se deben formular las hipótesis para la evaluación y seleccionar los indicadores de desempeño a lo largo de toda la cadena de tal manera que sean específicos, medibles, atribuibles a las acciones realizadas, realistas para asegurar que los datos se pueden obtener puntualmente con una frecuencia razonable y a un costo razonable y focalizados en la población objetivo.

### 2.3.5 Metodología para evaluación DNP.

A través del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 2688 de 1994, se comienza a diseñar la estrategia para el mejoramiento de la gestión pública y se crea el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados con el propósito de «introducir una cultura de evaluación al interior de las entidades con el objeto de fortalecer la capacidad gerencial de manejo de la inversión pública» (DNP, 2014, p. 10).

Su enfoque se basa en el modelo de generación de valor público que utiliza la cadena de valor como estructura fundamental para la representación de las intervenciones públicas. La cadena de valor, que es la relación secuencial y lógica entre insumos (4), actividades (5), productos (6) y resultados (7). Sin embargo, los resultados pueden ser influenciados por factores externos (8), lo que hace necesario llevar a cabo mediciones de impacto (9) de la intervención pública para aislarlos.



Figura 5. Cadena de valor.  
Fuente: DNP (2014).

«Sinergia busca medir específicamente las dimensiones de eficacia, efectividad y calidad de la gestión pública en la consecución de los objetivos priorizados por el Gobierno» (DNP, 2014, p. 11). Se especifican tres niveles de uso de la información: (i) operativo, (ii) gerencial y

(iii) estratégico, relacionados respectivamente con la entidad —como unidad ejecutora—, los sectores y las comisiones intersectoriales —como unidades de coordinación operacional—, y el alto gobierno —como responsables de coordinar estratégicamente del accionar del Estado—. Cada uno de estos niveles se define teniendo en cuenta el uso de información generada en cada uno de los eslabones de la cadena, que depende del nivel de incidencia en la toma de decisiones.

Bajo este marco, la construcción del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (Sismeg) incluye una formulación estratégica con base en la cadena de valor que incluye 3 procesos: (i) diagnóstico del problema o condición de interés; (ii) diseño del programa estratégico; y (iii) mecanismos de implementación:



*Figura 6.* Seguimiento a metas.  
Fuente: DNP (2014).

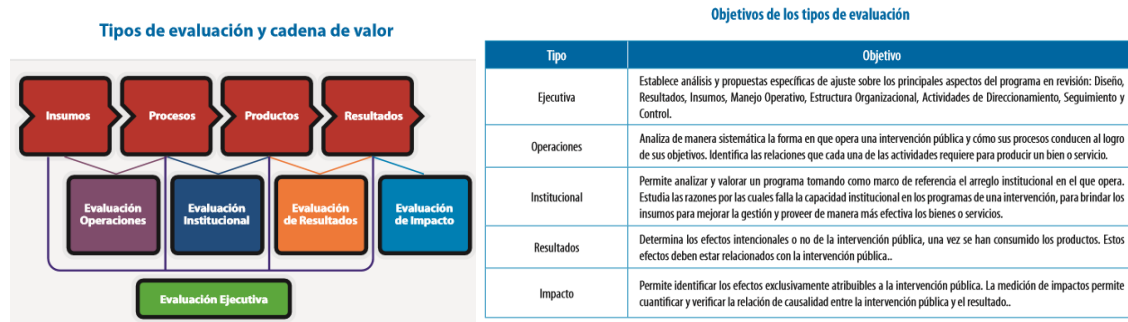
La selección de dichos indicadores se realiza a la luz del esquema de la cadena de valor para que sea posible contar con indicadores de producto y resultado, se define el tipo de acumulación del indicador, la línea base o el punto de referencia a partir del cual se puede medir



el cambio que genera la intervención pública y la meta, la cual es un proceso participativo que responde a dinámicas de negociación y diálogo entre los sectores, los ejecutores y los entes rectores de la política pública. Así, luego de plantear el objetivo, se definen las estrategias o el cómo se va lograr —segundo nivel—, que permiten la definición de condiciones de interés, planes de acción, mecanismos de coordinación, responsables, etc. y orientan el proceso de priorización en la asignación de recursos. Finalmente, las estrategias se materializan en programas —tercer nivel—, que permitirán responder a: ¿cuánto se quiere lograr en el periodo de Gobierno? (DNP, 2014, p. 27).

Una vez fijada la estructura del sistema de seguimiento es necesario definir el esquema organizacional —actores y roles— que permitirá especificar los mecanismos de reporte, validación y uso de la información. Finalmente, los productos del Sismeg son: *Balance de resultados anual*, *Informe del presidente de la República al Congreso de la República*, los tableros de control y la encuesta de percepción.

En lo referente a evaluación de políticas puntuales, el DNP contempla varias fases: (i) selección de la política a evaluar; (ii) diseño de la evaluación; (iii) contratación de la firma consultora encargada de la ejecución; (iv) ejecución de la evaluación; y (v) socialización y uso de los resultados de la evaluación. En la etapa de diseño es donde se identifican los involucrados, se reúnen, se recopila y analiza información relacionada con la política a evaluar, se elabora la cadena de valor de la política, se identifican los cuellos de botella o restricciones que generan fallas en el encadenamiento requerido para alcanzar los objetivos de la política a evaluar y se define el alcance y el tipo de evaluación. Así los diferentes tipos de evaluación contemplan:



*Figura 7. Tipos de evaluación.*

Fuente: DNP (2014, p. 40).

Posteriormente se procede a Definir un cronograma para el desarrollo de la evaluación que contempla las actividades, el producto, el tiempo; se define el recuso y el perfil; se costea, se revisa el diseño, se valida, aprueba y se contrata. Finalmente, se ejecuta y se socializan los resultados.

### 2.3.6 Evaluación de resultados.

Ostrom (2005) plantea una serie de elementos que deben plantearse en la evaluación:

1. Eficiencia económica: es medida por la magnitud del cambio en beneficios netos asociados con una ubicación o reubicación de recursos.
2. Equity: sobre la base de igualdad entre contribuciones individuales a un esfuerzo y los beneficios que de ellos derivan y sobre las bases de las habilidades diferenciales a pagar.
3. Adaptabilidad, resiliencia y robustez: otro criterio que puede ser aplicado a otras teorías es como cambia el comportamiento sobre el tiempo, si los individuos aprenden, se adaptan, mantienen el desempeño de un sistema aun cuando este es sujeto a externas e impredecibles alteraciones.
4. Accountability: si los actores están comprometidos con las reglas escogidas y si pueden verse envueltos en estrategias oportunistas.

5. Conformidad con la moral general: adicionalmente uno podría desear evaluar el nivel de moralidad promovido por un particular conjunto de acuerdos institucionales, si son capaces de hacer trampa, mantener promesas, relacionarse con otros en el largo plazo, establecer procedimientos justos.

Para hacer un análisis detallado de comportamiento esperado, se deben realizar las siguientes preguntas: ¿la situación genera información sustancial acerca de la estructura de la situación misma?; ¿los individuos voluntariamente entraron en la situación para competir por valores, objetivos y resultados tales como ingresos o servicios, ganar una elección, derrotar a otros en deportes?; ¿aquellos que se comprometen en este tipo de situaciones ponen el valor primariamente en no tener el objetivo inmediato de la situación? Si las respuestas a estas preguntas concluyen que la situación es abierta, competitiva y enfocada primeramente en los objetivos de incentivos, entonces usar el supuesto de un egoísta racional es la mejor estrategia. Por otro lado si la situación es un dilema social, el analista debería asumir que los participantes sostienen muchas orientaciones de valores y usan estrategias desde la egoísta hasta la valoración de la verdad, reciprocidad y equidad. El *trade off* es a menudo necesario en el uso del criterio de desempeño de lograr acuerdos institucionales (Ostrom, 2005).

Ortegón (2008) plantea que el proceso de seguimiento y evaluación de las políticas públicas sigue un ciclo, como procedimiento metodológico, que conviene tener en cuenta para que las actividades vayan agregando valor y la secuencia logre un mayor impacto sobre actores, instituciones y la sociedad en general. El ciclo comienza con la preparación que consiste en planificar correctamente las acciones desde un comienzo y donde se responde ¿qué?, ¿cómo?, ¿dónde?, ¿para qué?, ¿con quién? y ¿cuándo?, seguida de la ejecución donde la institución tendrá como grandes responsabilidades las de supervisar, controlar y auditar permanentemente el

proceso. Posteriormente la fase de análisis que implica procesar la información, estandarizar los resultados, sistematizar los logros, reflexionar y extraer conclusiones. Y siguen las fases de retroalimentación, divulgación, socialización de resultados con beneficiarios y partes implicadas; fase de evaluación con empoderamiento a la gente a que se ayude a sí misma y mejore las políticas, utilizando la autoevaluación y la reflexión; fase de incorporación de conocimientos en las instituciones y, finalmente, la fase de desarrollo de capacidades institucionales donde los resultados del seguimiento y la evaluación tienen que tener como desenlace último crear instituciones sostenibles y efectivas, crear compromisos y apoyos políticos alrededor de la política, dar fundamentos técnicos y operativos y establecer enfoques coordinados de trabajo entre los esfuerzos de evaluación y seguimiento del nivel local y regional con el sistema nacional de evaluación.

En conclusión, la finalidad de la evaluación es conocer los desfases entre lo real y lo programado, respaldar la coherencia del proceso de planificación, mejorar la calidad de las políticas y los programas, implantar sistemas de rendición de cuentas, apoyar la coordinación entre una institución y los demás niveles de la administración pública en el plano sectorial, regional y local, ayudar a la democratización de la sociedad y el desarrollo institucional (Ortegón, 2008, p. 243).

### **3 Metodología para el desarrollo de la investigación**

El desarrollo y el resultado de la investigación se presenta en varios capítulos, de acuerdo con lo descrito en la introducción, y en este capítulo se describen los pasos utilizados para el tratamiento de la información y el hallazgo de los resultados. En la Figura 8 se presentan las diferentes actividades en la investigación y su interrelación

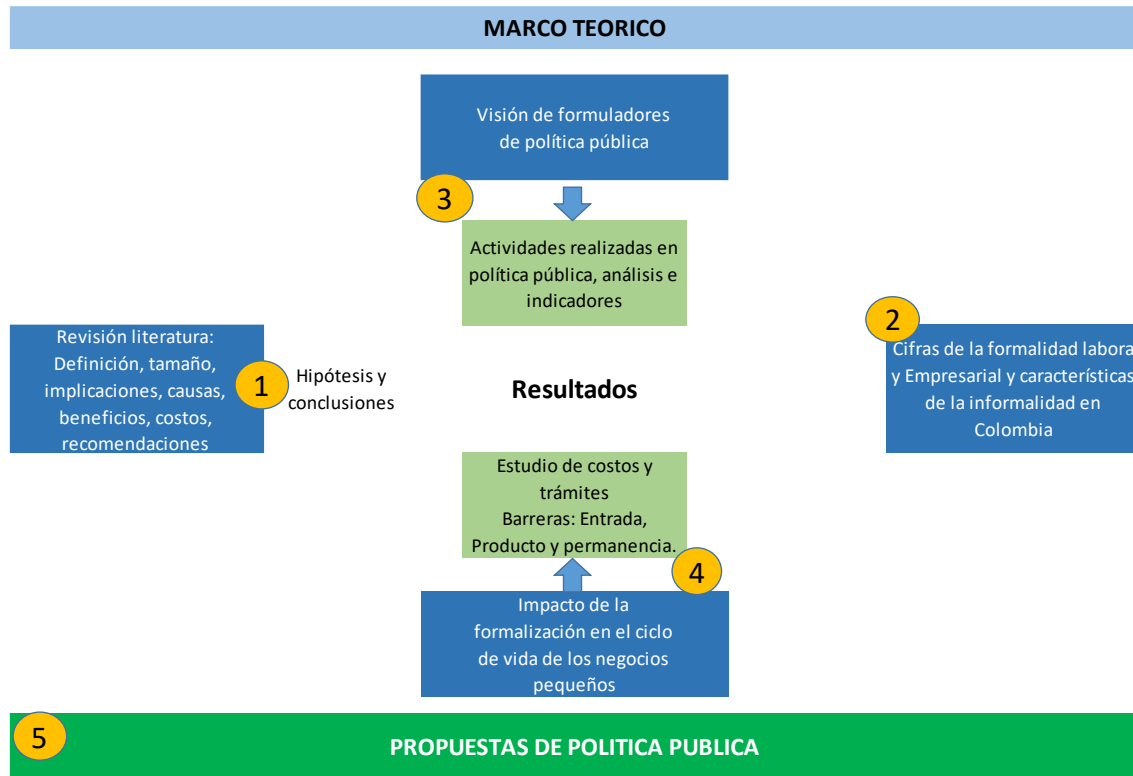


Figura 8. Marco metodológico.  
Fuente: elaboración propia.

### 3.1 Revisión de los principales estudios sobre la informalidad. (Numeral 5)

Con el objeto de definir un punto de partida sobre el conocimiento del tema y sin pretender establecer un estado del arte en la materia, se hace una revisión de los estudios más relevantes de los últimos años sobre informalidad y se traen sus conclusiones y datos relevantes, con una metodología sencilla de cuatro pasos: identificación de documentos, consecución, análisis documental y categorización.

Las categorías se establecieron después de un proceso de selección y agrupación, según la temática y la finalidad del estudio, estas son: (i) cambios en el sector laboral; (ii) definición de informalidad; (iii) tamaño; (iv) implicaciones; (v) características de la informalidad; (vi) causas de la informalidad; (vii) beneficios de la formalidad y la informalidad; (viii) moral tributaria y

carga tributaria; (ix) alineación institucional; (x) inclusión financiera y uso de efectivo; y (xi) recomendaciones de política.

### **3.2 Cifras de la formalidad y la informalidad. (Numeral 5)**

La metodología aquí planteada propone recoger las principales cifras de la informalidad laboral total del país, la formalidad empresarial y las características principales de la informalidad empresarial. Para la informalidad laboral se utiliza la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y el informe de la Misión Rural; para la formalidad empresarial se utilizan las cifras proporcionadas por Confecámaras; y para la informalidad empresarial la encuesta de micronegocios del DANE en la que se cruzan variables con la GEIH.

#### **3.2.1 Pasos para la estimación del porcentaje de informalidad laboral total país a partir de las cifras del DANE.**

En primer lugar se realizó una desagregación de la población total en población en edad de trabajar (PET) que incluye habitantes de 12 años o más en las zonas urbanas; 10 años o más en las zonas rurales; menores y otros. En segundo lugar se desagregó el PET en población económicamente activa (PEA) y población económicamente inactiva (PEI), que incluye mayores de 12 años, estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, rentistas, incapacitados permanentes para trabajar y personas que no les llama la atención trabajar.

En tercer lugar se desagregó el PEA entre desocupados y ocupados, y a este último se le restó la cantidad de empleados informales en las 23 principales ciudades para hallar la población de ocupados del resto país. A esta cifra se aplicó el porcentaje de informalidad estimada por la Misión Rural.

Finalmente, se sumaron la cantidad de empleados informales en las 23 principales ciudades y los informales en la zona rural y este número se dividió sobre el total de «ocupados país» para hallar el porcentaje de «informalidad país».

### **3.2.2 Pasos para la estimación total de la base empresarial, empresas formales e informales, a partir de las cifras de Confecámaras y el DANE.**

En primer lugar se toma la base de Confecámaras de las empresas registradas por tamaño —grandes, medianas, pequeñas y microempresas— y se suma a este último grupo el número de la base de micronegocios del DANE que figura como no registrados. El total corresponde a la base de empresas en el país.

### **3.2.3 Pasos para la caracterización de los micronegocios informales.**

El DANE, en la sala de procesamiento, facilitó las bases de datos para la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2015, de forma mensual para 3 categorías: 13 áreas, cabeceras y resto. Por otra parte, proporcionó la base de datos del módulo de micronegocios para 2015<sup>6</sup>.

En el tratamiento de las bases de datos se añadieron los respectivos diccionarios y los formularios con los cuales se pudo identificar el nombre (código) de las variables y el orden correcto para realizar los cruces. Según el diccionario de la GEIH, el cruce agregado de las bases de datos mensuales de cabecera y resto corresponde al panorama de total nacional.

Dada la definición anterior, se procedió a realizar los cruces<sup>7</sup> respectivos de las bases de datos en el programa STATA (v14) de la siguiente manera: primero se hizo un *merge* de los registros 01, 10, 50, 60, 70, 80, 90 y 95 tanto para cabecera como para resto de los 12 meses respectivamente. Se hacen dos tipos de *merge*.

---

<sup>6</sup> Esta se encontraba anualizada para el año respectivo, mientras que la base 2016 aún no estaba disponible.

<sup>7</sup> Mediante comando «*merge*», el cual hace un cruce de variables de manera horizontal.

El primer *merge*, en donde se hace el cruce de variables llave VIVIENDA-HOGARES, mediante el comando: `*cd "(ubicación de la carpeta con las bases de datos)", *use (nombre de base de datos de registro 01).dta. *merge 1: m DIRECTORIO SECUENCIA_ENCUESTA SECUENCIA_P using (nombre de base de datos de registro 10) y *drop _merge`. Donde DIRECTORIO y SECUENCIA\_P son las variables llave que unen los conjuntos VIVIENDA-HOGARES.

Desde el segundo *merge* en adelante —para registros— se hace el cruce de las variables llave para el conjunto HOGARES-PERSONAS, mediante el comando: `*merge m: m DIRECTORIO SECUENCIA_P ORDEN using (nombre de base de datos de los siguientes registros (50,60...,95)) y *drop _merge`. Donde ORDEN va a ser la variable llave que unirá el conjunto PERSONAS con el de HOGARES.

Al hacer este procedimiento para cada mes quedan dos cruces de los registros (01, 10, 50, 60, 70, 80, 90, 95) para enero, febrero, marzo... hasta diciembre; que corresponden a cabecera y resto (ejemplo: cabecera\_enero, resto\_enero, cabecera\_abril, resto\_abril). Al tener los dos *merge* correspondientes a cada mes, para cabecera y resto, se sigue con la unión para obtener el mes consolidado. Este procedimiento se hace mediante un *append* ya que lo que se pretende es cruzar el número de observaciones y el número de variables ya se ha cruzado en su totalidad con los *merge* anteriores.

Una vez obtenidos los 12 *merges* consolidados, correspondientes a los 12 meses, se procede a hacer el siguiente cruce que nos permitirá obtener el consolidado total de la GEIH para 2015, total nacional. Este cruce se hace nuevamente mediante el comando "*append*", que une los datos de manera vertical, así: `*cd "(nombre de carpeta donde se ubican los merge consolidados`



de los 12 meses), \*use (nombre de merge consolidado para enero), \*append using (nombre de merge consolidado de febrero), \*drop \_merge, \*save (nombre del consolidado enero-febrero).

Este procedimiento se repite hasta tener un consolidado total de enero a diciembre, el cual va a contener el total de observaciones y variables para poderlas cruzar con el módulo de micronegocios posteriormente.

Teniendo el consolidado total de la GEIH para 2015 se hace el cruce ahora con la base de datos proporcionada para micronegocios de 2015. Se realiza de la misma manera, con un *merge*, usando las mismas variables (DIRECTORIO SECUENCIA\_P ORDEN) ya que el módulo de micronegocios está en el conjunto de personas. Una vez hecho el *merge* (m:m) se borra la variable “\_merge”, la cual no necesitamos.

Este último *merge* será el cruce entre el consolidado total de la GEIH y el módulo de micronegocios. Para acotar esta base de datos se creó una variable *dummy* de valor 1 que identifica las observaciones que coinciden con el módulo de micronegocios. La cantidad de datos que quedan con esta *dummy* serán 86.137. Habiendo identificado estas observaciones, eliminamos mediante el comando “keep if (nombre de la variable dummy)==1” las observaciones que no pertenecen a este conjunto.

Teniendo la nueva base filtrada con la variable *dummy*, cuajamos nuestro factor expansión “FEX\_C”, el cual nos dará la cifra proyectada para obtener la segmentación de los 4.6 MM de micronegocios que reporta el DANE. Esto se hace reemplazando la variable FEX\_C que proporciona la base de la GEIH por la que nos arroja la base de Micronegocios. Finalmente consolidada la base Micronegocios con la gran base del GEIH se realizan análisis por lugar de trabajo y sector económico para un conjunto de variables determinadas que permiten identificar comportamientos característicos en cada uno de los diferentes grupos.

### **3.3 Políticas públicas para la formalización (Numeral 6)**

#### **3.3.1 Análisis documental. (Numeral 6.1)**

Como no existe una política pública unificada para la formalización de la economía, a través de consultas a expertos y revisión de literatura se identificaron las principales intervenciones de los últimos diez años en diferentes fuentes como los planes de desarrollo, los documentos Conpes, la política de productividad, la política de ciencia y tecnología, la regulación financiera y tributaria, las iniciativas en inclusión financiera, las políticas para la formalización del empleo, diferentes iniciativas de origen privado y, finalmente, la Ley 1429 de 2010 para la Formalización y Generación de Empleo, con sus diferentes decretos reglamentarios. Con esta información se estructuró un mapa de intervenciones identificando sus respectivas herramientas, para clasificar y descartar las que no aportaban directamente a la formalización y realizar el análisis documental.

A través de la investigación documental, para cada intervención se identificó el espíritu de la intervención, los principales objetivos planteados en cada iniciativa que pudieran tener un impacto directo o indirecto sobre la formalización, la meta —si estaba explícita— y el responsable.

#### **3.3.2 Análisis de las principales intervenciones. (Numeral 6.2)**

Para el análisis de las principales intervenciones, resultado del análisis documental, se construyó una base de datos con cada objetivo identificado en el punto anterior, para registrar allí cada uno de las metas, los resultados y los cumplimientos reportados en Sinergia, con los campos descritos a continuación.

**AÑO:** corresponde al año de sanción de la ley o emisión del documento.

**PERIODO:** corresponde al periodo del PND dentro del cual se publicó la política.

**POLÍTICA:** nombre de la política o la intervención que incluye objetivos asociados a formalizar la economía.

**CATEGORÍA:** se construyeron nueve categorías en las que se clasificaron los indicadores, de acuerdo con el campo de acción que la política promueve (bancarización, competitividad, información, financiación, reducción de trámites, incentivo tributario, formalización empresarial, formalización laboral y vigilancia y control).

**ESTADO:** en este campo se registra el indicador que se encontró con seguimiento en Sinergia —sistema creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND—. Este sistema se ha consolidado en Colombia como una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de políticas públicas. Según la página del DNP, el sistema es liderado desde el Departamento Nacional de Planeación, gestiona el manejo de la información relacionada con la agenda de evaluación, el seguimiento al plan nacional de desarrollo y el afianzamiento de la cultura de gestión pública por resultados en el país y en la región de América Latina.

**OBJETIVO:** describe el objetivo de la intervención registrado en el documento de política correspondiente.

**ENTIDAD:** indica la entidad que aparece mencionada como responsable dentro de la política o en documentos posteriores a esta como en los decretos normativos.

**META:** resume la meta de la intervención descrita en la respectiva política.

**CUMPLIMIENTO:** indica el máximo porcentaje de cumplimiento del indicador reportado en Sinergia durante los periodos de los PND —o NR si no registra—.

**LOGRO:** con base en la columna siguiente de resultados se califica si el indicador se cumplió, no se cumplió o está aún en desarrollo.

**RESULTADOS:** en este campo se registra un análisis cualitativo del estado actual del indicador con base en los resultados obtenidos de las entrevistas con expertos, del acompañamiento al emprendedor en su proceso de formalización, del estudio de costos y de la literatura académica y artículos específicos.

**TIPO:** se clasificó cada indicador de la intervención puntual según el tipo de resultado, de acuerdo con la metodología de Cadenas de Resultado (Banco Mundial, 2011) descrita en el numeral 2 de este estudio (insumo, actividad, producto, resultado de producto y resultado final).

**FUENTE:** generalmente se refiere a Sinergia si tiene seguimiento en esta plataforma —o ND para indicar que no está disponible—.

**Eval INDICADOR:** corresponde a las características deseables que deben tener las políticas para que sean exitosas según la clasificación del Banco Mundial (específico, coherente, medible, realista, preciso, continua, adaptable).

**RANGO CUMPLIMIENTO:** de acuerdo con el cumplimiento reportado en Sinergia, se crearon los rangos de cumplimiento para poder analizar los resultados en forma más eficiente así: 0 %, entre 0 % y 70 %, entre 71 % y 100 %, entre 101 % y 120 % y mayor al 120 %.

**NOMBRE INDICADOR:** corresponde a lo reportado en Sinergia, que coincide con el objetivo planteado en alguna de las políticas analizadas.

**DESCRIPCIÓN:** corresponde a la descripción del indicador en Sinergia en el que incluye su alcance.

**FÓRMULA DE CÁLCULO:** corresponde a la fórmula de calcular el resultado registrada en Sinergia, generalmente incluye el numerador y el denominador.

**METODOLOGÍA:** corresponde a la metodología del cálculo del indicador y su obtención reportado en Sinergia.

**UNIDAD.** indica la unidad en la que se encuentra en indicador como número, porcentaje, millones, etc.

**META:** las columnas de esta categoría indican la meta para el final de cada periodo, así: 2006-2010, 2010-2014, 2014-2018.

**AVANCE:** las columnas de esta categoría indican el resultado real del indicador al final de cada periodo, así: 2006-2010, 2010-2014, 2014-2018.

**CUMPLIMIENTO:** las columnas de esta categoría indican el cumplimiento de la meta planteada por la intervención al final de cada periodo, así: 2006-2010, 2010-2014, 2014-2018.

Posteriormente a la consolidación de la base de datos, se presentan los resultados en el cuerpo del informe para cada categoría analizando la concentración de ciertos tipos de indicadores en ciertos periodos del PND, la calidad de los indicadores frente a las mejores prácticas, el análisis de seguimiento para las entidades responsables de la implementación, el nivel de cumplimiento reportado en Sinergia frente al análisis de resultados según el estado actual de las políticas.

Finalmente se presentan, como resumen de las políticas que no se lograron, la lista de las políticas pendientes por implementar o sin logro evidente con su respectivo análisis de RESULTADOS y, en contraste, los resultados de políticas sin registro en Sinergia, pero implementadas.

### **3.3.3 Evolución de los indicadores de las principales políticas. (Numeral 6.3)**

De acuerdo con las categorías de política planteadas, se clasificaron los indicadores anuales reportados en Sinergia por tipo de categoría y se presentan los avances para todos los años de reporte.

Con base en los resultados de los indicadores, la metodología implica calcular la correlación entre el cumplimiento de las metas de las políticas formuladas y el resultado de los indicadores de formalización de la economía para determinar cuáles políticas han tenido más impacto en el fenómeno estudiado, cuáles un aparente efecto contrario y cuáles ninguna correlación. La metodología que se utilizó fue un análisis econométrico con varios modelos para establecer los coeficientes de las funciones para las variables independientes, cuyo caso son las actividades de las intervenciones de política pública y las variables dependientes que, en este caso, son los indicadores de formalización.

Adicionalmente, se calcularon los coeficientes de correlación entre el crecimiento del PIB y el crecimiento del desempleo; y el crecimiento del desempleo y la tasa de informalidad laboral; sustentado por la literatura académica como una relación directamente proporcional, donde mayor desempleo, mayor informalidad.

### **3.3.4 Ley 1429 de 2010 (Formalización Empresarial y Laboral). (Numeral 6.4)**

En el análisis de la ley de formalización se presentan los diferentes objetivos planteados de acuerdo con las categorías establecidas de financiación, formalización empresarial y laboral, competitividad, incentivos económicos, simplificación de trámites para facilitar la formalización, vigilancia, control y sanción, y sistemas de información. Posteriormente, se resumen los hallazgos de los diferentes estudios disponibles sobre los resultados de la ley: DIAN (2014), Universidad Externado (2011), Galiani *et al.* (2015), entrevistas a expertos y un resumen de los

efectos de la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria Estructural), que deroga los beneficios de incentivos planteados por la ley de formalización.

### **3.3.5 Visión de expertos sobre el problema (Numeral 6.5)**

La metodología utilizada fue la realización de entrevistas abiertas a los diferentes expertos en el tema para recoger su visión de la problemática y la solución. Adicionalmente, se pregunta sobre intervenciones puntuales de política pública en formalización que ha realizado la entidad o en las que ha participado el funcionario y se indaga sobre el espíritu de la intervención, el periodo, el público objetivo, su percepción sobre su éxito y en qué sentido, y la razón de tal resultado. Sin embargo, la investigación es limitada en alcance dado el acceso solo a algunos de los funcionarios y la baja disponibilidad de tiempo, ya que un análisis más completo debería indagar sobre la forma en que se fijaron los objetivos, el tipo de seguimiento que se realizó, las fuentes de información, el peso de los resultados y para quién, la alineación de las intervenciones con otras entidades o departamentos, la forma de despliegue de la estrategia en los ámbitos sectorial y territorial, los instrumentos que se utilizaron, los recursos que se destinaron durante la implementación y si cambiaron las prioridades en el tiempo, entre otras.

La etapa de identificación de contactos relevantes asociados con las diferentes etapas de la política es quizás la más compleja, más aún identificando el despliegue a los diferentes territorios y la coordinación de actividades entre múltiples instituciones del Gobierno y actores privados. La metodología utilizada fue la de Ortega (2008) que plantea una identificación de todos los actores: los más interesados, los beneficiados, los afectados, los indiferentes, los que aportan y los que se oponen. Y se pueden categorizar de acuerdo con sus funciones: políticas, financieras, institucionales, sociales, divulgativas, controladoras, reguladoras, productivas, tecnológicas, físicas, culturales o de supervisión; y se les puede asignar una ponderación

cuantitativa e incluso cuantitativa mediante una sencilla escala de alta, media o baja importancia. También se debe identificar el poder que el actor posea para afectar positiva o negativamente la política y las alianzas que se realicen entre sector público, sector privado y sociedad civil<sup>8</sup> (Ortegón, 2008, p. 133). La metodología utilizada para la identificación de actores se presenta en la Figura 9.

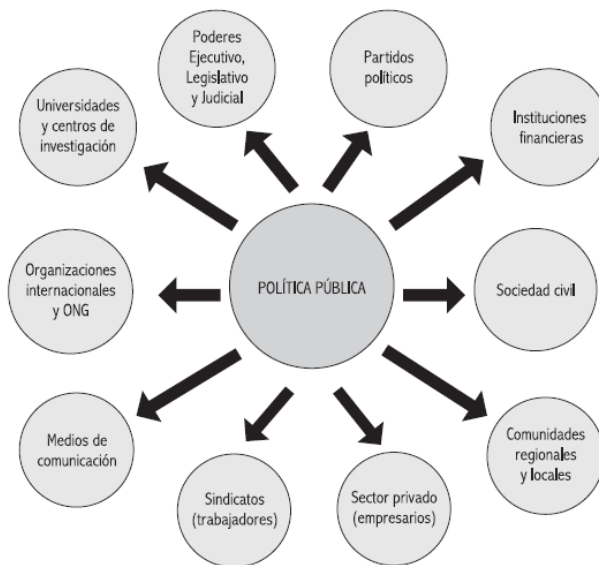


Figura 9. Herramienta de identificación de actores en políticas públicas.  
Fuente: (Ortegón, 2008, pp.133).

Finalmente, los resultados de la entrevista a los actores en los diferentes niveles de varias instituciones se tabularon, confrontaron y categorizaron para poder concluir sobre los resultados frente a las hipótesis inicialmente planteadas. El objetivo es identificar la visión del problema en la forma más resumida posible y encontrar las coincidencias entre entidades actores formuladores de políticas públicas y también las diferencias.

<sup>8</sup> Sector público: poderes públicos (ejecutivo, judicial y legislativo), instituciones públicas, universidades, centros de desarrollo e investigación estatales, burocracia, entre otras. Sector privado: empresas, instituciones financieras, trabajadores, universidades privadas y centros de desarrollo e investigación, entre otros. Sociedad civil: asociaciones, juntas administradoras, clubes, organizaciones no gubernamentales, agregaciones, fundaciones, comités, iglesias, sindicatos, colegios profesionales, organizaciones locales, entre otras.



### 3.4 Estudio de Costos y barreras para formalizar un negocio, caso de estudio. (Numeral 7)

Este proceso, quizás el más revelador del estudio en términos de evaluación de la política desde la visión de quien toma la decisión de formalizarse, es el acompañamiento en el proceso de formalización a un emprendedor de un pequeño negocio, catalogado como microempresa del sector comercio que inicia siendo formal para aprovechar los beneficios que se pueden obtener y estructura su negocio con base en este escenario. El negocio hace parte del sector comercio que representa el 40 % de las empresas registradas ante las cámaras de comercio.

El objeto del acompañamiento que duró siete meses tenía por objetivo (i) registrar el proceso de formalización con tiempos, salidas, satisfacción; (ii) cuantificar los costos de la formalización; (iii) medir el impacto en el flujo de caja en las diferentes etapas del ciclo de vida, de la decisión de formalizarse frente a otras alternativas; y (iv) comprobar el aprovechamiento de los beneficios de ser formal.

1. Entender las diferentes interacciones en el proceso de formalización en cada una de sus etapas, las barreras existentes a pesar de las políticas públicas, registrar la percepción del individuo en cada momento, su proceso de toma de decisión e identificar los tiempos. Las actividades desarrolladas son:

- Diseñar una metodología sencilla de registro de actividades, proceso y tiempos. El formato permite registrar fecha de realización, nombre oficial del trámite, actividad realizada, describir el proceso con sus entradas en términos de requisitos y salidas en términos de documentos o logros.

TRAMITES Y ACTIVIDADES			PROCESO (Norma ISO 9000)			FUENTE INFO				TRAMITE			
Fecha de trámite	Trámite realizado	Actividad	Proceso	Entradas (Requisitos)	Salidas (Resultado)	Repro	Info	Canal	Calid	Tipo	Entid	Canal	Calid
						pro	preli	Info	ad	entid	ad	Entid	ad

Figura 10. Formato de registro actividades.

Fuente: elaboración propia.

El registro del proceso se realiza acorde con la definición de proceso de la Norma de la Organización Internacional de Normalización, ISO 9000 de 2015, en la que se define como proceso: «El conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, que utilizan las entradas para proporcionar un resultado previsto». Igualmente, requisito se define como: «Necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita u obligatoria» (Icontec, 2015, pp. 16- 17).

- Clasificar los diferentes trámites en los conceptos mencionados por el DNP en la entrevista de los TIPOS DE FORMALIZACIÓN a desarrollar en el próximo Conpes: (i) formalización de la entrada a donde pertenecen las actividades de registro de la empresa y de sus empleados; (ii) formalización de producto, entendido como todas las normas que se deben cumplir bajo los estándares regulatorios del producto a ofrecer; y (iii) formalización de permanencia que incluye todas las actividades que deben realizarse para cumplir las diferentes normas, abarcando las de producto, de renovaciones, laborales y tributarias.

Como resultado se desea obtener el costo y el esfuerzo de entrar a la formalidad, cumplir con todos los requisitos y mantenerse.

- Registrar TRÁMITES Y ACTIVIDADES realizados en el acompañamiento: (i) fecha de trámite; (ii) trámite realizado; (iii) la actividad específica; (iv) la fuente de donde se obtuvo la información preliminar para realizar la actividad; (v) la satisfacción del cliente sobre la información obtenida; (vi) la entidad donde se realizó la actividad; (vii) el canal utilizado; y (viii) La satisfacción del cliente de la atención en el canal.

Bajo la definición de la norma ISO 2015, la satisfacción del cliente es la «Percepción sobre el grado en que se han cumplido las expectativas de los clientes. Puede que la expectativa del cliente no sea conocida por el propio cliente, hasta que el producto o servicio se entregue» (Icontec, 2015, p. 35).

Bajo este marco, se propone una metodología de calificación en escala de 1 a 5, donde 5 es excelente, 4 es buena, 3 sirve, pero es incompleta, 2 es deficiente y requiere reprocesos o sobrecostos y 1 no existe o no es proporcionada. Ideal para complementar el estudio sería contar con las estadísticas de quejas de las entidades que el documento considera como «un indicador de baja satisfacción del cliente, pero la ausencia de las mismas no implica necesariamente una elevada satisfacción del cliente» (Icontec, 2015, p. 35). Sin embargo, estas no están disponibles para esta investigación.

Como resultado se desea obtener el número de trámites, la cantidad de entidades involucradas el número de interacciones, la cantidad de reprocesos y la satisfacción de la información y del proceso para el emprendedor.

- Registrar el proceso de cada actividad realizada bajo el concepto de la norma ISO: (i) resumen del PROCESO realizado; (ii) ENTRADAS o requisitos; y (iii) SALIDAS del proceso o resultado, como certificados, comprobantes, etc. Como resultado se desea obtener el número de requisitos, la cantidad de visitas a oficinas, los documentos exigidos y los resultados de los trámites realizados.
- Registrar los tiempos en minutos para cada una de las actividades clasificados en: (i) tiempo de espera en entidades luego de recibir el turno; (ii) tiempo de atención del funcionario después de ser llamado; (iii) tiempo de preparación que incluye el

tiempo investigando, diligenciando los formularios y leyendo las condiciones o los requisitos; y (iv) tiempo de desplazamiento hacia los sitios físicos de las entidades ya sea a pie o en transporte público.

- Registrar el proceso de toma de decisión identificando: (i) las aparentes barreras o facilitadores en cada actividad y trámite; (ii) la percepción durante o al finalizar la actividad encabezada con un sentimiento que posiblemente orientó la decisión; (iii) la decisión tomada si la hubiere; y (iv) las oportunidades de mejora, que básicamente son el resultado de una reflexión entre el emprendedor y el investigador de cómo sería un proceso ideal que facilitara las actividades de formalización.

2. Registrar los costos de las actividades clasificados en: (i) costo del trámite correspondiente al pago del mismo en las entidades correspondientes; (ii) costo del tiempo correspondiente al número de minutos gastados por el costo por minuto de un salario del emprendedor en su rol administrador, que para el caso de estudio son 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMLV); (iii) costo de la actividad correspondiente al desarrollo de la misma como impresiones, fotocopias, transporte público (\$2.200 por trayecto) y requerimientos específicos solicitados por las entidades o en los que se debe incurrir para cumplir la norma. Al igual que para el tiempo y las actividades, los costos se clasificaron en costos de entrada a la formalización, costos de producto y costos de permanencia.

- En la metodología de cuantificación de costos utilizada, se plantea registrar únicamente los costos marginales de la formalización frente a la decisión de no formalizarse acogiéndose a lo mínimo necesario para operar. Por ejemplo, en el sobre costo de impuestos en montaje se registra el mayor valor pagado frente a la

cotización recibida de proporcionar los bienes sin factura, en el cumplimiento sanitario solo se registra el mayor valor pagado en elementos en cumplimiento de la norma frente a otras cotizaciones de elementos de igual capacidad de operación, pero con diferentes características.

- Para el pilar de permanencia, se calcula el sobrecosto de la nómina formalizada en todos sus componentes, frente al salario mínimo con auxilio de transporte y adicionalmente la carga tributaria frente a una condición de informalidad.
- Los costos de la formalidad laboral se liquidan con base en la norma correspondiente, Decreto 2210 del 30 de diciembre de 2016 para las horas extras y auxilios y Código Sustantivo del Trabajo para los demás conceptos. El sobrecosto estimado obedece exclusivamente al costo marginal de cancelar el factor prestacional por encima del salario base y no incluye el valor de las horas extra realmente pagadas.
- Los costos de la formalización tributaria se liquidan con base en lo dispuesto en el Decreto 2201 del 30 de diciembre de 2016 y los costos de la bancarización son el resultado de la selección de una oferta entre varias en el mercado.
- La elaboración de los estados financieros se realizó para tres años en forma mensual de acuerdo con las normas contables vigentes y se acogen los conceptos presentados por la Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica (Acodrés) para mantener un validador de los indicadores financieros para diferentes tamaños de negocio. Sin embargo, la dificultad radica en que el objetivo del estudio es proporcionar indicadores de la operación de los mejores negocios como una guía para que otros restaurantes se comparen y, por lo tanto,

elimina del estudio aquellos negocios que dan utilidad menor al 5 % y los que dan pérdida. La dificultad para usar los indicadores de los mejores negocios es que se aleja de la realidad del promedio y deja aquellos que han podido superar todas las barreras, por eso diseñar unas sensibilidades sobre estos indicadores podría ser adecuado.

- Así se construye el estado de resultados, el balance general y el flujo de caja bajo la metodología de fuentes y usos.
- El modelo de proyección financiera está elaborado en función de variables de entrada del modelo de producción del negocio como número de platos, precios, costos unitarios de materia prima y como resultado se obtienen las cuentas en millones y la respectiva contabilización de los costos y márgenes variables, margen después de personal, ebitda (ingresos antes de intereses, impuestos, depreciación y amortización) y utilidad final.

3. Identificar los puntos de equilibrio en las diferentes etapas de su ciclo de vida para estimar el peso de la formalidad. Para esto se procedió a:

- Desarrollar un modelo financiero para las firmas que permitiera registrar y proyectar sus ingresos, gastos y flujos de caja, de acuerdo con el escenario esperado según las expectativas de entrada al negocio. Podría decirse que el modelo goza de cierto grado de sofisticación, al incluir un módulo de endeudamiento y excedente automático operado a través de macros que calcula el interés a pagar en la medida en que demanda recursos y usa los recursos disponibles hasta agotar los activos y se endeuda automáticamente sin límite. Adicionalmente cuenta con un módulo de personal que calcula automáticamente

todos los requerimientos de ley, una formulación tributaria que calcula las provisiones y los pagos de renta y alertas de conciliación contable básica como  $\text{activo} = \text{pasivo} + \text{patrimonio}$ , fuentes – usos = 0, indicadores unitarios y validadores de crecimiento, y otros para garantizar consistencia en las proyecciones.

- Medir el impacto de la formalización del negocio separando los conceptos exclusivos asociados a la formalidad de entrada de producto, laboral y tributaria de los conceptos mínimos para operar un negocio de las características del caso de estudio.
- Estimar la presión de la formalización sobre la demanda de recursos en la etapa temprana de arranque de un negocio y en diferentes etapas del ciclo de vida del negocio teniendo en cuenta los costos fijos y las variables de la decisión. La metodología se desarrolla con base a las etapas planteadas por Churchill y Lewis (1983).
- Cuantificar los costos de su proceso de decisión *ex-post* y compararlos frente a la información con la que tomó su proceso de decisión para validar que si la información hubiera estado disponible, la decisión habría sido la misma. La metodología contempla un relacionamiento permanente con el emprendedor incorporando elementos establecidos por Ostrom (2005): los recursos disponibles, la pertinencia de las reglas y su efectividad, vínculos acción resultado, costo-beneficio de las recompensas y las sanciones, los valores intrínsecos atados a una recompensa externa o sanción como felicidad, pena, arrepentimiento y culpa, son valores intrínsecos negativos, y orgullo, por ejemplo, es positivo.

4. Valorar el aprovechamiento en la práctica de las ventajas de la formalización promulgadas por el Estado, en la que se acompañó a la microempresa en actividades como la solicitud de crédito para capital de trabajo y acceso a otros beneficios.

Con base en lo anterior la idea es proponer unas bases lógicas de política pública de formalización que permita a las microempresas pagar la formalidad y alcanzar a ser productivas antes de que mueran.



## **4 Revisión de principales estudios sobre la informalidad**

En este capítulo se presenta el resultado de la revisión de la literatura sobre el tema de informalidad y se categoriza de acuerdo con los temas tratados en los diferentes estudios para lograr un contexto particular como punto de partida para la investigación. Las categorías definidas de acuerdo con la metodología planteada en el numeral son: (i) cambios en el sector laboral; (ii) definición de informalidad; (iii) tamaño de la informalidad; (iv) implicaciones de la informalidad empresarial y laboral; (v) características de la informalidad; (vi) causas de la informalidad; (vii) beneficios de la formalidad y la informalidad; (viii) tributación y moral tributaria; (ix) alineación institucional; (x) inclusión financiera y uso de efectivo; y (xi) recomendaciones en términos de política pública.

### **4.1 Cambios en el sector laboral**

La regulación ha sido numerosa y cambiante, y, por lo tanto, solo se mencionan algunos de los cambios más relevantes que se dieron según la literatura en 1990, 1993, 2002 y 2010 para tener un contexto de la situación actual.

Los cambios de 1990, según Bernal (2005) fueron: (i) la eliminación de la retroactividad y «doble retroactividad» del pago por cesantías con la introducción de una contribución mensual de 9,3 % del salario básico por parte del empleador que se destina a un fondo de cesantías al final de cada año laboral, combinado con el hecho de que las deducciones parciales serían acreditadas al empleador en términos reales; (ii) la ampliación de la definición legal de «justa causa» y el incremento de los costos de despido para trabajadores con más de diez años de antigüedad a la vez que se eliminó su derecho a solicitar reintegro; (iii) la introducción de contratos laborales por menos de un año y renovables hasta tres veces bajo los mismos términos; (iv) la creación del «salario integral» para trabajadores con remuneraciones superiores a 10 salarios mínimos; y (v)

la aceleración del proceso de despidos masivos. Existe evidencia de que los efectos de estas reformas fueron positivos, pero moderados, donde la tasa de desempleo descendió de 12 % a menos de 8 % entre 1990 y 1994; la tasa de formalidad cayó de 47,5 % a 45% durante el mismo periodo y el crecimiento de la productividad del trabajo mostró una recuperación modesta a comienzos de la década pasada (Bernal, 2005, p. 300).

No obstante, Kugler (2000) argumenta que las reformas de 1990 que redujeron los costos de despido pueden haber contribuido con un 10 % de reducción en el desempleo, sin embargo, también pueden haber profundizado la caída en el empleo formal. Kugler (2003) argumenta que la subida en los impuestos a la nómina en Colombia fueron superiores al 10 %, pasando de 41 % a 51,5 % entre 1989 y 1996 y dado que únicamente de 1,4 % a 2,3 % de los impuestos fueron trasladados a los trabajadores, el resto ocasionó una disminución en el empleo formal entre 4 % y 5 %. Igualmente, Cárdenas y Bernal (2003, citado por Bernal, 2015) encuentran similarmente altas elasticidades salariales que sugieren que el aumento en los impuestos laborales puede haber llevado a una disminución sustancial en la demanda laboral (Perry *et al.*, 2007, p. 121).

Adicionalmente, se presentó una recesión económica sin precedentes entre 1996 y 1999 con el nivel histórico más bajo de -4,5 %, donde se elevó el desempleo hasta el 20,5 % en el año 2000 (Bernal, 2005, p. 300).

Posteriormente, en 2002, los principales elementos de la reforma fueron: (i) creación de subsidios en dinero y especies y planes de capacitación para los desempleados; (ii) subsidios al empleo, recursos de crédito para empresas pequeñas y medianas y exención de impuestos parafiscales para empresas que empleen individuos de grupos vulnerables y estudiantes; (iii) introducción de contratos de aprendices que permitió a las firmas contratar «aprendices» a salarios inferiores al salario mínimo legal, 50 % durante la fase lectiva y hasta 75 % en la fase

práctica, y las eximió de los impuestos parafiscales durante el período de entrenamiento.

Adicionalmente, se estipuló la obligatoriedad de contratar aprendices para empresas que ocupen mínimo 15 trabajadores o el pago de una cuota destinada a financiar las actividades del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena); (iv) se amplió la jornada de trabajo ordinario, se redujeron marginalmente los sobrecargos para el trabajo durante festivos y dominicales, y se disminuyó la indemnización por despido sin justa causa para trabajadores de diez o más años. Este período posreforma coincidió con una fase expansiva del ciclo económico, sin embargo, la evidencia indica que tuvo un efecto positivo sobre algunos indicadores del mercado laboral (Bernal, 2005, p. 300). Finalmente, en este año se ordenó la creación del Fondo Emprender para promover nuevas empresas a través de capitales semilla (art. 40), el sistema Nacional de registro laboral (art 42), y la conformación de una Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de Generación de Empleo (artículo 45, Ley 7789 de 2002).

En 2010, la Ley 1429 pretendía crear un nuevo incentivo para la creación de unidades nuevas de empresa que generaran empleo y formalizar empresas existentes lo que mejoraría las condiciones de los trabajadores a través de exenciones tributarias graduales durante los primeros años. Adicionalmente, crear oportunidades de empleo para jóvenes, personas con discapacidades y habitantes de regiones especiales en el que las empresas podían descontar de sus declaraciones el pago de las prestaciones. Sin embargo, como se analizará en el numeral 6 la reforma tributaria de 2016 derogó los incentivos a la creación de empresas.

Ya en 2012, la reforma tributaria creó la Contribución Empresarial para la Equidad (Cree) con el fin de sustituir la carga parafiscal asociada a la contratación de mano de obra, y generar para el Sena y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) una fuente de financiamiento diferente, ahora proveniente de las utilidades de las empresas (Martínez, *et al.*,

2015). Esta reforma, según Fernández y Villar (2016), redujo las contribuciones a la nómina pagaderas por el empleador de 29,5 % a 16 % y las sustituyó con un impuesto a las utilidades (Cree) lo que redujo la tasa de informalidad dentro de los trabajadores beneficiados por la reforma entre 4,3 y 6,8 puntos porcentuales (p. p.), lo que implica una reducción en la tasa de informalidad entre 2 y 3,1 p. p., teniendo en cuenta que los trabajadores afectados por la reforma son tan solo 45 % de la población ocupada.

En 2013, el Decreto 2616 estableció normas para vincular a los sistemas de pensiones, riesgos laborales y subsidio familiar a los trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, y dictó disposiciones tendientes a formalizar a los trabajadores informales. La Ley 1636 de 2013 (Protección al Cesante) estableció: (i) el Servicio Público de Empleo como coordinador entre la oferta y la demanda de trabajo; (ii) capacitación general en competencias básicas a desempleados; (iii) creación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), como fuente de recursos; y (iv) las cuentas de cesantías de los trabajadores, como fuente limitada y voluntaria para generar un ingreso en los periodos en que la persona quede cesante. Adicionalmente, a través de las cajas de compensación se prestan los beneficios hasta por seis meses.

En los últimos años, dentro de los programas orientados a los menos favorecidos en Colombia se encuentran en pensiones: el Programa de Subsidio al Aporte a la Pensión (PSAP) que consiste en la ayuda, por parte del Gobierno, del pago de la cotización a diversos grupos como los independientes informales, los discapacitados, las madres comunitarias y los desempleados. Si las personas logran los requisitos de permanencia representada en un número mínimo de semanas cotizadas y de edad, esta alternativa conduce a los mismos beneficios del régimen contributivo en pensiones. Sin embargo, la baja efectividad del PSAP, en particular, y la

baja cobertura del sistema pensional en general llevaron a la creación de los beneficios económicos periódicos (Beps), donde se permite que las personas aporten, de forma voluntaria y en el monto que prefieran, a un sistema de ahorro que al final de la vida se puede traducir en un ingreso monetario vitalicio. El monto de este ingreso depende de los ahorros obtenidos, los cuales son complementados con un subsidio (puntual) del Estado cuando las personas pertenecen a los estratos bajos y medios de la población: niveles 1, 2 y 3 del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén) (Merchán, 2015, p. 162).

Kashnovis, Kanbur y Ostrom (2006) plantean que dada la dicotomía en el discurso entre formal e informal se debería tener una clara definición de los conceptos y por el contrario no existe tal cosa, pero resaltan dentro de la cantidad de definiciones que la economía informal es aquella que está fuera del alcance de los diferentes niveles de gobierno y por el contrario la formal está bajo su alcance.

#### **4.2 Definición de informalidad**

El concepto de informalidad es muy amplio en la literatura y ha cambiado a través del tiempo, incluye dos grandes temas que generalmente se estudian por separado pero que están altamente correlacionados, la informalidad empresarial y la informalidad laboral, sin embargo el factor común en todas estas definiciones es el no cumplimiento de las normas legales de un país.

Mejía y Posada (2007) argumentan que el concepto de informalidad ha cambiado a través del tiempo y en relación estrecha con el desarrollo de la literatura sobre los determinantes y las consecuencias de la informalidad. Una primera generación de trabajos puede asociarse a una cierta definición de informalidad ligada a situaciones de pobreza, marginalidad, subempleo, etc. La segunda generación de trabajos, impulsados por los análisis pioneros de Hirschman (1970), Mincer (1976) y De Soto (1989) (citados por Mejía y Posada, 2007) comienza a desarrollar una

definición de informalidad asociada al desobedecimiento de normas estatales en materias económicas. Posteriormente, el Banco Mundial (2007, citado por Mejía y Posada, 2007) aborda el tema bajo una perspectiva que intenta combinar los enfoques de la informalidad como una estrategia de optimización asociada a la evasión de normas de costoso cumplimiento, un enfoque utilizado de manera intensiva para examinar el caso de empresas.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se distinguen por lo menos tres conceptos relacionados con empleo e informalidad: (i) el sector informal —forma original que adquirió el tema—, empresas no registradas bajo las formas específicas que exige la legislación vigente en el país, ya sea en el ámbito comercial, fiscal, laboral o administrativo; (ii) el empleo informal se refiere a aquellos empleos que tienen escasa o nula protección social y se encuentran en el sector informal: autoempleo, familiares no remunerados y asalariados en el sector informal y en el formal sin protección social; (iii) la economía informal hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto según la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, de la Conferencia Internacional del Trabajo (2002).

La OIT afirma que el sector informal y el empleo informal son dos fenómenos distintos que obedecen a distintas causas, por lo que deben ser tratados por separado y no ser confundidos (OIT, 2015, p. 27). Sin embargo, la mayor proporción del empleo informal se origina en el sector informal.

Quizás la regla más dicente en el sector informal es estar registrado en cámara de comercio y venir renovando su afiliación anualmente, pero hay otras condiciones adicionales que exige la ley. Cárdenas y Mejía (2007) validaron las diferentes condiciones de informalidad: (i)

no tener registro mercantil ante la cámara de comercio respectiva; (ii) no llevar contabilidad de ningún tipo; (iii) no haber pagado impuestos el año anterior; y (iv) no haber realizado aportes correspondientes a prestaciones sociales de empleados el año anterior. Y encontraron que en la mayoría de los casos, si una empresa es considerada informal bajo una de las definiciones, también lo es bajo las demás. Y dado que la empresa está registrada, la probabilidad de que un establecimiento lleve contabilidad es 0,77, que pague impuestos es 0,48 y que realice las cotizaciones correspondientes a prestaciones laborales es 0.76.

Respecto a lo que se denomina economía informal, Schneider (2004) realiza una taxonomía en la que se encuentran: (i) las actividades ilícitas como el contrabando, la producción y el tráfico de drogas, el comercio de bienes robados, la trata de blancas, etc.; y (ii) las actividades lícitas, pero que su actividad no se registra y en general se evade impuestos, porque no se reportan ingresos ni ganancias o se elude con estrategias para llevar las ganancias al margen. Paralelo a estas actividades monetarias, también se encuentra que hay actividades no monetarias como las anteriores, pero en las que se realiza el trueque de mercancías, drogas, bienes robados o simplemente servicios.

Dentro de esta economía informal se han identificado varias visiones; Perry *et al.*, (2007) las resumen en: el informal como un evasor oportunista que decide ser informal por su análisis costo-beneficio, el informal como un excluido de los beneficios del sistema, el que evade para defenderse de un Estado cooptado por la burocracia buscadora de rentas, el que desconfía de la moral tributaria del Estado como el resultado de la incapacidad de este de solucionar una alta desigualdad en ingresos, donde es solo un proveedor más y se puede desempeñar la actividad sin su intervención y con la intervención de otras instituciones informales, y finalmente el informal que atraviesa una fase normal en el proceso de desarrollo de las empresa.

Con todos estos criterios es necesario identificar las causas de sus decisiones e investigar sobre su comportamiento para entender el contexto y diseñar políticas públicas que den sentido a la población que se desea formalizar.

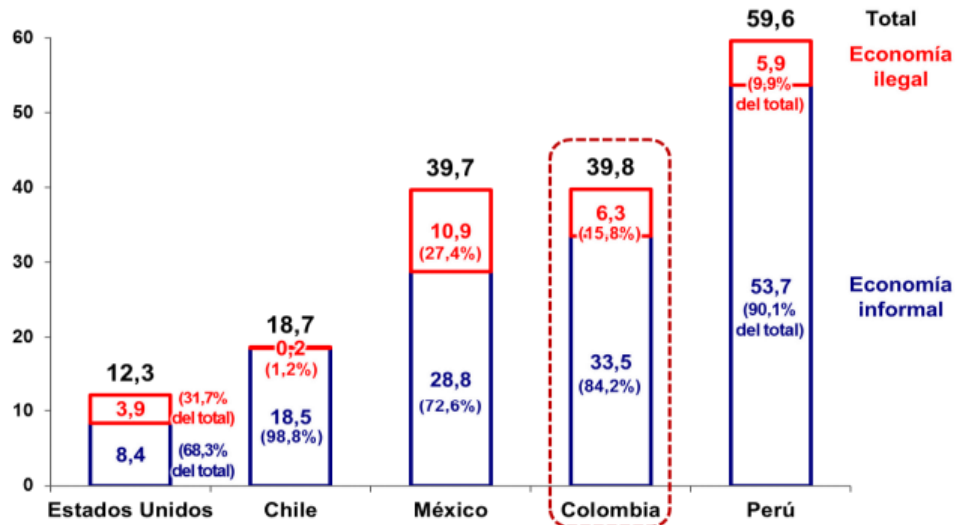
### **4.3 Tamaño de la informalidad**

Respecto al tamaño de la economía informal se ha estimado, en varios estudios, que es cercana a 40 %. Arango, *et. al.* (2005) señalan que en 2001 en Colombia la economía informal generó 37 % de la producción y más de 60 % del empleo, y un resultado muy similar obtienen Schneider (2014) y Perry *et al.* (2006) donde sus estudios alcanza 40 % del producto interno bruto (PIB) en el tamaño de la economía sumergida en Colombia, al igual que ANIF (2016) con un casi 40 % del PIB explicado en 33,5 % informal y 6,3 % ilegal. Por otro, lado Cárdenas y Mejía (2007) estiman que la actividad informal es cerca de la mitad de la actividad económica del país.

Otra medida característica de esta informalidad es la evasión del impuesto al valor agregado (IVA). Un estudio realizado por Cruz (2011) para toda la economía en el periodo 2005-2010, muestra una tendencia decreciente de 30,2 % en 2005, hasta 25,3 % en 2010, perdiendo alrededor de 10.6 billones de pesos por año.

ANIF (2017) compara el tamaño de la economía subterránea con la de nuestros vecinos como porcentaje del PIB para el año 2007, encontrando a Perú con un 60 %, a Chile con 18,7 %, casi con la mitad del porcentaje de Colombia (39,8 %) y con niveles similares a México en la economía subterránea, pero con cinco puntos porcentuales menos que Colombia en la informal.





Fuente: elaboración Anif con base en Havoscope-Global Black Market Information y Schneider y Williams (2013).

Figura 11. Economía subterránea como porcentaje del PIB.

Fuente: ANIF (2017).

Respecto al sector informal empresarial, Cárdenas y Rozo (2009) encontraron que: (i) 46,2 % de los establecimientos son de carácter informal, bajo la definición de no contar con registro mercantil; (ii) hay mayor probabilidad de que sea informal sino tiene registro; (iii) la informalidad se encuentra concentrada en empresas de tamaño reducido y de solo un empleado; (iv) según los datos del Censo General de Población y Vivienda de 2005, 95,2 % de las empresas en Colombia son microestablecimientos, es decir, tienen menos de 10 trabajadores, de los cuales 51,1 % son empresas unipersonales y 44,2 % tienen entre 1 y 5 empleados; (v) 63,7 % son informales por temas de escape y 36,3 % por temas de exclusión, como desempleo; (vi) hay más probabilidad de ser informal si el sitio de trabajo es la vivienda.

Finalmente, respecto al empleo informal, el DANE (2017) informa que la proporción de informalidad para las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 47,3 % y para las 23 ciudades y áreas metropolitanas, esta proporción fue 48,4 %, con grandes diferencias por regiones, ciudades, edad y género. De esta cifra, 60 % son empleados por cuenta propia y 53,4 % tiene nivel

educativo secundaria. Por el otro lado, del total de población empleada, 93 % tuvo acceso a seguridad social y solo 47,2% cotizaba pensión.

#### **4.4 Implicaciones de la informalidad empresarial y laboral**

##### **4.4.1 Empresarial.**

Varios autores han medido el impacto que la economía subterránea tiene sobre un país y principalmente concuerdan en los impactos fiscales, institucionales y laborales. Arango, Misas y López (2006) validan la hipótesis de la evasión y la elusión como los determinantes de la economía subterránea y Thomas y Mellyn (2011) argumentan que hay una fuerte correlación entre el uso del efectivo y los niveles de corrupción y, por lo tanto, este es preferido para mantener las operaciones tanto de quien compra como de quien vende en anonimato.

Adicionalmente, los autores también encuentran una correlación inversa entre el uso del efectivo y la facilidad para hacer negocios; y el uso de efectivo y la productividad. Los autores estiman que el costo del efectivo supone para un país entre 0,5 % y 1,5 % de su PIB; donde para Colombia un aumento de 20 % de pagos con medios de pago electrónicos (MPE) supone un crecimiento del PIB de 1,26 %.

En todos los casos la informalidad conlleva externalidades negativas sobre la sociedad, donde las firmas y trabajadores informales (i) congestionan el uso de los servicios públicos sin aportar a los mismos; (ii) ejercen una competencia desleal para las firmas formales (según el Banco Mundial el 55 % de las firmas colombianas reporta las prácticas de sus competidores en el sector informal como una restricción a su crecimiento); (iii) tienden a ser más improductivas, debido a que mantienen baja su escala para evitar estar bajo el radar de las autoridades y debido también al acceso restringido a algunos servicios como la oferta de crédito, la protección de derechos de autor y la administración de justicia, entre otros; (iv) aumenta la corrupción (según

el Banco Mundial las firmas informales desvían a prácticas corruptas recursos equivalentes a 10 % y 15 % de su ingreso bruto, *vs.* las formales de 1 % (Fernández & Villar, 2016).

Una de las consecuencias de la informalidad es que impone una mayor carga fiscal y regulatoria sobre las empresas del sector formal, en detrimento de la competitividad, adicionalmente 83,2 % de las empresas que compiten con negocios informales, considera que esta competencia es un obstáculo para el desarrollo de sus actividades (Cárdenas & Rozo, 2007).

Asimismo, según el Conpes 3668, la existencia de informalidad empresarial tiene efectos negativos sobre el nivel de competitividad de la economía a largo plazo, debido a las distorsiones que crea en el mercado: (i) un costo social en el mediano plazo especialmente en el tema de pensiones debido a la no inclusión de los trabajadores al sistema de protección social; (ii) bajo recaudo tributario que crea una mayor carga tributaria sobre las empresas formales; (iii) empresas con bajos niveles de productividad; (iv) mercados caracterizados por información asimétrica en los cuales productos de mala calidad que no cumplen las normas compiten con los que si las cumplen; (v) el no cumplimiento de los derechos de propiedad; y (vi) debilidad institucional debido a que crea incentivos para el incremento de la corrupción (DNP, 2010, p. 45).

Finalmente, el Instituto Libertad y Democracia, que preparó una evaluación de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe, concluyó que las principales implicaciones de operar en la informalidad es un limitado desarrollo que promueve un mercado laboral excluyente; problemas en la gestión laboral; centralización de las decisiones y la división del trabajo; promoción de la corrupción en los procesos de supervisión; no es posible desarrollar economías a escala, dado que se dificulta la asociación con otras empresas y cadenas productivas; y problemas de liquidez sumado al riesgo de combinación del patrimonio personal y

empresarial, incrementando su vulnerabilidad (Reporte de la investigación en Colombia para el FOMIN).

#### **4.4.2 Laboral.**

El trabajo es definido por la OIT (2015) como el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos. El trabajo decente es un concepto en función del deber ser, sobre el que la informalidad tiene profundos efectos, caracterizado por cuatro objetivos estratégicos: (i) las oportunidades de empleo; (ii) los derechos en el trabajo; (iii) la protección social; y (iv) el diálogo social. Cada uno de ellos cumple, además, una función en el logro de metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal, (ILO, s. f.).

La informalidad laboral es un aspecto relevante del análisis porque en general se considera que aquellos trabajadores bajo esta condición no solo no gozan de los beneficios de la seguridad social, sino que sus salarios y condiciones laborales están por debajo de lo legalmente establecido. De acuerdo con la OIT, los regímenes generales de la seguridad social incluyen pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, salud, maternidad, accidentes del trabajo, desempleo y asignaciones familiares.

Los beneficios asociados a estos temas se perciben de dos maneras: en efectivo como los relacionados con la sustitución de ingresos y en especie como es el caso de los servicios médicos, presentes en los beneficios de salud, maternidad y accidentes del trabajo, los cuales también tienen un componente en efectivo, materializado en el pago de licencias. Los modelos de estos sistemas son variados, algunos se financian con aportes de los empleados o empleadores

y otros con los impuestos o regímenes no contributivos. Entre los regímenes contributivos están los administrados por agencias públicas o privadas, como los seguros privados obligatorios, los fondos de pensiones privados y los de responsabilidad directa del empleador. Entre los regímenes no contributivos, con beneficios financiados a partir de los impuestos, se encuentran por un lado los sistemas universales, que constituyen un derecho para el conjunto de los ciudadanos y los programas de asistencia social, orientados a los sectores más vulnerables y normalmente con comprobación de ingresos (OIT, 2015, p. 82).

Para el primer trimestre de 2017, el DANE reporta que solo 50,2 % de los ocupados en las 13 ciudades y áreas metropolitanas cotizaban a pensión y 49,6 % en las 23 ciudades y áreas metropolitanas; y en afiliación a la seguridad social en salud la cifra fue de 93,4 % y 92,9 % respectivamente (DANE, 2017c).

#### **4.5 Características de la informalidad**

Cárdenas y Mejía (2007), en un estudio contratado por el BID, estudian las características de la informalidad en Colombia y concluyen que esta ha aumentado considerablemente desde finales de la década pasada por factores relacionados con la crisis económica, así como por el aumento en la carga tributaria empresarial, incluyendo los costos laborales diferentes al salario. El estudio realizado a partir de datos de la Encuesta de Microestablecimientos del DANE 2002-2003, encuentra que (i) la probabilidad de que un establecimiento económico pequeño (menos de diez trabajadores) sea informal disminuye con el tamaño de la firma y el tiempo de funcionamiento; (ii) la probabilidad también es menor para aquellos establecimientos que operan en el sector servicios frente a los de comercio; (iii) el principal resultado con respecto a los efectos de la informalidad empresarial es que las microempresas informales cuentan con una mayor proporción de trabajadores sin remuneración y con una menor proporción de trabajadores

temporales y permanentes. Esto es particularmente cierto para el empleo femenino, donde la proporción de mujeres sin remuneración en el empleo total en los microestablecimientos informales es en promedio 16 puntos porcentuales mayor que en los formales. Una conclusión de este estudio es que el sistema tributario colombiano no solo es complejo, sino que además las elevadas tarifas hacen poco atractiva la formalización empresarial.

Adicionalmente, los autores encuentran que 41,1 % de estos comercios no cuentan con un registro mercantil y que la probabilidad de ser informal disminuye con el tamaño de la firma, la antigüedad y el sector, donde el nivel de servicios presenta los niveles más altos y donde las empresas informales, comparadas con los formales, tienen menores ingresos y activos fijos por trabajador, aunque sus utilidades no son considerablemente diferentes a las de los establecimientos formales. En la mayoría de los casos, las empresas informales (i) no cuentan con acceso a al sistema financiero para crecer; (ii) no están registradas ante las autoridades por lo tanto no pueden acudir a la justicia, los programas gubernamentales de capacitación o resolución de conflictos; (iii) las mujeres se emplean más en el sector informal con detrimento de las condiciones laborales y de acceso a seguridad social; (iv) un porcentaje elevado de trabajadores «informales» contribuye directamente al seguro de salud o es afilado a través de algún familiar que lo hace mientras otro grupo recibe subsidios del Estado, que pueden convertirse en un incentivo a la informalidad; (v) la razón más alta de número de empleados informales a formales se encuentra en la construcción (2:1); (vi) el trabajador formal registró cerca de cuatro años más de educación que el trabajador informal; (vii) alrededor de 45 % de los empleados informales son subempleados, definidos como aquellos que desean trabajar más horas a la semana, que se encuentran en un empleo por debajo de sus habilidades u obtienen un salario inferior a lo que considera adecuado; mientras que en el caso de los formales esta cifra es de 30 %; y (viii) la

estructura tributaria y la carga regulatoria son los principales factores que explican el elevado grado de informalidad en la economía.

Santa María y Rozo (2009), a partir del Censo Empresarial de Cali y Yumbo realizado en 2005 —quizás el primer censo empresarial en el país según algunos expertos entrevistados—, encontraron, respecto a su caracterización, que (i) 61 % de la actividad comercio es de unidades generalmente pequeñas, 30 % servicios y 9 % industria; (ii) 94,3 % son microempresas con menos de 10 trabajadores, 4,6 % son empresas pequeñas con 11 a 50 trabajadores y 1,1 % empresas grandes con mas de 50 trabajadores, según la clasificación de la Ley 590 de 2000. Adicionalmente, ese estudio encontró que (i) 69 % de las empresas informales que no poseen un registro mercantil se encontró en estratos 2 y 3; (ii) 73 % del total de empresas que se encuentran en fase pre operativa (57 % del total) son informales, lo que les permitió concluir que la informalidad forma parte natural de desarrollo de las empresas en el país y que, por tanto, las acciones de política no deben ir dirigidas a su eliminación sino a facilitar su proceso de formalización; (iii) 39 % de unidades económicas informales que se encuentran activas son informales lo que permite concluir que las empresas informales tienen una tasa de mortalidad mucho mayor; (iv) 57 % de las empresas informales no lleva contabilidad y 27,5 % lleva un libro de registro, lo que debería orienta a una política de capacitación; (v) 30 % de las innovaciones en productos nuevos provienen de las empresas informales, lo que desmiente la teoría de que la innovación viene de la formalidad; (vi) 39,45 % de las microempresas son informales, 8,44 % de las pequeñas y 12 % de las grandes; (vii) la informalidad empresarial es un fenómeno más común entre las microempresas, pero que parece relacionado al proceso de crecimiento donde el sector de servicios tiende a formalizarse más rápidamente que los otros sectores cuando aumenta el tamaño de la empresa.

En términos laborales se puede afirmar que en la ubicación geográfica, el trabajo rural, el nivel educativo, el género y la edad se encuentran las grandes diferencias en términos de informalidad. Por ejemplo, Martínez, *et al.* (2015), afirman que la edad juega un papel importante en la decisión de las actividades a las que se dedican las personas, y en particular en la menor dedicación al trabajo de los adultos mayores, donde el deterioro de la salud es un factor determinante para cambiar o abandonar el trabajo, así como la falta de conocimientos para manejar nuevas tecnologías. Las personas de mayores ingresos, por lo general, se retiran porque su preparación económica en ahorro, pensiones y acumulación de activos se los permite y su tasa de ocupación es de 33 % frente a 55 % de la tasa nacional según la encuesta de calidad de vida.

También la diferencia por sexo es más marcada en las áreas rurales y pone en desventaja a las mujeres que, por tener un acceso más restringido al trabajo remunerado, pierden oportunidades para prepararse mejor para la vejez. Es importante resaltar que las mujeres de bajos ingresos, más que los hombres, tienen dificultades para reconocer que tienen un trabajo remunerado, esto porque se trata de empleos esporádicos y no tienen contratos formales donde una gran parte de las personas que viven en el campo declaran que la mejor forma de prepararse para la vejez es adquiriendo activos, específicamente tierras para el cultivo. Así, la alta informalidad del mercado laboral colombiano es uno de los mayores obstáculos para garantizar el acceso a la protección durante la vejez y al aumento de la cobertura en pensiones, aunque los trabajadores informales y gran parte de los formales no logran cumplir con los requisitos de edad y número de semanas cotizadas para obtener una pensión (Martínez, 2015).

#### **4.6 Causas de la informalidad**

Arango, Misas y López (2005) realizan una estimación de la economía subterránea para Colombia durante el periodo 1976-2003, partiendo de una función de demanda de efectivo con el



mayor número de variables explicativas en el que validan las hipótesis de elusión y evasión, y de las restricciones laborales y fiscales como determinantes estadísticamente significativos de la economía subterránea. Particularmente, los resultados destacan el aumento en los costos laborales, parafiscales y el aumento del IVA y del impuesto a la renta de sociedades como causas principales del aumento en la actividad subterránea para el periodo 1994-1998.

En efecto, Loayza *et al.* (2005) encuentran que una mayor carga regulatoria, particularmente en el mercado laboral y en la producción de bienes y servicios, induce la expansión de la actividad informal. Y Arango, Misas y López (2005) sugieren que las variables relacionadas con la carga impositiva (tasa del impuesto de renta a las sociedades, IVA y arancel nominal) fueron los factores que más explicaron el incremento de la actividad informal en la década de los noventa, mientras que las variables relacionadas con la regulación laboral (costos laborales no salariales y salario mínimo) están asociadas al aumento a partir de 2000.

Por otro lado:

El exceso de regulación (más que la regulación por sí sola), la debilidad del sistema legal y la corrupción, son elementos que contribuyen a un mayor tamaño de la economía informal. De acuerdo con Friedman *et al.* (2000) citados por Cárdenas, M. y Mejía, M. (2007), la informalidad erosiona el recaudo tributario, lo que a su vez limita la capacidad del Estado para fortalecer sus instituciones y llevar a cabo reformas estructurales en sus entidades. (Cárdenas & Mejía, 2007, p. 13)

También, Schneider (2013) realiza estimaciones de la economía sumergida durante el periodo 1980-2012 para Colombia, y se enfoca en estimar el tamaño de las actividades evasoras principalmente de normas fiscales, usando diferentes especificaciones del modelo de demanda de efectivo. El primer modelo usa como variable dependiente la demanda de efectivo per cápita y el

segundo modelo usa como variable dependiente la relación entre efectivo y depósitos. El autor encuentra que los principales factores explicativos de la economía sumergida son los impuestos indirectos y el desempleo.

Por otra parte está la cultura de la informalidad, donde Perry *et al.* (2007) afirman que una alta desigualdad en los ingresos y en el poder está correlacionada con la informalidad y con frecuencia está asociada con instituciones débiles y la captura del Estado, tanto por parte de las élites como de segmentos organizados de la clase media, o que conduce a la percepción generalizada de que este rige para el beneficio de unos pocos y, por ende, refuerza la norma social de incumplimiento de las regulaciones y las leyes fiscales en lo que puede denominarse una «cultura de la informalidad». La falta de cumplimiento se hace peor por la sospecha de que otros tampoco están cumpliendo —ausencia de lo que se denomina «reciprocidad fuerte»— y esta, a su vez, hace muy difícil velar por el cumplimiento de la ley.

Así, de acuerdo con el estudio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con información del Doing Business del Banco Mundial 2005, se determina la correlación de barreras a la formalización y el tamaño del sector informal en diferentes países. Al respecto, las barreras de regulación comprenden (i) las reglas generales y específicas que se aplican a las empresas; (ii) las administrativas que se refieren a los requerimientos y los procedimientos burocráticos que se derivan de las regulaciones; y (iii) las de tarifas asociadas a la complejidad del sistema impositivo o los requerimientos mínimos de capital para iniciar una empresa.

Un estudio de la Universidad Javeriana sobre los talleres de focalización productiva liderados por los Consejos Regionales de Competitividad, que se realizaron en 6 ciudades y

contaron con 70 expertos, identificó que los factores que afectan los procesos de formalización y fortalecimiento empresarial pueden resumirse en los 23 presentados en la Figura 8, donde:

muchos de estos se encuentran asociados a las características del producto y la estacionalidad y tamaño del mercado, la mayoría responden a un vacío institucional en el reconocimiento de la norma, su validez y los beneficios de sumarse a ella. En ese sentido, cualquier ejercicio por promover procesos de formalización empresarial deben partir del posicionamiento y legitimación de la norma; una opción para alcanzar este objetivo es a través de un ejercicio de evaluación de impacto de la normatividad en el desempeño económico de las micro y pequeñas empresas que se dé a conocer efectivamente en todo el país; así como una reducción de la carga organizacional con la cual un empresario debe interactuar para formalizar su negocio. (Javeriana, 2014, p. 27)

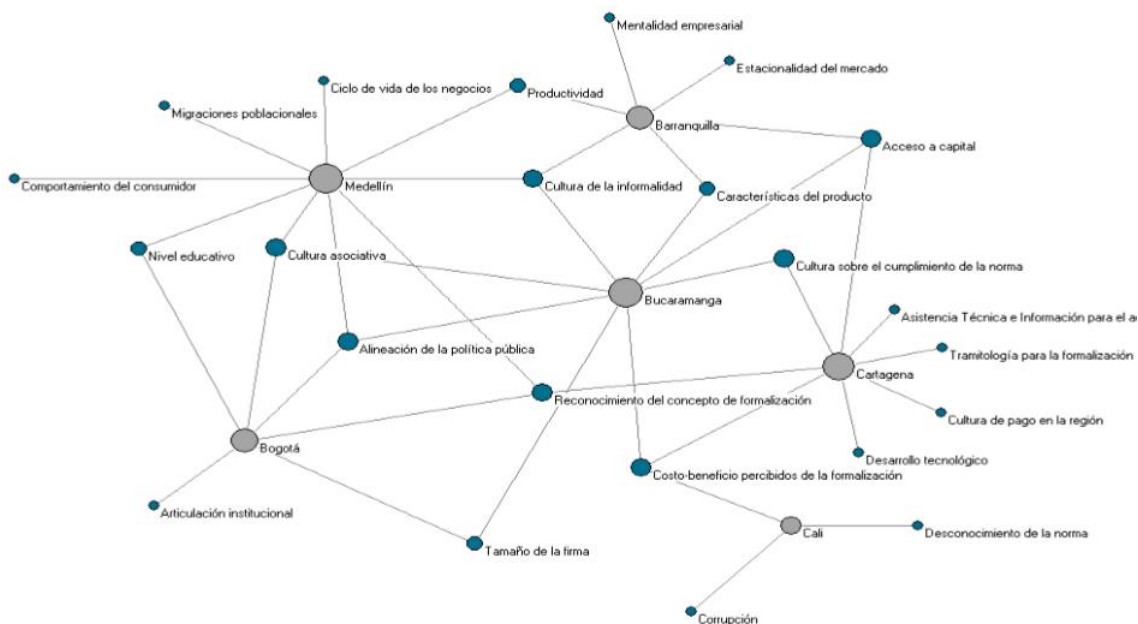


Figura 12. Factores que afectan los procesos de formalización.  
Fuente: (PUJ, 2014, p. 25).

En un trabajo similar con 10 grupos focales realizados con 50 empresarios formales, Santa María y Rozo (2009) mostraron que las causas más importantes de la informalidad empresarial según la percepción son el desempleo y la necesidad de subsistencia; la alta carga tributaria; los bajos controles estatales; la existencia de muchos trámites para desarrollar las actividades formalmente; la falta de información con relación al proceso de formalización de las empresas; los altos costos no salariales —impuestos a la nómina—; y la poca confianza en el Estado por causa de ineficiencias y corrupción en el gasto público. También señalaron que las prácticas de doble contabilidad y evasión del IVA son muy comunes y aceptadas por los empresarios formales. Los autores exponen que la obtención del registro mercantil ya no es un problema para las empresas sino la dificultad de desarrollar los trámites subsiguientes en el proceso de formalización como el pago de impuestos ante la DIAN. Otra de sus conclusiones es que el paso más costoso y engorroso es el de formalizar a los empleados al afiliarlos al Sistema General de Seguridad Social Integral (SGSSI) por trámites como el registro previo en otra institución. Un quinto hallazgo se refiere a que uno de los riesgos más altos de la formalidad para un empresario son los altos costos de quiebra que enfrentan. Los resultados mostraron que: (i) existen amplios problemas de información relacionados con el proceso de formalización y los servicios que prestan las cámaras de comercio; (ii) las dos acciones de política que generarían los mayores incentivos hacia la formalización serían reducir la carga tributaria a las empresas pequeñas en sus primeros años, incluyendo los impuestos a la nómina, que son percibidos como uno de los mayores costos y generar programas de acompañamiento a empresas recién formalizadas; (iii) aunque la mayoría de las empresas busca cumplir con algunos requisitos, en general, los empresarios entrevistados no tienen entre sus planes formalizar a sus trabajadores debido a los altos costos que esto conlleva; (iv) se identificó que aunque los controles a los

empresarios informales son comunes, estos poseen un alto componente de corrupción, generando desconfianza en las acciones gubernamentales por parte de los empresarios.

Otra encuesta al sector informal realizada por Galiani *et al.* (2015), con 1927 firmas de tamaño pequeño, donde 65 % tenían un empleado y 25 %, 2 empleados, encontró que 54 % sabía que existía un número de registro tributario, pero de ese porcentaje, 32,8 % lo consideraba inútil, 27 % dijo que no podía permitírselo porque su negocio era demasiado pequeño o demasiado nuevo y otro 17 % no tenía suficiente tiempo para obtenerlo. Asimismo, veían los beneficios de operar formalmente así: 41,6 % para evitar sanciones, 33,5 % para tener oportunidades de crecimiento, 20 % más oportunidades de mercadeo, 19 % acceso al sector financiero, 15 % otras entradas y 10 % no tiene beneficios. Otros hallazgos fueron que los talleres realizados en las cámaras de comercio no tienen impacto en la formalización, mientras una visita de funcionarios incrementa la probabilidad de formalización entre 30 % y 37 % de forma temporal mientras era gratis el registro y que la edad de los negocios es irrelevante en la decisión.

Perry *et al.* (2007) realizan un estudio para el Banco Mundial con alcance de América Latina y el Caribe y clasifican las causas de la informalidad en dos motivos: la exclusión y el escape. En la exclusión se incluyen las personas que no pueden conseguir un trabajo formalmente y las empresas que por los costos no pueden formalizarse, mientras que en el escape se encuentran aquellos que voluntariamente deciden operar en la informalidad en razón a su análisis costo-beneficio. Dentro del total de estos dos grupos están los independientes, de los cuales casi dos terceras partes son informales por decisión, mientras que en los asalariados la decisión de informalidad proviene de las empresas para las cuales trabajan, especialmente en microempresas; sin embargo es un punto de entrada al mercado laboral para muchos jóvenes en la medida en que adquieren experiencia o simplemente tienen mejores condiciones para

encontrar un empleo en el sector formal o para muchos de los trabajadores mayores que carecen de las destrezas o del capital para convertirse en trabajadores independientes, o para obtener un empleo asalariado formal. El estudio muestra que hay importantes diferencia entre los mercados, por ejemplo:

Mientras los mercados laborales en México y República Dominicana muestran un alto grado de integración —por ejemplo, la mayor parte de los trabajadores informales lo son por elección propia— excepto, quizá durante las crisis, los mercados laborales en Argentina, Colombia y, en menor grado, Brasil, muestran muchos signos de segmentación. (Perry *et al.*, 2007, p. 7)

En la misma línea Fernández y Villar (2016) identifican tres grupos de acuerdo con las razones para ser informal: (i) la informalidad de subsistencia se caracteriza por afectar a individuos con una probabilidad muy baja de encontrar un trabajo formal por tener muy bajos niveles de educación y experiencia o en zonas geográficas o en sectores de muy baja productividad; (ii) la informalidad inducida por barreras regulatorias o discriminación racial o de género, donde los individuos se encuentran preparados, pero barreras como las que pueden surgir de sobrecostos a la nómina o de niveles de salario mínimo hacen que el costo de contratación de mano de obra sea superior a la productividad; y (iii) la informalidad voluntaria es la que corresponde a individuos que deciden ser informales tras un análisis costo beneficio a nivel personal. Finalmente, la informalidad mixta, donde un porcentaje de personas son informales por subsistencia y por voluntad simultáneamente, en su mayoría son mujeres, ancianos y jóvenes, que reciben ayudas del Gobierno.

La informalidad voluntaria es relativamente baja en Colombia comparada con otros países. Por un lado una encuesta de la Universidad de los Andes en 2014 reporta que por cada

100 trabajadores informales calificados en 2010 solo 21 habían encontrado trabajo formal en 2013 y de los no calificados 17 % vs. 52 % y 26 % para el caso de México y 18 % y 32 % en el caso de Argentina. Por otro lado, en épocas de auge se contrae la informalidad porque hay más contrataciones formales y en épocas de crisis se expande porque hay despidos en el mercado formal. Los resultados sugieren que trabajadores con educación superior, mayores de 45 años, habitantes de grandes ciudades son los que muestran una mayor preferencia por la informalidad, seguidas de mujeres amas de casa donde está 41 % del trabajo informal de las mujeres, madres cabeza de hogar donde está 30 % y, finalmente, algunas preferencias en las zonas rurales (Fernández & Villar, 2016). Igualmente, los resultados muestran que la tasa de transito de informalidad a formalidad y viceversa es de 17,5 % en baja capacitación y 21,3 % en capacitados para los hombres entre 24 y 60 años que, comparado con los demás países de la región, es una tasa baja (Fernández & Villar, 2016).

Respecto a la informalidad por subsistencia, las probabilidades de ser informales para las mujeres es 1,6 veces más alta que los hombres; los trabajadores con educación primaria o menos tienen una probabilidad 2,9 veces más alta que aquellas con educación básica y secundaria, los de ciudades poco productivas o ciudades de frontera tienen probabilidades 1,2 y 1,3 veces mayores a los del resto de ciudades y, finalmente, los menores de 24 años y los mayores de 45 tienen probabilidades de ser informales 1,3 y 1,7 veces mayores a los que tienen entre 25 y 45 años (Fernández & Villar, 2016).

Respecto a la informalidad inducida, la probabilidad de las mujeres cabeza de hogar de ser informales es significativamente mayor a la de los hombres, la probabilidad de ser informal de un trabajador de una minoría étnica es mayor y los impuestos a la nómina representan 18,6 %

de las utilidades en Colombia, porcentaje ligeramente superior al promedio mundial de 16 % reportado por el World Development Indicators (WDI) de 2015 (Fernández & Villar, 2016).

Dada su vulnerabilidad económica, las personas sin capacidad de pago son objeto de otras ayudas por parte del Estado, como los subsidios monetarios condicionados otorgados a través del programa Familias en Acción, subsidios de vivienda, programas de cuidado infantil, de capacitación laboral, entre otros. También reciben subsidios en los servicios públicos y no están obligadas a declarar y pagar impuestos generales. A este tipo de ayudas otorgadas por el sistema de protección social en Colombia, se ha atribuido en parte la persistencia de la informalidad ya que las personas no están incentivadas a buscar trabajos formales dado que perderían los beneficios subsidiados (Cuesta y Olivera, 2009; Núñez, 2010; Banco Mundial, 2010; citados por Fernández & Villar, 2016). Sin embargo, para el sector rural parece que la presencia de dichas ayudas es necesaria dado el bajo nivel de ingresos, la alta incidencia de la pobreza y la baja rentabilidad de los negocios del campo (Merchán, 2015, p. 162).

El estudio de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) (2016) sobre la informalidad en las personas en pobreza moderada y extrema, sugiere que la distancia, el costo del transporte y el nivel educativo limitan las oportunidades de las personas para acceder a trabajos formales. El mismo estudio sugiere, además, que el costo y los procedimientos burocráticos para poseer una libreta militar representan una barrera para el acceso de los hombres a los empleos formales. En las áreas rurales, las actividades económicas se limitan a las de jornaleo, empleo informal principalmente masculino que restringe a la mujer a las labores domésticas y a las actividades agrícolas para el autoconsumo.

La pobreza generalizada en el campo, producto, entre otros, de una baja dinámica económica, limita la posibilidad de una mayor diversificación de los ingresos rurales. Los bajos



niveles de escolaridad registrados en el campo inciden negativamente en la posibilidad de generar mayores ingresos (OMTSS, 2008). Además, la probabilidad de que un hogar rural sea pobre crece cuando el número de sus miembros aumenta, al igual que con el número de niños (Perfetti, 2009). Estas condiciones han llevado a un muy bajo desarrollo del mercado de aseguramiento porque los esquemas de cobertura aún se encuentran bastante ligados al empleo asalariado y estable; y es precisamente esta una de las falencias del empleo rural. Como una posible consecuencia de lo anterior, las cifras actuales de afiliación al sistema de seguridad social no presentan un cuadro que refleje un mejoramiento en este sentido. Se encuentra que 69% de la población rural está afiliada al régimen subsidiado en salud y solo 10 % cotiza a pensiones. Se encuentra, además, que 0,6 % de la población está pensionada. (Merchan, 2015, p. 171).

García (2009) encontró que con un incremento de un año de educación promedio en los ocupados, los niveles de informalidad pueden disminuir en 4 %, mostrando que las políticas para mejorar la calidad del empleo deben estar dirigidas a aumentar la productividad de los trabajadores vía capacitación y a impulsar la educación técnica y tecnológica para dotar a los trabajadores con habilidades específicas que el mercado laboral está requiriendo.

Adicionalmente, el autor encuentra que hay relación inversa entre un mayor peso del sector industrial en la producción y la informalidad laboral, evidenciando que un mayor tamaño del sector industrial es un freno a las actividades menos productivas y de menor calidad.

Entonces, las principales razones de esta informalidad según la literatura, podrían resumirse desde el lado de las empresas en la evasión de impuestos por las altas cargas tributarias y el alto costo laboral y del lado de las personas por el nivel educativo y el desempleo.

#### **4.7 Beneficios de la formalidad y de la informalidad**

Las empresas derivan múltiples beneficios de la formalidad, según Perry *et al.* (2007): contratos exigibles/impersonales y señalización creíble; acceso al capital; acceso a mecanismos públicos de compartimiento del riesgo; y acceso a la información de negocios. Por otro lado, los costos de la formalidad son: registro mercantil, impuestos, sobrecargas laborales, tiempo de trámites, etc.; mientras que los costos de la informalidad son: sobornos, sanciones y costo de canales alternos al Gobierno.

Igualmente, Perry *et al.* (2000) afirman que el cumplimiento de contratos puede ser sorteado fácilmente según el tamaño del negocio y que el acceso a capital en la medida que crezca el negocio puede conseguirse de fuentes alternas. Sin embargo, en contraposición, Cárdenas y Rozo (2007) afirman que los costos de ser informal para las empresas son, principalmente, el menor acceso al crédito y a los servicios gubernamentales, enfrentar mayores problemas de servicio técnico y mayores inconvenientes con los controles de las autoridades. Sin embargo, las firmas informales tienen menores costos de insumos, materias primas o mercancías ya que estas no pagan aportes, tasas y contribuciones, pero también presentan menores ingresos o utilidades por trabajador, lo que sugiere que la formalidad tiene un dividendo y es rentable.

Estudios recientes para numerosos países latinoamericanos concluyen que la mayoría de trabajadores informales autoempleados han escogido su ocupación después de haber realizado un análisis costo-beneficio acerca de si deberían ser trabajadores autónomos o asalariados dependiendo de donde son relativamente más talentosos y luego acerca de si deberían ser formales o informales, dada la insuficiencia percibida de los beneficios de la formalidad o su alto costo de oportunidad y mecanismos alternativos de autoaseguramiento o programas gratuitos de protección social. Respecto a los trabajadores empleados informales, se argumenta que la baja

productividad puede ser la principal razón por la cual muchas pequeñas empresas y sus empleados permanecen informales, donde esto puede ser simplemente el resultado natural de su más baja habilidad administrativa (Amaral & Quintin, 2006; De Paula y Scheinkman, 2006; Straub, 2005; y Levenson & Maloney, 1996) en donde los trabajadores no calificados tienden a estar empleados en pequeñas empresas informales, lo que puede reflejar simplemente la asignación eficiente del trabajo más productivo y la iniciativa empresarial (Galiani & Weinschelbaum, 2006) (Perry *et al.*, 2007, p. 47).

De igual manera, Assenova & Sorenson 2017, luego de estudiar los datos de 18 países del Sub-Sahara encontraron que los beneficios de ser formal incluyen tener 26% más empleados y vender 115% más en promedio que las firmas que no se registraron al momento de iniciar sus operaciones, sin embargo firmas que emplean personas en trabajos menos productivos permanecen informales dado que pueden pagar un salario más bajo y por lo tanto pueden emplear más gente y vender más bienes que si estuvieran en el sector formal.

#### **4.8 Tributación y moral tributaria**

En los últimos 10 años del estudio, Colombia ha realizado 6 reformas tributarias para aumentar el recaudo. La primera fue la Ley 1370 de 2009 que redujo de 40 % a 30 % la deducción en renta de las inversiones en activos fijos productivos, se implementó el impuesto al patrimonio a partir de 2011, con tarifa de 2,4 % > \$3.000 millones y de 4,8 % > \$5.000 millones. La segunda reforma fue la Ley 1430 de 2010 que elimina la deducción por inversión, propone la eliminación progresiva del GMF de 2 x 1000 en 2014, 1 x 1000 en 2016 y 0 en 2018; elimina la sobretasa de 20 % al consumo de energía eléctrica del sector industrial y hace una reforma arancelaria. La tercera fue la Ley 1607 de 2012 para la creación del impuesto sobre la Contribución Empresarial para la Equidad (Cree), reforma el IVA, el impuesto al consumo, las

ganancias ocasionales y las normas antievasión y antielusión. La cuarta fue la Ley 1607 de 2013 donde se establece una clasificación de personas naturales en empleados y trabajadores por cuenta propia para renta, se crean dos sistemas presuntivos de determinación de la base gravable IMAN (Impuesto Mínimo Alternativo Nacional) e IMAS (Impuesto Mínimo Alternativo Simple) y en IVA 0 % que se debe aplicar para toda la canasta básica familiar, 5 % para algunos alimentos procesados como embutidos y para la medicina prepagada que antes estaba en 10 % y los restaurantes que operan como franquicia y grandes cadenas pagarán un impuesto al consumo de 8 %. La quinta fue la Ley 1607 de 2014 que modificó el desmonte del GMF con una tarifa de 4 x 1000 hasta 2018, para iniciar su desmonte gradual a partir de 2019; creó el impuesto a la riqueza y la sobretasa al Cree con aplicación desde 2015 hasta 2018. Y, finalmente, la Ley 1819 de 2016 que eliminó el Cree, aumentó el IVA a 19 %, derogó los beneficios tributarios de la ley de formalización y creó el mono tributo.

Como soporte a la tesis de Arango, Misas y López (2005), Loayza *et al.* (2005), Santa María y Rozo (2009), Schneider (2014), que entre mayor es la carga tributaria, mayor es la informalidad; Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobatón (1998) y Friedman *et al.* (2000) (citados por Perry *et al.*, 2007) encuentran un efecto directo sobre la informalidad, teniendo en cuenta indicadores de la percepción existente sobre las cargas tributarias, que incluyen tanto la evaluación de qué tan altas son estas cargas como el poder discrecional de las autoridades para administrar y operar el sistema. Según Alm *et al.* (1995) y Cowell (1990) las personas pagan los impuestos dependiendo exclusivamente de su percepción de ser detectadas y sancionadas. Este último también postula que el grado de satisfacción del contribuyente con el Gobierno afecta las decisiones de evasión (Cowell, 1990). Si perciben que esta relación no está en el equilibrio, los costos morales de evadir caen y la moral tributaria se resiente (Torgler, 2005). El autor encuentra

que México se destaca como un país con una moral tributaria baja, mientras los países suramericanos tienen generalmente la moral tributaria más baja que los países de Centroamérica y el Caribe. También, muestra que una gran mayoría de individuos percibe el recaudo fiscal como arbitrario e injusto —solo 23 % pensó que era «imparcial»— (Perry *et al.*, 2007).

Bergman (2002), con base en un estudio sobre Argentina y Chile, concluye que hay un fuerte vínculo entre la satisfacción de los ciudadanos con los servicios a la comunidad y su disponibilidad hacia el cumplimiento con los impuestos y para aumentar el recaudo, donde para Argentina, la falta de satisfacción y de confianza en las instituciones del sector público está detrás de los bajos niveles de la solidaridad. Adicionalmente, Torgler (2005) encuentra que conocer a otros individuos que evaden impuestos tiene un efecto negativo significativo y que la moral tributaria será más alta si las personas confían en que los otros obedecerán la ley y si confían en su presidente. Y si hay una percepción generalizada de que el Gobierno no está dispuesto a detectar y penalizar completamente a los evasores, entonces se refuerza la norma social que legitima el incumplimiento.

Finalmente, una caracterización desafortunada de América Latina, según Perry *et al.* (2007), es la de una provisión de servicios a la comunidad de baja calidad, ineficaz, que refleja un problema no resuelto de alta desigualdad de oportunidades y su correlación con un nivel muy alto de desigualdad en los actuales ingresos. Esto está en línea con la idea de que los impuestos y las transferencias no redistribuyen eficientemente. Por otro lado, la visión negativa del valor de estos servicios provistos por el Estado también puede provenir de la percepción generalizada de que la corrupción al nivel general y la asistencia social en particular hacen parte de las externalidades sobre la norma social que implícitamente legitima la evasión tributaria. Incluso si se pretende incrementar los impuestos, los principales desafíos son aumentar la base imponible,

incorporar más ciudadanos a la economía formal y aumentar el nivel de cumplimiento con las obligaciones tributarias. Asimismo, Johnson *et al.* (2000) concluyen que la porción de actividad económica que ocultan las empresas está fuertemente asociada a la corrupción de los funcionarios del gobierno, medida como el dinero que dichas empresas deben emplear en sobornos.

Sumado a lo anterior, altos impuestos, insatisfacción con el Gobierno, baja confianza, corrupción y percepción de baja capacidad estatal para cumplir las sanciones, están los altos costos extra laborales, donde Kugler (2000) presenta evidencia de que las regulaciones de contratación y despido estaban asociadas a una reducción del empleo formal y una mayor duración del desempleo de los trabajadores informales; y según Cárdenas y Mejía (2007) los costos laborales no salariales ascienden a un poco más de 40 % del salario, entre los aportes a la seguridad social de los trabajadores (31 %) y las cargas parafiscales (9 %). La estimación sugiere que los costos laborales no salariales tienen un efecto positivo sobre la informalidad, con una elasticidad cercana a 1,4 %. Aunque la relación entre crecimiento e informalidad puede ser de doble vía, la ecuación sugiere —preliminarmente— que el primero es un determinante de la segunda: en tiempos de recesión los empleadores reducen el empleo formal y los trabajadores deben buscar empleo en actividades informales. Respecto al salario mínimo real, se encuentra una elasticidad igual a 0,83 que indica que aumentos en el salario real están significativamente asociados con incrementos en la informalidad.

Igualmente, una empresa pequeña o mediana contribuye al fisco aproximadamente con 82,8 % de su utilidad, muy por encima del promedio de la región, 49,4 %, y del promedio de países desarrollados, 47,8 %. Es necesario tener en cuenta que esta contribución incluye el total

de impuestos y retenciones, neto de exenciones y demás beneficios, que registran las empresas en su contabilidad (Cárdenas & Mejía, 2007, p. 17).

#### **4.9 Alineación institucional**

A partir del Modelo de formalización empresarial para la competitividad regional en Colombia, realizado por las cámaras de comercio de Bogotá, Medellín, Cartagena, Bucaramanga y Barranquilla con el Fondo Multilateral de Inversiones del Grupo BID (Fomin-BID), un estudio que realizó la PUJ (2014) afirma que a medida que la empresa se desarrolla productiva y competitivamente, también va avanzando en el cumplimiento de distintas instancias para la formalidad y el fortalecimiento empresarial; y a través de la metodología de Análisis de Redes Sociales identificaron en los diferentes roles de recaudo, vigilancia, capacitación, asesoría, fomento, respaldo, financiación, diseño de normatividad y política y articulación:

254 organizaciones que se encuentran disponibles para prestar servicios a todo el país (entidades de alcance nacional). El número de organizaciones locales identificadas para el caso de Bogotá es 15, Medellín 22, Cali 18, Bucaramanga 18, Barranquilla 19 y Cartagena 18, y el número de conexiones para cada estructura es 173, 191, 254, 189, 193 y 225, respectivamente. (PUJ, 2014)

Adicionalmente:

Se identificó que existe un alto número de organizaciones que llegan directamente a los microempresarios en las seis ciudades en las que se concentró el análisis donde cada microempresario tiene entre 14 y 34 vínculos con organizaciones que les prestan servicios, lo que representa un número bastantes altos dadas las características propias de las microempresas en el país. (PUJ, 2014, p. 9)

La composición y la estructura de las redes de formalización empresarial en cada ciudad varía de acuerdo con su tamaño de mercado, los sectores que se priorizaron y los factores que en cada una de ellas afectan los procesos de formalización y fortalecimiento empresarial. Un ejemplo del modelo de nodos para Bogotá donde la Cámara de comercio presenta la mayor cantidad de conexiones, se presenta en la Figura 13.

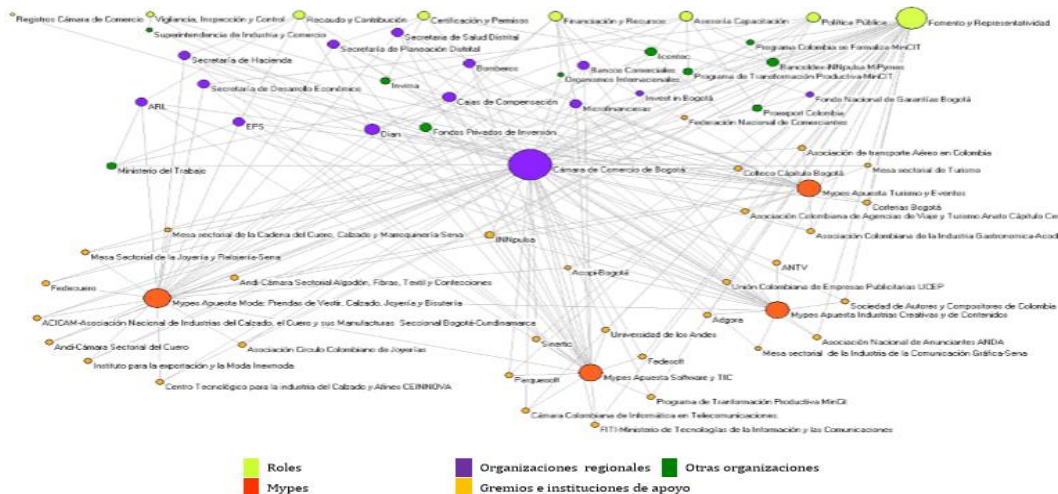


Figura 13. Redes de formalización empresarial.  
Fuente: PUJ (2014, p. 12).

Así, por ejemplo para el caso de Bogotá, el estudio afirma que:

Los factores que afectan los procesos de formalización y fortalecimiento empresarial en Bogotá se encuentran dentro del terreno de la formulación y alineación política, la articulación y la comunicación efectiva sobre los procesos de formalización, donde se identifica que no existen una articulación muy clara entre las organizaciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá que agencian la política de formalización, la Cámara de Comercio de Bogotá y los programas agenciados desde el Ministerio de Industria y Turismo. (PUJ, 2014, p. 11)



Para las otras ciudades se identificaron otros factores adicionales como en Medellín las migraciones poblacionales y las preferencias de los consumidores, y otros elementos de la estructura de la oferta como el ciclo de vida de las empresas y la productividad de las mismas. En Cali la corrupción, cultura proinformalidad y desconocimiento de la norma. En Bucaramanga las condiciones de la competencia con mercados como el chino.

Según concluye el estudio de la PUJ (2014), existe una inconsistencia operativa en la manera como se están promoviendo los incentivos para la formalización y más allá del interés de evitar represalias legales, los empresarios no perciben los incentivos para asumir los costos del registro, la contribución social y el recaudo, sumada la desarticulación del sistema financiero con las estrategias nacionales que tiene el país con el desarrollo productivo de todo el tejido empresarial.

A partir del diagnóstico institucional, y de las instancias de validación subsiguientes, se reconoció que el sistema actual tiene un efecto «aturdidor» sobre los micros y los pequeños empresarios. Si todo el complejo de organizaciones se encuentra gestionando una institucionalidad única, la de la formalidad y el fortalecimiento empresarial, debe diseñarse un modelo que, en consonancia con lo anterior, articule distintos procesos y reduzca las interacciones con las unidades productivas de pequeña escala. Adicionalmente, en aras de la eficiencia en la asignación de recursos, resulta relevante que estas organizaciones dividan el trabajo y eviten la duplicidad de esfuerzos, sobre todo en los espacios relacionados con la capacitación y la asesoría (PUJ, 2014, p. 27).

Lo anterior, según el estudio, conlleva a dos aprendizajes más que se encuentran estrechamente relacionados. El primero es que la formalización debe ser una institución, y para ello no solo debe ser aceptada por los empresarios, sino también por las organizaciones que la

agencian, ya que quienes formalizan no se encuentran necesariamente alineados con el beneficio social de este proceso, sino que simplemente se encuentran concentrados en responder efectivamente a sus indicadores de gestión. Es por esta razón que se evidencian conflictos de intereses entre las leyes establecidas y la operación de las organizaciones en el ámbito local, los cuales están anulando el efecto de los incentivos pro-formalización y pro-creación de empresas. Por eso es necesario crear un sistema de indicadores que no evalúe solo las partes, sino el impacto que tiene la gestión de estas sobre el desempeño de todo el sistema. En este caso, se refiere a un sistema de formalización y fortalecimiento empresarial enmarcado en una estructura productiva generadora de empleo, valor agregado y riqueza para las regiones y el país.

El segundo aprendizaje es que la mejor institucionalidad para agenciar procesos que afectan dinámicas de mercado, es precisamente la menor institucionalidad posible. Para ello, la pregunta que debe responder una institución es: ¿qué falla del mercado está corrigiendo? Si la respuesta es ninguna, entonces existen una o varias organizaciones cuya declaración misional es irrelevante, con una asignación de recursos ineficiente, un riesgo de desaparición latente debido al conflicto de intereses entre su agenda, la agenda pública y el ejercicio privado (PUJ, 2014).

#### **4.10 Inclusión financiera y uso de efectivo**

Otro de los factores relevantes que contribuye con la formalización de la economía a través de la visibilidad de las operaciones es la inclusión financiera, que ha tenido una lenta profundización en la población colombiana. Cano *et al.* (2014) recogen varias definiciones como que la bancarización es tener un producto financiero, acceso financiero es tener varios productos financieros y no solo uno de ellos, mientras que la inclusión es tener uno o varios y utilizarlos efectivamente.

Estos autores estudian el tema para Colombia y explican que, en los últimos años, la inclusión ha ganado importancia en la literatura económica sobre el desarrollo de los países, la macroeconomía sana y la equidad social, dado que insuficiente inclusión financiera por parte de importantes grupos de una sociedad puede retrasar el desarrollo y el crecimiento económico, impedir el buen funcionamiento de las políticas macroeconómicas en el corto plazo y contribuir a la desigualdad social. Lo anterior se explica porque la inclusión financiera a los servicios financieros es un elemento importante para el ahorro y la suavización del consumo intertemporal, así como para la contribución a la acumulación de capital de la economía, condición irreductible para la reducción de la pobreza. Asimismo, si un porcentaje muy alto de la población no está incluido en el sistema financiero, la transmisión de la política monetaria se dificulta y se obstaculiza su función contracíclica. Los autores identifican las siguientes razones para explicar el bajo grado de acceso a servicios financieros (Cano *et al.*, 2014).

Por el lado de la demanda: (i) los agentes no saben qué productos necesitan o no los entienden; (ii) aun cuando saben qué necesitan, no saben si estos productos existen; (iii) se conoce qué productos financieros se necesitan, existen, pero no se tiene acceso a ellos por alguna o varias barreras de oferta; y (iv) por autoexclusión, que se explica por preferencias de liquidez de los agentes o desconfianza en el sistema financiero. Este último punto está relacionado con la informalidad que por lo general es alta en países menos desarrollados (Cano *et al.*, 2014).

Por el lado de la oferta: (i) las instituciones financieras no conocen las necesidades de los excluidos; (ii) aun cuando las conocen, no tienen los productos necesarios para incluirlos; y (iii) tienen los productos o están en capacidad de ofrecerlos, pero no lo hacen por restricciones asociadas al riesgo, costos o regulación. Estas razones del lado de la oferta están relacionadas con elementos como: un deficiente conocimiento del sector financiero sobre las necesidades y las

preferencias financieras de los hogares y las firmas excluidas; la rigidez de la oferta de productos financieros para adecuarse a dichas necesidades; la ausencia de incentivos que induzcan a los intermediarios financieros a ofrecer tales productos especializados en el mercado potencial de los excluidos; la falta de introducción de desarrollos tecnológicos que permitan reducir los costos fijos de la oferta, entre otros (Cano *et al.*, 2014).

Como resultado, la proporción adulta que en Colombia utiliza créditos tan solo ascendía a 46 % y aquella que usa instrumentos financieros para propósitos de ahorro era solo de 3 % (BID, 2016), mientras que el número de personas con microcrédito se ha casi triplicado entre 2007 y 2013, pero según cálculos del Banco de la República la demanda potencial para microcrédito se estima abastecida solo en 17,6 %, según Cano *et al.* (2014).

Este último estudio resalta que Colombia pasó de tener, en 2009, 45,1 % de adultos con algún servicio financiero de ahorro o de crédito a 67,1 % en el 2012, pero que hace falta una gran cantidad de trabajo para que usen los servicios. Igualmente, desde las encuestas del lado de la demanda, solo el 25 % reconoce tener una cuenta.

Por otro lado, Banca de las Oportunidades (2015) encuentra que la tenencia de un producto financiero de la punta del comercio es de 96 % en el estrato 6, pero de 51 % en 1 y 2; y de la punta del usuario de 82 % y 47 %, respectivamente. Que 27 % de los comercios están insatisfechos con los productos principalmente porque les cobran cuota de manejo (40 %), cobran cada vez que retira 27 %, cobran 4 x 1000 (19 %), mientras que 33 % satisfecho se debe a que dispone del dinero cuando lo necesita (27 %) y la entidad financiera lo atiende bien (18 %), por mencionar los más relevantes.

Por su parte, el Banco de la República (2015), en su *Reporte de sistemas de pago*, presenta los resultados de la *Encuesta de percepción sobre el uso de los medios de pago*, en la

que se establece que el efectivo es preferido por los consumidores en 88,8 % como medio de pago, principalmente porque es más fácil y rápido pagar con efectivo en 75,4 % y porque no posee cuenta de ahorros, corriente o tarjeta de crédito en 9,7 %. Y de cara al comercio se establece que en tiendas de barrio, taxis, buses, misceláneas droguerías, 99,2 % de los pagos se hace en efectivo, principalmente por la misma razón.

Sin embargo, más allá de las expectativas de mayor competitividad por acceso a productos transaccionales, en concepto de Arango, Zárate y Suárez (2017) en el estado de informalidad la posibilidad de acceder a otros servicios financieros como créditos o seguros no es relevante. Una política más flexible de costos fijos de adquirencia podría lograr avances significativos en los niveles de adopción en los pequeños comercios. Las expectativas de mayores impuestos tienen un efecto negativo y significativo sobre la probabilidad de acceso a cuentas y, en menor medida, en la aceptación de pagos electrónicos. Adicionalmente, los comercios enfrentan una alta sensibilidad a los costos relativos de manejar su negocio con pagos electrónicos en comparación con el efectivo y a las potenciales cargas fiscales asociadas con aceptarlos.

ANIF (2017) argumenta que buena parte de los problemas existentes en materia de inclusión financiera en Colombia han tenido que ver con la permanencia del Gravamen a los Movimientos Financieros —o 4 x 1000— durante los últimos 19 años (1998-2017), el cual ha inducido un mayor uso del efectivo y este, a su vez, ha drenado la formalización en materia de pago de impuestos y de parafiscales laborales. Uso de efectivo el cual está aumentando también por la existencia de una amplia economía subterránea en Colombia, explicada por una alta informalidad laboral, donde la relación cotizantes PILA/PEA es de 42 %—; la informalidad de 54 % en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) según la Unidad de Gestión

Pensional y Parafiscales (UGPP); la ilegalidad derivada del narcotráfico, el contrabando y el terrorismo; y la evasión tributaria, de 27 % en el impuesto de renta (bordeando 27 %) y del IVA (de 23 %), según lo consignado en la motivación de la Reforma Tributaria de 2016.

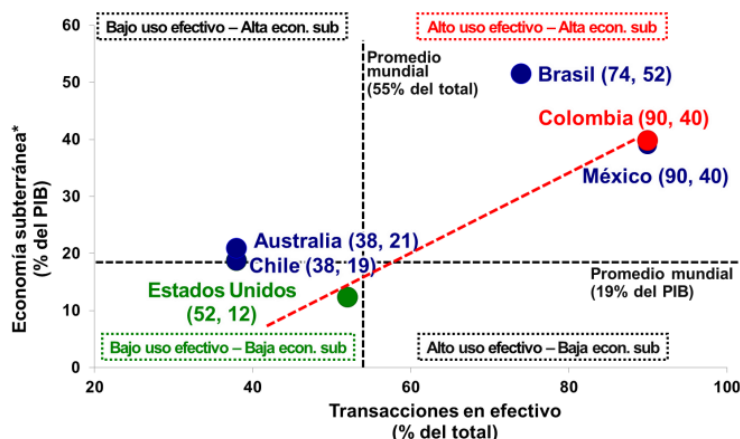


Figura 14. Relación economía subterránea y efectivo (cifras 2007).

Fuente: ANIF (2017) con base en Schneider y Value Partners (2013), FMI y FRED.

Así, en la comparación de diferentes economías, ANIF (2017) encuentra que hay una alta correlación entre el uso del efectivo y la economía subterránea, como ilustra en la Figura 14. Pero mientras que el uso del efectivo siga promoviéndose a través del impuesto a las transacciones financieras y la emisión de billetes de grandes denominaciones, se facilitarán las transacciones en efectivo según el estudio.

Cano *et al.* (2014) declaran que si el país quiere lograr una auténtica inclusión financiera es fundamental avanzar en lograr un «uso» efectivo de los servicios financieros. Para esto se requiere de los esfuerzos conjuntos y coordinados del sector público y privado con el fin de reducir las fallas de mercado que aún persisten y continuar ajustando el marco regulatorio para garantizar el bienestar de los consumidores financieros y la sostenibilidad de la inclusión en el largo plazo. Adicionalmente, se deben fortalecer las políticas que permitan la inclusión de la población de bajos ingresos, incluyendo la población en pobreza, así como la microempresa rural

y urbana donde se ha avanzado en forma importante en términos de facilitar el acceso, pero donde se deben encontrar mecanismos que fomenten su uso para lograr obtener los beneficios esperados en materia de reducción de la pobreza e impacto en el desarrollo económico equitativo. Asimismo, debe enfocarse hacia socializar los avances en protección del consumidor financiero y hacia la defensa de la competencia en el sector.

Finalmente, otro de los beneficios de la inclusión financiera es el impacto positivo sobre el PIB. Fedesarrollo (2016), desde el enfoque de la oferta, calcula una elasticidad de 0,43 % del recaudo potencial tributario frente a la profundización de los medios de pago y proyecta que si el negocio creciera los próximos 3 años a 10 % el impacto sería 1,2 % del PIB, sin embargo, los comercios enfrentan una alta sensibilidad a los costos relativos de manejar su negocio con pagos electrónicos en comparación con el efectivo y a las potenciales cargas fiscales asociadas con aceptarlos (Arango, Zárate & Suarez, 2017). Adicionalmente, según el estudio de TecnoCom (2016), las barreras que impiden la masificación de los medios de pago electrónicos involucran aspectos institucionales, como las distorsiones o rigideces tributarias existentes para la formalización empresarial; de mercado, como el diseño de productos financieros para las personas que actualmente están excluidas del ecosistema transaccional; de acceso a las tecnologías disponibles; culturales; y de educación financiera.

#### **4.11 Recomendaciones de política**

Kashnovis, Kanbur y Ostrom (2006) plantean que los objetivos de una intervención orientada a mejorar el bienestar de los pobres y de la sociedad pueden ser vistos de dos maneras, la 1ª es como mejorar la capacidad de los individuos de auto organizarse y coordinar los problemas de la acción colectiva por ellos mismos y la 2ª es como coordinar los problemas que se presentan cuando individuos interactúan a través de los mercados.

Las recomendaciones en política pública se pueden resumir en incentivar las empresas recién formalizadas para que puedan mantenerse en el mercado, fácil registro y entrada, tributación simple y progresiva, reducción costo extralaboral y flexibilización de contratación, enfoque competitivo, capacitación para generar competencias, promoción del autoempleo y mejora en la información, la difusión y la supervisión .Y hay un consenso generalizado en la literatura en que no hay una estrategia única sino que se deben aplicar diferentes estrategias según el tipo de informalidad que en general se clasifican en subsistencia, voluntaria, inducida y mixta; y según el tipo de empresa y tamaño.

Cárdenas y Rozo (2007) recomiendan algunas acciones en política pública: (i) reducción y gradualidad en el pago del registro mercantil; (ii) simplificar la estructura de impuestos municipales y nacionales; (iii) reducción de cargas parafiscales; (iv) reducir corrupción y aumentar confianza; (v) realizar campañas de educación técnica; (vi) Centros de Atención Empresarial (CAE) para la reducción de trámites; (vii) eliminación de cargas y requisitos ilegales para la creación de empresas en algunas ciudades; (viii) identificar los negocios informales por medio de un enfoque integral en el cual se cruce información de todas las entidades gubernamentales; (ix) difusión de los beneficios de la formalidad; (x) facilitar las relaciones de las empresas grandes con las pequeñas que obtengan su registro mercantil por medio de un programa de apadrinamiento; y (xi) mejorar fuentes de información estadística sobre el problema.

Santa María y Rozo (2008) sugieren que las acciones dirigidas a reducir la informalidad deben ir más allá e incentivar el desarrollo de las empresas recién formalizadas de manera que estas puedan permanecer en el mercado, crear espacios de capacitación, facilitar los trámites y establecer una estructura de costos financiable para las empresas en el mediano plazo,



acompañamiento a las empresas formales por parte de las cámaras de comercio que les permita identificar más elementos clave para el desarrollo empresarial, especialmente durante el primer año de existencia de las pequeñas empresas. Adicionalmente, existen prácticas de doble contabilidad y evasión del IVA que son muy comunes y aceptadas por los empresarios formales, donde es fundamental emplear campañas de formalización de la cadena productiva, por ejemplo incluyendo en la base tributaria del IVA todos los bienes y haciendo devoluciones a los grupos más pobres.

El estudio de PUJ (2014) resalta varios aprendizajes del proyecto, donde se requiere: (i) un mecanismo para incentivar el registro de las unidades productivas; (ii) un sistema tributario que cumple que el principio básico de la progresividad fiscal, tanto para las transacciones —valor agregado—, como para los factores fijos —espacios físicos— y los variables —trabajo—; (iii) incluir al sistema financiero en la dinámica de este sistema; (iv) una gestión de procesos que recoge el registro contable, las condiciones básicas de seguridad, las condiciones laborales de los empleados, pero también incorpora condiciones de alta calidad como la viabilidad financiera y la gestión de la innovación y el desarrollo tecnológico; (v) una expansión que incrementa la posibilidad de que se realcen las renovaciones de los registros de funcionamiento, aumenta la cantidad de contribuciones tributarias y sociales, moviliza la oferta y demanda de los recursos financieros y dinamiza los sistemas de gestión de calidad en términos del mercado objetivo. Así, el estudio sugiere cuatro acciones: (i) que la formalización empresarial esté articulada con la competitividad en cada una de las regiones; (ii) identificar en el campo de las microempresas cómo la formalización y el fortalecimiento empresarial tienen efectos sobre el aumento del PIB regional, generación de empleo de calidad e incremento de la productividad y la competitividad regional y nacional; si, en efecto, el registro incrementa el número de transacciones entre las

empresas, si la formalización de las empresas se encuentra afectando el recaudo fiscal, y si estas se encuentran generando empleos de calidad, o si su capacidad productiva aún no les permite contribuir en términos sociales y si cuenta con las organizaciones que facilitan la implementación de estándares de calidad en las micro y pequeñas empresas (mype) a bajo costo; (iii) definición y difusión del enfoque productivo, gestión del conocimiento, estrategias de articulación con instancias nacionales; y (iv) centralización de funciones, para dar cuenta de las funciones de registro y contribución. Y propone el concurso de tres grandes instituciones que reúnan a otras y operen en algunos casos como una ventanilla única de servicios y suministro de información: promotoras de seguridad social (por implementarse), cámaras de comercio y alcaldías municipales. Estas tres entidades concentrarían gran parte de los trámites y la información necesarios para que los pequeños empresarios puedan formalizarse de una forma rápida y a bajo costo, sin incurrir en los gastos y las pérdidas de la falta de conocimiento y el exceso de trámites. Al grupo de instituciones ya nombradas, se le puede unir la Superintendencia de Industria y Comercio, la Ventanilla Única de Derechos de Autor (Direccional Nacional de Derechos de Autor, DNDA), Invima y la Secretaría de Hacienda, simplificando aún más los trámites concernientes al funcionamiento de la pyme.

En la misma línea, Fernández y Villar (2016) realizan planteamientos similares: (i) frente a la informalidad inducida reducir las barreras de entrada al mercado formal como los impuestos a la nómina; otros elementos como un alto salario mínimo, una fijación centralizada y no por regiones, excesiva protección al trabajador desincentiva la contratación formal; (ii) frente a la informalidad voluntaria, las políticas propuestas son monitoreo, promoción del horario flexible, tiempo parcial, contribución por semanas, esquemas como Beps; (iii) frente a la informalidad de subsistencia están los programas de educación y el apoyo con recursos públicos; (iv) frente a la

informalidad mixta, no solo se refiere a problemas en el diseño de las políticas de beneficios otorgadas por el Gobierno, también en la preferencia de no conseguir empleo formal para no perder los beneficios, la distancia que hay a los lugares donde los trabajos formales son ofrecidos, especialmente en el campo, y la falta de opciones para el cuidado de los niños en el caso de la madres.

La recomendación de la OIT es que para las microempresas: (i) respecto a subsistencia se sugiere la exención total o parcial del pago de impuestos; (ii) sobre el grado de subsistencia suelen ser adecuados los regímenes especiales presuntivos, especialmente de cuota fija o de un porcentaje de las ventas, sustituyendo e integrando un conjunto de impuestos; y (iii) pequeñas empresas con una relativa estabilidad y potencial de crecimiento se deberían incorporar al régimen general, beneficiarias de algunas simplificaciones tributarias en materia de contabilidad, IVA e impuesto a la renta. Adicionalmente, en algunos países existe la posibilidad de sustitución tributaria o cambio del sujeto donde en encadenamientos productivos se traslada la obligación tributaria de las pequeñas unidades productivas a sus clientes o proveedores, quienes deben retener el impuesto a estas, incorporándolo en su declaración (OIT, 2015, p. 73).

La Cámara de Comercio de Cali (CCC), en conjunto con el BID (2016), plantea orientar diferentes políticas para cuatro diferentes tipos de empresas: subsistencia o informalidad tolerable; redes de proveedores independientes; negocios de acumulación media; y empresas emergentes. Las diferentes políticas para cada grupo están en función de sus necesidades, así: (i) las unidades de subsistencia requieren orientación psicosocial para su inclusión y desarrollo, mentalidad —cambiar su percepción de víctima e inmediatez—, acceso al sistema de salud y servicios públicos, educación de sus hijos, programas dirigidos a la empleabilidad, donde la formalización es peor para ellos que la condición actual y, quizás, es mejor renunciar a

registrarlos, pero no incorporarlos dentro de los diferentes planes del gobierno para solucionar las necesidades que tienen; (ii) en las redes de proveedores independientes el objetivo principal es sensibilizar a las empresas ancla sobre la corresponsabilidad en temas de prestaciones sociales y condiciones laborales e identificar las necesidades en términos de capacitación y financiación, donde el registro debe ser automático; (iii) en los negocios de acumulación media principalmente, asesorarlos en gestionar su negocio en temas de logística, mercadeo, servicio al cliente, contabilidad y costeo, formalización laboral, conexión con entidades, cumplimiento de requisitos y conexión con redes; el objetivo es aumentar el ingreso marginal disponible con la formalización; (iv) en las empresas emergentes el objetivo, adicional a los mismos del grupo anterior, es acompañarlos en pensamiento estratégico para crecer y conectarlo con redes de conocimiento, comercio y financiación.

El estudio plantea cuatro temáticas para abordar desde la política pública: (i) generar contexto sobre los cuatro tipos de informalidad que entienden las cámaras de comercio en una visión para la intervención de su actividad y no solamente su tamaño; (ii) las cámaras de comercio como garantes de la simplificación de trámites y guías de los empresarios; (iii) el autoempleo como único mecanismo de generación de ingreso para población vulnerable; y (iv) entender y dimensionar las redes de proveedores independientes para brindar soluciones específicas (BID, 2016).

Todo lo anterior se encuentra en línea con lo planteado por la OIT (2015), donde los factores que afectan la informalidad son el bajo crecimiento económico, la baja productividad, la subcontratación, la complejidad y el costo de formalizar, el nivel de impuestos, la rigidez regulatoria, el bajo control y equidad. Así, la clave está en encontrar un equilibrio entre los incentivos a la formalización y los desincentivos a la informalidad, tomando en cuenta que la

mezcla adecuada de incentivos y sanciones debe ser diferente, dependiendo de la mayor o la menor presencia de emprendedores vulnerables en el sector informal.

Así, la OIT (2015) plantea que una estrategia efectiva para la formalización de las micro y pequeñas empresas combina medidas para reducir la carga regulatoria y el costo de la formalidad, incentivos para su formalización y mejoras en la fiscalización. Se requiere un abordaje integral con políticas en los ámbitos administrativo, tributario, laboral, de seguridad social y fomento productivo donde las estrategias más comunes han sido:

- Simplificar los trámites para la constitución de la empresa: (i) ventanillas únicas, (ii) reforma de los permisos y licencias, (iii) plazos administrativos límite y silencio administrativo positivo, (iv) reducción o eliminación del capital mínimo pagado, (v) nuevas formas jurídicas para microempresas, (vi) simplificación de procesos administrativos, (vii) digitalización de procesos administrativos, e (viii) información y difusión (OIT, 2015, p. 16).
- Los regímenes especiales incluyen, generalmente: (i) una tasa tributaria menor, (ii) la determinación de la base gravable mediante un método presuntivo y no real, (iii) sustitución de impuestos agregación en un solo tributo, (iv) sistemas de contabilidad con exigencias menores y en internet, (v) simplificaciones al impuesto al valor agregado como límite de operación o tamaño para el contribuyente en donde está exento de registrar IVA, reducción de las frecuencias de declaraciones, reducción de la complejidad de la declaración, establecimiento del IVA basado en la contabilidad de caja, y (vi) ajustes al impuesto a la renta que incluyan exención total, temporal, incentivos tributarios, simplificaciones a la depreciación como incluir la inversión como gasto en el mes realizada, tributación en aspectos de liquidez. Estas

recomendaciones prácticas para el diseño de los regímenes especiales y de simplificación se enmarcan en tres principios: simplicidad, menor costo y certeza jurídica (OIT, 2015, p. 70).

- Regímenes generales de seguridad social que pueden ser más o menos favorables a la formalización del empleo son: (i) la progresividad en las cotizaciones, (ii) la existencia de subsidios a las cotizaciones, (iii) la existencia de un componente básico financiado con impuestos y (iv) la reducción de los costos de administración del sistema de la seguridad social (OIT, 2015, p. 16).

En el análisis de estas políticas es importante tener presente la distinción entre la formalización de la entidad productiva y la formalización del empleo dentro de la empresa. Existe una estrecha relación entre ambos objetivos, pero está claro que las políticas para la formalización de la entidad productiva no generan necesaria ni automáticamente formalización en el empleo y cumplimiento de los derechos laborales. Entonces se requieren políticas que aborden ambos aspectos (OIT, 2015, p. 25).

Así, la recomendación de política de Perry *et al.*, (2007) requiere trabajar en: (i) reforma de las políticas del mercado laboral para aumentar la productividad de los sectores formal e informal; (ii) reformulación de la protección social para incluir a todos los ciudadanos; (iii) mejorar las oportunidades para los trabajadores del sector formal, a la vez que se reducen las barreras a la formalización de las empresas; (iv) simplificación de las normas fiscales, facilitación de su cumplimiento y fortalecimiento de la vigilancia; y (v) mejorar la eficacia y la legitimidad del Estado.

En efecto, un desafío clave que enfrentan los formuladores de política en los países de América Latina y el Caribe es el de asegurar que sus ciudadanos tengan un adecuado acceso a

instrumentos de manejo del riesgo social, aun frente a la existencia de una significativa informalidad en la región. Sin embargo, las intervenciones mal concebidas pueden interferir en la habilidad de las personas para tener acceso a los servicios básicos o para manejar el riesgo, y distorsionan los incentivos económicos que pueden tener efectos negativos sobre la productividad y el crecimiento económico de largo plazo, por ejemplo, al crear fuertes incentivos para que muchos trabajadores permanezcan en la informalidad. Entre las debilidades fundamentales de los programas de la región se encuentran: (i) elevadas contribuciones a la nómina en relación con los beneficios y la calidad del servicio esperado; (ii) una agrupación excesiva de múltiples paquetes de beneficios; (iii) enfoques rígidos y de tipo universal para los programas de seguridad social obligatorios sin tener en cuenta el grupo familiar o el ciclo de vida; (iv) mala contabilidad en la movilidad de los trabajadores dentro y fuera del sector formal en el transcurso de sus carreras llevan, por ejemplo, a largos períodos necesarios para obtener una pensión; y (v) subsidios para compensar la baja cobertura de la seguridad social pueden complicar la búsqueda de soluciones para brindar una protección social efectiva para una población mayor de la región, en casos compitiendo con la formalidad (Perry *et al.*, 2007, p. 8).

Sugieren también Perry *et al.* (2007) algunas mejores prácticas en términos de políticas: (i) los salarios mínimos en la mayoría de los países no son extremadamente restrictivos, pero, en algunos y particularmente en Colombia, estos parecen ser una fuerza brutalmente segmentadora que reclama moderación; (ii) el problema de falta de flexibilidad para apoyar la crianza de los hijos plantea desafíos especiales como quiera que una legislación laboral específica en términos de género —por ejemplo, restricciones a las horas de trabajo y beneficios indiscriminados de maternidad—, efectivamente, pueden crear incentivos que discriminan contra las mujeres, llevándolas a estar fuera del mercado laboral formal; (iii) la rigurosidad para la aplicación de las

leyes existentes relacionadas, especialmente, con el sector informal microempresarial puede simplemente eliminar empleos de buena calidad; (iv) incentivos como el tratamiento de impuesto para la inversión en capital humano, similar al que existe para inversiones de capital, la coinvestigación por parte de los trabajadores y el contacto entre empresas y trabajadores después de la capacitación, pueden facilitar su entrada a la fuerza laboral formal; (v) en particular, para las mujeres, los jóvenes y las minorías, los centros de empleo pueden proporcionar ayuda en la búsqueda de trabajo y asistencia en la consecución de empleo y pueden fortalecer la movilidad laboral, el aparejamiento laboral y una mayor equidad en el mercado laboral, en tanto que se relacionan mejor con los mercados laborales regionales (Perry *et al.* 2007, p. 126).

Al respecto, la OIT (2015, p. 86) resume algunas prácticas generales para resaltar los beneficios y reducir los trámites:

- Se requiere diferenciar los beneficios actuales de la seguridad social, para que sean realmente atractivos para los ocupados en las empresas de menor tamaño, donde los créditos hipotecarios para vivienda, educación o inversiones en emprendimientos se relacionan con las necesidades sentidas. Otros aspectos importantes son: (i) la real posibilidad en los programas de salud de acceso a especialistas, medicamentos, servicios de odontología; (ii) los sistemas de copago para los gastos médicos; (iii) el pago de licencias de salud y maternidad y el porcentaje del salario sustituido; (iv) la calidad de las prestaciones frente a la maternidad; y (v) la calidad de las prestaciones frente al desempleo en términos de duración, porcentaje del salario sustituido y gradualidad.
- Simplificar los procedimientos para el registro de los trabajadores a través de integración de las cotizaciones en una sola declaración y pago; simplificación del



registro de trabajadores, declaración y pago; ampliación de formas de pago y recaudación por distintos medios y regímenes especiales de menor contribución de los aportantes; cotizaciones integradas; cambio de ámbito objetivo de aplicación, por ejemplo de salario a ventas; periodicidad de los pagos; exenciones; gradualidad en la aplicación de las obligaciones; mitigación frente a crisis económica; y tratamiento de grupos especiales como jóvenes y migrantes, adulto mayor, familiares no remunerados.

Finalmente, según Martínez *et al.* (2015, p. 17), una estrategia que apunta al aumento del empleo formal son los programas de capacitación que facilitan la transición al mercado laboral, donde por lo menos la mitad de los jóvenes que tienen un trabajo están en el sector informal, y que solo 12 % de los jóvenes en el quintil más pobre cotiza a salud o pensiones (OIT, 2013b). Latinoamérica ofrece numerosos ejemplos de programas de capacitación dirigidos a jóvenes: ProJovem, en Brasil; Jóvenes con Oportunidades, en México; Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en Argentina; Chile Joven, en Chile; Jóvenes a la Obra (antes ProJoven), en Perú; y Jóvenes en Acción, en Colombia, entre otros. Estos programas siguen una metodología similar: cursos cortos —en general de tres meses—, seguidos por una pasantía de igual duración en una empresa para jóvenes de estratos bajos que están por fuera del sistema de educación formal, con escasa experiencia laboral, desempleados, subempleados o inactivos. Es habitual que los programas paguen estipendios para cubrir costos de transporte, alimentación, materiales y seguros contra accidentes.

## 5 Cifras de la formalidad y la informalidad

### 5.1 Informalidad Laboral y sus características

En este numeral se presenta un análisis a partir de las cifras de formalidad disponibles en la Gran Encuesta Integrada de Hogares que presenta el DANE, para identificar la magnitud de trabajadores informales en Colombia. Como resultado se identifica que la informalidad laboral del país está alrededor de 67 % —si se incluye la población rural—, a diferencia de la cifra de 47,96 %, presentada generalmente, que corresponde solo a las 23 principales ciudades; donde según el informe de la Misión Rural la informalidad es de 90 % y los niveles de pobreza son mayores que en las ciudades. El indicador de pobreza por ingresos es hasta 34 puntos porcentuales mayor en la población dispersa frente a una ciudad principal y 40 puntos porcentuales mayor si se miden con el indicador de pobreza multidimensional (IPM), que estima el acceso a bienes de interés social y otras dimensiones de calidad de vida (DNP, 2015, p. 12).

La Figura 15 muestra una infografía de las cifras de la informalidad y la formalidad laboral en Colombia construida a partir de las cifras del DANE, con base en la metodología descrita en el numeral 3.2, donde se desagrega desde la población total los diferentes tipos de población hasta llegar al número de empleados informales de las 23 principales ciudades y se adiciona el resultado de aplicar el porcentaje de informalidad rural estimado por la Misión Rural, a la población fuera de las 23 principales ciudades para hallar la informalidad total país. El indicador PET incluye habitantes de 12 años y más en las zonas urbanas y 10 años y más en las zonas rurales. Los inactivos o PEI comprenden mayores de 12 años, estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, rentistas, incapacitados permanentes para trabajar, personas que no les llama la atención trabajar. El DANE mide los informales como aquellos trabajadores que están ocupados y no están afiliados a la seguridad social, salud o pensión.

Población Total <b>47.759</b> 100%	Menores <b>9.508</b> 19,9%					
	PET Población en edad de Trabajar  <b>38.250</b> 80,1%	Inactivos <b>13.666</b> 35,7% 29%	Estudiando 5.445 11%			
PEA Población Económica Activa <b>24.584</b> 64,3% 51%		Ocupados <b>22.288</b> 90,7% 47%	Hogar 5.579 12%	Otros 2.642 6%	Desocupados <b>2.296</b> 9,3% 5%	
	23 ciudades 11.854 53% 25%		Resto País 10.434 47% 22%	Formales 6.169 13%	Informales 5.686 12%	
Total Informalidad estimada					Formales 1.043 2%	Informales 9.390 20%
					<b>15.076</b>	<b>67,6%</b>

Figura 15. Cifras informalidad laboral.  
Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016).

Así, de un total de 47,7 millones de habitantes, 80 % es población en edad de trabajar, 64,3 % de este es población económicamente activa; 90,7 % de este se encuentra ocupado y 9,3 % restante corresponde a la tasa de desempleo. De estos 22,2 millones de ocupados, en las 23 principales ciudades se encuentran 11,8 millones, de los cuales 5,7 millones son informales, lo que corresponde a 47,96 % de informalidad que acostumbramos a ver en los informes oficiales. Sin embargo, en el resto del país, que incluye municipios y zonas rurales, hay 10,4 millones de ocupados y el porcentaje de informales es de 90 % en cabeceras municipales según el informe de Misión Rural. Entonces, hay en el país cerca de 15 millones de informales, lo que equivale a 67,6 % de informalidad en Colombia.

La informalidad económica también está atada fuertemente a la pobreza y, según Misión Rural, más de 90 % de la población dispersa es pobre o vulnerable, es decir, con alta probabilidad de caer en pobreza y, en general en la zona rural, 26 % de la población todavía está

en exclusión, comparado con solo 8 % urbano; y 30 % está en inclusión social pero no productiva.

En efecto, las diferencias en pobreza por ingresos y multidimensional evidencian el desarrollo desbalanceado de la política social y las oportunidades económicas, y las bajas complementariedades que existen todavía entre la inclusión social y productiva, en especial en el campo. (DNP, 2015, p. 14)

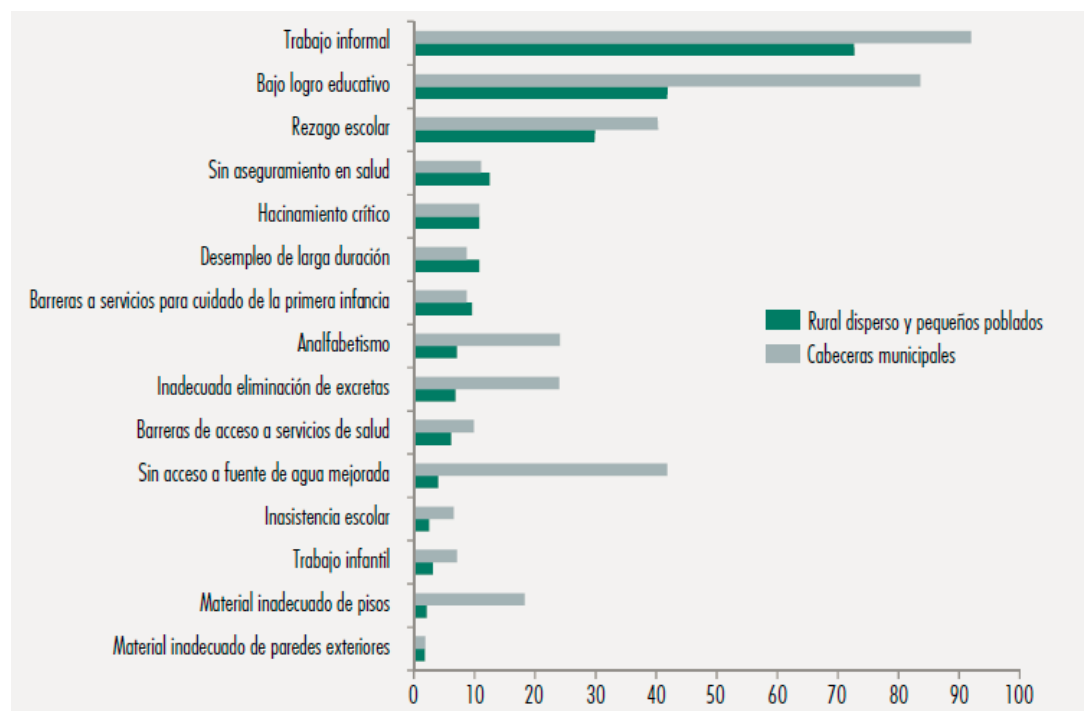


Figura 16. Indicadores de pobreza multidimensional: cabeceras municipales vs. población dispersa 2014.

Fuente: DNP (2015) Informe de la Misión Rural.

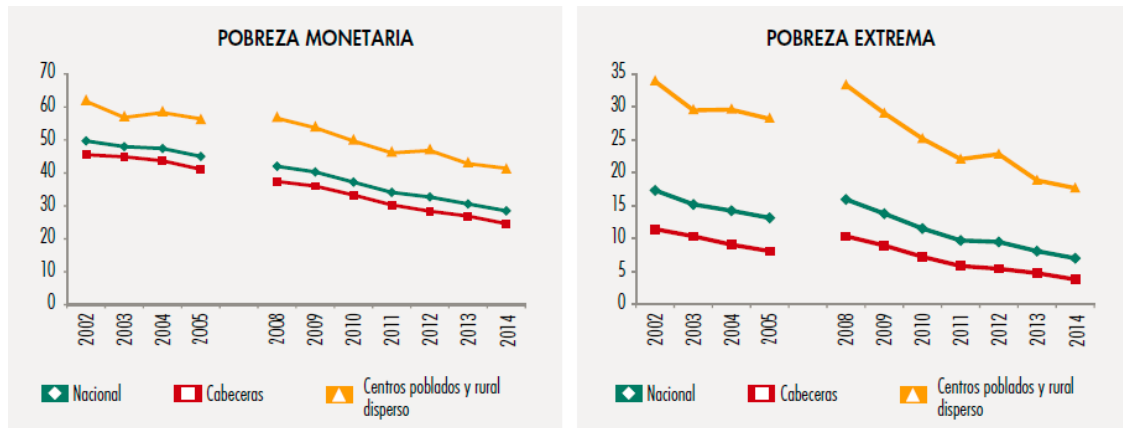


Figura 17. Pobreza monetaria y extrema.  
Fuente: DNP (2015) Informe de la Misión Rural.

De acuerdo con la Figura 17, las diferencias entre las cabeceras municipales y los centros poblados más rural disperso en indicadores de pobreza monetaria y pobreza extrema son de 20 y 13 puntos porcentuales, respectivamente, y el promedio de ingresos por trabajador de la población dispersa es de cerca de un tercio del salario mínimo legal. Adicionalmente, la pobreza por ingresos es mayor dentro de las actividades agropecuarias en comparación con el resto de sectores y es mayor para los productores por cuenta propia, que en su mayoría pertenecen en la agricultura familiar: 53 %.

El principal problema que enfrenta la agricultura familiar es el escaso acceso a activos productivos. Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2011, de cuatro posibles activos para la producción agropecuaria (acceso a tierras, asistencia técnica, crédito y riego intrapredial), el 63 % de los pobladores rurales no tenía acceso a ninguno de ellos, 20,8 % tenía acceso a uno, 9,3 % a dos, 3,9 % a tres y menos del 2 % a todos. (DNP, 2015, p. 19)

## 5.2 Características de la informalidad laboral en las 23 principales ciudades

En la Figura 18, a partir de la Encuesta Integrada de Hogares de 2016, se presenta una caracterización de esta informalidad en las 23 principales ciudades comparada con la formalidad

para identificar las profundas diferencias entre ambas que merece un estudio juicioso a la hora de diseñar políticas públicas.

Servicios comunales, sociales y personales incluye: Administración Pública y Defensa: planes de seguridad social de afiliación obligatoria, Enseñanza, Actividades de servicios sociales y de salud; Actividades comunitarias, sociales y personales de servicios; Hogares privados con servicios domésticos; Organizaciones y órganos extraterritoriales.

En nivel educativo los empleados formales tienen 54% educación superior y 40% secundaria, mientras en el informal el 54% es secundaria, el 26% es primaria y solo el 17% superior.

Los sectores económicos en los que se ubica la formalidad es 29% en servicios comunales que agrupa cargos públicos, profesores, seguido de 20% en comercios y 18% en industria, Mientras en la informalidad el 42% es comercio seguido de 16% servicios comunales.

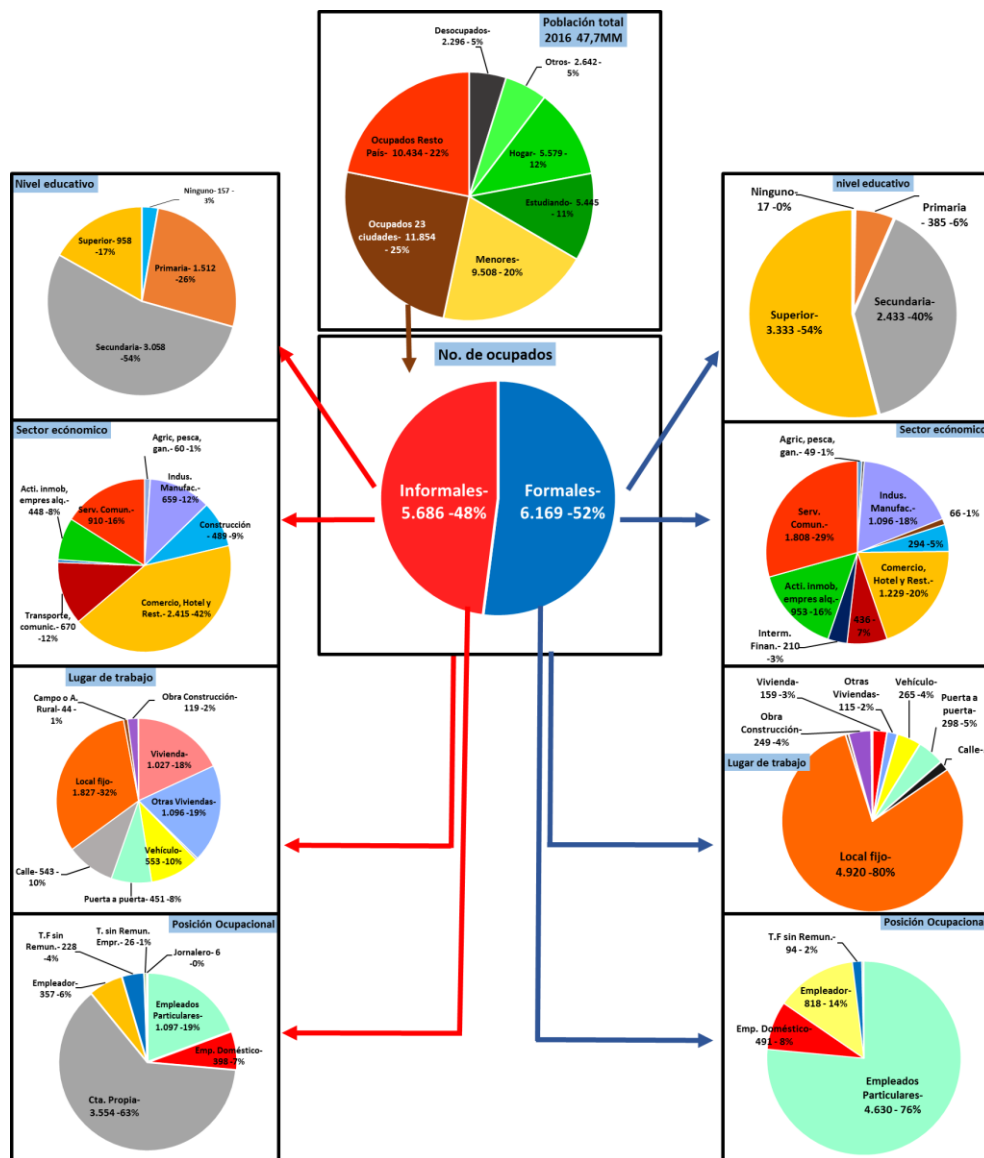


Figura 18. Caracterización de la formalidad e informalidad laboral.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016).

El lugar de trabajo en el que se desarrollan los negocios formales es 80 % en local fijo, mientras que en la informalidad 37 % es en la vivienda y 32 % en local fijo.

En la formalidad, 76 % son empleados, 14 % son empleadores y 8 % empleados domésticos; mientras que en la informalidad, 63 % es por cuenta propia, seguido de 20 % empleados y 7 % doméstico. En la formalidad el tipo de contrato es 74 % escrito y 26 % verbal.

En las 23 ciudades y áreas metropolitanas, las ciudades que más ocupados informales aportan a los 5,6 millones son: Bogotá con 29 %, seguido de Medellín con 13 %, Cali con 10 %, Barranquilla con 9 % y Bucaramanga con 6 %.

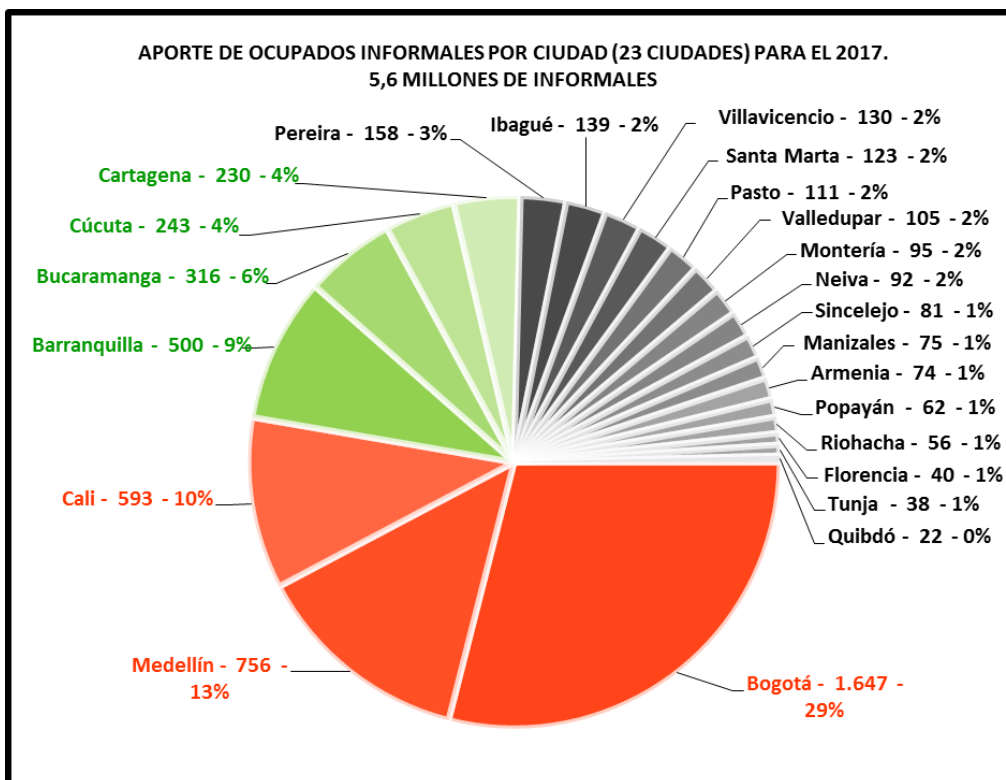


Figura 19. Participación de la informalidad por ciudad.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016).

Respecto a la proporción de ocupados informales y formales para cada una de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, Cúcuta es la ciudad con mayor porcentaje de informalidad con 70,4 %, seguida de Sincelejo con 65,2 %, mientras que Manizales y Bogotá lideran las ciudades



con menos informalidad con 40 %, seguidas de Medellín con 41 %, Tunja con 45,8 % y Cali con 48 %.

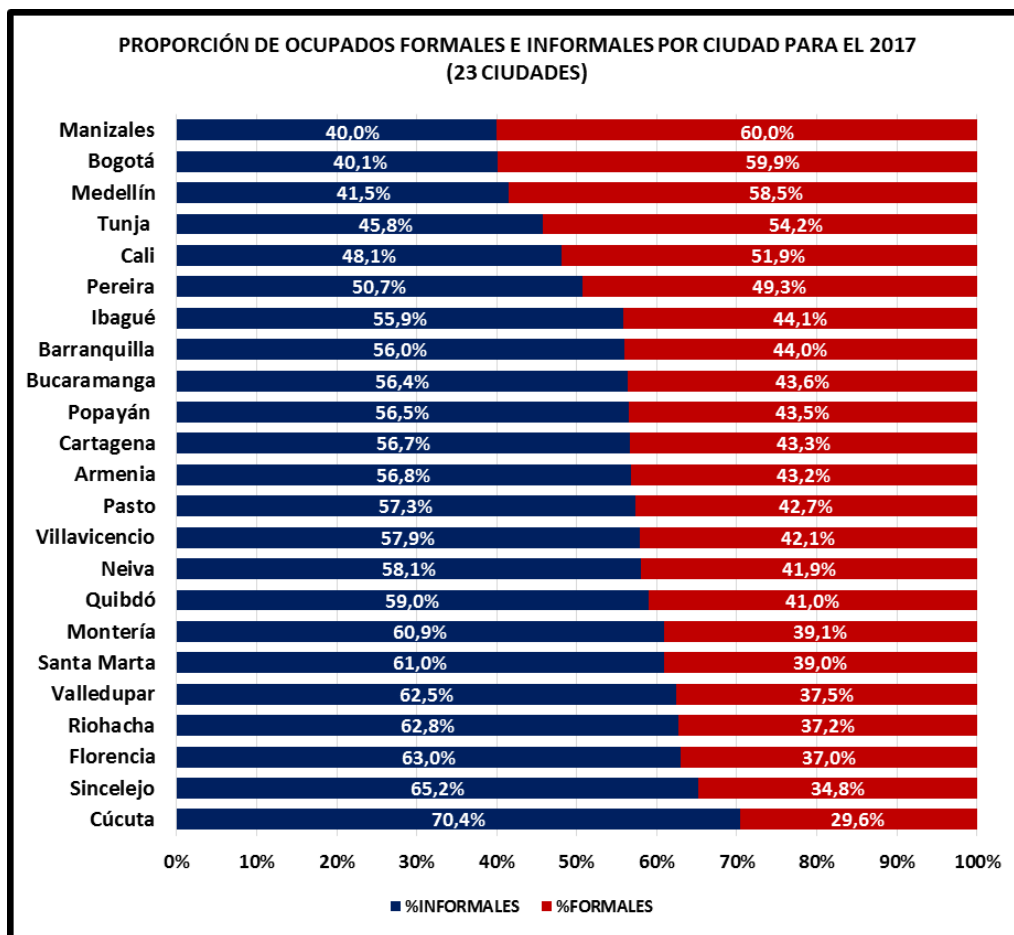
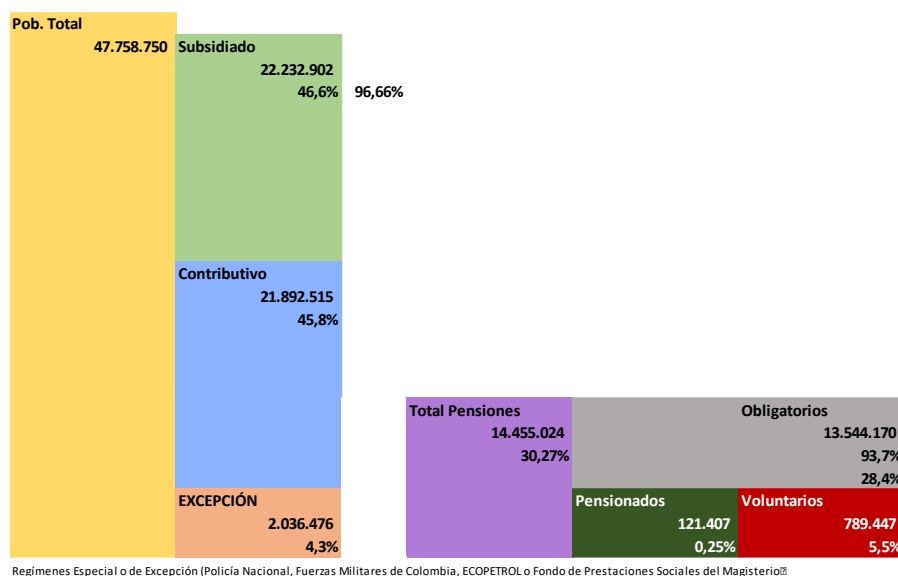


Figura 20. Participación de la informalidad por ciudad.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016).

Respecto al número de afiliados a salud se tiene que hay 46,3 millones de afiliados que, según el Ministerio de Salud y Protección Social, se clasifican en tres categorías. La primera corresponde al régimen subsidiado, con 22,2 millones —46,6 % del total de la población colombiana—. La segunda categoría es el régimen contributivo que registra 21,8 millones de afiliados —45,8 % de la población—. La tercera categoría es el régimen especial o de excepción en donde hay 2 millones de empleados de la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, Ecopetrol y

el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Esto indica que, en términos de salud, se tiene una cobertura nacional de 96,6 %.



*Figura 21.* Afiliados a salud y pensión 2017.  
Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016).

Respecto al número de empleados afiliados a pensiones, la Superintendencia Financiera de Colombia registra que en Colombia hay 14,4 millones, de los cuales 13,5 millones son obligatorios, 789.000 son voluntarios y 121.000 ya son pensionados.

Por otro lado, la tasa de informalidad laboral para las 23 principales ciudades en los últimos 10 años bajó de 52,21 % en 2007 a 47,96 % en 2017, mientras que la tasa de crecimiento anual ponderada del número de empleados informales fue de 1,6 % frente a 3,3 % de crecimiento de los empleados formales, como se observa en la Figura 22.

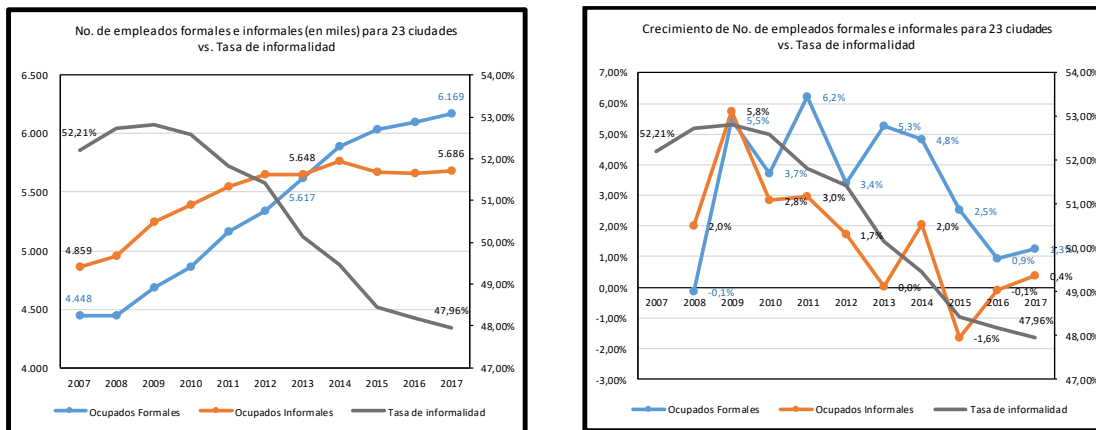


Figura 22. Informalidad y crecimiento del número de trabajadores informales.  
 Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016). El periodo 2017 corresponde a mayo.

A pesar de que en el año 2013 logró invertirse la proporción de formales informales según el DANE, a partir de este año también empieza a verse un menor crecimiento sostenido en la tasa de crecimiento de ocupados formales pero manteniéndose superior a la de los informales. Sin embargo, el número de trabajadores informales aumentó en 827.000, pasando de 4,8 a 5,6 millones.

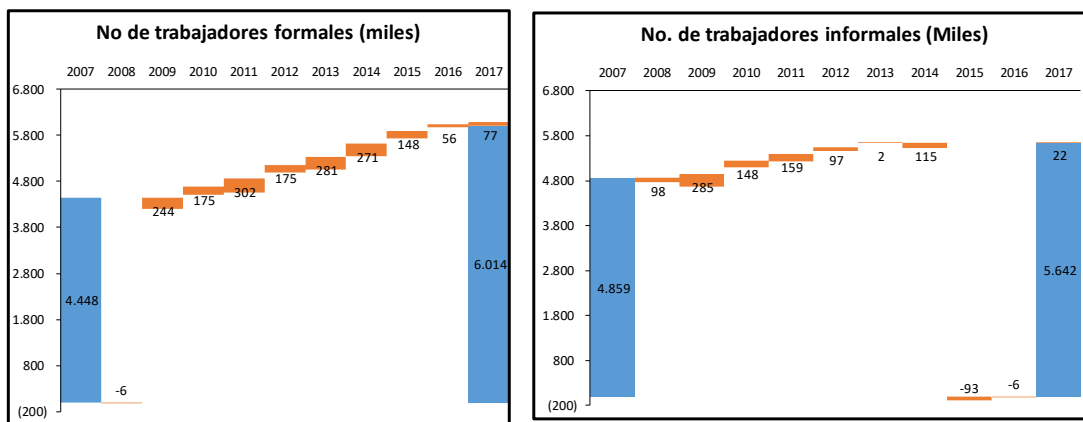


Figura 23. Crecimiento del número de trabajadores formales e informales.  
 Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016). El periodo 2017 corresponde a mayo.

### 5.3 Base empresarial, formal e informal

#### 5.3.1 Empresas formales.

En Colombia existen, a corte de diciembre de 2016, según el registro de Confecámaras (2015), 1.379.284 empresas registradas, de las cuales 73 % son personas naturales y 27 % sociedades, creciendo en promedio año durante los últimos 5 años a 2,9 %. Del total de empresas, 92 % son microempresas y 6 % son pequeñas empresas; y de acuerdo con su actividad, 42,1 % de las empresas activas del país se dedica al comercio, 39,6 % a actividades de servicios, 13,1 % a la industria y 5,4 % a actividades del sector construcción.

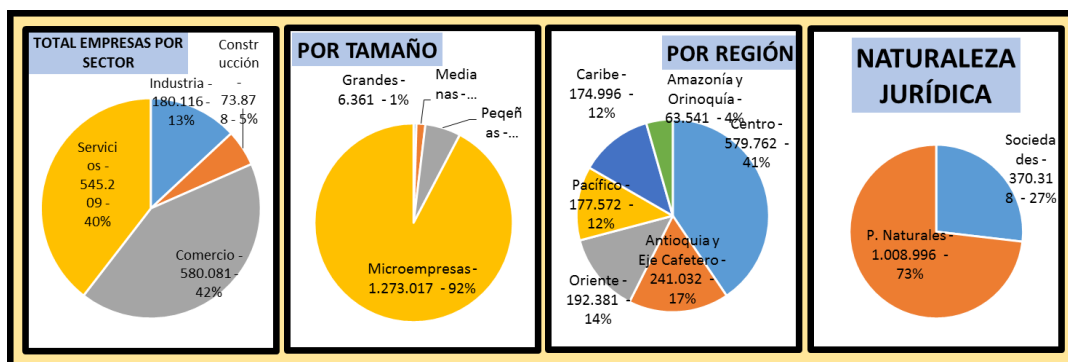


Figura 24. Caracterización empresas formales.

Fuente: Elaboración propia con base en Confecámaras (2016).

En cuanto a su ubicación, la región Centro aporta el mayor número de empresas formales con un total de 529.762 (38,4 %) ubicadas principalmente en Bogotá y Cundinamarca; la región Antioquia y Eje Cafetero reporta 241.032 (17,5 %), la región Oriente concentra 192.381 empresas (13,9 %) ubicadas la mayoría en Santander y Norte de Santander, seguida por la región Pacífico con 177.572 (12,9 %), en la que más de la mitad de las empresas se localizan en el Valle del Cauca, y la región Caribe con 179.396 (12,7 %). Estas regiones aglutinan 95,4 % del total de empresas del país (Confecámaras, 2016).

Sin embargo, en los últimos 5 años entraron al mercado un total de 1.033.211 firmas y se cancelaron 991.911, lo que equivale a una tasa de entrada bruta o nacimientos promedio de 23,1 % y una tasa de salida de 19,5 %, donde alrededor de 70 % de las empresas creadas fracasan antes de los primeros cinco años de vida sin importar el sector.

Años	Altas	Nacimientos	Bajas	Stock al final del periodo	TEB (%)	TSB (%)	TEN (%)
2011	-	-	-	1.197.573	-	-	-
2012	273.120	257.243	237.956	1.232.737	22,8	19,9	2,9
2013	298.258	256.528	232.204	1.298.791	24,2	18,8	5,4
2014	349.672	281.921	278.710	1.370.477	26,9	21,5	5,5
2015	251.503	237.519	243.041	1.379.284	18,4	17,7	0,6

*Figura 25.* Tasa de entrada y salida de empresas.  
TEB (tasa de entrada bruta), TSB (tasas de salida bruta), TEN (tasa de entrada neta).

Fuente: Confecámaras (2016, p. 21).

El sector construcción se ha caracterizado por exhibir la mayor tasa de entrada bruta de empresas (25,6 %) y una de las menores tasas de salida (18,2 %), lo que deja un saldo neto de entrada de 7,4 %, superior en 5,4 puntos porcentuales a la registrada por el sector comercio y 5,1 por encima de la industria. Además de esto, el sector construcción también sobresale por presentar la mayor tasa de supervivencia de sociedades, ya que después de 5 años sobrevive 46,7 % de las compañías matriculadas en esta actividad en 2011 (Confecámaras, 2016).

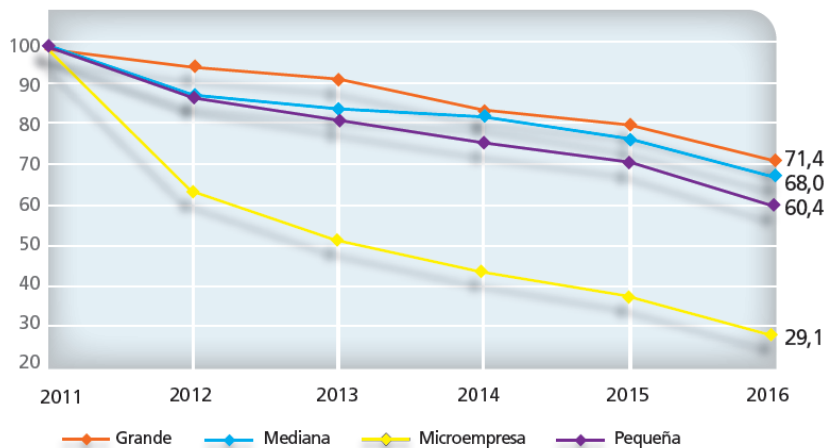


Figura 26. Tasa de supervivencia de las empresas en Colombia.  
Fuente: Confecámaras (2016).

Como dato preocupante, según la Figura 26, cerca de 40 % de las empresas no sobrevive el primer año, en el segundo año 50 % ya ha salido del mercado y solo 29 % de las microempresas sobreviven después de 5 años de constituidas frente a 60 % a 70 % de las empresas más grandes, lo que refleja la falta de condiciones de estos pequeños negocios para que puedan ser productivos, superar los diferentes ciclos de vida de su negocio y crear nuevos empleos.

### 5.3.2 Total empresas en Colombia.

Para el total de empresas formales e informales en Colombia, como se muestra en la Figura 27, se utilizaron las cifras del módulo de micronegocios de la GEIH del DANE para complementar las cifras oficiales de Confecámaras; donde el número de micronegocios que establece el DANE son 4,6 millones de los cuales 73 % no está registrado, 24 % está registrado como persona natural y 2 % son sociedades. De esta forma, el total de empresas en el país es alrededor de 4,76 millones, de las cuales 1,38 millones se cuentan como formales por tener registro de acuerdo con Confecámaras y 3,4 millones no tienen registro, lo que representa un porcentaje de informalidad empresarial por registro de 72 %.

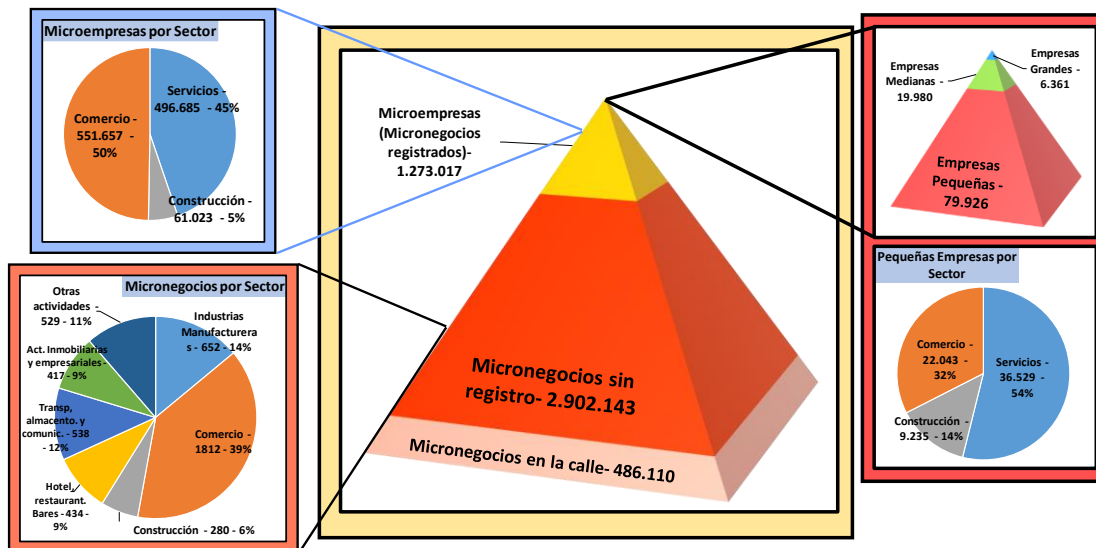


Figura 27. Número de empresas por tamaño y sector.

Fuente: Elaboración propia con base en Confecámaras (2016), GEIH (2016).

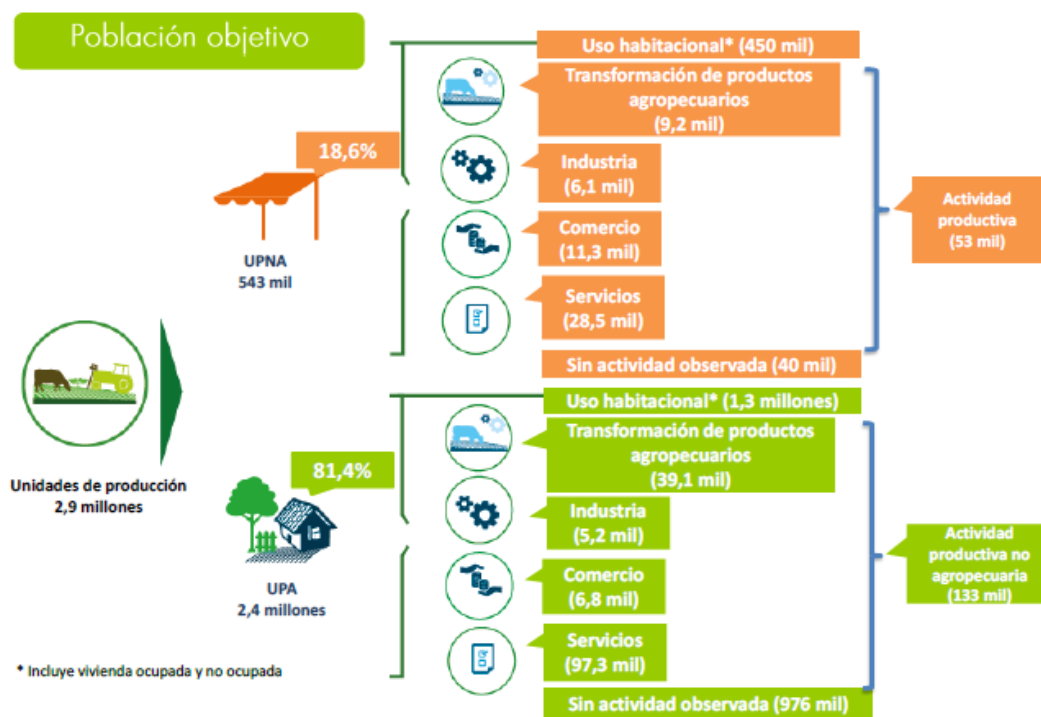
Según Confecámaras (2016), existen 6.361 empresas grandes según la Ley 905 de 2004 como aquellas que cuentan con más de 200 empleados o que tienen más de 30.000 SMMLV o 695.000 UVT (Unidad de Valor Tributario) (22.131 millones). Respecto a las medianas empresas, hay registradas 19.880 y son las que tienen entre 51 y 200 empleados o que tienen activos totales por un valor entre 100.000 a 610.000 UVT o 27.000 SMMLV (19.433 millones). A esto le siguen las pequeñas empresas, de las cuales hay 79.926 registradas y se definen como aquellas que tienen entre 11 y 50 empleados o que sus activos oscilan entre 501 y 5.000 SMMLV (3.700 millones). Por último, se encuentran registradas 1,27 millones de microempresas las cuales se consideran como aquellas que su planta de personal no es superior a los 10 trabajadores y cuyos activos totales —excluida vivienda— tienen un valor inferior a los 500 SMMLV (359 millones).

De los 4,6 millones de negocios estimados por el DANE, 1,1 están registrados y por tanto estarían dentro de los que Confecámaras (2016) contabiliza y 3,4 millones serían informales de registro, incluyendo 526.000 micronegocios que operan en la calle.

### 5.3.3 Sector rural.

Es posible, dada la metodología del DANE, que estas cifras incluyan algunas Unidades de Producción No Agropecuaria (UPNA), donde de las 2,9 millones de unidades productivas que relaciona el Censo Nacional Agropecuario, 543.064 correspondieron a UPNA y 2.370.099 a Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) (DANE, 2016b, p. 3).

En los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Cauca y Nariño se encontró 48,6 % de las UPNA del área rural dispersa censada. 82,8 % de las UPNA tuvo uso solo habitacional y 9,8 % tuvo alguna actividad productiva no agropecuaria (DANE, 2016b, p. 7) y donde 80 % corresponde a UPNA de menos de 5 hectáreas.



Fuente: DANE – CNA 2014

Figura 28. Distribución de las unidades de producción según uso.



## 5.4 Características de los micronegocios informales

Con base en el cruce de las cifras del módulo de micronegocios del DANE y de la GEIH, según la metodología descrita en el numeral 3.1, se identificaron en un primer paso las características relevantes del total de los micronegocios en Colombia: tamaño, lugar de trabajo, sector, antigüedad y aporte a la seguridad social, posteriormente se separaron los comercios informales de los formales y se comparan las características entre los dos grupos con las principales diferencias, paso seguido se presentan características particulares de los informales por lugar de trabajo como si llevan contabilidad, la antigüedad, tipos de contratos, trabajo ocasional, régimen de salud, pensión, nivel educativo, auxilios del Estado, ingresos, pagos salariales y ganancia. Finalmente, se profundizó en los micronegocios con lugar de trabajo en la vivienda, donde está la mayor proporción.

### 5.4.1 Total micronegocios.

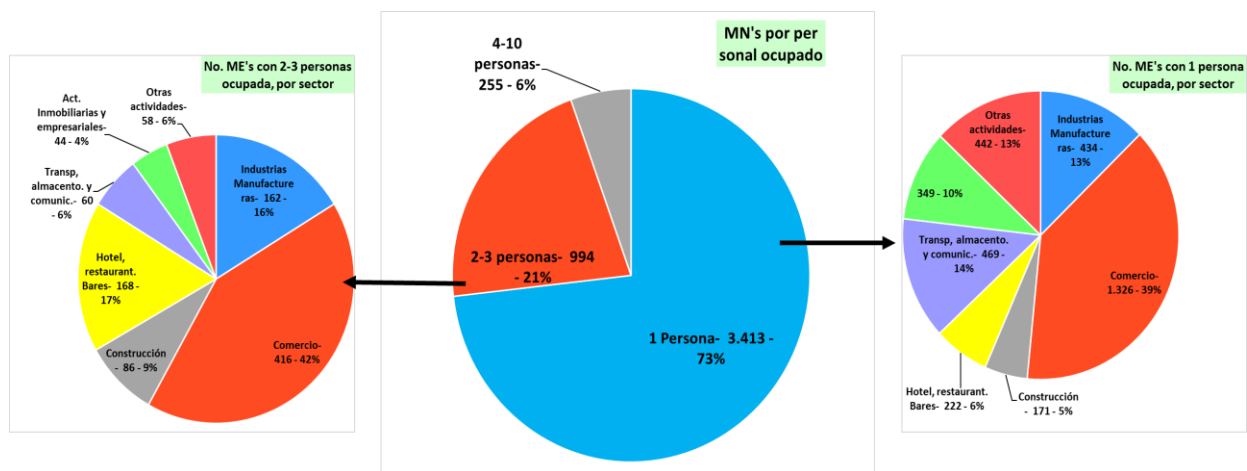


Figura 29. Tamaño.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios.

Del total de los 4,6 millones de micronegocios en Colombia, 73 % es constituido por una persona, del cual 39 % está ubicado en el sector comercio, 14 % en transporte y almacenamiento

y 13 % en industria. Para otro 21 %, donde son entre 2 y 3 personas, el mayor sector es comercio con 42 % seguido de hoteles con 17 %.

Otra característica importante es el lugar de trabajo, donde, según la Figura 30, 42 % se realiza en el mismo lugar de la vivienda del cual 28 % es comercio y 21 % manufactura.

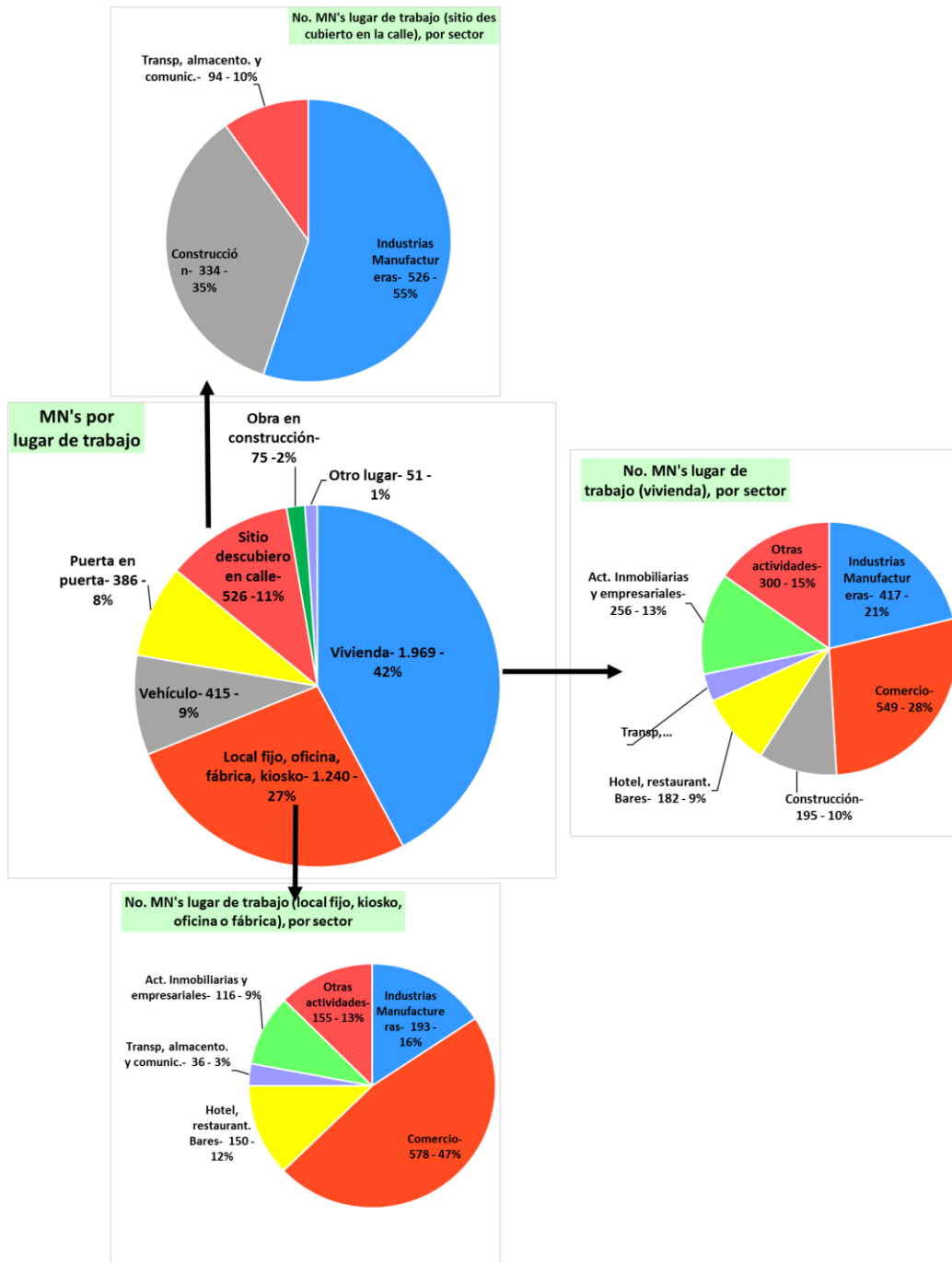


Figura 30. Lugar de trabajo y sector.

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta de Micronegocios.

Otro 27 % se realiza en un local fijo, oficina, fábrica o kiosco, del cual 47 % se dedica al comercio, 16 % a manufacturas y 13 % a restaurantes. Adicionalmente, 11 % de estos negocios realizan su actividad en la calle dedicándose 55 % a manufactura y 33 % a la construcción. Otro 9 % se desarrolla en un vehículo y otro 8 % puerta a puerta.

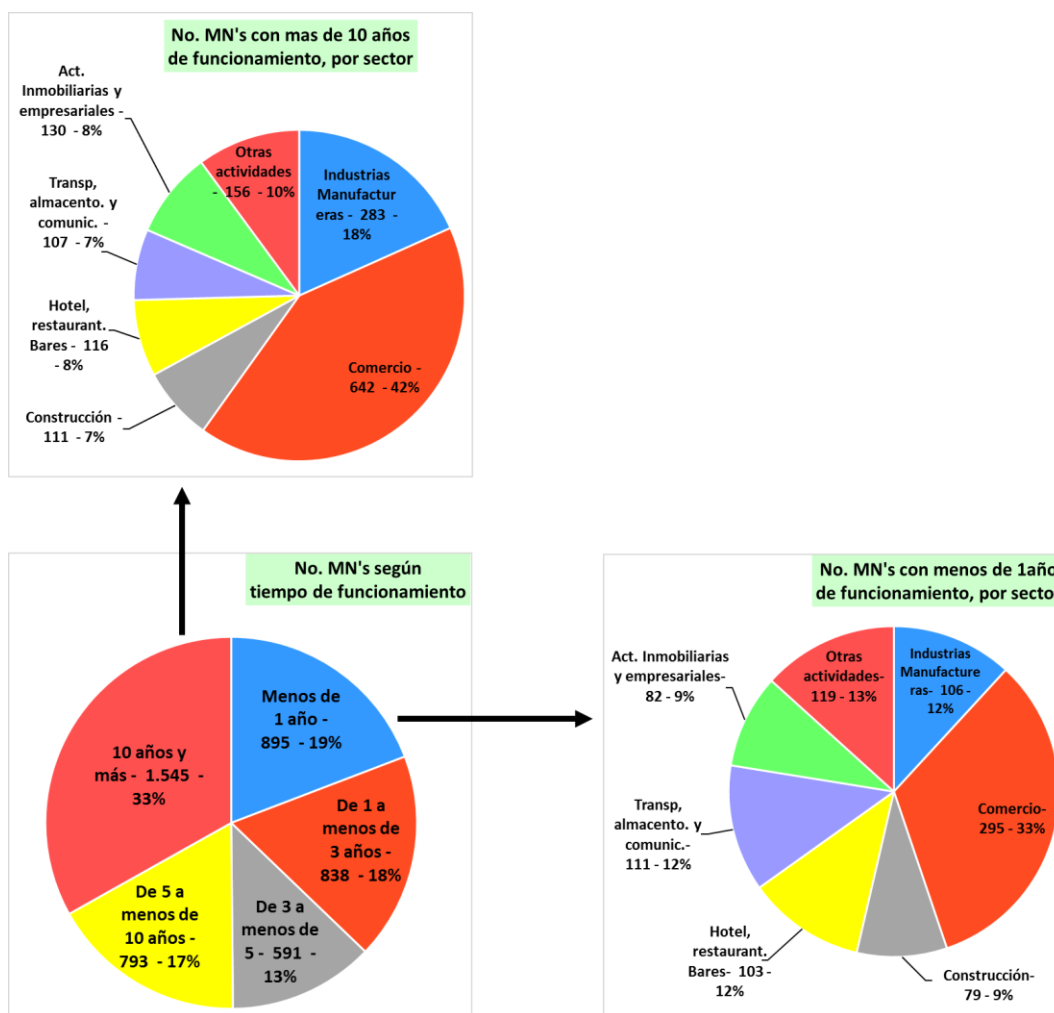


Figura 31. Antigüedad de la empresa y sector.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta de Micronegocios

La antigüedad es otra característica importante, donde 33 % tiene más de 10 años de antigüedad, 19 % menos de un año y 16 % entre 1 y 3 años. En la actividad comercial los de más de 10 años se dedican 42 % a comercio y los de menos de un año 33 %.

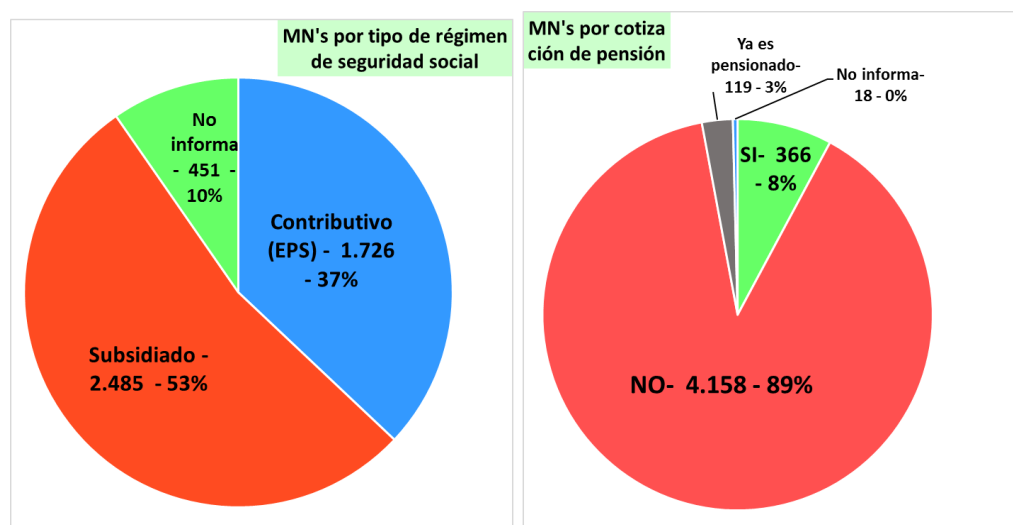


Figura 32. Aportes a la seguridad social.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta de Micronegocios.

En cuanto a la seguridad social, 53 % está en el régimen subsidiado de salud y 37 % en el contributivo; mientras que en pensiones solo 8 %. Finalmente, la participación por género en micronegocios es 53 % hombres y 47 % mujeres.

#### 5.4.2 Micronegocios informales.

El DANE clasifica los lugares de trabajo en once categorías como se muestra a continuación en la Figura 33.

Naturaleza jurídica	1. Vivienda	4. Vehículo	5. Puerta Puerta	6. En la calle	7. Local fijo	9. Construcción	11. Otros	Total general
1. Persona Natural	335.769	32.035	46.407	39.450	651.411	17.740	11.470	<b>1.134.283</b>
3. Sociedad Comercial	6.124	341	2.636	683	36.463	1.621	496	<b>48.364</b>
4. No registrado	1.627.356	382.635	336.499	486.110	526.631	55.583	64.439	<b>3.479.253</b>
<b>Total general</b>	<b>1.969.249</b>	<b>415.011</b>	<b>385.543</b>	<b>526.243</b>	<b>1.214.505</b>	<b>74.944</b>	<b>76.405</b>	<b>4.661.900</b>
1. Persona Natural	17%	8%	12%	7%	54%	24%	15%	24%
3. Sociedad Comercial	0%	0%	1%	0%	3%	2%	1%	1%
4. No registrado	83%	92%	87%	92%	43%	74%	84%	75%
<b>Total general</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
1. Persona Natural	30%	3%	4%	3%	57%	2%	1%	100%
3. Sociedad Comercial	13%	1%	5%	1%	75%	3%	1%	100%
4. No registrado	47%	11%	10%	14%	15%	2%	2%	100%
<b>Total general</b>	<b>42%</b>	<b>9%</b>	<b>8%</b>	<b>11%</b>	<b>26%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>100%</b>

Figura 33. Informalidad.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

Así, 73 % es informal por no contar con un registro. De este total de informales, 47 % tienen su negocio en la vivienda, 15 % en un local fijo, 14 % en la calle y 11 % en un vehículo, como aparece en la Figura 33. En vehículos y en la calle se presenta la informalidad más alta con 92 % y 91 %, seguido de vivienda y puerta a puerta con 82 % y 86 % y la más baja en un local fijo con 41 %.

Del total de los micronegocios informales (73 %), ninguno lleva contabilidad, como era de esperarse, sin embargo, solo 78 % de los micronegocios registrados como sociedades comerciales lleva contabilidad y solo 16 % de los registrados como personas naturales.

Contabilidad	1. Vivienda	4. Vehículo	5. Puerta Puerta	6. En la calle	7. Local fijo	9. Construcción	11. Otros	Total general
1. Persona Natural	7%	9%	10%	2%	23%	11%	12%	<b>16%</b>
3. Sociedad Comercial	80%	33%	67%	2%	83%	43%	22%	<b>78%</b>
4. No registrado	0%	0%	0%	0%	3%	0%	0%	<b>1%</b>

Figura 34. Negocios que llevan contabilidad.

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

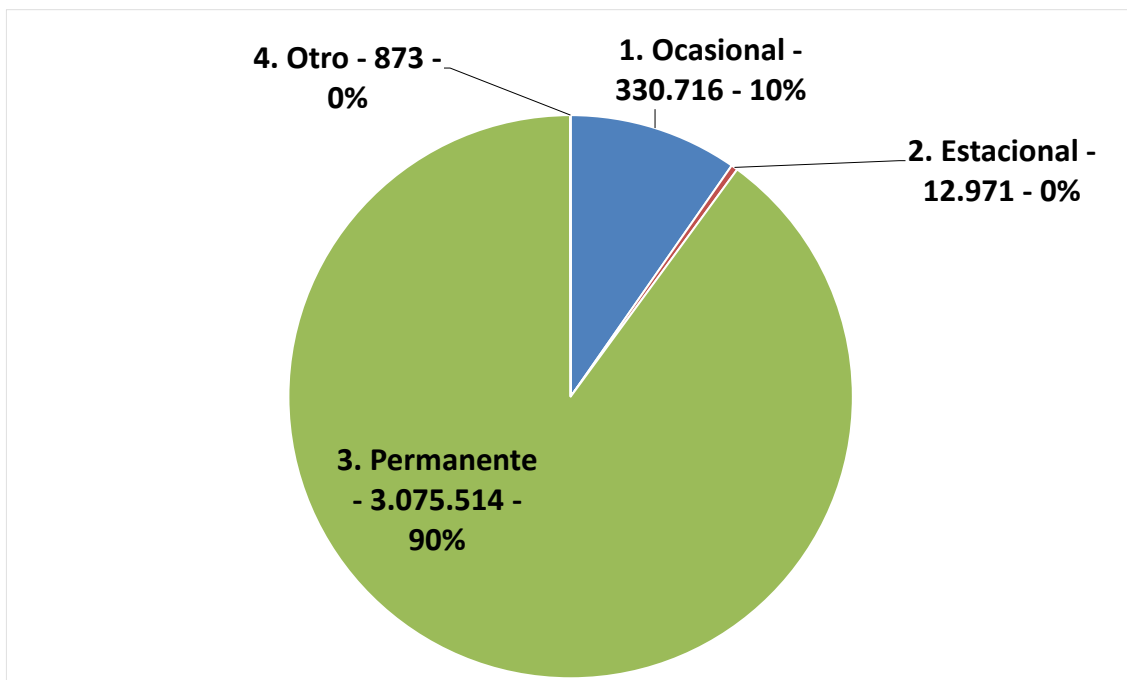


Figura 35. ¿Cómo considera este trabajo?

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH. El 90 % de los informales reporta que el trabajo es permanente y 10 % ocasional,

mientras que en los registrados 99 % es permanente.

**Tipo de contrato:** 99 % de los informales reportan que no tienen ningún tipo de contrato y solo 1 % tiene, del cual 93 % es verbal y 7 % escrito. La información es consistente con el mismo 1 % que respondió sobre el derecho a cesantías, prima y vacaciones.

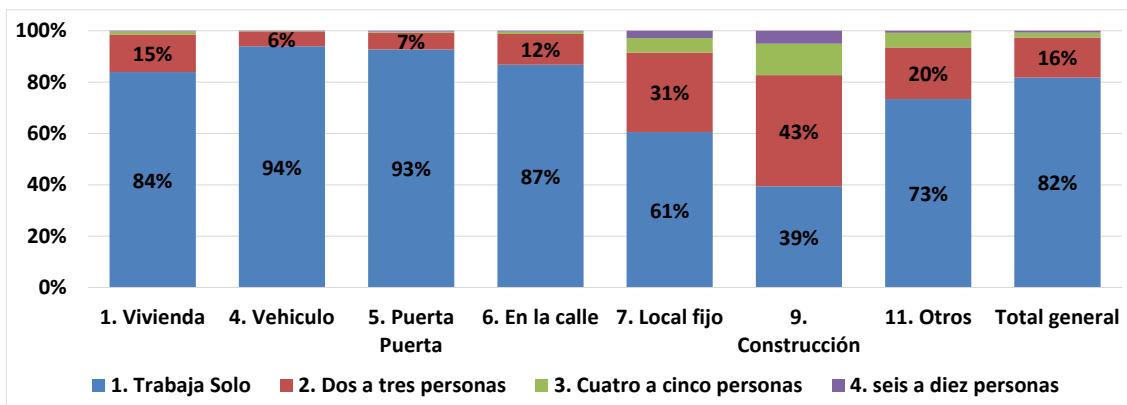


Figura 36. Número de trabajadores.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

El 82 % de los micronegocios tiene un solo empleado, pero en el sector de la construcción 60 % tiene más de un empleado y en el local fijo 36 %.

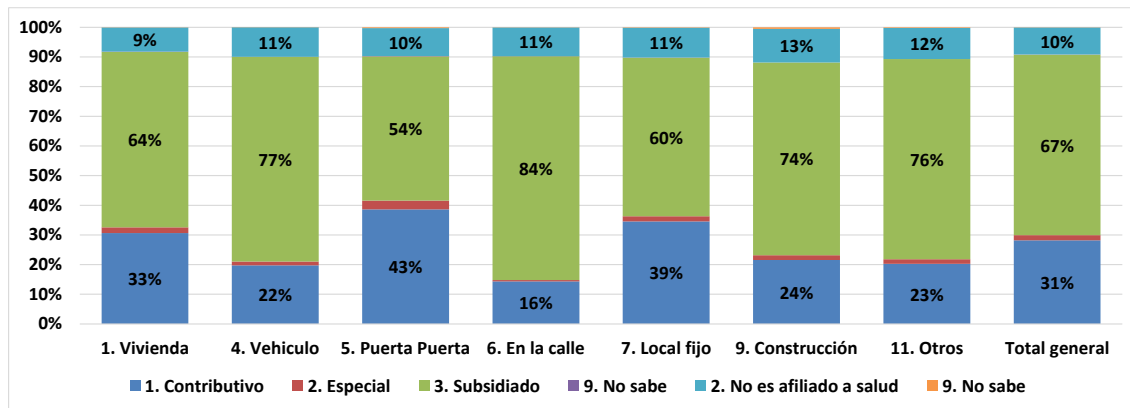


Figura 37. Salud.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

En los micronegocios informales, 10 % no está afiliado a salud, presentando la tasa más alta en una construcción con 13 %. El 67 % pertenece al régimen subsidiado, donde la calle tiene el más alto porcentaje con 84 %, seguido de vehículos con 77 %.

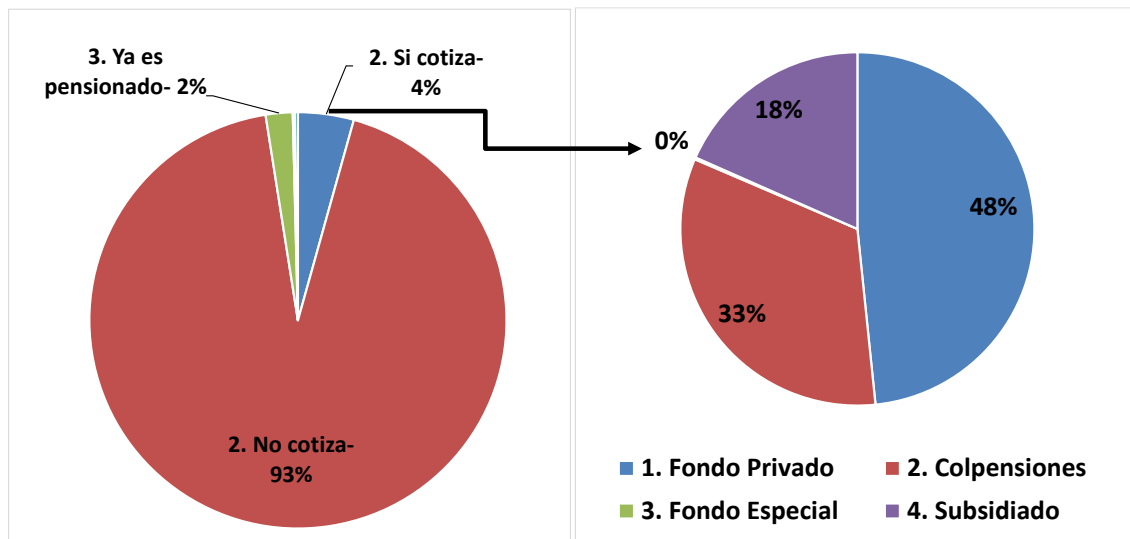


Figura 38. Pensión.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

El 93% de los informales no cotiza a pensión, 2 % ya está pensionado, otro 4 % cotiza a un fondo privado. De los que si cotizan, 48 % cotiza un fondo privado, 18 % un fondo subsidiado y el otro 33 % cotiza en Colpensiones. El comportamiento es muy parecido para

todos los lugares de trabajo. Del total de los pensionados, 54 % está en el lugar vivienda, mientras que para el régimen subsidiado es 50 %. Y, finalmente, del total de fondo especial, 61 % se encuentra en puerta a puerta y la calle.

En caja de compensación familiar, 98 % no se encuentra afiliado y en riesgos profesionales 97 % no se encuentra afiliado a ninguna Administradora de Riesgos Laborales (ARL) y del 3 % restante, 52 % se encuentra en vehículo y local fijo.

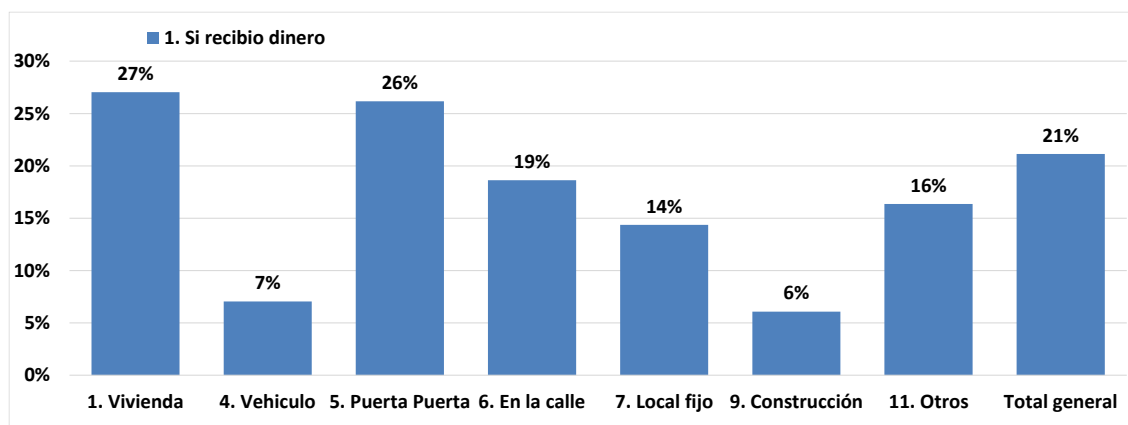


Figura 39. Cesantías.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

Del total de micronegocios informales, 21 % recibió dinero por cesantías en los últimos 12 meses, donde la mayor proporción fueron los que trabajan en una vivienda y puerta a puerta con 26 % respectivamente. En el lugar de trabajo vivienda 440.000 recibieron cesantías, seguidos de 90.000 en la calle, 88.000 puerta a puerta y 75.000 local fijo.



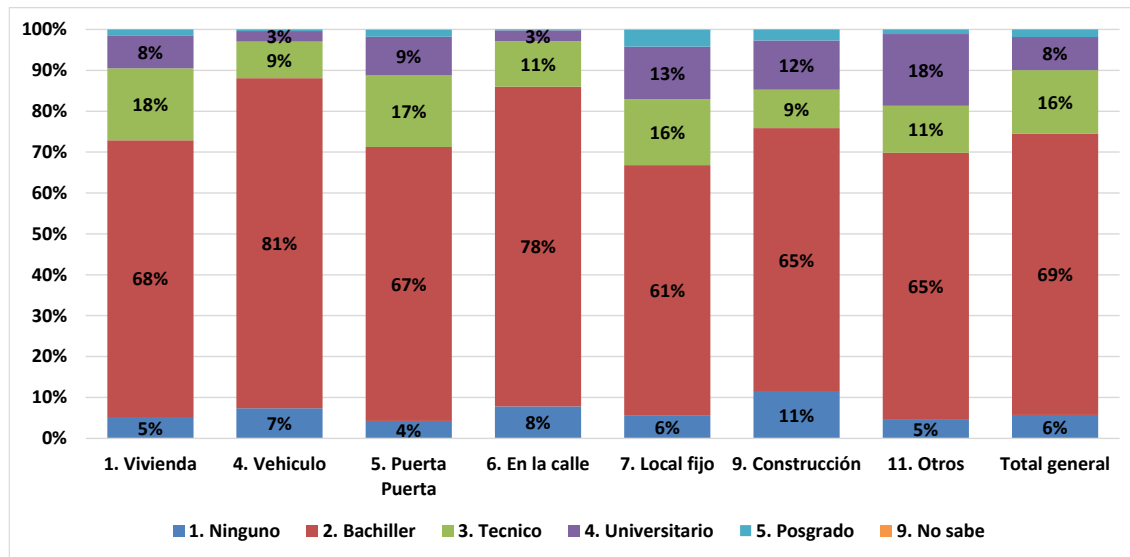


Figura 40. Educación.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

Del total de los micronegocios informales, 56 % no respondió la pregunta. De los que respondieron, 69 % es bachiller, 16 % técnico, 8 % universitario y 1 % con posgrado.

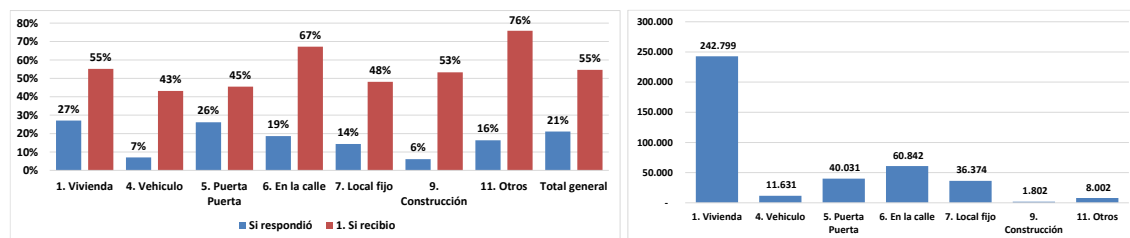


Figura 41. Subsidios.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

Del total de los 3,4 millones de comercios informales, solo 21 % respondió la pregunta de si reciben recursos del Estado y de esos aproximadamente 401.000 microcomercios confirmaron haberlos recibido, lo que equivale a 12 % del universo y 55 % que recibió, su lugar de trabajo es la vivienda, seguido de la calle con 15 % y puerta a puerta con el 10 %.

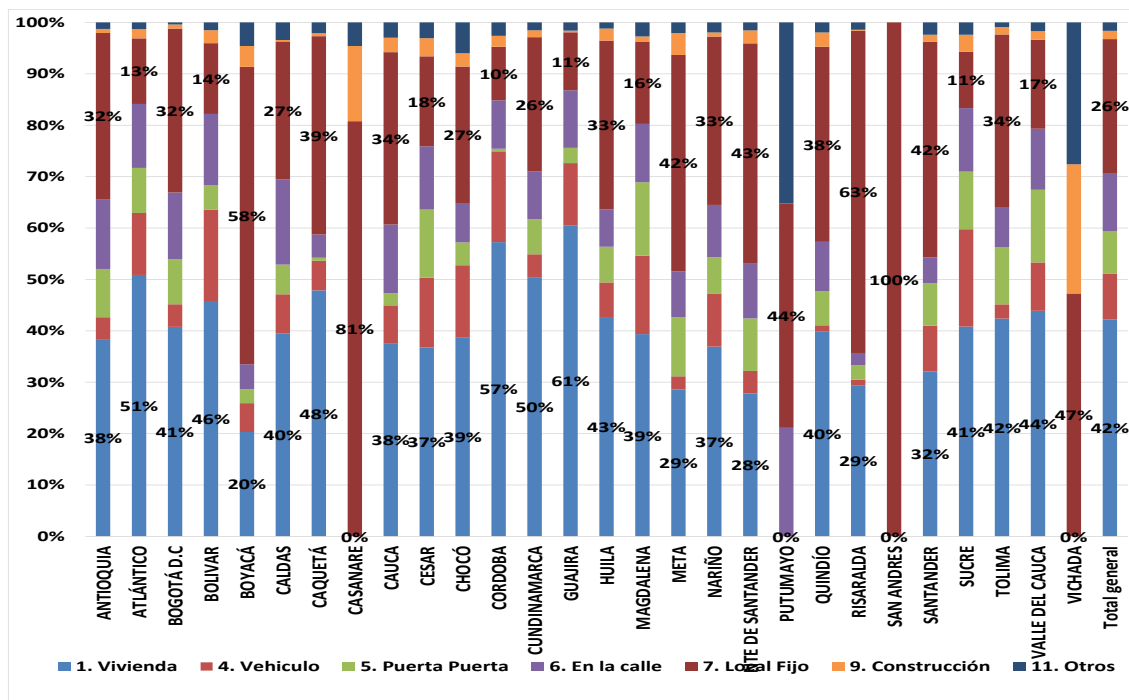


Figura 42. Informalidad por departamento.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

En Bogotá se concentra 26 % de los micronegocios informales, seguido de Valle con 9 %, atlántico con 9 % y Antioquia con 8 %. San Andrés y Casanare registran la mayor proporción de micronegocios que trabajan en un local fijo con 100 % y 81 %, respectivamente. Putumayo, por otra parte, registra la mayor proporción de micronegocios que trabajan en un área rural (34 %).

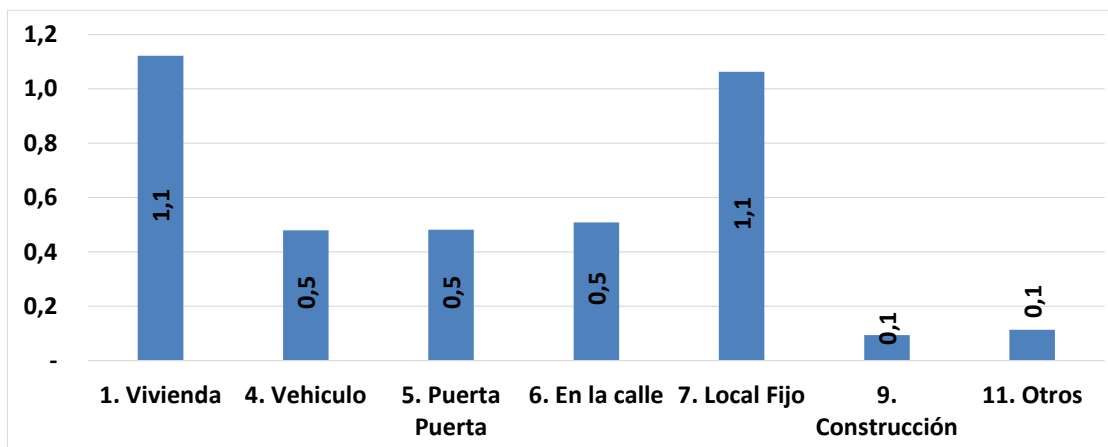


Figura 43. Ingresos de micronegocios informales (total 3.9 billones mensuales).

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

De los 3,9 billones de pesos que registran los micronegocios informales mensualmente, aquellos que trabajan en una vivienda y en un local fijo tienen ingresos por 1,1 billones de pesos, siendo cerca del 52 % (21 % para cada uno) del total registrado. El monto anualizado de ingresos es 46 billones de pesos.

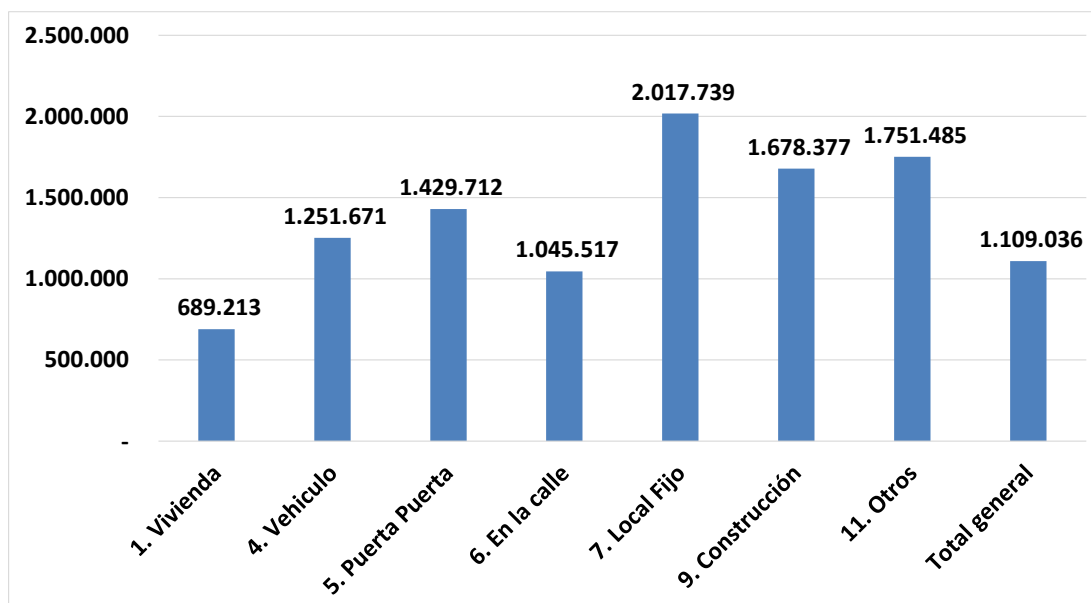


Figura 44. Ingresos mensuales por micronegocio en pesos.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

En promedio, los 3,5 millones de micronegocios informales tienen un ingreso de \$1.109.036 mensuales, donde local fijo registra el mayor ingreso (2 millones de pesos), seguido de construcción (1,6 millones), mientras que uno de los de menor ingreso es vivienda (689.000).

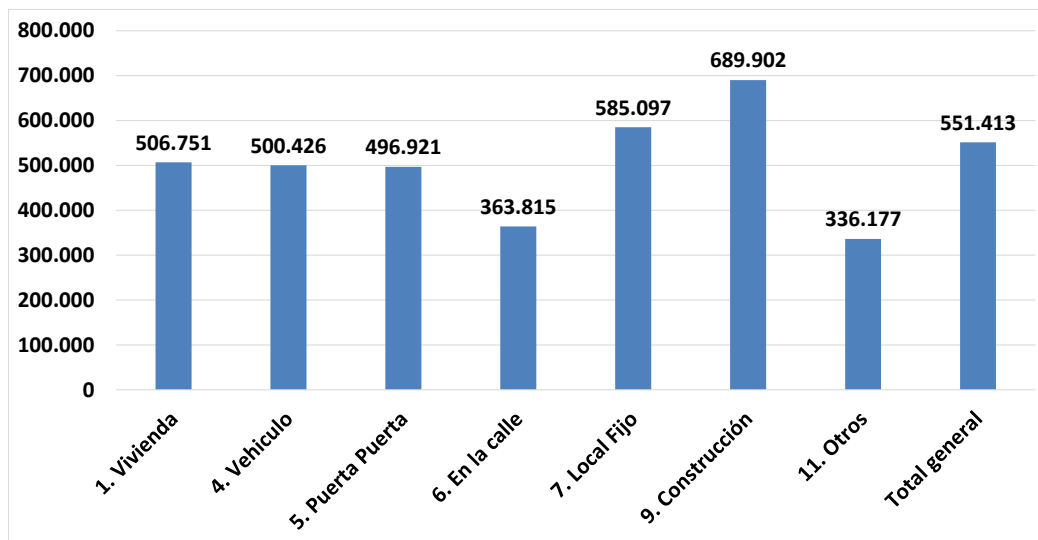


Figura 45. Salarios/persona.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

Del total de 3,4 millones informales solo 16 % registra pago por concepto de salarios de \$551.000 mensuales promedio por empleado. Los salarios más altos están en la construcción con \$689.000 y los más bajos en la calle con \$363.000. El monto total de pago en salarios de los informales es 195.000 millones de pesos mensuales, lo que equivale aproximadamente a 2,3 billones de pesos.

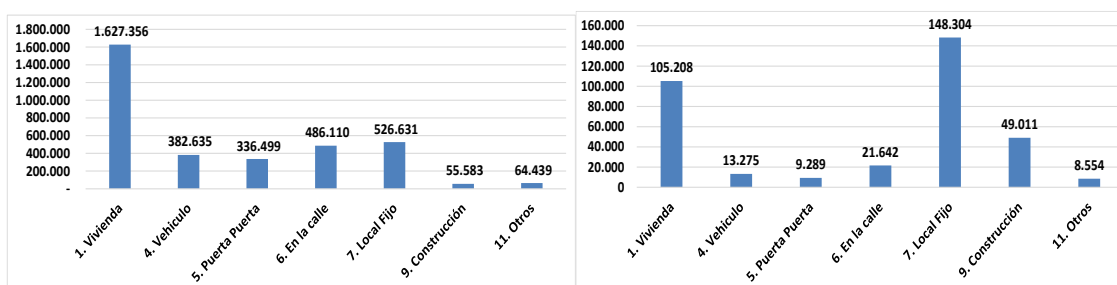


Figura 46. Número de comercios informales y número de empleados a los que se les pagó salario.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

Del total de 3,4 millones de informales, 6 % respondió que pagó salarios a 355.000 trabajadores distribuidos por lugar de trabajo como lo muestra la Figura 46.

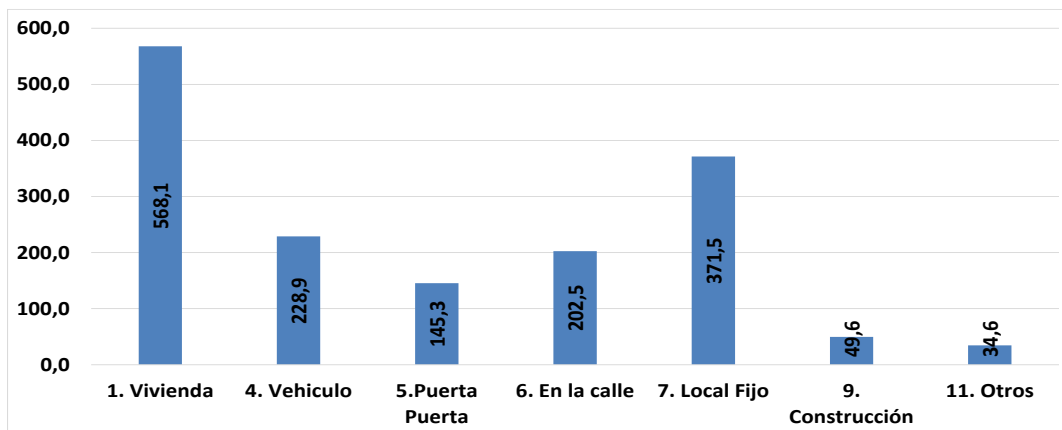


Figura 47. Monto total de ganancias (miles de millones de pesos).

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

El 91 % de micronegocios registraron ganancias por 1,6 billones de pesos mensuales, de los cuales vivienda registró 568.000 millones y local fijo 371.000 millones, siendo los montos más altos.

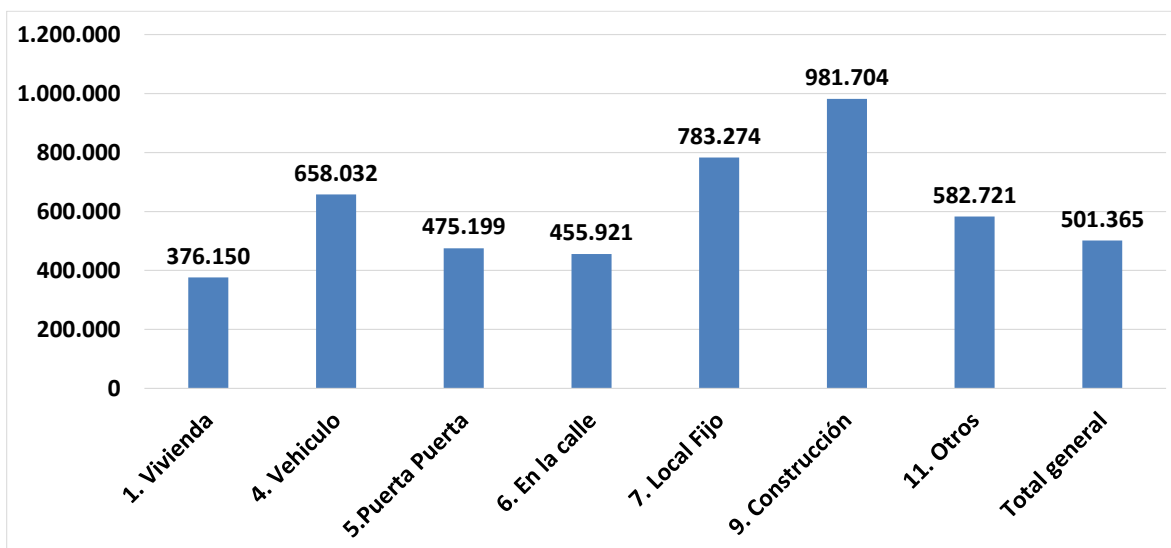


Figura 48. Ganancias por micronegocio.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2016), encuesta a micronegocios y GEIH.

En promedio, las ganancias mensuales son de \$501.000, donde los que registran la mayor ganancia son construcción con \$981.000, seguido de local fijo con \$783.000 y el que registra la menor ganancia es vivienda con \$376.000 mensuales.

Otra base estadística que recopila el DANE es la encuesta de microestablecimientos que va desde 2007 hasta 2015. Esta es una muestra de corte transversal de 36.300 comercios con 79.600 personas, que se ha mantenido relativamente constante, por lo tanto no es una muestra representativa para el total de los comercios como lo mide la data de micronegocios de la GEIH, pero incluye otras variables que vale la pena mencionar:

- Del total de la muestra, 72 % cuenta con registro mercantil, por lo que en su mayoría estarían formalizados de registro y 29 % no lleva contabilidad.
- En términos de contratación, 46,9 % del personal son propietarios, socios y familiares sin remuneración, mientras que el otro 53,1 % es personal de contrato a término indefinido, fijo y temporal.
- El 43,4 % tenía contrato escrito en 2014 y pasó a 24,5 % en 2015.
- El 23,5 % solicitó crédito y de este porcentaje, 10,3 % lo solicitó a prestamista de gota a gota en 2015 frente al 6,2 % en 2014.
- En aceptación de medios de pago, 8,7 % acepta tarjetas crédito y débito, 8,1 % transferencias bancarias, 5,7 % cheques y 1 % manejaba pagos por internet.

En el anexo 10 se presenta un resumen de todas las variables del módulo de microestablecimientos comparado año 2014 vs. 2015 y su cambio.

## 6 Políticas públicas para la formalización

En este capítulo se presenta el resultado de la revisión de diferentes intervenciones en política pública que se identificaron y seleccionaron como orientadas directa o indirectamente a reducir la informalidad en los últimos 10 años. Con la información disponible y de acuerdo con la metodología planteada en el numeral 3.3, se realizaron los siguientes análisis:

- Se construyó un mapa con las políticas y las intervenciones de 2010 a 2016 con base en la información obtenida de los planes nacionales de desarrollo, los documentos Conpes, entrevistas a expertos y con base en la regulación colombiana: leyes y decretos reglamentarios y planes de entidades y se construyó el mapa de trabajo de la Figura 49. Sobre estas políticas se indagó, en un análisis documental, sobre el espíritu y el objetivo de cada intervención, sus indicadores y las metas anuales desde 2006 hasta 2016.
- Se realizó un análisis de las principales intervenciones donde:
  - Se construyeron nueve categorías en las que se clasificaron los indicadores, de acuerdo con el campo de acción que la política promueve: bancarización, competitividad, información, financiación, reducción de trámites, incentivo tributario, formalización empresarial, formalización laboral y vigilancia y control.
  - Se clasificó cada indicador de la intervención puntual según el tipo de resultado, de acuerdo con la metodología de Cadenas de Resultado (Banco Mundial, 2011) descrita en el numeral 2 de este estudio (insumo, actividad, producto, resultado de producto y resultado final).

- Se identificaron las entidades responsables, cuantas intervenciones tenían un seguimiento del indicador en Sinergia y si su reporte era de cumplimiento o incumplimiento.
- A pesar del cumplimiento reportado se contrastó con el estado de la situación actual para validar si la política logró su objetivo y se seleccionaron las políticas más relevantes para presentar los resultados.
- Se recopilaron los principales resultados de evolución de los indicadores para contrastar con la evolución del fenómeno y tratar de encontrar una correlación positiva que lleve a identificar las acciones que han tenido más impacto positivo sobre la reducción del fenómeno.
- Se preparó una síntesis de la Ley 1429 de 2010 de Formalización y Generación de Empleo con base en su espíritu, los resultados, los informes disponibles y contrastando su continuidad con políticas posteriores.
- Se realizaron entrevistas a expertos en el problema de la informalidad, especialmente formuladores de política pública y se presenta su visión sobre el problema y la solución de acuerdo con la metodología planteada en el numeral 3.3.5.

Como resultado de la investigación documental en las principales políticas públicas de la Figura 49, se identificaron las intervenciones que podían tener un impacto directo o indirecto sobre la formalización durante los últimos 10 años, estas son:

- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND) Ley 1151 de 2007.
- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND) Ley 1540 de 2011.
- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND) Ley 1753 de junio de 2015.
- Conpes 3424 de 2006. Banca de las Oportunidades.



- 
- Conpes 3484 de 2007. Transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.
  - Conpes 3527 de 2008. Política Nacional de Competitividad y Productividad.
  - Conpes 3621 de 2009. Importancia estratégica de los proyectos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.
  - Conpes 3620 de 2009. Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia.
  - Conpes 3668 de 2010. Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.
  - Conpes 156 de 2012. Diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (Beps).
  - Ley 590 de 2000. Promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.
  - Ley 789 de 2002. Para apoyar el empleo y ampliar la protección social.
  - Ley 905 de 2004. Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa en Colombia.
  - Ley 1014 de 2006. De fomento a la cultura del emprendimiento.
  - Ley 1150 de 2007. Medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993.
  - Ley 1253 de 2008. Competitividad y productividad.
  - Ley 1231 de 2008. Por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario.
  - Ley 1328 de 2009. Del régimen de protección al consumidor financiero.
  - Decreto 1349 de 2009. Creación de las Cuentas de Ahorro Electrónico (CAE).

- Ley 1429 de 2010. Para la Formalización y Generación de Empleo y Decreto 4910 de 2011.
- Ley 1780 de 2016. Projovent.
- Sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos (Sedpe), Decreto 4687 de 2011, Ley 1735 de 2014.
- Ley 1735 de 2014. De Inclusión Financiera.
- Facturación electrónica. Ley 1231 de 2008, Decreto 1929 de 2007, Decreto 3327 de 2009, Decreto 2242 de 2015.
- Ley 1430 de 2010. Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.
- Ley 1607 de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria.
- Ley 1739 de 2014. Por la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y otras.
- Ley 1819 de diciembre de 2016. Reforma tributaria estructural. Decreto 2201 de 2016.

LEYES			DECRETOS			OTROS		
2000	Ley 590	Desarrollo de micros, pequeñas y medianas empresas y reducciones parciales y graduales del pago de los aportes parafiscales al SENA, Cajas de Compensación Familiar y al ICBF,	1994	dec 2010	creó el Consejo Nacional de Competitividad			
2004	Ley 905 de 2004 que modifica la ley 590 de 2000.	Creación Mi Pime				2004	Conpes 3297	Agenda Interna para la productividad y la competitividad: metodología
2002	Ley 789 de 2002	Apoyo al empleo y ampliar la protección social						
2006	Ley 1014 de 2006	Ley de emprendimiento: promoción y apoyo a la creación, formalización y sostenibilidad de nuevas empresas	2006	Decreto 2828 de 2006,	Sistema Nacional de Competitividad (C3439)	2006	Conpes 3439	Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad
			2006	DEC 3078	Banca de las oportunidades	2006	Conpes 3424	Banca de las oportunidades
2007	Ley 1150 de 2007	reforma la contratación con recursos públicos y establece seis importantes modificaciones para ampliar la participación de las Microempresas y las Pymes					Colombia crece	
2007	Ley 1151 de 2007	Plan Nacional de desarrollo 2006-2010	2008	dec4590	CAE Modificado por el 1349de 2009	2007	Conpes 3484	transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas
2008	Ley 1253 de 2008	Competitividad y Productividad				2008	Conpes 3527	POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD
2008	ley 1231 de 2008	factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro	2007	dec 1929 de 2007	definiciones y requisitos factura electrónica	2007	resol 465 DIAN	características y contenido técnico de la factura electrónica
			2009	dec3327 2009				
			2015	decreto 2242 de 2015	facturación electrónica			
2009	Ley 1328 de 2009	Protección consumidor financiero	2009	decreto 1349	Creación CAE	2009	CONPES 3620	Protección de la competencia
2009	Ley 1340 de 2009	Protección de la competencia	2009	DEC 525	PILA	2010	CONPES 3621	Apoyo a las Microempresas
			2010	DEC 2555	Normas para el sector financiero	2010	Conpes 3668	segto pol competitividad ley 1253 de 2008
2010	Ley 1429 de 2010	Formalización y generación de empleo	2011	dec 545 de 2011	regl 5°, 7°, 48 y 50 de la Ley 1429 de 2010		Colombia se formaliza	
			2011	dec 4910 de 2011	reglamenta parcialmente ley 1429			
			2013	dec 489 de 2013				
2010	Ley 1430 de 2010	Normas tributarias de control y para la competitividad	2010	dec 1162	subcomisiones técnicas de propiedad intelectual			
			2011	decreto 4687	Depósitos electrónicos	2011	Minhacienda	Estrategia Nacional de educación económica y financiera
2011	ley 1450 de 2011	PND 2010-2012, prosperidad para todos						
2012	ley 019 de 2012	Ley Antitrámites				2012	CONPES 156	Diseño e impl. BEPS
2012	Ley 1607 de 2012	Tributarias, implementa el CREE	2013	dec 803	reglamentación imptoconsumo			
2014	Ley 1735 de 2014	Inclusión Financiera SEDPES	2014	dec 567	Red Nacional de Formalización Laboral			
2014	Ley 1739 de 2014	Tributarias, evasión y otras						
2014	ley 1712 de 2014	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública						
2015	ley 1753	PND 2014- 2018						
			2015	dec 2338	Comisión intersectorial de Inclusión Financiera			
2016	Ley 1819 de 2016	Reforma tributaria. Elimina el CREE	2016	dec 2201	Autoretención en la fuente	2016	Proyecto F Asobancaria	
2016	ley 1780 de 2016	projojen <35	2016	dec 1625	Decreto único			



Figura 49. Mapa de intervenciones y sus herramientas.

Fuente: elaboración propia.

Se incluyeron dentro del análisis documental dos políticas con más de 10 años, la Ley 590 del 2000 y la Ley 905 del 2004 para la promoción del desarrollo de la micro, la pequeña y la mediana empresa colombiana, por considerarse que son relevantes en las políticas de formalización.

## **6.1 Objetivo o espíritu de las intervenciones**

### **6.1.1 Ley 590 del 2000 y sus modificaciones por la Ley 905 del 2004 para la promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa.**

Esta ley tiene como objetos (i) promover el desarrollo integral de las micro, las pequeñas y las medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos; (ii) estimular la formación de mercados altamente competitivos; (iii) mejores condiciones de entorno institucional para su creación y operación; (iv) facilitar el acceso a mercados de bienes y servicios; (v) promover la permanente formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas favorables al desarrollo y a la competitividad; (vi) señalar criterios que orienten la acción del Estado y fortalezcan la coordinación entre sus organismos; (vii) coadyuvar en el desarrollo de las organizaciones empresariales, en la generación de esquemas de asociatividad empresarial y en alianzas estratégicas entre las entidades públicas y privadas de apoyo, estimular la creación y el fortalecimiento de mipyme rurales.

Asimismo, integrar el Consejo Superior de Microempresa y el Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa y sus funciones, la creación del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme), como una cuenta adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico. También

democratizar el crédito y el financiamiento para el establecimiento de nuevas empresas, promover la competencia entre los intermediarios financieros, determinar la presencia de fallas de mercado que obstaculicen el acceso.

Finalmente, proporcionar estímulos a la creación de empresas reduciendo los aportes parafiscales destinados al Sena, el ICBF y las cajas de compensación familiar —reglamentado por el Decreto Nacional 525 de 2009—, en 75 % para el primer año de operación, 50 % para el segundo y 25 % para el tercero. Así como fomentar la creación de empresas gestionadas por jóvenes profesionales, técnicos y tecnólogos y crear líneas de crédito para creadores de empresa.

### **6.1.2 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND). Ley 1151 DE 2007.**

El PND plantea como objetivos consolidar los resultados en seguridad, confianza, desarrollo económico y equidad social del gobierno anterior, manteniendo el crecimiento económico alcanzado recientemente y complementándolo con una noción más amplia de desarrollo, donde reconoce que el objetivo del crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino que es un medio idóneo para alcanzar una sociedad más justa y que este por sí solo no es suficiente para alcanzar la equidad y debe articularse con sólidas políticas sociales y económicas con responsabilidad social. Sobre esas bases los objetivos esenciales eran: (i) un Estado comunitario; (ii) una política de defensa y seguridad democrática; (iii) una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad; (iv) crecimiento económico alto y sostenido; (v) gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible; (vi) un mejor Estado al servicio del ciudadano; y (vii) que tenga en cuenta dimensiones especiales del desarrollo.

En términos de la política de desarrollo empresarial se plantearon seis ejes: (i) fomento a la innovación para la competitividad; (ii) competitividad asociada con la productividad

empresarial; (iii) inserción internacional y facilitación del comercio; (iv) adecuado funcionamiento del mercado interno; (v) estrategias específicas de productividad y competitividad para las micro, las pequeñas y las medianas empresas, para el sector artesanal, para el turismo y la producción de energías alternativas; y (vi) acceso a servicios financieros (PND 2006-2010, p. 44).

En términos de las políticas específicas para microempresas y pymes, se buscará promover la formalización y el acceso a servicios financieros y de desarrollo empresarial, con el objetivo de mejorar su productividad y competitividad. En este sentido, será fundamental el desarrollo de la banca de las oportunidades y el fomento de esquemas asociativos entre mipymes y entre estas y las grandes empresas, al tiempo que se facilitará su acceso a las compras públicas. Adicionalmente, para incrementar el acceso de las microempresas a recursos para financiar proyectos de inversión, se propenderá por el mejoramiento de las operaciones crediticias de microcrédito. (PND 2006-2010, p. 45)

### **6.1.3 Documento Conpes 3424 de 2006. Banca de las Oportunidades.**

El Conpes define que uno de los factores de vital importancia para promover el desarrollo económico es el acceso a los servicios financieros, por eso la política denominada Banca de las Oportunidades busca promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando la equidad social en Colombia. El documento reconoce que a pesar de que se ha profundizado el crédito a microempresarios, se han identificado elementos que dificultan una mayor profundidad de las entidades financieras en segmentos hasta ahora no atendidos, donde se destaca: el costo de la expansión geográfica agravado por la situación de orden público que incrementa el costo del traslado el manejo del efectivo, la percepción de que ciertos grupos de población son especialmente riesgosos, los costos de los servicios financieros, el 4 x 1000, procesos complejos

para abrir cuentas, múltiples requisitos para acceder al crédito, productos estándar no adecuados a las necesidades, falta de información para evaluar el riesgo y topes máximos en las tasas de interés.

Por esto, la política Banca de las Oportunidades está dirigida a facilitar el acceso al crédito a los servicios financieros a familias de menores ingresos, micros, pequeñas y medianas empresas y emprendedores a través de: (i) reformar el marco regulatorio: corresponsales bancarios, cuentas de ahorro de bajo monto exentas del 4 x 1000, inversiones forzosas y con requisitos simplificados para la apertura, la reforma del régimen de garantías y el fortalecimiento las centrales del riesgo; (ii) promocionar esquemas o situaciones que otorguen créditos de menor cuantía, de forma eficiente a menor costo; (iii) definir la estrategia en materia de educación financiera; (iv) construir el fondo de las oportunidades con el fin de promover el acceso al crédito incentivar los servicios financieros en la oferta y la demanda —los recursos provendrán de la escisión de Granbanco S. A.; (v) proponer al Sena articular los proyectos del Fondo Emprender con los instrumentos diseñados dentro de la política de la banca oportunidades.

#### **6.1.4 Conpes 3484 de 2007. Transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (pyme).**

Este documento propone la implementación de una política pública de apoyo específica para el fortalecimiento de las microempresas y las pyme considerándolos actores estratégicos en el crecimiento de la economía, la transformación del aparato productivo nacional y el mejoramiento de la posición competitiva del país. Además, las mipyme contribuyen a reducir la pobreza y la inequidad, al ser alternativas de generación de empleo, ingresos y activos para un gran número de personas.

Entre las características más relevantes de las microempresas, se destacan: (i) sus altos niveles de informalidad; (ii) sus bajos niveles de asociatividad; (iii) la estrechez de los mercados a los que dirigen sus productos; (iv) el bajo nivel tecnológico y de formación de sus recursos humanos; y (v) el limitado acceso al sector financiero (Conpes 3484, 2007, pp3).

El documento destaca tres tipos de instrumentos: financieros, no financieros y políticas transversales.

En lo financiero plantea fortalecer líneas de crédito Bancóldex, el patrimonio del Fondo Nacional de Garantías (FNG) y las instituciones microfinancieras no reguladas y redes empresariales para que logren ofrecer productos acordes con las necesidades de los empresarios; implementar un programa de compra de cartera en cadenas productivas para el desarrollo de proveedores.

En los instrumentos no financieros se destacan en sus líneas: (i) incentivar la creación de empresas con modelos como el Fondo Emprender del Sena, las incubadoras de empresas, recursos para las cámaras de comercio; (ii) fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico con fondos de Colciencias, Fomipyme y el Sena; (iii) facilitar el acceso a mercados; y (iv) apoyar procesos de capacitación del recurso humano a través de Programa Nacional de Formación Especializada y Actualización Tecnológica del Recurso Humano y del Programa de Modernización de Formación Profesional del Sena. Sin embargo, a pesar de los avances se presentan limitaciones como: (i) la carencia de sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de impacto; (ii) sus bajos niveles de cobertura; (iii) la baja participación de las regiones en la elaboración, la ejecución y la financiación de los programas; y (iv) los bajos niveles de articulación (Conpes 3484, 2007, p. 14).



En las políticas transversales que tienen un impacto diferenciado e importante en las mipyme, se destacan: (i) el estímulo al aprovechamiento del mercado interno mediante las compras públicas Ley 1150 de 2007 que reforma la contratación con recursos públicos y establece seis importantes modificaciones<sup>9</sup> para ampliar la participación de las microempresas y las pyme; (ii) la estrategia de simplificación de trámites con el formulario integrado de pago de aportes a la seguridad social, la factura electrónica y la reducción de procedimientos para la creación de empresas; (iii) la facilitación al acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC); y (iv) las políticas ambientales.

En fomento a la formalización de la actividad empresarial donde los objetivos son: (i) simplificar familias de trámites y reducir los costos y plazos para los empresario; (ii) realizar un estudio que determine los costos asociados a la creación y la formalización; (iii) fomentar el desarrollo del mercado de servicios no financieros de desarrollo empresarial (SDE); (iv) dar acceso a la formación para el trabajo; (v) diseñar mecanismos para hacer efectiva la participación real de las microempresas y las pyme en las compras del Estado, según Ley 1150 de 2007; (vi) promover esquemas asociativos; (vii) desarrollar programas que articulen esfuerzos público-privados; (viii) desarrollar un sistema de información que contenga todos los instrumentos de apoyo público al desarrollo empresarial y fortalecer la capacidad de innovación y transferencia de tecnología, promover del uso de TIC, impulsar al acceso a mercados y fomentar el emprendimiento.

---

<sup>9</sup> (i) la exigencia de requisitos para participar en los procesos de selección adecuados y proporcionales a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor; (ii) la reserva de procesos de selección cuya cuantía no supere los 750 salarios mínimos para esos segmentos empresariales; (iii) la posibilidad de subcontratación preferente de las microempresas y las pyme en las contrataciones; (iv) el establecimiento de líneas de crédito blando para la generación de capacidad financiera y de organización de los proponentes asociados en microempresas y pyme; (v) la eliminación del cobro del valor de pliegos de condiciones o términos de referencia y (vi) y facilitación para la consecución de garantías por parte de las microempresas y las pyme (Ley 1150 de 2007).

### **6.1.5 Documento Conpes 3527 de 2008. Política Nacional de Competitividad y Productividad.**

La CNC aprobó unos lineamientos generales, que se pueden resumir en una visión, un marco conceptual y unos pilares de acción:

En 2032 Colombia será uno de los tres países más competitivos de América Latina y tendrá un elevado nivel de ingreso por persona, equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza. (Conpes 3527, CNC, sesión del 3 de julio de 2007, p. 6)

Dentro del marco conceptual identifica los siguientes ejes problemáticos que impiden que Colombia sea más competitiva:

- Poca sofisticación y baja agregación de valor en los procesos productivos.
- Baja productividad y capacidad de generación de empleo en los sectores formales.
- En particular, baja productividad del sector agropecuario.
- Altos niveles de informalidad empresarial y laboral.
- Bajos niveles de innovación y de absorción de tecnologías.
- Poca profundidad y sofisticación del mercado financiero.
- Deficiencias en la infraestructura de transporte y energía.
- Baja calidad y poca pertinencia de la educación.
- Estructura tributaria poco amigable a la competitividad.
- Rezago en penetración de tecnologías de información y en conectividad.

- Degradación ambiental como limitante de la competitividad.
- Debilidad de la institucionalidad relacionada con la competitividad.

Los cinco pilares para la política de competitividad son: (i) desarrollo de sectores o *clusters* de clase mundial; (ii) salto en la productividad y el empleo; (iii) formalización empresarial y laboral; (iv) fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación; y (v) estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión.

Este documento plantea 15 planes de acción<sup>10</sup> para desarrollar la política. Se relacionan aquí los directamente asociados con la informalidad.

En formalización de las empresas plantea (ver anexo 4): (i) crear Comité Público Privado para la formalidad empresarial; (ii) formular un Plan de Mejora *Doing Business* anual para alcanzar niveles OECD; (iii) facilitar el proceso de formalización al integrar los CAE con otros programas de apoyo; (iv) crear un régimen de transición de la informalidad a la formalidad; (v) solución a ambigüedades de las funciones y reglamentación estatal; (vi) desarrollar campañas de información con cámaras de comercio, Mincit, MPS, DIAN, censos y cruce de información entre entidades.

En formalización laboral plantea (ver anexo 4): (i) redefinición del concepto de informalidad laboral y optimización de la información estadística para realizar seguimiento; (ii) promover la formalización laboral teniendo como base los principios del trabajo decente; (iii) fortalecer el sistema de protección al desempleado con servicio de intermediación laboral, subsidio y capacitación; (iv) fortalecer el cumplimiento de los derechos fundamentales en el

---

<sup>10</sup> (i) sectores de clase mundial; (ii) salto en la productividad y el empleo; (iii) competitividad en el sector agropecuario; (iv) formalización empresarial; (v) formalización laboral; (vi) ciencia, tecnología e innovación; (vii) educación y competencias laborales; (viii) infraestructura de minas y energía; (ix) infraestructura de logística y transporte; (x) profundización financiera; (xi) simplificación tributaria; (xii) TIC; (xiii) cumplimiento de contratos; (xiv) sostenibilidad ambiental como factor de competitividad; y (xv) fortalecimiento institucional de la competitividad.

trabajo con el diálogo social como pilar; impulsar la responsabilidad social empresarial en la protección laboral y los derechos fundamentales del trabajo nacionalmente y fortalecer el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo; (v) promover el emprendimiento a través de la inclusión laboral de la población vulnerable y simplificar los trámites para la conformación de las nuevas empresas a través de Sistema Único de Afiliación a la Seguridad Social en funcionamiento; (vi) fortalecer el Sistema de Protección Social disminuyendo la evasión y elusión, aumentando la cobertura en salud para los grupos con alguna capacidad de pago (nivel 3 del Sisbén) a través de los Beps y el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), disponer de mecanismos de ahorro voluntario para protección de ingresos en la vejez y mejorar la gestión de la salud ocupacional y los riesgos profesionales, reglamentación concertada que establezca cotizaciones variables atadas a siniestralidad efectiva de las empresas.

En profundización financiera y asignación eficiente del ahorro se plantea: (i) administrar información registrada en bancos de datos con garantías y protecciones de los titulares de información con el *habeas data*; (ii) creación de cuentas de ahorro de bajo monto (artículo 70 de la Ley 1151 de 2007 y Decreto Reglamentario 1118 de 2008); (iii) subsidiar las entidades financieras que instalen corresponsales no bancarios en municipios que todavía no cuentan con servicios financieros; (iv) acceso a alternativas financieras, diferentes al crédito: corresponsales no bursátiles (Decreto 3032 de 2007); (v) capitalizar el FNG con utilidades de Bancóldex para atender las solicitudes de crédito; (vi) ajuste de la actual definición de microcrédito y de la clasificación de microempresa; (vii) establecer tasas de interés diferenciales por tipo de crédito especialmente enfocadas a incentivar el otorgamiento de microcrédito a través de los decretos 4096 de 2006 y 919 de 2008 y desarrollar el *factoring*.

En simplificación tributaria establece: (i) fortalecimiento de la administración tributaria a través de la gestión del cliente, de ingresos y control fiscal incluyendo la factura electrónica; (ii) simplificación del sistema tributario colombiano; y (iii) penalizar la evasión fiscal e implementar nuevos procedimientos de sanciones.

#### **6.1.6 Facturación electrónica: Ley 1231 de 2008, Decreto 1929 de 2007, Decreto 3327 de 2009, Decreto 2242 de 2015.**

Con los antecedentes de las definiciones de factura electrónica del Decreto 1929 de 2007, la ley 1231 de 2008, en su artículo 6, establece que el vendedor o prestador del servicio y el tenedor legítimo de la factura, podrán transferirla a terceros mediante endoso del original según los términos dispuestos en el Código de Comercio y con el solo hecho de que la factura contenga el endoso, el obligado deberá efectuar el pago al tenedor legítimo a su presentación. Se denomina factor a la persona natural o jurídica que preste los servicios de compra de cartera al descuento. El Decreto 3327 de 2009 reglamenta parcialmente esta ley.

Con el Decreto 2242 de 2015 se reglamentan las condiciones de expedición e interoperabilidad de la factura electrónica con fines de masificación y control fiscal. Así comprende la definición de «factura electrónica» como el documento que soporta transacciones de venta y que opera a través de soluciones informáticas que permiten el cumplimiento de las condiciones de expedición, recibo, rechazo y conservación. Define los actores como el obligado a facturar, el adquirente y el proveedor tecnológico e involucra en la factura además de las condiciones técnicas, un código único y la firma digital para garantizar autenticidad e integridad de la factura electrónica desde su expedición hasta su conservación. Este documento debe ser remitido a la DIAN máximo 48 horas después de emitida y los actores deben estar en el registro ante la DIAN.

La DIAN deberá disponer de manera gratuita los servicios informáticos electrónicos correspondientes con el fin de facilitar la expedición la factura electrónica en condiciones establecidas en el presente decreto, a microempresas y pequeñas empresas conforme con definiciones del artículo 2 de la Ley 905 2004 o las que establezca el Gobierno nacional en desarrollo del artículo 43 de la Ley 1450 2011, artículo 10, parágrafo 2.

#### **6.1.7 Documento Conpes 3620 de 2009. Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia.**

Como antecedentes se menciona a Colombia como pionero en el ámbito latinoamericano en contar con una ley que referencia el comercio electrónico y la firma electrónica, e involucra el principio de equivalencia funcional en las operaciones que se hacen por estos medios a través de la Ley 527 de 1999.

Adicionalmente, la Ley 223 de 1995 admite la factura electrónica como documento equivalente a la factura tradicional, la Ley 962 de 2005 se incorpora el principio de neutralidad tecnológica en el uso de la factura, la Ley 599 de 2000 sobre el Código Penal Colombiano reconoce el bien jurídico del derecho de autor, la Ley 1273 de 2009 tipifica diversos delitos informáticos, la Ley 1266 de 2008 regula el derecho fundamental al *habeas data*, la Ley 1341 de 2009 TIC define los principios y los conceptos de la sociedad de la información como referente para la formulación de políticas, la Ley 1150 de 2007 del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop) incentiva el uso del comercio electrónico y la Ley 1221 de 2008 promociona el teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo.

#### **6.1.8 Creación de las Cuentas de Ahorro Electrónicas (CAE). Decreto 1349 de 2009.**

El presente decreto modifica el Decreto 4590 de 2008 y conforme al artículo 70 de la Ley 1151 de 2007, considera que las CAE van dirigidas al nivel 1 del Sistema de Identificación de

Potenciales Beneficiarios de Programas (Sisbén) y desplazados, cuyas transacciones se podrán realizar a través de tarjetas, celulares, cajeros electrónicos y en general cualquier medio y canal de distribución de servicios financieros que se determine en el contrato. Se deberá reconocer una tasa de interés por parte de la entidad y no se podrá cobrar manejo de la cuenta y por lo menos dos retiros en efectivo y una consulta de saldo realizadas por el cliente al mes. No podrá exigirse un depósito mínimo inicial para su apertura, ni saldo mínimo que deba mantenerse, no se podrán realizar débitos que superen al mes dos SMMLV y solo se podrá tener una cuenta de ahorro electrónica en el sistema financiero.

### **6.1.9 Documento Conpes 3621 de 2009. Importancia estratégica de los proyectos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.**

Este documento destaca la prioridad que se le ha dado en el Plan Estratégico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a los programas de apoyo a las mipyme buscando lograr resultados positivos en temas como: mayor oferta de recursos para suplir requerimientos financieros de las mipyme; facilitación de la modernización y adecuación de transferencia tecnológica y expansión de los procesos productivos; fomento del desarrollo del mercado de servicios no financieros; promoción del uso de TIC y fomento del emprendimiento y la articulación productiva, entre otros. Por lo tanto presenta tres programas descritos a continuación.

1. Garantizar las vigencias 2010 y 2011 aprobadas por el Confis por 33.000 millones cada año para el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y atención a la población desplazada (Fomipyme), dado que desde su creación, mediante la Ley 590 de 2000, es uno de los principales instrumentos del Gobierno nacional para el fomento, la promoción y el desarrollo integral de las mipyme a través

de la financiación de carácter no reembolsable de proyectos, programas y actividades enfocadas al mejoramiento productivo, innovación, desarrollo y transferencia tecnológica, promoción al acceso y uso de TIC, logística empresarial, mercadeo y comercialización y la promoción y el fortalecimiento de la asociatividad y de redes empresariales (p. 5).

2. Mejorar las capacidades institucionales locales públicas y privadas de apoyo a las mipyme de Colombia, a través de una intervención de cobertura nacional, inicialmente con una intervención piloto en seis áreas geográficas y la metodología *Leader* que busca que las estrategias de desarrollo se orienten al nivel local con la participación directa de actores de las zonas, buscando así preparar tanto iniciativas locales de producción como a los territorios subdepartamentales en general y de esta manera acceder a los mercados regionales y nacionales, incorporándose a cadenas de valor y beneficiándose de oportunidades territoriales y cofinanciar proyectos piloto por 2,8 millones de euros mediante una convocatoria de apoyo a iniciativas productivas. El proyecto se financiará con 19,4 mil millones, en su mayoría provenientes de una donación de la Unión Europea.

3. El tercer proyecto es la Asistencia Técnica al Comercio Exterior en Colombia<sup>11</sup>.

#### **6.1.10 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND).**

En resumen, el PND planteaba trabajar en tres grandes preocupaciones: más empleo, menos pobreza y más seguridad, fundamentado en tres pilares estratégicos: (i) crecimiento y competitividad con cinco locomotoras: infraestructura, minería, vivienda, agricultura e innovación; (ii) igualdad de oportunidades; y (iii) consolidación de la paz. Desarrollados en

---

<sup>11</sup> Busca reducir el impacto de las barreras arancelarias sobre las exportaciones colombianas; el segundo resultado busca mejorar la capacidad institucional y las herramientas, en términos de recursos legales, técnicos y humanos para la aplicación de las normas nacionales y supranacionales existentes en materia de inversión extranjera, propiedad intelectual, protección de la competencia y mecanismos de solución de controversias.



temas transversales: innovación, buen gobierno, relevancia internacional y sostenibilidad ambiental; todos con un fuerte enfoque regional, permite focalizar mejor los recursos.

#### **6.1.11 Documento Conpes 3668 de 2010. Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.**

El Decreto 2828 de 2006 creó el Sistema Nacional de Competitividad con las siguientes instancias: (i) la Comisión Nacional de Competitividad; (ii) la Coordinación Nacional de Comisiones Regionales encargada de diseñar los lineamientos y articular las acciones y políticas regionalmente; y (iii) la Secretaría Técnica Mixta, creada mediante Decreto 061 de 2007, encargada de articular con las variadas instancias públicas y privadas la formulación de políticas relacionadas con la competitividad.

La Ley 1253 de 2008 estableció especial atención al desarrollo de una estrategia de largo plazo, la formulación y la ejecución de políticas y programas que tengan impacto en la competitividad y la productividad; y que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo se encuentre alineada con los objetivos estratégicos con su respectivo seguimiento del Conpes, al inicio y al final de cada administración teniendo en cuenta factores transversales, regionales y sectoriales.

El Conpes 3668 realiza un seguimiento a las principales acciones del Conpes 3527 dentro de las cuales están las asociadas a la formalización empresarial, laboral, educación en competencias y profundización financiera.

**En la formalidad empresarial:** a pesar de los esfuerzos anteriores, el Conpes reconoce que el número de empresas por fuera de la formalidad continúa siendo alto y plantea: (i) concertar con un concepto de informalidad empresarial con miras a poder realizar una medición del número de empresas que pueden considerarse no formales; (ii) realizar una campaña de publicidad institucional pro-formalización; (iii) identificar todas las iniciativas que se adelantan

en el país en pro de la formalización; (iv) diseñar estrategias y políticas específicas dirigidas a atraer a sus empresas a la formalidad; (v) desarrollar un estudio que evaluará la factibilidad de adoptar un esquema de tributación simplificada para el pago de las obligaciones fiscales a las mipyme; (vi) continuar apoyando a Confecámaras en el proceso de implementación de los Centros de Atención Empresarial, para conseguir una mayor presencia en el país.

**En el ámbito de la formalización laboral resalta** las mejoras en la inspección, la vigilancia y el diseño de los Beps, pero reconoce que a pesar de que se observa una reducción en la informalidad continúa afectando a más del 50 % de la población empleada y hay importantes retos: (i) crear esquemas de incentivos con actividades como la evaluación de las formas de contratación laboral; (ii) mayor acceso a los servicios ofrecidos por las entidades que reciben las contribuciones parafiscales; (iii) disminuir los tiempos de afiliación de las empresas al Sistema General de Seguridad Social; (iv) promocionar la cultura de la legalidad; (v) mejorar las fuentes de información; y (vi) políticas activas de empleo para la población vulnerable.

**En el ámbito de competencias laborales,** el Conpes afirma que la formación de capital humano es una de las herramientas que contribuyen al desarrollo del país porque permite que las personas se preparen y se protejan del desempleo y la pobreza. Por lo tanto, plantea generar mecanismos de financiamiento que garanticen al mayor número de estudiantes la continuación de sus estudios profesionales y una formación que los habilite para desempeñar un trabajo y promover el diseño y la implementación de canales de comunicación que mejoren el flujo de información entre el sector de formación y el sector productivo.

**En la profundización financiera,** entendida como el acceso a servicios financieros formales, tiene efectos positivos para la competitividad por su impacto en la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. Con un desarrollo adecuado del sector financiero los países

logran canalizar el ahorro de manera eficiente hacia las actividades más productivas y destinos específicos como proyectos de infraestructura o de servicios públicos. Muchos estudios han mostrado que el acceso a servicios financieros tiene efectos positivos sobre la reducción de la pobreza. Un estudio reciente realizado por la Fundación Telefónica y el BID (2009) estimó que un incremento de 10 % en el acceso a servicios financieros repercute en una reducción de 0,6 puntos en el coeficiente de desigualdad de ingresos de Gini, y que un incremento de 10 % en el crédito privado reduce la pobreza en cerca de 3 % (Fundación Telefónica & BID, 2009, p. 85).

Los principales avances presentados en los que se debe profundizar son: (i) sanción de la Ley Estatutaria 1266 o Ley de Hábeas Data para protección de los consumidores financieros; (ii) ampliación de la cobertura nacional de las entidades financieras que hacen parte de la red de municipios con corresponsales no bancarios (CNB) a través del Programa Banca de las Oportunidades (BdO); (iii) creación de cuentas de ahorro electrónicas dirigidas exclusivamente a las personas pertenecientes al nivel 1 del Sisbén y desplazados inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, otorgándoles condiciones especiales de acceso como: la omisión de un monto mínimo inicial de apertura y el no cobro de comisiones por manejo de cuenta con derecho a por lo menos dos retiros; (iv) aumento de créditos por parte de la red de BdO, garantías de FNG gracias a su capitalización, reglamentación del *factoring*, el programa Bancóldex Capital con el fin de desarrollar la industria de fondos de capital en Colombia.

**En Gobierno en línea** el informe menciona la posibilidad de realizar en línea más de 500 trámites y servicios. Los avances de esta estrategia han posicionado a Colombia como el país número uno en Gobierno electrónico y participación electrónica de América Latina y el Caribe y número 9 del mundo en la oferta de servicios de Gobierno en línea, de acuerdo con el Reporte

Global de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas de 2010 y se debe seguir trabajando en esta línea (p. 99).

**En desarrollo empresarial** debe ampliarse significativamente la cobertura de los programas existentes con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y realizar más alianzas para apoyar la adopción de TIC en mipyme de sectores productivos específicos. Como complemento, es necesario promover una cultura frente al uso del comercio electrónico en las mipyme, que permita masificar este tipo de herramientas, y que se sustente en buenas prácticas de seguridad de las transacciones electrónicas de dinero, y en la disminución gradual de los costos de transacción por medios electrónicos frente a los convencionales (Conpes 3668, 2010, p. 104).

**En Competitividad** se requieren ajustes en los procesos y los mecanismos de articulación y coordinación internos del Sistema Nacional de Competitividad; ajustes en los roles asignados a las entidades participantes del sistema; y fortalecimiento institucional en el componente regional del Sistema Nacional de Competitividad. Se identificaron retos a superar en las principales debilidades: (i) la dispersión y muchas veces la superposición de iniciativas, instituciones, programas e instrumentos de fomento productivo local dirigidos regionalmente, lo que demuestra las dificultades existentes para coordinar las políticas desde el nivel central; (ii) deficiencias de las capacidades institucionales locales y falta de experiencia en temas de desarrollo productivo; (iii) la falta de evaluación de los resultados obtenidos dificulta los análisis del balance entre acciones e iniciativas locales e instrumentos de índole nacional; (iv) los programas e instrumentos no cuentan con los recursos necesarios para su operación; si bien el desarrollo productivo local está presente en los planes de gobierno, se refleja poco en los

presupuestos; y (v) los esfuerzos aislados desde las regiones no son suficientes para implementar estrategias con impacto nacional.

**En Formalización** promover una ley pro-formalización que aumente los beneficios de ser formal por medio de la incorporación de trámites tributarios más sencillos y facilite el proceso de cierre voluntario de empresas para las micro y pequeñas empresas formales.

#### **6.1.12 Normas tributarias de control y para la competitividad. Ley 1430 de 2010.**

Esta ley contempla principalmente ajustes a la regulación tributaria para aclarar o extender diferentes interpretaciones de las normas vigentes al momento de su expedición entre las que se encuentran reglas sobre aplicación y obligaciones de impuestos de GMF, renta e IVA, intereses, ineficacia en las declaraciones y otros de control. Los seleccionados a continuación son los que aparentemente están más directamente asociados con la formalización de la economía.

1. Medios de pago para efectos de la aceptación de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables. La ley establece que los pagos que efectúen los contribuyentes o responsables deberán realizarse mediante alguno de los siguientes medios de pago: depósitos en cuentas bancarias, giros o transferencias bancarias, cheques girados al primer beneficiario, tarjetas de crédito, tarjetas débito u otro tipo de tarjetas o bonos que sirvan como medios de pago en la forma y condiciones que autorice el Gobierno nacional (Ley 1430 de 2010, artículo 26) y establece la gradualidad a partir del año gravable 2014 así: en el primer año, el menor entre 85 % de lo pagado o 100.000 UVT, o 50 % de los costos y deducciones totales. En el segundo año, el menor entre 70 % de lo pagado u 80.000 UVT, o 45 % de los costos y las deducciones totales. En el tercer año, el menor entre 55 % de lo pagado o 60.000 UVT, o 40 % de los costos y las deducciones totales. A partir del cuarto año, el menor entre 40 % de lo pagado o 40.000 UVT, o 35 % de los costos y las deducciones totales.

Este artículo fue declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante sentencia C-932-14 de 3 de diciembre de 2014, C-264-13 de 8 de mayo de 2013 y C-249-13 de 24 de abril de 2013.

2. Deducción de 50% del GMF. Independientemente de que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor (artículo 45).

3. Intervención de tarifas o precios. El Gobierno nacional dictará normas que deben observar las instituciones financieras para la fijación, y fusión y publicidad de las tarifas o precios que estas cobren siguiendo para ello los objetivos y el criterio señalados para la intervención de dicho sector (artículo 62).

Cuando se establezca la no existencia de suficiente competencia en el mercado relevante correspondiente, de acuerdo con lo previsto en esta ley, el Gobierno nacional deberá, además, intervenir esas tarifas o precios según corresponda a la falla que se evidencia mediante (i) el señalamiento de la tarifa o precio; (ii) la determinación de precios o tarifas máximos o mínimos; (iii) la obligación de reportar a la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) o de Industria y Comercio (SIC) las metodologías para establecer tarifas o precios<sup>12</sup>.

4. Seguimiento a tarifas o precios. La Superintendencia Financiera de Colombia implementará un esquema de seguimiento en los mercados relevantes, atendidos por las entidades financieras y reportará los resultados de dicha evaluación semestralmente (artículo 63).

5. La Superintendencia de Industria y Comercio estará encargada de elaborar un estudio que tendrá como objeto determinar el nivel de competencia y la existencia o no de fallas en los mercados relevantes, atendidos por las entidades financieras. Los resultados de dicha evaluación

---

<sup>12</sup> Este artículo, adicionado por la Ley 1607 de 2012, fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-465-14 de 9 de julio de 2014.

serán presentados semestralmente al Gobierno nacional y al Congreso de la República (artículo 63).

### **6.1.13 Documento Conpes 156 de 2012. Diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (Beps).**

Tiene el antecedente de la Ley 1328 de 2009 que en el artículo 87 define los Beps como parte de los Servicios Sociales Complementarios. La población objetivo son aquellas personas que al final de su etapa productiva no alcanzan a obtener un ingreso en la vejez y que pertenezcan a los niveles de Sisbén 1, 2 y 3, donde el principal reto es crear un nuevo mecanismo de generación de ingresos en la edad adulta a través de un esfuerzo de ahorro en forma voluntaria, que se incrementará con los subsidios del Estado. Este documento Conpes recomienda reglamentar, ampliar las coberturas, incluir en el marco fiscal, comunicar y comenzar su operación.

### **6.1.14 Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria.**

Establece disposiciones de carácter tributario asociado especialmente a los elementos que pueden ser deducidos de la renta como las cuentas AFC, seguridad social, intereses hipotecarios, dependientes, clasifica los tipos de declarantes, establece el IMAN, el IMAS, Renta para la Equidad (Cree) vs. exoneración del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y cotización al Régimen Contributivo de Salud, por sus trabajadores que devenguen hasta diez salarios mínimos legales mensuales vigentes. Adicionalmente, establece el Impoconsumo, separándolo del IVA, al que establece diferentes tasas y exenciones y establece diferentes normas en los temas de evasión, sanciones y procedimientos.

### **6.1.15 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND).**

El Plan Nacional de Desarrollo, Todos por un Nuevo País, se fundamenta en tres pilares: la paz, la equidad y la educación; y se traza cinco estrategias transversales que aportan a estos pilares: (i) Competitividad e infraestructura estratégicas; (ii) Movilidad social; (iii) transformación del campo; (iv) Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz; y (v) Buen gobierno; y adicionalmente una estrategia de crecimiento verde y dos enfoques importantes: la orientación a resultados y la orientación territorial.

En el pilar de la equidad, el PND plantea como su segundo objetivo<sup>13</sup>: «Reducir las brechas poblacionales en materia de ingresos» (DNP, 2015, p. 65) donde, según Acosta, Forero y Pardo (2014):

es necesario potenciar la generación de ingresos de la población a través de la creación de empleo de calidad, el fomento al emprendimiento, la consolidación de proyectos productivos inclusivos y la inclusión financiera. Es necesario mejorar la regulación de los mercados de trabajo, fomentar la formalización a través de mecanismos que no incrementen los costos de la formalidad como la integración de los regímenes contributivo y subsidiado e incrementar la productividad para poder acelerar el crecimiento (citados en DNP, 2015, p. 54)

[y donde ] la inclusión financiera cumplirá un rol de cierre de brechas de ingresos al permitir el acceso a productos y servicios financieros que permitan realizar inversiones o cubrir riesgos. Para ello el Gobierno nacional trabajará en: 1) mantener la dinámica de apertura de cuentas de ahorro; 2) disminuir los actuales niveles de inactividad de las

---

<sup>13</sup> Los objetivos del pilar de equidad son: (i) erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada; (ii) reducir las brechas poblacionales en materia de ingresos; (iii) reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad; (iv) promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones.



cuentas; 3) avanzar en la interoperabilidad entre corresponsales bancarios; 4) impulsar los desembolsos de microcrédito entre población no bancarizada incluyendo el sector rural; y 5) estudiar los elementos regulatorios necesarios para aumentar la oferta de servicios de aseguramiento y de microseguros a través de medios no tradicionales (DNP, 2015, p. 66).

Adicionalmente, una de las metas trazadas, junto a la reducción de la pobreza, la concentración del ingreso y el desempleo, es el aumento de la tasa de formalidad por cotización a seguridad social en pensiones para las 13 áreas metropolitanas de 45,5 % en 2013, a 50,2 % en 2018.

En la estrategia Competitividad e infraestructura estratégica<sup>14</sup>, el PND estableció como su objetivo n.º 1: «incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo» (DNP, 2015, p. 4), dentro de los cuales definió, en sus diferentes estrategias<sup>15</sup>, que:

el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizará una racionalización de los trámites que se encuentran a su cargo y gestionará ante los otros ministerios, a través del Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites (GRAT) [...] y desarrollará una ventanilla única para la creación de empresas. (DNP 2014, p. 147)

En su estrategia de Inclusión financiera y profundización del mercado de capitales plantea que:

entre 2014 y 2018 Colombia incrementará del 71,5 % al 84 % el número de personas incluidas financieramente, aumentará de 0 a 5 el número de Sociedades Especializadas en

---

<sup>14</sup> Conjunto de acciones que promuevan la productividad de la economía a través de la competitividad empresarial y ayude a corregir los grandes atrasos que presenta el país en su acervo de capital, especialmente en materia de infraestructura física para el transporte, en un marco de reducción del costo país.

<sup>15</sup> Estrategias: (i) internacionalizar los sectores productivos de bienes y servicios; (ii) fortalecer las capacidades tecnológicas de las empresas; (iii) racionalizar la regulación para la competitividad empresarial; (iv) promover el desarrollo regional sostenible; (v) profundizar el financiamiento y la formalización empresarial; (vi) incentivar el desarrollo de una economía naranja; y (vii) hacer los ajustes institucionales requeridos.

Depósitos y Pagos Electrónicos en funcionamiento (SEDPEs), y elevará del 52,9 % al 65 % el porcentaje de adultos con una cuenta de ahorros activa.

[...] el Gobierno Nacional propenderá por reducir el uso del efectivo en la economía mediante el incentivo y fomento al uso de los medios de pago electrónicos. Para ellos se buscará reducir la razón entre el efectivo en la economía y el agregado monetario M2, pasando de un promedio de 11,7 % en 2014 a 8,5 % en 2018. Adicionalmente, se establecerán mecanismos de medición que permitan hacer seguimiento a la migración de transacciones en efectivo a transacciones electrónicas. En desarrollo de la estrategia se buscará que el Estado ejerza un rol de liderazgo como agente económico, de tal manera que todas las entidades que hacen parte de la administración pública contribuyan a incrementar los niveles de uso y aceptación de medios de pago electrónico. (DNP 2014, p. 154)

Continúa más adelante con la estrategia de:

Profundizar el acceso al crédito comercial formal para las mipyme. Para ello se avanzará en la masificación del uso de la factura electrónica como título valor por parte de los pequeños y medianos empresarios para apoyar el desarrollo de operaciones financieras. [...] Ley 1676 de 2013, por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias. (DNP, 2014, p. 154)

Por otro lado, adicional a la formalización de la economía desde el lado empresarial, se debe mirar el lado de las personas y la formalización laboral, que se encuentra en la estrategia de Movilidad social enfocada en la pobreza, la salud, el empleo, la educación, la vivienda, y la protección, que plantea, en el objetivo 3: «Generar alternativas para crear empleos de calidad y acceder al aseguramiento ante la falta de ingresos y los riesgos laborales», con dos estrategias: (i)

aumentar la formalización y calidad del empleo; e (ii) incrementar las oportunidades de enganche laboral en empleos de calidad.

En la primera estrategia plantea: (i) proteger a la población ocupada a través de la seguridad social; y (ii) promover las ventajas de la formalización entre la población trabajadora (PND, 2014, p. 336).

El plan propone: «Desarrollar e implementar con los operadores de la seguridad social esquemas que reduzcan los costos de transacción para el empleador y el trabajador en todas las gestiones relativas a la seguridad social; especialmente, se deberá unificar la afiliación» (PND, 2014, p. 265). Y agrega:

En la misma línea de los Beps y los esquemas de cotización por semanas, el Ministerio de Trabajo diseñará modelos operativos para que las poblaciones que se encuentren en sectores informales contribuyan a la seguridad social. Igualmente, deberá garantizar el tránsito adecuado entre estos sistemas y los esquemas formales de cotización. [...] Fortalecer el monitoreo del mercado laboral con el fin de conocer las condiciones laborales de toda la población, en especial la población ocupada, con énfasis en la formalidad y el trabajo decente. (PND, 2014, p. 265)

En la segunda estrategia, «incrementar las oportunidades de enganche laboral en empleos de calidad» (PND, 2014, p. 266), plantea como uno de los indicadores pasar de una tasa de formalidad nacional de 34,6 % en 2014 a 36 % en 2018.

Finalmente, en el capítulo de Consistencia macroeconómica se identifica que las pequeñas empresas y los empresarios unipersonales tienen una alta carga de cumplimiento tributario lo que dificulta la formalización de las pequeñas y las medianas empresas y donde

los altos niveles de informalidad también están contribuyendo a una percepción de injusticia en la parte de la carga fiscal total, lo que conduce a una mayor evasión y fraude. Los demás contribuyentes se encuentran en una situación similar, pues el exceso de trámites genera costos de cumplimiento adicionales a la carga tributaria impositiva. Por lo tanto, el Gobierno nacional propenderá por la reducción de los costos de cumplimiento de las obligaciones fiscales, encaminando a las entidades de administración fiscal a la adopción de políticas de facilitación y simplificación con una clara orientación al servicio. Estas políticas deben ir acompañadas de estrategias de segmentación de los clientes de acuerdo con sus necesidades y comportamientos para optimizar el uso de los recursos, la mejora de los modelos de gestión interna y el fortalecimiento de las comunicaciones internas y externas. (PND, 2014, p. 976)

Dependiendo de la conceptualización que se haga de las políticas públicas, ya sea desde una visión sectorial, funcional u operacional, existen varios indicadores en el PND que seguramente impactan positivamente la formalización de la economía, pero aquí se seleccionan quizás los que se pueden observar de manera más directa sobre el fenómeno estudiado por practicidad para su seguimiento.

#### **6.1.16 Sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos (Sedpes), Decreto 4687 de 2011, Ley 1735 de 2014.**

En concordancia con la Ley 1450 de 2011, que determinó «ampliar el acceso y el uso de servicios financieros formales» a través de la promoción de los pagos, las transacciones y los recaudos a través de mecanismos electrónicos; se tiene que:

1. Definición: el Decreto 4687 de 2011 define los alcances de nuevos instrumentos que permitan la realización de transacciones electrónicas, que tienen lugar como resultado de los

avances tecnológicos como un depósito asociado a uno o más instrumentos permitiendo a su titular radicar retiros pagos o transferencias, donde el contrato deberá establecer los canales los cuales tiene acceso, y el plazo de vigencia cuando el depósito permanezca sin fondos hasta tres meses y si reconoce intereses. Adicionalmente, el contrato deberá mencionar que son depósitos electrónicos y si tiene la posibilidad de retirar efectivo.

2. Operación: la ley 1735 de 2014 establece que las Sedpes están autorizadas a la captación de recursos a través de los depósitos y pagos electrónicos que deberán mantenerse en depósitos a la vista en entidades vigiladas por las SFC o en el Banco de la República, hacer pagos y traspasos, tomar préstamos para la financiación de su operación, enviar y recibir giros financieros. No podrán otorgar créditos y sus depósitos estarán cubiertos por el seguro del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín). Adicionalmente, deberán cumplir con las mismas disposiciones que las demás instituciones financieras en materia de lavado de activos, financiación del terrorismo y otras disposiciones del EOSF, según la reglamentación de la SFC. Estas entidades podrán utilizar corresponsales, el capital mínimo para su constitución serán 5,846 millones a pesos de 2014.

3. Información: la Registraduría Nacional del Estado Civil pondrá a disposición de las entidades financieras o de los operadores de información financiera, previa solicitud de estos, la información necesaria para la verificación de la identidad de los mismos y los operadores de información están autorizados para incorporar la información más amplia posible sobre hábitos transaccionales e historial de pagos de las operaciones y transacciones realizadas por los usuarios en estricto cumplimiento de los principios de confidencialidad, seguridad, circulación restringida, finalidad y veracidad o calidad de la información previstos en las leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012.

Las Sedpes deberán reportar a la SFC los precios y divulgarlos conforme a la Ley 1328 de 2009 y el Gobierno podrá intervenir los precios cuando se establezca la no existencia de suficiente competencia en el mercado según el artículo 12 de la Ley 1430 de 2010<sup>16</sup>.

El Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera, de acuerdo con lo establecido por el artículo 9 de la Ley 115 de 1994.

**6.1.17 Ley 1739 de 2014. Por la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012 y se crean mecanismos de lucha contra la evasión y otras.**

La ley establece: (i) crear el Impuesto a la Riqueza para patrimonios brutos mayores a mil millones; (ii) crear la Sobretasa al Cree; (iii) modificar el IMAS desde 2800 UVT; (iv) crear impuesto complementario al Impuesto a la Riqueza; (v) crear una comisión de estudio del sistema tributario colombiano (artículo 44); (vi) reducción gradual del 4 x 1000 (artículo 45); (vii) la disposición de recursos desde cuentas Sedpe para el pago a terceros por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones se encuentran sujetas al Gravamen a los Movimientos Financieros. Para efectos de esta exención, las Sedpe deberán marcar como exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros máximo una cuenta corriente o de ahorros por entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia destinada única y exclusivamente a la gestión de los recursos que están autorizadas a captar; (viii) al régimen simplificado del impuesto nacional al consumo de restaurantes y bares, artículo 512-1 ET, pertenecen las personas naturales que en el año anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de la actividad, inferiores a

---

<sup>16</sup> «El Gobierno nacional deberá intervenir esas tarifas o precios según corresponda a la falta que se evidencia mediante (i) el señalamiento de la tarifa o precio; (ii) la determinación de precios o tarifas máximos o mínimos; (iii) la obligación de reportar a la Superintendencia Financiera de Colombia y/o de Industria Comercio las metodologías para establecer tarifas o precios, siguiendo para ello los objetivos y criterios señalados para la intervención de las instituciones financieras» (Ley 1430 de 2010, artículo 12).

4.000 UVT (artículo 51); (ix) medios de pago electrónicos para efectos de la aceptación de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables y en efectivo hasta 50 % en 2019 o el menor entre 85 % o 100.000 UVT.

#### **6.1.18 Ley 1819 de diciembre de 2016. Reforma tributaria estructural. Decreto 2201 de 2016.**

El Gobierno nacional conformó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria integrada por nueve miembros con el objeto de proponer reformas orientadas a combatir la evasión y la elusión fiscales y a hacer el sistema tributario más equitativo y eficiente. Sin embargo, el contexto en el que se presenta es una abrupta reducción en los precios internacionales del petróleo y de otros bienes básicos que se ha venido reflejando desde 2014 en elevados desbalances externos y fiscales, unido a que Colombia ha presentado tradicionalmente elevados índices de pobreza y uno de los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso del mundo (Comisión de expertos, 2016).

Como contribución a la formalización, plantea en su artículo 65 que las personas naturales empleadoras y sociedades estarán exoneradas de la obligación de pago de los aportes parafiscales al Sena, al ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud por los empleados que devenguen menos de diez salarios mínimos mensuales legales vigentes. Lo anterior no aplicará para personas naturales que empleen menos de dos trabajadores, los cuales seguirán obligados a efectuar los aportes de que trata este inciso. Adicionalmente, crea el monotributo como un tributo nuevo opcional, que sustituye la renta con el fin de reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y en general simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de las personas naturales. Podrán acogerse aquellos con ingresos entre 1400 y 3500 UVT año, que desarrollen su actividad económica en un establecimiento con un área inferior o

igual a 50 metros cuadrados, que sean elegibles para pertenecer al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos y que tengan como actividad económica comercio al por menor, peluquería y otros tratamientos de belleza.

Por otro lado, incrementó el IVA a 19 %, generalizó el Imptoconsumo a 8 % en restaurantes y comidas, bares, con y sin franquicia y 4 % para telefonía e internet; y promulgó incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica en las zonas más afectadas por el conflicto armado con 0 % para empresas nuevas de 2017 a 2021, 25 % de 2022 a 2024, 50 % de 2025 a 2027.

Posterior a la expedición de la ley, varios expertos compartieron sus opiniones, entre ellos Ricardo Bonilla, participante de la comisión, declaró que la reforma como quedó implementada no genera equidad el impuesto de renta, baja el impuesto a las empresas pero no elimina los beneficios. De lo que propuso la Comisión solo 70 % se presentó y el Congreso aprobó 50 %, la reforma se concentró en IVA y no cambió de base, ni excluidos ni exentos y finalmente no se hizo la reforma territorial y posteriormente se les quitó dinero a los territorios<sup>17</sup>. Salomón Kalmonovitz expresó que se va a aumentar el déficit en el futuro y el aumento del IVA aumentará la inflación en 1,6 %, refleja desigualdad ya que sale de los más pobres y no de las élites como los dividendos; y Orlando Corredor Alejo manifestó que no es estructural ni simple, es un sistema tributario complejo, busca recaudo y son 376 artículos que en realidad son 420.

#### **6.1.19 Ley 1780 de 2016. Pro-joven.**

Ofrece, en su artículo 3, la exención del pago en la matrícula mercantil y de su renovación a empresas personales de jóvenes menores a 35 años o jurídicas donde la proporción de socios bajo estas condiciones sea de 50 % + 1. Adicionalmente, establece exención de aporte

---

<sup>17</sup> Ver: ¿Se quedó corta la reforma tributaria para pagar el hueco fiscal?  
<https://www.youtube.com/embed/aLHnnUyU9eM>.



a cajas de compensación familiar por incremento en empleados de 18 a 28 años y promete la elaboración de planes para la promoción de empleo y emprendimiento juvenil con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto.

Adicionalmente, establece la promoción de la vinculación laboral de los jóvenes, que no exijan experiencia; la promoción de escenarios de práctica en las entidades públicas; modificación de las plantas de personal de empresas del Estado con 10 % de cargos sin experiencia; naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral; condiciones mínimas de la práctica; reducción de la edad máxima de incorporación a filas para la prestación del servicio militar de 18 a 24 años; acreditación de la situación militar para el trabajo; no requisito para emplear y 18 meses de plazo para aclarar la situación militar; y, finalmente, focalización de programas en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante creado por la Ley 1636 de 2013.

#### **6.1.20 Proyecto F, liderado por la Asociación Bancaria.**

El Proyecto F, creado y liderado por la industria bancaria, busca consolidarse como una iniciativa interinstitucional para la masificación de los pagos electrónicos en el país, la cual:

Genera beneficios a todos los actores del ecosistema de pagos: (i) impulsa el crecimiento económico de los países, (ii) incrementa la seguridad de los consumidores, (iii) mejora la capacidad fiscal del Estado, (iv) incrementa la facturación de las empresas al tiempo que mejora el manejo de tesorería e (v) incrementa su seguridad y les otorga ventajas en términos de inclusión financiera y acceso a la formalización. (Asobancaria, 2016, p. 1)

Así, el proyecto se compone de tres estrategias principales: (i) Recaudos públicos: bajo el liderazgo del Ministerio del Transporte, se definió un modelo de interoperabilidad comercial de peajes que busca que los usuarios tengan la opción de pagar los peajes de forma electrónica y que empresas y personas puedan realizar el pago de sus impuestos sin usar el efectivo; (ii) Pagos

electrónicos: cambiar la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) girados a cuentas tradicionales, permitiendo pasar a través de cuentas maestras con un mayor control sobre sus recursos; e (iii) Interoperabilidad de productos y canales financieros.

## **6.2 Análisis de las principales intervenciones**

### **6.2.1 Categorías de políticas por finalidad.**

Como resultado del análisis documental de 20 intervenciones se identificaron 134 indicadores, de los cuales 30 % se generaron el año 2010 principalmente con la Política Nacional de Competitividad y Productividad (Conpes 3668) y la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010) que hoy está derogada.

Las categorías con las que se clasificaron las políticas corresponden a su finalidad, asociada a la formalización:

- Bancarización: lograr el aumento de la inclusión financiera, visibilizar operaciones a través del sistema financiero y reformar el marco regulatorio.
- Competitividad: fortalecer las capacidades productivas de las empresas y las personas a través de la capacitación.
- Financiación: otorgar recursos para nuevas empresas o solicitar ajustes regulatorios para tal fin.
- Formalización empresarial: actividades orientadas a coordinar esfuerzos, mesas, desarrollar estudios que resulten en la formalización de las empresas
- Formalización laboral: actividades de promoción de los sistemas de seguridad social.
- Generación de información, difusión y sistemas de medición.
- Reducción o eliminación de trámites que conlleven a la reducción de tiempos y costos.
- Incentivos tributarios y aportes.

- 
- Políticas de vigilancia, control y sanción.

De estas actividades identificadas, como lo muestra la Figura 50, 16 % están orientadas a la financiación, 13 % a la formalización laboral, 11 % a ajustes tributarios, 10 % a la reducción de trámites, 10 % a mejorar la información y otro 10 % a bancarizar.

	Quetas de fila	Bancarización	Competitividad	Financiación	Formalización Empresarial	Formalización Laboral	Información	Productividad	Trámites de registro	Tributario	Vigilancia y control	Total general	
<b>2000</b>				2	1					1		4	3%
Ley 590 del 2000 promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa				2	1					1		4	3%
<b>2002</b>						1						1	1%
LEY 789 DE 2002 para apoyar el empleo y ampliar la protección						1						1	1%
<b>2004</b>							1			1		2	1%
Ley 905 del 2004 promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana							1			1		2	1%
<b>2006</b>		1	1	5	1		1		2			11	8%
Documento CONPES 3424 de 2006, Banca de las Oportunidades		1	1	3								5	4%
Ley 1014 de 2006 De fomento a la cultura del emprendimiento.				2	1		1		2			6	4%
<b>2007</b>		1	2	7		2	1	1	2			16	12%
Conpes 3484 de 2007 transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.		1		4			1	1	2			9	7%
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND)			2	3		2						7	5%
<b>2008</b>		1		2	1	4	3		6	1	2	20	15%
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad		1		1	1	4	3		6	1	2	19	14%
Ley 1231 de 2008 Por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario					1							1	1%
<b>2009</b>		3		2								5	4%
Decreto 1349 de 2009. Cuentas de Ahorro electrónicas		1										1	1%
Documento CONPES No. 3620 de 2009, Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia.		2										2	1%
Documento CONPES No. 3621 de 2009, Importancia estratégica de los proyectos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.				2								2	1%
<b>2010</b>			7	1	15	6	4		1	7	5	46	34%
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.					12	3	2		1		4	22	16%
Ley 1430 del 2010 Reforma Tributaria										3		3	2%
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010			7	1	3	3	2			4	1	21	16%
<b>2011</b>		2	1	1	1		3					8	6%
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND)		2	1	1	1		3					8	6%
<b>2012</b>						1				1		2	1%
Documento CONPES 156 DE 2012: Diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)						1						1	1%
Ley 1607 de 2012 Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones										1		1	1%
<b>2015</b>		6		2		2	1		2	1		14	10%
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)		6		2		2	1		2	1		14	10%
<b>2016</b>						2				3		5	4%
Ley 1780 de 2016, Projovent						2				2		4	3%
Reforma tributaria, Ley 1819 de 2016										1		1	1%
<b>Total general</b>		14	11	22	19	18	14	1	13	15	7	134	100%
		10%	8%	16%	14%	13%	10%	1%	10%	11%	5%	100%	

Figura 50. Intervenciones por finalidad.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Sinergia-DNP.

Sin embargo, el enfoque en términos de formalización ha cambiado a través de los diferentes planes de gobierno, donde se puede identificar que mientras las actividades durante la época del PND 2006 estaban más orientadas a la financiación de las empresas con 31 % de las actividades y seguido de la reducción de trámites con 19 %, las actividades durante el PND 2010 estaban orientadas a actividades de coordinación de la formalización empresarial con 20 %, laboral 13 % y competitividad 14 %; y por último las actividades durante el PND 2014 se orientaron a la bancarización en 33 % seguidas de la formalización laboral con 19 %. Tal como se muestra en la Figura 51.

Porcentaje de actividades dedicadas a la formalización por PND	Bancarización	Competitividad	Financiación	Formalización Empresarial	Formalización Laboral	Información	Productividad	Trámites de registro	Tributario	Vigilancia y control	Total general
2000-2005	0%	0%	29%	14%	14%	14%	0%	0%	29%	0%	100%
2006- 2009	12%	6%	31%	4%	12%	10%	2%	19%	2%	4%	100%
2010-2013	4%	14%	4%	29%	13%	13%	0%	2%	14%	9%	100%
2014-2018	32%	0%	11%	0%	21%	5%	0%	11%	21%	0%	100%

*Figura 51.* Actividades en pro de la formalización según PND.  
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Sinergia-DNP.

## 6.2.2 Indicadores de resultado.

De acuerdo con la metodología de Cadenas de Resultado (Banco Mundial, 2011) detallada en el capítulo 2, se clasificaron los indicadores de acuerdo con las metas planteadas en:

- Insumos: recursos financieros, humanos y de otro tipo que se movilizan para realizar actividades.
- Actividades: acciones emprendidas o trabajo realizado para transformar los insumos en productos específicos.
- Productos: resultantes de la transformación de insumos en productos tangibles.
- Resultados: uso de los productos que realiza la población beneficiaria.

- Resultados finales: el objetivo final del programa, cambios en los niveles de la informalidad.

Dentro de este trabajo se identificó que de todo el periodo analizado, la mayor cantidad de actividades asociadas a la formalización se formuló en 2010, esto es 34 % de las actividades en razón a que en este año se publicó el Conpes 3668 de 2010 de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad; la Ley 1429 del 29 de Formalización y Generación de Empleo y la Ley 1430 con la Reforma Tributaria. Sin embargo, la mitad de estas intervenciones se concentró en meras actividades.

Etiquetas de fila	Actividad	insumo	Producto	Resultado FINAL	Resultado producto	Total general	
2000	2		2			4	3%
2002			1			1	1%
2004			2			2	1%
2006	4		6		1	11	8%
2007	5	1	3	1	6	16	12%
2008	7	1	10	1	1	20	15%
2009	2	1	1		1	5	4%
2010	23	3	9	6	5	46	34%
2011			4	1	3	8	6%
2012			2			2	1%
2015	6		2	4	2	14	10%
2016			5			5	4%
<b>Total general</b>	<b>49</b>	<b>6</b>	<b>47</b>	<b>13</b>	<b>19</b>	<b>134</b>	<b>100%</b>
	37%	4%	35%	10%	14%	100%	

Figura 52. Actividades por alcance de la meta.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Sinergia-DNP.

Como resultado se identificó que 4 % de las actividades planteadas están asociadas con la asignación de recursos (insumo), 37 % de las metas propuestas en los respectivos planes corresponde a la realización de actividades tales como definir lineamientos, coordinar acciones, diseñar estrategias, fortalecer planes, etc. Otro 35 % de las actividades corresponde a la entrega de productos como realizar estudios, estructurar beneficios, modificar regímenes, simplificar trámites, construir fondos, etc., con el fin de que usuarios los utilicen.

Otro 14 % de los indicadores corresponde a resultados de entrega de productos, en algunos casos los productos de la categoría anterior como número de créditos otorgados, personas capacitadas y en el resto de los casos los indicadores corresponden a otros productos ya establecidos que contribuyen al nivel de formalidad como número de cotizantes a salud y pensión. Finalmente, el otro 10 % obedece a resultados finales que miden efectivamente las mejoras en los niveles de formalidad.

Lo anterior deja ver un compromiso histórico más asociado a realizar actividades y diseñar productos que a medir los resultados reales de las acciones sobre el fenómeno que se quiere reducir. Esto se ratificó en las entrevistas realizadas a los funcionarios en las entidades, que no solo los indicadores de seguimiento de muchas actividades que realizan a diario se ven limitados por la calidad y la disponibilidad de la información, sino que tampoco se realizan evaluaciones de impacto que les permitan identificar si las múltiples tareas que realizan tienen un efecto positivo sobre la reducción de fenómeno de la informalidad. Lo anterior, según manifiestan los funcionarios, por ejemplo Mintrabajo, Mincit, obedece a falta de presupuesto y prioridad dentro de las tareas centrales.

### **6.2.3 Entidades y seguimiento de indicadores.**

De igual forma se identificaron 22 entidades encargadas de 76 % de las intervenciones como se muestra en la Figura 53 y para el otro 24 % no se identificó en la política ningún actor responsable. Las entidades que más concentraron actividades directas durante el periodo analizado son el Ministerio de Trabajo con 13 %, seguido del Ministerio de Industria y Comercio con 12 % y el Ministerio de Hacienda con 11 %, a causa de las tres reformas tributarias entre 2010 y 2016. Sin embargo, hay entidades adscritas a estos ministerios que, de acuerdo con la

metodología donde se identifica la responsabilidad de la política, se asigna específicamente, por tanto los porcentajes en estos tres ministerios podría ser mayor al sumar los de estas entidades.

Etiquetas de fila	Con seguimiento	Sin seguimiento	Total general	%
Banca de las Oportunidades	1	1	2	1%
Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A	3		3	2%
Cámaras de Comercio		2	2	1%
Colombia Joven	2		2	1%
Comisiones Regionales de Competitividad		1	1	1%
Comité de Formalización		1	1	1%
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	2		2	1%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	1		1	1%
Departamento Nacional de Planeación		1	1	1%
DIAN		3	3	2%
Escuela Superior de Administración Pública	1		1	1%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2	1	3	2%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	6	10	16	12%
Ministerio de Educación Nacional	4		4	3%
Ministerio de Salud y Protección Social	5	4	9	7%
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaci	1	1	2	1%
Ministerio del Trabajo	9	9	18	13%
ND	1	31	32	24%
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	5		5	4%
SFC	1	7	8	6%
Superintendencia de Subsidio Familiar.	1	1	2	1%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	6	9	15	11%
Departamento Administrativo de la Función Pública	1		1	1%
<b>Total general</b>	<b>52</b>	<b>82</b>	<b>134</b>	<b>100%</b>
	39%	61%	100%	

Figura 53. Indicadores con seguimiento por entidad responsable.  
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Sinergia-DNP.

Para cada una de las actividades identificadas se investigó sobre los seguimientos disponibles a sus indicadores en el repositorio de Sinergia, donde se identificó que solo a 39 % de las actividades propuestas se les realizó un seguimiento y que de 61 % restante no tiene seguimiento disponible en la plataforma.

#### 6.2.4 Resultados disponibles de las intervenciones y los logros.

Resultado del cumplimiento reportado en Sinergia, estos indicadores se clasificaron en aquellos que cumplieron los indicadores por debajo de 70 %, los que cumplieron las metas con resultados entre 70 % y 100 %, entre 100 % y 120 %, y aquellos que superaron 120 %. El cero corresponde a indicadores sin seguimiento con excepción de 2 indicadores. Así, 30 % de los



indicadores reportados en Sinergia tienen cumplimientos superiores a 120 % y 35 % con cumplimientos entre 100 % y 120 %, según la Figura 54.

Indicadores con menor cumplimiento, entre 70 y 100 solo se encuentra 10 %, y menor a 70 %, solo 9 %, mientras que reportados con 0 % cumplimiento no hay ninguno.

Cuenta de NOMBRE INDICAI Etiqu		Con segu mient	Sin segu mient	Total general	%
Etiquetas de fila		o	o		
0			57	57	43%
<70%		3		3	2%
Entre 100 y 120		26	1	27	20%
Entre 70 y 100		7	1	8	6%
Mayor a 120		16	23	39	29%
<b>Total general</b>		<b>52</b>	<b>82</b>	<b>134</b>	<b>100%</b>
Toal con seguimiento				77	

Figura 54. Cumplimiento de indicadores reportados.  
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Sinergia-DNP.

Finalmente, para incorporar el análisis, las variables que no presentan seguimiento, se incluyó una variable en la base de si se logró el objetivo planteado a la luz de lo que se planteó en la política y de lo que se encuentra vigente hoy para tratar de medir la efectividad de las políticas. Teniendo en cuenta que la mayoría de los indicadores se refieren a la realización de tareas y productos, se encontró que 48 % de las metas planteadas se lograron de acuerdo con los indicadores planteados, que 27 % no se logró, 12 % aún está en desarrollo y 13 % no hay información disponible para evidenciar su cumplimiento.

La metodología planteada en el numeral 3.3.2 implica hacer una evaluación de RESULTADOS para cada indicador de varias fuentes disponibles: bajo esta premisa desde el punto de vista de lo que otros estudios locales argumentan, de lo que se identificó en las

entrevistas a expertos y del resultado del acompañamiento en campo a formalizar un comercio con su respectiva cuantificación de costos.

Etiquetas de fila	ND	No se logró	Se logró	En desarrollo	Total general	ND	No se logró	Se logró	En desarrollo	Total general
0	15	32		10	57	88%	86%	0%	63%	43%
<70%		1		2	3	0%	3%	0%	13%	2%
Entre 100 y 120		3	22	2	27	0%	8%	34%	13%	20%
Entre 70 y 100		1	5	2	8	0%	3%	8%	13%	6%
Mayor a 120	2		37		39	12%	0%	58%	0%	29%
<b>Total general</b>	<b>17</b>	<b>37</b>	<b>64</b>	<b>16</b>	<b>134</b>	100%	100%	100%	100%	100%
0	26%	56%	0%	18%	100%					
<70%	0%	33%	0%	67%	100%					
Entre 100 y 120	0%	11%	81%	7%	100%					
Entre 70 y 100	0%	13%	63%	25%	100%					
Mayor a 120	5%	0%	95%	0%	100%					
<b>Total general</b>	<b>13%</b>	<b>28%</b>	<b>48%</b>	<b>12%</b>	<b>100%</b>					

Figura 55. Contraste de reporte de cumplimiento vs. logro.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Sinergia-DNP.

Del total de las intervenciones políticas analizadas se seleccionaron los objetivos más relevantes que no se lograron, para presentar a continuación su estado actual. De la Figura 56 a la Figura 62 se consideraron los objetivos más relevantes como aquellos que siguen siendo fundamentales para el avance en temas de formalización. Posteriormente, se presentan los resultados de los indicadores que no tienen registro en Sinergia, pero que se puede evidenciar que se realizaron.

POLITICA	OBJETIVO	RESULTADOS
Ley 590 del 2000 promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa	Formular políticas de democratización del crédito y financiamiento para el establecimiento de nuevas empresas,	De acuerdo a los resultados de la investigación de los aprovechamientos de ser formar presentada en el capítulo del estudio de costos, no existe ninguna línea en entidades financieras para negocios nuevos y se deben tener como mínimo en la mayoría 12 mese de operación. Solo en una entidad aceptan 8 meses pero la garantía es personal
Ley 590 del 2000 promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa	Determinar la presencia de fallas de mercado que obstaculicen el acceso de estas empresas al mercado financiero institucional y adoptar los correctivos pertinentes, dentro del marco de sus competencias.	
Ley 905 del 2004 promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana	Estimular y articular los Sistemas de Información de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa y en alternativas de identificación de oportunidades de desarrollo tecnológico, de negocios y progreso integral de las mismas	ND
Ley 905 del 2004 promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana	Establecer regímenes especiales sobre los impuestos, tasas y contribuciones del respectivo orden territorial con el fin de estimular la creación y subsistencia de Mipymes. Para tal efecto podrán establecer, entre otras medidas, exclusiones, períodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias.	No hay evidencia disponible de territorios que hayan implementado beneficios tributarios especiales. De acuerdo a la entrevista con MinCIT solo 2 municipios lo intentaron
Ley 1014 de 2006 De fomento a la cultura del emprendimiento.	Establecer acuerdos con las entidades financieras para hacer que los planes de negocios de los nuevos empresarios sirvan como garantía para el otorgamiento de crédito, con el aval, respaldo y compromiso de seguimiento de cualquiera de los miembros que conforman la Red Nacional para el Emprendimiento.	De acuerdo al acompañamiento del comercio en el caso de estudio, se realizó el trámite para acceder a las garantías de Bancoldex, pero el proceso está sujeto a la aprobación que hacen las entidades financieras, donde el caso de negocio no es relevante, sino la antigüedad mayor a un año y capacidad del flujo de caja .
Ley 1014 de 2006 De fomento a la cultura del emprendimiento.	Ordenar e informar la oferta pública y privada de servicios de emprendimiento aprovechando los recursos tecnológicos con los que ya cuentan las entidades integrantes de la red	ND
Ley 1014 de 2006 De fomento a la cultura del emprendimiento.	Establecer pautas para facilitar la reducción de costos y trámites relacionados con la formalización de emprendimientos (marcas, patentes, registros Invíma, sanitarios, entre otros);	De acuerdo al estudio de costos realizado, los costos y los tiempos tanto de atención como de diligenciamiento de formatos continúan siendo muy altos. En el desarrollo de las actividades se realizó contacto con 10 entidades oficiales y se utilizaron 125 horas. Quitando los tiempos de desplazamiento fueron 100 horas entre espera, atención y diligenciamiento de formularios. Respecto a los costos mencionados el registro de la marca vale aun 715mil, Sayco el mínimo 450mil, la constitución de la sociedad en función de los activos y el permiso sanitario implica una serie de adquisiciones no muy claras en la regulación
Ley 1014 de 2006 De fomento a la cultura del emprendimiento.	Proponer instrumentos que permitan estandarizar la información y requisitos exigidos para acceder a recursos de cofinanciación en entidades gubernamentales;	Pendiente por implementar
Documento CONPES 3424 de 2006, Banca de las Oportunidades	Promocionar esquemas o situaciones que otorguen créditos de menor cuantía, de forma eficiente a menor costo.	En la situación actual a los créditos de menor cuantía corresponden las mayores tasas. La tasa de microcrédito está en el 49% frente a la de libre inversión en 16%
Documento CONPES 3424 de 2006, Banca de las Oportunidades	Definir estrategia en materia de educación financiera	A pesar del cumplimiento del 100% reportado en Sinergia y que la ley 1328 estableció que las entidades financieras deben realizar programas de educación económica y financiera, sin embargo solo hasta 2010 se lanzó la estrategia de Educación reconociendo la falta de un marco que coordine y aún a la fecha hay un consenso de que en el país falta mucho por avanzar en el tema, en especial ver avances concretos más allá de los planes. Con la creación de la comisión intersectorial de educación financiera en 2014 se creo un marco institucional, acompañados por el BM y bajo los lineamientos de la OCDE. (Banrep, 2017)

Figura 56. Estado de políticas por implementar o sin logro evidente (1 de 7).

POLITICA	OBJETIVO	RESULTADOS
Conpes 3484 de 2007 transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.	Fortalecer las instituciones microfinancieras no reguladas y redes empresariales para que logren ofrecer productos acordes con las necesidades de los empresarios; desarrollar un programa de acompañamiento y asistencia técnica; promover los esquemas de Banca Comunal y los fondos auto gestionados y avanzar en el estudio y desarrollo de otros productos financieros para las Microempresas, como los microseguros y las cuentas de ahorro de bajo monto.	Los portafolios financieros todavía están lejos de las necesidades del cliente según algunos estudios como el de Fintech elaborado por el BID. En la practica servicios ajustados a los ciclos de los negocios de los clientes, precios inteligentes en función del uso, estructuras flexibles de créditos de capital de trabajo y otros están ausentes en la mayoría de los portafolios y empresas de Fintech empiezan a entrar cubriendo estas necesidades. Sin embargo está pendiente aún su marco regulatorio
Conpes 3484 de 2007 transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.	Simplificar familias de trámites y reducir los costos y plazos para los empresarios por medio del uso de tecnologías de la información; crear incentivos para la simplificación de trámites a cargo de entidades territoriales; e incorporar las recomendaciones del estudio Doing Business en los nuevos planes de desarrollo de las ciudades participantes.	<u>Idem Ley 1014 de 2006.</u> De acuerdo al estudio de costos realizado, los costos y los tiempos tanto de atención como de diligenciamiento de formatos continúan siendo muy altos. En el desarrollo de las actividades se realizó contacto con 10 entidades oficiales y se utilizaron 128 horas. Quitando los tiempos de desplazamiento fueron 121 horas entre espera, atención y diligenciamiento de formularios.
Conpes 3484 de 2007 transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.	Realizar un estudio que determine los costos asociados a la creación y formalización de empresas con recomendaciones para su racionalización.	No se encontró disponible ningún estudio disponible del costo de formalizar un negocio. Y dada la necesidad con parte de este estudio se realizó un acompañamiento a un emprendedor en su proceso de formalización y se presenta en el capítulo 7
Conpes 3484 de 2007 transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.	Fomentar el desarrollo del mercado de servicios no financieros de desarrollo empresarial (SDE) a través de Fomipyme en la oferta al otorgar información y un subsidio directo y parcial al empresario para cubrir el costo del financiamiento de los SDE y en la oferta suministrar información y cofinanciar proyectos de los oferentes de SDE orientados a desarrollar nuevos productos y servicios innovadores que se ajusten a los requerimientos de los empresarios.	De acuerdo al estudio realizado por Propais en 2012 existen diversas organizaciones públicas y privadas, pero se desconoce quien ofrece qué, su uso, los vacíos en la oferta y fallas de coordinación. A pesar de quien la muestra el 57% de los ss son gratuitos y el 45% considera sus portafolios de alta calidad, la percepción de las empresas es que el costo es alto en 88%, s para las grandes ciudades en 83% y no son bien promocionados en 67%
Conpes 3484 de 2007 transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.	Desarrollar un sistema de información que contenga todos los instrumentos de apoyo público al desarrollo empresarial.	No hay un instrumento divulgado públicamente que permita a las empresas acceder a las herramientas de desarrollo (SDE) o financieras. Como resultado del acompañamiento al emprendedor se identificó que las herramientas como las de las Cámaras de Comercio no son promocionadas por las mismas Cámaras y por lo tanto su acceso fue tardío
Conpes 3484 de 2007 transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.	Fortalecer la capacidad de innovación y transferencia de tecnología, Promover del uso de TICs, Impulsar al acceso a mercados y fomentar el emprendimiento	No se encontró disponible resultados sobre planes de TIC para el fomento del emprendimiento
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Formular un Plan de Mejora Doing Business anual para alcanzar niveles OCDE e implementarlo.	El cumplimiento reportado en Sinergia fue 59% resultado de una meta de lograr el puesto 25 vs 34 en 2010. Para 2017 logramos el puesto 53.
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Facilitar el proceso de formalización al integrar los CAEs con otros programas de apoyo.	El trámite fácilmente reconocible es el de pre solicitud del RUT desde el CAE, sin embargo el proceso no es completó y se deben tener 2 interacciones posteriores con la DIAN y otra con Hacienda distrital. En total se deben visitar 10 entidades oficiales. Adicionalmente se identificó que los funcionarios.
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Crear un régimen de transición de la informalidad a la formalidad al crear regimenes de simplificación tributaria para Mipymes	No existe un régimen tributario de transición de la informalidad a la formalidad. La ley 1429 de 2010 que otorgaba beneficios tributarios iniciales se derogó con la reforma tributaria de 2016 Aquel que decide formalizarse, como el caso de estudio, recibe todos los requerimientos de las entidades que se comparten la información, con requerimientos "desproporcionados" al tamaño del negocio.

Figura 57. Resultados de políticas por implementar o sin logro evidente (2 de 7).

POLITICA	OBJETIVO	RESULTADOS
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Promover el emprendimiento a través de la inclusión laboral de la población vulnerable y Simplificar los trámites para la conformación de las nuevas empresas a través de Sistema Único de Afiliación a la Seguridad Social en funcionamiento.	No hay un sistema único de afiliación social, por el contrario en el caso de estudio, el acompañamiento al emprendedor implicó visitar 7 entidades para afiliarse a la empresa y a 3 trabajadores, gastando 28 horas efectivas.
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Fortalecer el Sistema de Protección Social a través de: Mejorar la gestión de la salud ocupacional y los riesgos profesionales. Reglamentación concertada que establezca cotizaciones variables atadas a siniestralidad efectiva de las empresas. Total afiliados en Riesgos Profesionales (Acumulado)	El indicador de seguimiento en Sinergia se mide como el número de afiliados a riesgos profesionales y reporta cumplimientos en las metas de 18% para el 2010, 112% para el 2014 y 97% para el 2017 con 10 millones de afiliados
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Fortalecer el Sistema de Protección Social a través de: Disminuir la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones a la seguridad social y aportes parafiscales con la Utilización de la Planilla integrada de liquidación de aportes, (PILA) y Aumentar la cobertura en salud para los grupos con alguna capacidad de pago (Nivel 3 del Sisben) a través de los BEPS y el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)	Se implementó efectivamente la planilla PILA para la liquidación de aportes, pero aun no hay resultado disponible del BEPS
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Subsidiar las entidades financieras que instalen corresponsales no bancarios en municipios que todavía no cuentan con servicios financieros	ND
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Fortalecimiento de la administración tributaria a través de la gestión del cliente, de ingresos y control fiscal incluyendo la factura electrónica	9 años después, la factura electrónica no ha entrado en vigor
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Simplificación del sistema tributario colombiano	Según un artículo de La República, el sistema tributario colombiano se encuentra entre los más complejos del mundo, En el Doing Business del 2017 Colombia bajo 6 puestos, donde las horas utilizadas en el pago de impuestos por año son 239 vs 163 de la OCDE y la tasa de impuestos con % de la ganancia es 6.8% vs 40.9 de la OCDE. Adicionalmente en el caso de estudio se identificó que un comercio pequeño es responsable de liquidar y pagar 3 impuestos más los pagos directos de IVA y GMF con lo que serían 5. Y a pesar de que tiene pedida en el primer año los pagos de impuestos representaron el 39% de los ingresos el 1er año sin incluir sobrecostos por ser informal.
Ley 1231 de 2008 Por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario	Transferir la factura a terceros mediante endoso del original por parte de los vendedores o prestadores de servicio.	No hay información disponible del seguimiento de las operaciones realizadas a través de endoso de facturas.
Documento CONPES No. 3620 de 2009, Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia.	Ajustes regulatorios y normativos que se requieran para impulsar el desarrollo de la banca móvil en Colombia. Esta labor debe desarrollarse en un plazo de doce meses a partir de la aprobación del presente documento. DNP	ND
Documento CONPES No. 3621 de 2009, Importancia estratégica de los proyectos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.	Mejorar las Capacidades Institucionales Locales Públicas y Privadas de Apoyo a las Mipymes de Colombia, a través de una intervención de cobertura nacional, inicialmente con una intervención piloto en seis áreas geográficas y la metodología "Leader" que busca que las estrategias de desarrollo se orienten al nivel local con la participación directa de actores de las zonas, buscando así preparar tanto iniciativas locales de producción como a los territorios sub departamentales en general y de esta manera acceder a los mercados regionales y nacionales, incorporándose a cadenas de valor y beneficiándose de oportunidades territoriales y cofinanciar proyectos piloto por € 2,8 millones de euros mediante una convocatoria de apoyo a iniciativas productivas.	ND

Figura 58. Resultados de políticas por implementar o sin logro evidente (3 de 7).

POLITICA	OBJETIVO	RESULTADOS
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Desarrollar un estudio que evaluará la factibilidad de adoptar un esquema de tributación simplificada para el pago de las obligaciones fiscales a las Mipymes.	Comentarios Idem al anterior de la Simplificación del sistema tributario colombiano del CONPES 3627 del 2008
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Concertar con un concepto de informalidad empresarial con miras a poder realizar una medición del número de empresas que pueden considerarse no formales.	No hay información sobre el número de empresas informales ni esta definido que es ser informal. El principal concepto utilizado en la literatura son aquellas empresas que no están registradas en Cámara de comercio, pero también están los conceptos de las que no tributan y las que no tienen registrados sus empleados
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Identificar todas las iniciativas que se adelantan en el país en pro de la formalización, para que puedan ser evaluadas y articuladas entre las entidades nacionales y regionales y lograr un acuerdo nacional interinstitucional con compromisos que sean sujetos de seguimiento por parte del Comité de Formalización.	Todas las iniciativas aun no se encuentran constituidas
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Diseñar estrategias y políticas específicas dirigidas a atraer a sus empresas a la formalidad para dos sectores pilotos que por su naturaleza presenten un alto nivel de informalidad, en coordinación con las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC).	No hay resultados disponibles para los dos sectores
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Rediseñar las estructuras del mercado laboral y crear esquemas de incentivos con actividades como la evaluación de las formas de contratación laboral en Colombia para asegurar que responden a los estándares legales, la revisión de experiencias internacionales, y la definición de nuevos sistemas de gradualidad en el pago de contribuciones al Sistema de Seguridad Social, riesgos profesionales, parafiscales y otros impuestos con el objetivo de reducir los costos operacionales de las empresas durante los primeros años.	A pesar de que se exoneró a las pequeñas empresas del pago de salud y parafiscales en el art 240 del ET, el decreto 2201 de 2016 estableció la autoretención para compensar la disminución de ingresos. Por otro lado el costo extra al salario base es 57.3% y en nuestro caso de estudio al incluir las horas extras mínimas para operar, las cotizaciones al sistema aumentan otro 59% y un salario mínimo de 737mil termina en 1.8 millones de pesos mensuales
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Elaborar una propuesta para que las nuevas empresas tengan mayor acceso a los servicios ofrecidos por las entidades que reciben las contribuciones parafiscales (subsidios y servicios familiares; formación y promoción del trabajo; atención familiar) con una estrategia de utilización inmediata de los servicios, de tal forma que permita a los trabajadores y a las empresas percibir los beneficios de la parafiscalidad. Igualmente, dentro de la misma estrategia se diseñará un sistema de acompañamiento para apoyar la formalización de las empresas, mediante procesos de capacitación, asesoramiento y ayuda para lograr su inclusión en redes comerciales.	Con respecto a los beneficios para las empresas, Bogotá emprende es un buen canal de capacitación y asesoría, sin embargo está desarticulado del proceso de formalización por que no se da a conocer su existencia. Por el lado de los empleados, la afiliación a la caja de compensación es la actividad más intensa en horas, ya que se necesitaron 4 asistencias presenciales a la sede de Compensar de la 26 para registrar empresa, empleados, hijos de los empleados y 3 meses después faltaban asistencias para completar la documentación.
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	<b>Disminuir los tiempos de afiliación de las empresas al Sistema General de Seguridad Social Integral (SGSSI)</b> , revisar los procesos y la normatividad que actualmente aplican los componentes de salud, pensiones, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar para la afiliación, con el fin de <b>unificar los procesos de afiliación</b> , adecuar los sistemas de información y expedir la normatividad correspondiente para poner en operación el sistema y de esta forma continuar con el proceso que viene adelantando desde el año de 2009 cuando inició el Sistema de Afiliación Única a la Protección Social	<u>Idem al que se formuló en la ley 1014 de 2006</u> De acuerdo al estudio de costos realizado, los costos y los tiempos tanto de atención como de diligenciamiento de formatos continúan siendo muy altos. En el desarrollo de las actividades se realizó contacto con 10 entidades oficiales y se utilizaron 128 horas. Quitando los tiempos de desplazamiento fueron 121 horas entre espera, atención y diligenciamiento de formularios.

Figura 59. Resultados de políticas por implementar o sin logro evidente (4 de 7).

POLITICA	OBJETIVO	RESULTADOS
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Mejorar las fuentes de información sobre la informalidad y su difusión al nivel nacional y regional, mediante los informes de coyuntura laboral del MPS y la ampliación del módulo de informalidad laboral de los Observatorios Regionales de Trabajo	No hay medición de la informalidad laboral y con respecto a la laboral, solo se mide para las 23 principales ciudades
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Promover una Ley Proformalización que aumente los beneficios de ser formal por medio de la incorporación de trámites tributarios más sencillos y facilite el proceso de cierre voluntario de empresas para las micro y pequeñas empresas formales.	Los trámites tributarios de registro y pago de impuestos siguen siendo muy complejos. En el caso de estudio se tomó 19 horas efectivas hacer el registro tributario y pagar por primera vez los impuestos
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Porcentaje de ocupados afiliados al sistema de cesantías	En 2010 el gobierno reportó en SINERGIA un cumplimiento del 68% al alcanzar 37MM de afiliados vs una meta de 43MM
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	Crear programas de microcrédito y crédito para empresas del sector rural y urbano, creadas por jóvenes menores de 28 años, a través de incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites. El responsable será la SFC quien facilitará y simplificará los trámites a los que se encuentren sujetos los establecimientos de crédito y demás operadores financieros y el Fondo Nacional de garantías otorgue condiciones especiales por el 80% del crédito.	Pendiente por implementar
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	Establecer mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, en el sector Agropecuario.	ND
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	Crear programas especiales de formalización y generación de empleo para los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés	ND
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	INCENTIVOS ECONÓMICOS 7. Progresividad en el pago del impuesto sobre la renta a las nuevas empresas, parafiscales y salud en Fosyga: 0% los primeros 2 años, 25% el 3er año, 50% el 4o año y 75% el 5º y para los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés: 0% hasta el 8o año, 50% 9o año y 75% en el 10o. No serán sujetos de retención los primeros 5 años para el primer caso y 10 en el segundo y partir de estos periodos estarán sujetos a renta presuntiva. Responsables el SENA, ICBF, FOSYGA.	Derogado por la reforma financiera . Ley 1819 de 2016
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	Derecho a servicios de recreación, turismo social y capacitación otorgados por las Cajas de Compensación Familiar x 2 años y a partir del tercero tendrán derecho a subsidios monetarios y de vivienda	ND
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	Incentivos para entes territoriales que aprueben progresividad ICA y elimine barreras para la creación de empresas	<u>Idem a lo que se planteó en la ley 905 de 2004</u> No hay evidencia disponible de territorios que hayan implementado beneficios tributarios especiales.
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	Tarifas progresivas para la matrícula mercantil 0% en el 1er año, 50% en el 2o y 75% en el 3º	Derogado por la reforma financiera . Ley 1819 de 2016
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	Los beneficios derivados de los programas que utilicen como criterio de identificación y focalización el Sisben no podrán suspenderse dentro del año siguiente al que el beneficiario haya sido vinculado por un contrato de trabajo vigente. No obstante el cupo del beneficiario del Régimen Subsidiado en Salud se mantendrá hasta por los dos años siguientes a la vinculación laboral. Art 46	No hay resultados disponibles de la efectividad de la política.
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	Multas de hasta 50 SMLV en la prestación de servicios turísticos sin estar inscrito en el Registro Nacional de Turismo, hasta el 200% de los beneficios en caso de información falsa, hasta de 5000 SMLV quien contrate personal temporal para tareas misionales	ND

Figura 60. Resultados de políticas por implementar o sin logro evidente (5 de 7).

POLITICA	OBJETIVO	RESULTADOS
Ley 1430 del 2010 Reforma Tributaria	Art3. Eliminación GMF	La propuesta de eliminar el cobro del GMF o 4xmil, lo cual incentiva la bancarización y visibilidad de las transacciones, se derogó con la reforma tributaria de 2016
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND)	Modernizar el sistema financiero, el mercado de capitales y desarrollar un programa de inclusión financiera	El reporte de cumplimiento en Sinergia fue del 100%. La estrategia que viene desde 2006 con Banca de las oportunidades ha permitido entre otras ampliar la presencia bancaria a través de corresponsales bancarios aunque su concentración está principalmente en recaudos y la meta de 68% de adultos con al menos un producto financiero fue superada en 2013 en parte gracias a Familias en acción, las personas con microcrédito en 2014 eran 2,3MM y se crea el crédito de consumo de bajo monto ( Minhacienda, 2016). Sin embargo el éxito de la bancarización radica mas en su utilización que en la sola tenencia
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND)	Fomento de fuentes alternativas de financiación para las nuevas empresas por oportunidad	No existen líneas para nuevas empresas, la empresa debe tener un año de constitución en el sector financiero y en sector de las micro las evaluaciones, según entrevistas en Bancoldex, se realizan con la demostración de ingresos vigentes con la misma antigüedad de obtención para garantizar el flujo de caja. Otros mecanismos como el endoso de la factura como título valor se habilitaron pero falta mucho para su desarrollo y masificación
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Mantener la dinámica de apertura de cuentas de ahorro como producto principal de vinculación al sistema financiero.	En Sinergia no hay seguimiento del indicador, sin embargo según cifras de la SFC, el crecimiento estimado a 2017 es 9,3% frente a un 11,8% del 2016
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Disminuir los actuales niveles de inactividad de las cuentas utilizando, entre otros mecanismos, depósitos electrónicos y servicios financieros móviles.	El cumplimiento reportado a SINERGIA fue del 49% al alcanzar 58% de cuentas activas frente a una meta del 65%, donde activas son cuentas utilizadas los últimos 6 meses. Para mitad de 2017 este indicador alcanzó 66,3%
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Avanzar en la interoperabilidad entre corresponsales bancarios de diversas entidades	No se logró
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Impulsar los desembolsos de microcrédito entre población no bancarizada incluyendo el sector rural;	En desarrollo, el cumplimiento reportado a 2017 fue del 86% con 166mil desembolsos en el área rural y disperso
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Racionalización de los trámites que se encuentran a su cargo y gestionará ante los otros ministerios, a través del Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites (GRAT) y desarrollará una ventanilla única para la creación de empresas	El reporte en SINERGIA es el 112% de cumplimiento por las acciones de racionalización realizadas para 2016 y un 86% de avance para 2017. Sin embargo en el frente de trámites para la formalización muy poco se ha avanzado. Se deben realizar 16 trámites, visitar 15 entidades con 39 interacciones y el diligenciamiento de 28 formularios

Figura 61. Resultados de políticas por implementar o sin logro evidente (6 de 7).



POLITICA	OBJETIVO	RESULTADOS
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	En su estrategia de Inclusión financiera y profundización del mercado de capitales, (DNP 2014, pg. 154) entre 2014 y 2018 Colombia incrementará del 71,5 % al 84 % el número de personas incluidas financieramente	En Sinergia el resultado de cumplimiento reportado fue de 81% , sin embargo Banca de las oportunidades encontró que a diciembre de 2016 el 77,6% de las personas adultas posee una cuenta de ahorros. La debilidad principal de este indicador es que no mide realmente la bancarización, donde el
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Aumentar de 0 a 5 entre 2014 y 2018 el número de sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos en funcionamiento (SEDPEs),	a octubre de 2017 la SFC ya había aprobado la constitución de 3 SEDPEs y una carta está en proceso.
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Reducir el uso del efectivo en la economía mediante el incentivo y fomento al uso de los medios de pago electrónicos. Para ellos se buscará reducir la razón entre el efectivo en la economía y el agregado monetario M2, pasando de un promedio de 11,7 % en 2014 a 8,5 % en 2018.	El cumplimiento reportado en Sinergia es del 28% y la meta de lograr el 8,5% para 2018 no se va a lograr ya que el índice de efectivo circulante sobre M2 por el contrario ha aumentado, principalmente por incoherencia en las políticas como mantener el 4x mil y la emisión de billetes de alta denominación que incentivan el uso del efectivo.
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Establecer mecanismos de medición que permitan hacer seguimiento a la migración de transacciones en efectivo a transacciones electrónicas. En desarrollo de la estrategia se buscará que el Estado ejerza un rol de liderazgo como agente económico, de tal manera que todas las entidades que hacen parte de la Administración Pública contribuyan a incrementar los niveles de uso y aceptación de medios de pago electrónico.	Sin seguimiento en Sinergia ni información disponible que permita evidencia avances en la materia , por el contrario como se evidenció en el punto anterior el efectivo circulante sigue creciendo a tasa del 13,5% en 2014, 21% en 2015 y 4,2% en 2016 frente a un crecimiento el M2 DE
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Profundizar el acceso al crédito comercial formal para las Mipyme. Para ello se avanzará en la masificación del uso de la factura electrónica como título valor por parte de los pequeños y medianos empresarios para apoyar el desarrollo de operaciones de financiamiento "Ley 1676 de 2013, por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias, (DNP 2014, pg154)	En desarrollo .no hay un seguimiento del número de empresas que ya están utilizando la Factura Electrónica, pero a 24 de abril de 2017, 18 compañías ya tenían las Resoluciones de Autorización para prestar los Servicios como Proveedor Tecnológico, según comunicado de la DIAN
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Desarrollar e implementar con los operadores de la seguridad social esquemas que reduzcan los costos de transacción para el empleador y el trabajador en todas las gestiones relativas a la seguridad social; especialmente, se deberá unificar la afiliación.	La afiliación al sistema de seguridad social aun no está unificado, como se mencionó anteriormente se deben visitar las entidades para afiliar empresa y trabajadores, y con bastantes reprocesos
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	En la misma línea de los Beps y los esquemas de cotización por semanas, el Ministerio de Trabajo diseñará modelos operativos para que las poblaciones que se encuentren en sectores informales contribuyan a la seguridad social. Igualmente, deberá garantizar el tránsito adecuado entre estos sistemas y los esquemas formales de cotización."	En desarrollo, no hay información disponible sobre el seguimiento de los BEPS ni planes de transición
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	El Gobierno nacional propenderá por la reducción de los costos de cumplimiento de las obligaciones fiscales, encaminando a las entidades de administración fiscal a la adopción de políticas de facilitación y simplificación con una clara orientación al servicio. Estas políticas deben ir acompañadas de estrategias de segmentación de los clientes de acuerdo con sus necesidades y comportamiento para optimizar el uso de los recursos, la mejora de los modelos de gestión interna y el fortalecimiento de las comunicaciones internas y externas. (PND, 2014, pg. 976)	En desarrollo, no hay información disponible sobre el seguimiento

Figura 62. Resultados de políticas por implementar o sin logro evidente (7 de 7).

Adicionalmente están los indicadores de la Ley 1780 de 2016, Projovent, de los cuales no hay un seguimiento disponible, como: (i) exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación; (ii) promoción de empleo y emprendimiento juvenil con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto; (iii) no aporte a cajas de compensación familiar por incremento en empleados de 18 a 28 años; y (iv) promoción del empleo y el emprendimiento a través del Mecanismo de Protección al Cesante, con cargo al Fosfec por parte de las cajas de compensación donde para este último se reporta un cumplimiento en Sinergia de 151 % por 342.000 beneficiarios de cada una de las 43 cajas de compensación familiar.

Como resultado del análisis se evidencia que 52 % de los indicadores que no se lograron, continúan siendo un factor importante para avanzar en la formalización. En general, queda pendiente el acceso al crédito para nuevas y pequeñas empresas, la reducción de trámites y costos para formalizar, la simplificación tributaria, el mejoramiento de los sistemas de información, la masificación de programas que promuevan la competitividad y capacitación, todas tareas que son viables de realizar si se logra articular las entidades del Estado en una sola política y se cambia la medición tradicional por realización de tareas a medición de los resultados de la tarea sobre la formalización.

A continuación se presentan los indicadores que, aunque sin reporte en Sinergia de logro o seguimiento, sí se identificó en otras fuentes, entrevistas y decretos su implementación, por lo tanto se presentan con un breve análisis del estado actual.

POLITICA	OBJETIVO	RESULTADOS
Ley 590 del 2000 promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa	Créase el Fondo de Inversiones de capital de riesgo de las micro, pequeñas y medianas empresas rurales, Emprender para aporte de capital social y el financiamiento de la pre inversión	Hasta el 2003 con el decreto 934 se reglamentó el fondo el cual se creo adscrita al SENA bajo la ley 789 de 2002
Ley 590 del 2000 promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa	art 43. Los aportes parafiscales destinados al Sena, el ICBF y las Cajas de Compensación Familiar, a cargo de las micro, pequeñas y medianas empresas que se constituyan e instalen a partir de la promulgación de la presente ley, serán objeto de las siguientes reducciones: 1.75% año 1, 2. 50% año 2 y 3. 25% año 3	"dada su inoperancia se reglamento con el Decreto 525 de 2009 a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)" Conpes 3668 2010 y hoy se mantienen los beneficios de parafiscales y salud.
LEY 789 DE 2002 para apoyar el empleo y ampliar la protección social	Régimen de protección al desempleado, funcionamiento de las cajas y relación aprendizaje	la Ley 1636 de 2013 crea un Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) y el fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), con el fin de proteger al desempleado y garantizar su reinserción a la vida laboral
Ley 1014 de 2006 De fomento a la cultura del emprendimiento.	PROGRAMAS DE PROMOCIÓN Y APOYO A LA CREACIÓN, FORMALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE NUEVAS EMPRESAS. las Cámaras de Comercio, las incubadoras de empresas desarrollarán programas de promoción de la empresarialidad desde temprana edad, procesos de orientación, formación y consultoría para emprendedores y nuevos empresarios, así como servicios de orientación para la formalización. También las Cámaras facilitaran al emprendedor, medios para la comercialización de sus productos y/o servicios, así como la orientación y preparación para el acceso a las líneas de crédito para emprendedores y de los programas de apoyo institucional público y privado existentes.	Se puede asociar en Bogotá con la constitución de Bogotá Emprende para apoyar a los negocios en sus diferentes planes de trabajo. Sin embargo no existe divulgación del apoyo en las cámaras de comercio a la hora de dar información o de constituir la empresa para que se pueda aprovechar los beneficios. Por otro lado, no hay acceso al credito para emprendedores.
Ley 1014 de 2006 De fomento a la cultura del emprendimiento.	Las nuevas sociedades que se constituyan a partir de la vigencia de esta ley, cualquiera que fuere su especie o tipo, que de conformidad a lo establecido en el artículo 2o de la Ley 905 de 2004, tengan una planta de personal no superior a diez (10) trabajadores o activos totales por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, se constituirán con observancia de las normas propias de la Empresa Unipersonal	Modificada por la Ley 1258 de 2008, por medio de la cual se crea la Sociedad por Acciones Simplificada (SAS).
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Crear Comité Publico Privado para la formalidad empresarial, con su plan y promover iniciativas entre sector público, Cámaras de Comercio y Academia para desarrollar proyectos de asistencia técnica microempresarial.	Decreto 1500 de 2012 estableció que El Comité Ejecutivo del Sistema nacional de Competitividad sería el órgano de coordinación y dirección de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación.
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Desarrollar campañas de información Cámaras de Comercio, MCIT, MPS, DIAN, censos y Cruce de información entre entidades	Efectivamente, de acuerdo a las entrevistas realizadas en varias entidades, hay acuerdos para compartir información con el fin de garantizar que se cumpla la regulación en todas sus dimensiones desde el momento de registro
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Redefinir el concepto de informalidad laboral y optimizar la información estadística para realizar seguimiento a este segmento del mercado laboral.	No hay un concepto claramente definido y a través de las entidades del gobierno según entrevistas hay varias aproximaciones, para mintrabajo el % de afiliación a pensiones es el ideal, otras entidades usan las bases de cotización a salud

Figura 63. Resultados de políticas sin registro en Sinergia, pero implementadas (1 de 3).

POLITICA	OBJETIVO	RESULTADOS
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Creación de cuentas de ahorro de bajo monto (Artículo 70 de la Ley 1151 de 2007 y decreto reglamentario 1118 de 2008)	No se encontró información disponible sobre la utilización de las cuentas
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Ajuste de la actual definición de microcrédito y de la clasificación de microempresa, pequeña y mediana empresa MCIT, MHCP y DNP, SFC con el acompañamiento de MIDAS USAID.	OK
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Establecer tasas de interés diferenciales por tipo de crédito especialmente enfocadas a incentivar el otorgamiento de microcrédito a través de Decretos 4096 de 2006 y 919 de 2008 y desarrollar el Factoring.	En enero de 2007 se creo la tasa de usura para microcrédito y en oct de 2010 se otorgó "mayor holgura" alcanzando hoy el 1,5 veces (53%) la tasa corriente de microcrédito (37% promedio). (Anif, 2017). Anif al igual que Asobancari argumentan que una liberación de la tasa de usura incentivará el aumento de los créditos, sin embargo el monto de la tasa de microcrédito contrasta con la rentabilidad de la etapa inicial de los negocios y como se demostrará en e ejercicio del flujo de caja, esta juega un papel vital en la supervivencia del negocio
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Penalizar la evasión fiscal e implementar nuevos procedimientos de sanciones.	Finalmente hasta 2016, la ley Ley 1819 estableció pena privativa de libertad de 48 a 108 meses y multa del 20% del valor del activo omitido o por no consignar en los próximos 2 meses las retenciones realizadas + multa del doble de lo retenido
Decreto 1349 de 2009. Cuentas de Ahorro electrónicas	Los establecimientos de crédito y las cooperativas autorizadas no cobrarán a los titulares por el manejo de la cuenta ni por uno de los medios habilitados para su operación. Así mismo, por lo menos dos (2) retiros en efectivo y una consulta de saldo realizadas por el cliente al mes, no generarán comisiones a favor de los establecimientos de crédito o de las cooperativas autorizadas.	El indicador debe medir la profundización de estas cuentas en la población y su uso
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Realizar una campaña de publicidad institucional pro formalización la cual se difundirá en medios masivos de comunicación.	Se han visto varias campañas pero hay que medir el impacto de estas sobre los índices de informalidad
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Continuar apoyando a Confecámaras en el proceso de implementación de los Centros de Atención Empresarial (CAE), para conseguir una mayor presencia en el país.	A pesar de que se han expandido por las Cámaras d Comercio de todo el país, vale la pena validar la efectividad de estos centros frente a los actuales proceso de registro y formalización, dada la falta de preparación de los funcionarios y los aun largos tiempos de registro y espera, de acuerdo al acompañamiento en campo de nuestro caso de estudio. Esto ocnfirma los hallazgos de Santa María y Rozo (20099 que Existen amplios problemas de información relacionados con el proceso de formalización y los servicios que prestan las cámaras de comercio y de Galiani et All (2015) quienes confirmaron que los talleres realizadas en las cámaras de comercio no tienen impacto en la formalización.
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Promocionar la cultura de la legalidad, los derechos fundamentales del trabajo y del cumplimiento de la legislación laboral a través del fortalecimiento del modelo del Sistema de IVC de manera que migre completamente de un esquema de atención por demanda a uno de prevención, mediante, entre otras acciones, el diseño y desarrollo de un sistema informático que facilite el seguimiento y cumplimiento a las normas, así como, la evaluación y monitoreo de los acuerdos de mejora firmados entre empleadores y trabajadores.	en Proceso se encuentra las campañas del mintrabajo de diseño e impresión de material

Figura 64. Resultados de políticas sin registro en Sinergia, pero implementadas (2 de 3).

POLITICA	OBJETIVO	RESULTADOS
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	El Comité Mixto de Formalización Empresarial y laboral del Sistema Nacional de Competitividad se reunirá al menos una vez al año para coordinar los programas públicos y privados de desarrollo empresarial que sirvan de apoyo y estímulo a la creación y formalización de las empresas y los trabajadores, teniendo en cuenta el PND.	ok
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	Para la simplificación de trámites laborales la ley exige la Publicación del reglamento de trabajo, la no deducción de cargos no autorizadas por el trabajador, el pago en dinero hasta la mitad de las vacaciones y para la simplificación de trámites comerciales la ley establece nuevas reglas para la liquidación e insolvencia de las compañías	decreto
Ley 1430 del 2010 Reforma Tributaria	ARTÍCULO 27. RETENCIÓN EN LA FUENTE A TRAVÉS DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS	Efectivamente, sobre todas las ventas con tarjetas de los negocios se retiene el 1,5% a título de retención en la fuente y el 1,5% a título de ICA
Documento CONPES 156 DE 2012: Diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)	Con el antecedente de la Ley 1328 de 2009 que en el artículo 87 define los BEPS como parte de los Servicios Sociales Complementarios. La población objetivo de los BEPS son aquellas personas que al final de su etapa productiva no alcanzan a obtener un ingreso en la vejez y que pertenezcan a los niveles de Sisben 1, 2 y 3, donde el principal reto del diseño de los BEPS es crear un nuevo mecanismo de generación de ingresos en la edad adulta a través de un esfuerzo de ahorro en forma voluntaria, que se incrementará con los subsidios del Estado. Este documento Conpes recomienda reglamentar, ampliar las coberturas, incluir en el marco fiscal, comunicar y comenzar su operación.	Se logró la implementación pero no hay seguimiento disponible DE RESULTADOS DE PRODUCTO
Ley 1607 de 2012 Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones	A partir del 1o de enero de 2014, estarán exoneradas de la cotización al Régimen Contributivo de Salud del que trata este artículo, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, por sus trabajadores que devenguen hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Se logró la implementación pero no hay seguimiento disponible
Reforma tributaria, Ley 1819 de 2016	Exoneración DE APORTES Sena, ICBF y salud trabajadores <10SMLV excepto menos de 2 trabajadores. También los consorcios y uniones temporales. Si esta sujetos al impto. a la renta. No SENA para educa superior	Se logró la implementación pero no hay seguimiento disponible

Figura 65. Resultados de políticas sin registro en Sinergia, pero implementadas (3 de 3).

Como se puede observar, 100 % de estos indicadores (14) corresponden a la realización de actividades o entrega de productos, pero es necesario hacer un seguimiento de la utilización de estos productos para ver la efectividad de la intervención y colocarlo disponible al público.

### 6.3 Evolución de los indicadores de las principales políticas

A continuación se presentan los resultados de los indicadores, con seguimiento en Sinergia, de las principales intervenciones asociados a la formalización, agrupados en las categorías seleccionadas: financiación, competitividad, bancarización, formalización laboral y empresarial, reducción de trámites y generación de información.

La organización implicó la identificación y el descargue de uno a uno de los indicadores deseados, ya que de acuerdo con los funcionarios responsables del DNP, no existe una base de datos consolidada a la que se le permita organizar y clasificar la información. Solo se realizan reportes de cumplimiento por indicador.

POLITICA	OBJETIVO	CUMPLIMIENTO	TIPO	NOMBRE INDICADOR	AVANCE	AVANCE	AVANCE	AVANCE	AVANCE	AVANCE	AVANCE	AVANCE	AVANCE	AVANCE	AVANCE	AVANCE	
					2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Documento CONPES 3424 de 2006, Banca de las Oportunidades	Total de créditos a microempresarios a través de Bancos, Compañías de Financiamiento Comercial (CFC), ONG's y Cooperativas	132,6%	Resultado producto	Total de créditos a microempresarios a través de Bancos, Compañías de Financiamiento Comercial (CFC), ONG's y Cooperativas	526.854	1.458.944	1.474.128	1.581.057	1.794.327	2.136.554	2.295.659	2.434.597	2.517.926				
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND)	Empresas promovidas por el Fondo Emprender	122,2%	Actividad	Empresas creadas por el Fondo Emprender.	-	105	757	234	438	239	462	651	455				
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND)	Recursos de Créditos asignados por Bancoldex a microempresarios (mercado nacional y externo)	125,4%	Resultado producto	Recursos de crédito desembolsados a través de Bancoldex a microempresarios (miles de millones de pesos)	213	492	510	518	555								
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND)	Créditos asignados por Bancoldex a microempresarios (mercado nacional y externo)	133,5%	Resultado producto	Créditos otorgados por Bancoldex a microempresarios	56.021	129.777	129.622	134.644	136.604								
Conpes 3484 de 2007 transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.	Fortalecer líneas de crédito Bancoldex de largo plazo con garantías complementarias para incentivar a los intermediarios financieros a que las coloquen manteniendo las condiciones favorables de plazo, tasa y periodos de gracia.	121,5%	insumo	Total recursos de crédito desembolsados a través de Bancoldex (incluye desembolsos a microempresas, pymes, grandes empresas, al comercio exterior y mercado	0,9	3,6	3,9	3,8	3,5								
Conpes 3484 de 2007 transformación productiva y la promoción de las micro.	Nuevos recursos de apoyo cofinanciados por Fomipyme (millones de pesos)	100,3%	Resultado producto	Nuevos recursos de apoyo cofinanciados por Fomipyme (millones de pesos)	7.280	35.389	14.871	21.900	21.537								
Conpes 3484 de 2007 transformación productiva y la promoción de las micro.	Cadenas productivas financiadas con agenda de investigación	176,6%	Actividad	Cadenas productivas financiadas con agenda de investigación	-	23	30	30	30								
Documento CONPES No. 3621 de 2009, Importancia estratégica de los proyectos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.	Garantizar las vigencias 2010 y 2011 aprobadas por el Confis por 33mil millones cada año para el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y atención a la población desplazada (Fomipyme)	124,6%	insumo	Monto de recursos comprometidos para convocatorias y costos de operación por parte del Fondo de Modernización e Innovación (mipyme)						2.000	27.388	14.786	18.109				
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Impulsar los desembolsos de microcrédito entre población no bancarizada incluyendo el sector rural;	86,1%	actividad	Operaciones de crédito en condiciones Finagro para la población rural y rural disperso											237.782	177.846	166.848

Figura 66. Indicadores de financiación con cumplimiento en Sinergia.

POLITICA	OBJETIVO	CUMPLIMI ENTO	TIPO	NOMBRE INDICADOR	AVANCE 2006	AVANCE 2007	AVANCE 2008	AVANCE 2009	AVANCE 2010	AVANCE 2011	AVANCE 2012	AVANCE 2013	AVANCE 2014
Documento CONPES 3424 de 2006, Banca de las Oportunidades	Definir estrategia en materia de educación financiera	100,0%	producto	Estrategia de Educación Financiera					0%	10%	25%	30%	100%
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND)	Pertinencia de la educación preescolar, básica y media	100,0%	Resultado FINAL	Porcentaje de instituciones de educación media académica con oferta de formación en competencias laborales	-	36	41	-	-	19	27	42,68	60
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND)	Proyecto empresarial social - Oportunidades Microempresas Rurales	78,6%	Resultado producto	Familia beneficiadas con Oportunidades de Microempresas Rurales	-	3.494	9.242	6.396	3.483				
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	FORMACIÓN 4 Diseñar y promover programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo; y Fortalecer las relaciones entre Universidad, Empresa y Estado	111,2%	Resultado producto	Aprendices en formación técnica laboral y otros SENA						510.353	606.723	749.285	797.511
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	FORMACIÓN 4 Diseñar y promover programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo; y Fortalecer las relaciones entre Universidad, Empresa y Estado	118,5%	Resultado producto	Aprendices Programa Integración con la Educación Media "Técnicos Laborales"						295.736	328.493	378.227	389.278
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	FORMACIÓN 4 Diseñar y promover programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo; y Fortalecer las relaciones entre Universidad, Empresa y Estado	112,7%	Producto	Cupos en formación Técnica Laboral y Otros SENA						666.389	674.165	779.122	836.886
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	FORMACIÓN 4 Diseñar y promover programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo; y Fortalecer las relaciones entre Universidad, Empresa y Estado	100,0%	Producto	Porcentaje de establecimientos educativos desarrollando proyectos que incorporen el fomento a la cultura del emprendimiento						0	15%	24,46%	30%
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	FORMACIÓN 5 Mejorar la ocupabilidad de los jóvenes, diseñando, gestionando y evaluando una oferta que contemple todas las necesidades formativas de una persona en situación de exclusión y que cubra todas las etapas que necesite para su inserción social y laboral.	103,4%	Actividad	Jóvenes participando en encuentros de productividad juvenil y/o consultorios regionales de Juventud y emprendimiento	-	3.054	1.320	3.787	4.247				
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	FORMACIÓN 5 Mejorar la ocupabilidad de los jóvenes, diseñando, gestionando y evaluando una oferta que contemple todas las necesidades formativas de una persona en situación de exclusión y que cubra todas las etapas que necesite para su inserción social y laboral.	100,6%	Actividad	Jóvenes universitarios vinculados a procesos de emprendimiento y productividad juvenil	-	2.325	761	641	295				
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	Crear programas especiales de formalización y generación de empleo para los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés	0,0%	producto	ND									
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND)	Porcentaje de programas de formación para el trabajo con certificación de calidad	114,0%	Resultado FINAL	Porcentaje de programas de formación para el trabajo con certificación de calidad					0,90%	3,60%	5,40%	10,81%	16,97%

Figura 67. Indicadores de competitividad con cumplimiento en Sinergia.

POLITICA	OBJETIVO	CUMPLIMI ENTO	TIPO	NOMBRE INDICADOR	AVANCE 2010	AVANCE 2011	AVANCE 2012	AVANCE 2013	AVANCE 2014	AVANCE 2015	AVANCE 2016	AVANCE 2017
Documento CONPES No. 3620 de 2009, Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia.	4.Promover proyectos que tengan como base el comercio electrónico, así como de promoción y educación a la micro, pequeña y mediana empresa en temas relacionados con comercialización de manera segura por Internet, tanto de bienes como de servicios. MinTIC, MinCIT	100,0%	Resultado producto	Empresas de turismo con plataforma electrónica para ventas por Internet por año		0%	50%	50%	100%			
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND)	Modernizar el sistema financiero, el mercado de capitales y desarrollar un programa de inclusión financiera	159,5%	Resultado producto	Número de datafonos en establecimientos de comercio (Points of Sale)	157.000	166.795	219.907	298.751	328.774			
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND)	Modernizar el sistema financiero, el mercado de capitales y desarrollar un programa de inclusión financiera	100,0%	Producto	Definir estrategia de Inclusión Financiera	-	10	25	30	100			
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Disminuir los actuales niveles de inactividad de las cuentas utilizando, entre otros mecanismos, depósitos electrónicos y servicios financieros móviles.	48,8%	Resultado FINAL	Porcentaje de adultos con una cuenta de ahorros activa						56%	60%	59%
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	En su estrategia de Inclusión financiera y profundización del mercado de capitales, (DNP 2014, pg. 154) entre 2014 y 2018 Colombia incrementará del 71,5 % al 84 % el número de personas incluidas financieramente	80,9%	Resultado FINAL	Índice de inclusión financiera					72,60%	76,30%	77,30%	78,10%
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Reducir el uso del efectivo en la economía mediante el incentivo y fomento al uso de los medios de pago electrónicos. Para ellos se buscará reducir la razón entre el efectivo en la economía y el agregado monetario M2, pasando de un promedio de 11,7 % en 2014 a 8,5 % en 2018.	27,8%	Resultado FINAL	Índice de efectivo					11,70%	12,54%	12,59%	0

Figura 68. Indicadores de bancarización con cumplimiento en Sinergia.

POLITICA	OBJETIVO	CUMPLIMIENTO	TIPO	NOMBRE INDICADOR	AVANCE 2010	AVANCE 2011	AVANCE 2012	AVANCE 2013	AVANCE 2014	AVANCE 2015	AVANCE 2016
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND)	Afiliación al Sistema de Pensiones	179,8%	Resultado producto	Total Cotizantes Régimen Contributivo de Pensiones (Acumulado)	6.142.036	6.273.112	6.433.333	6.248.172	7.291.216	9.882.050	10.314.171
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND)	Empleos promovidos por el Fondo Emprender	93,4%	Resultado producto	Empleos promovidos por el Fondo Emprender	2.479	1.510	3.052	4.072	2.561		
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Promover la formalización laboral teniendo como base los principios del Trabajo Decente a través de Acuerdos de Gestión entre gremios, empresas y trabajadores para disminuir evasión y elusión del pago de cotizaciones a la Seguridad Social y realizar los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación y avanzar en el estricto cumplimiento de la legislación laboral.	97,4%	Resultado producto	Total empresas vinculadas al Sistema de Riesgos Profesionales (Acumulado)	450.404						
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Promover la formalización laboral teniendo como base los principios del Trabajo Decente a través de Acuerdos de Gestión entre gremios, empresas y trabajadores para disminuir evasión y elusión del pago de cotizaciones a la Seguridad Social y realizar los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación y avanzar en el estricto cumplimiento de la legislación laboral.	688,5%	Producto	Empresas afiliadas a cajas de compensación (acumulado)	338.338	351.607	373.126	439.243	530.353		
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Fortalecer el sistema de protección al desempleo con servicio de intermediación laboral, subsidio y capacitación.	114,6%	Producto	Subsidios al desempleo entregados	97.495	103.731	114.415	64.961	-		
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Fortalecer el Sistema de Protección Social a través de: Mejorar la gestión de la salud ocupacional y los riesgos profesionales. Reglamentación concertada que establezca cotizaciones variables atadas a siniestralidad efectiva de las empresas. Total afiliados en Riesgos Profesionales (Acumulado)	187,7%	Producto	Total afiliados en Riesgos Profesionales (Acumulado)	7.003.907	7.851.817	8.093.537	8.434.862	9.020.355	9.656.828	10.037.875
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	Los beneficios derivados de los programas que utilicen como criterio de identificación y focalización el Sisben no podrán suspenderse dentro del año siguiente al que el beneficiario haya sido vinculado por un contrato de trabajo vigente. No obstante el cupo del beneficiario del Régimen Subsidiado en Salud se mantendrá hasta por los dos años siguientes a la vinculación laboral. Art 46	Sin meta	Resultado producto	Afiliados al régimen subsidiado	21665.210	22.295.165	22.605.295	22.669.543	22.882.669		
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Reducción de la pobreza, la concentración del ingreso y el desempleo.	100,0%	Resultado FINAL	Índice de Pobreza Multidimensional					21,90%	20,20%	17,80%
Ley 1780 de 2016, Projovent	Promoción del Empleo y el Emprendimiento a través del Mecanismo de Protección al Cesante. Con cargo al FOSFEC por parte de las cajas de compensación	108,0%	producto	Beneficiarios del mecanismo de protección al cesante						131.627	261.851

Figura 69. Indicadores de formalización laboral con cumplimiento en Sinergia.

POLITICA	OBJETIVO	CUMPLIMIENTO	TIPO	NOMBRE INDICADOR	AVANCE 2010	AVANCE 2011	AVANCE 2012	AVANCE 2013	AVANCE 2014
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	Diseñar y promover programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo; y Fortalecer las relaciones entre Universidad, Empresa y Estado	100,0%	Producto	Porcentaje de programas de formación para el trabajo implementados con el enfoque de competencias laborales (sectores locomotoras)	30%	54%	83,70%	100%	100%
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	Descontar tributariamente para efecto de renta los aportes al SENA, ICBF, Cajas de Compensación Familiar, aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, lo correspondiente a los nuevos empleos para empresas que contraten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menores de 28 años por 2 años</li> <li>• Desplazados, reintegrados o con discapacidad (prioridad jóvenes) por 3 años</li> <li>• Mujeres mayores de 40 años sin contrato los últimos 12 meses</li> <li>• Empleados &lt;1,5SMLV x 1a vez en el PILA como empleados con beneficio por 2 años</li> <li>• Independientes con contrato &lt;300 UVT tendrán retención igual que la de los asalariados</li> </ul>	75,2%	Resultado producto	Empleos en empresas beneficiarias de descuentos sobre matrícula mercantil de la Ley 1429 de 2010 (derivado del reporte del MCIT)		221.965	465.377	555.715	585.640
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND)	Protección, uso y aprovechamiento de las marcas	115,6%	Resultado producto	Número de solicitudes de marcas y lema comercial	12.918	29.703	30.468	36.916	39.057

Figura 70. Indicadores de formalización empresarial con cumplimiento en Sinergia.



POLITICA	OBJETIVO	CUMPLIMIENTO	TIPO	NOMBRE INDICADOR	AVANCE 2010	AVANCE 2011	AVANCE 2012	AVANCE 2013	AVANCE 2014	AVANCE 2015	AVANCE 2016
Conpes 3484 de 2007 transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.	Simplificar familias de trámites y reducir los costos y plazos para los empresarios por medio del uso de tecnologías de la información; crear incentivos para la simplificación de trámites a cargo de entidades territoriales; e incorporar las recomendaciones del estudio Doing Business en los nuevos planes de desarrollo de las ciudades participantes.	110,0%	Producto	Cadenas de trámites automatizadas	5,0						
CONPES No. 3527 de 2008: Política Nacional De Competitividad Y Productividad	Formular un Plan de Mejora Doing Business anual para alcanzar niveles OCDE e implementarlo.	59,1%	Resultado FINAL	Posición de Colombia en el informe Doing Business del BM	34						
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND)	Racionalización de los trámites que se encuentran a su cargo y gestionará ante los otros ministerios, a través del Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites (GRAT) y desarrollará una ventanilla única para la creación de empresas	112,0%	Producto	Trámites racionalizados	668	27	158	116	112	102	26

Figura 71. Indicadores de trámites con cumplimiento en Sinergia.

Los principales comentarios a los indicadores son: las metas deben empezar a medirse en proporciones del universo, definitivamente un número sin relación al total no dice si es suficiente y no permite evidenciar el avance. Muchos indicadores, al cambiar de gobierno, pierden su seguimiento en Sinergia. Este sistema debería ser mucho más fiel al espíritu con el que se creó y no ser solamente una agenda de notas, sino una fuente de información clave en el seguimiento de indicadores, avances y metas a lograr, con una metodología de despliegue de indicadores como el *Balance Score Card (BSC)* usado en las empresas del sector privado, que permite monitorear las metas, el despliegue de cómo se están logrando y los resultados oportunos para identificar en donde se deben tomar acciones.

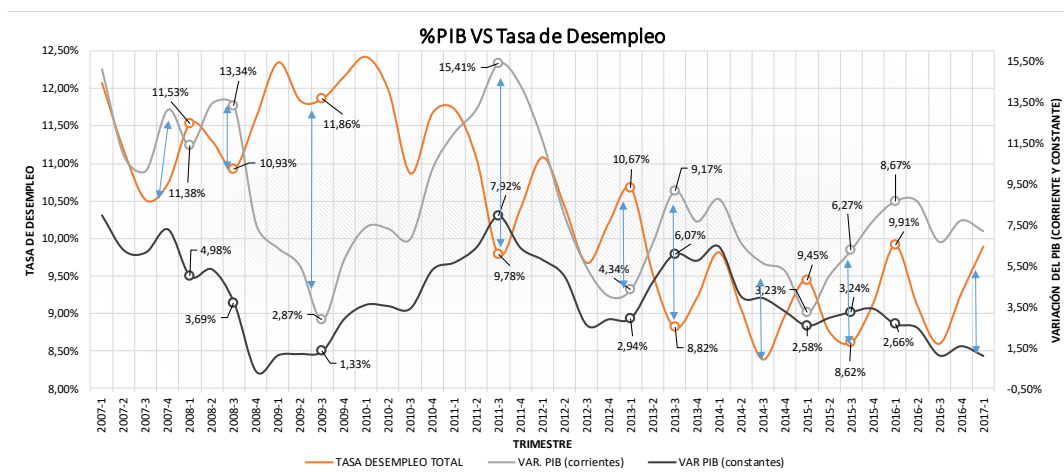
POLITICA	OBJETIVO	CUMPLIMIENTO	TIPO	NOMBRE INDICADOR	AVANCE 2010	AVANCE 2011	AVANCE 2012	AVANCE 2013	AVANCE 2014	
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Número de empresas formalizadas como resultado de la Política de Formalización del Gobierno Nacional	122,2%	Resultado FINAL	Número de empresas formalizadas como resultado de la Política de Formalización del Gobierno Nacional		155.753	258.162	356.284	476.498	
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Tasa de inspectores por 100.000 activos en el mercado laboral	99,8%	insumo	Tasa de inspectores por 100.000 activos en el mercado laboral	2%	2,47%	2,94%	3,60%	4,26%	
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Inspectores de Trabajo Activos	100,8%	insumo	Inspectores de Trabajo Activos		413	462	564	726	
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Visitas de Carácter General para verificación del cumplimiento de la normatividad laboral en sectores económicos de Minería, Transporte, Floricultor, Palmicultor, Cañero	399,3%	Actividad	Visitas de Carácter General para verificación del cumplimiento de la normatividad laboral en sectores económicos de Minería, Transporte, Floricultor, Palmicultor, Cañero		0	1282	3220	4792	
Documento CONPES No. 3668 de 2010: Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Sanciones ejecutoriadas por violación a las normas laborales	Sin meta	Resultado producto	Sanciones ejecutoriadas por violación a las normas laborales		0	2958	1905	1275	
Ley de Formalización y generación de empleo La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	SISTEMA INFORMACIÓN 17. Crear el Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral (SINIDEL) con el fin de consolidar la información y el Boletín de demanda laboral insatisfecha, los cuales estarán a cargo del DANE. Adicionalmente crear la Comisión asesora del sistema (SINIDEL) conformada por varios ministros y directores con el fin de hacer seguimiento a la implementación y analizar la demanda laboral.	100,0%	Producto	Porcentaje de avance de las etapas del SINIDEL y del Plan Estadístico de Demanda Laboral desarrolladas metodológicamente		13%	65%	75%	100%	
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND)	Medición del trabajo no remunerado	100,0%	Producto	Medición del trabajo no remunerado		-	50	100	-	
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND)	Formalización de normas técnicas de competencias laborales	100,0%	Resultado producto	Formalización de normas técnicas de competencias laborales		7	3	5	5	
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND)	Administrar correctamente el pasivo de la seguridad social, salud, pensiones y adelantar un programa de defensa del Estado	100,0%	Producto	Consolidar un sistema de información financiera y fiscal del sector salud y para el sector pensiones		-	10	18	60	100

Figura 72. Indicadores de Información, vigilancia y control con cumplimiento en Sinergia.

Con base en estos indicadores, únicamente, no es posible realizar una regresión contra el avance en los indicadores de formalización, por lo tanto se hará solo contra las series de variables económicas reportadas en estudios anteriores como determinantes del fenómeno de la informalidad.

Como se mencionó anteriormente, para la informalidad empresarial no hay una medición regular de su tamaño o evolución, pero para la informalidad laboral las principales variables que han impactado el fenómeno de acuerdo con literatura académica, están asociadas a la actividad

económica, el desempleo y las altas cargas laborales y tributarias. Para la primera validación se presentan los resultados de las variables trimestrales del PIB y la tasa de desempleo, donde se encuentra una correlación inversa del crecimiento de las dos variables de 0,937, tal como se aprecia en la Figura 73, y se nota que en los últimos diez años, para cada pico de crecimiento de la variable del PIB, se encuentra un valle en la curva del desempleo, con excepción de 2016, cuando a pesar de que el PIB en corrientes creció, también lo hizo el desempleo, pero al eliminar el efecto de la inflación se evidencia fácilmente la correlación inversa.



PIB CORRIENTE (SIN INTERCEPTO)	
Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de correlación múltiple	0,937052553
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0,878067488
R <sup>2</sup> ajustado	0,852426462
Error típico	0,036886071
Observaciones	40

ANÁLISIS DE VARIANZA					
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	1	0,382118251	0,382118251	280,8490648	3,82878E-19
Residuos	39	0,053062708	0,001360582		
Total	40	0,435180959			

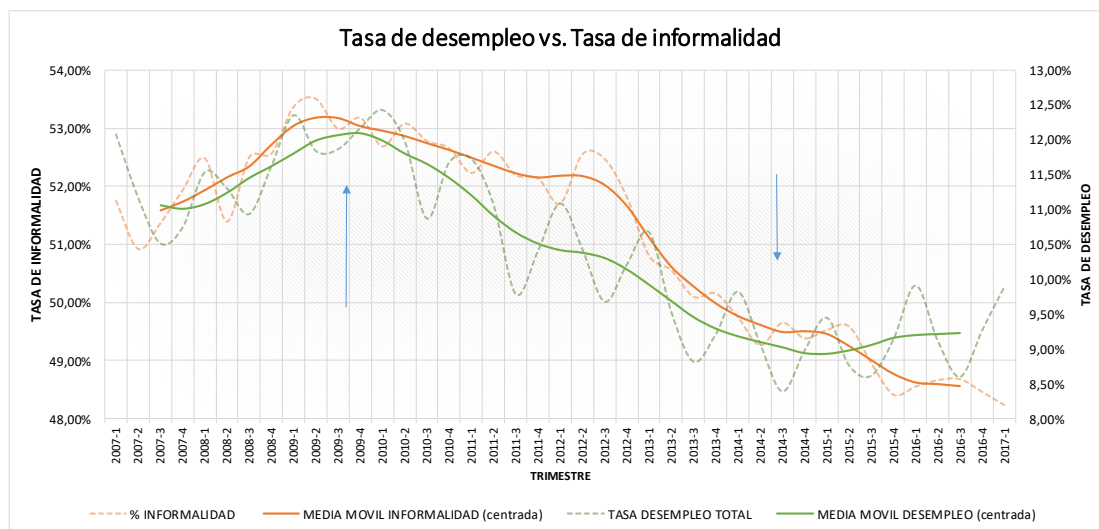
	Coeficientes		Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
			#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
Intercepción	0,151358517	1,101752283	0,06574269	16,75855199	2,04048E-19	0,968775142	1,234729425	0,968775142	1,234729425

Figura 73. Correlación crecimiento del PIB vs. crecimiento del desempleo.  
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Sinergia-DNP.

Los resultados son consistentes con Bernal (2005), quien plantea que la correlación de la tasa de ocupación y la tasa de desempleo con la actividad económica es evidente, donde, en

épocas de recesión, se contrae la demanda, por lo cual las empresas reducen su producción y como consecuencia contratan menos trabajadores.

Como resultado de un menor desempleo, la tasa de informalidad también se reduce, tal como se evidencia en la Figura 74, donde entre 2007 y 2011, a medida que creció la tasa de desempleo, también lo hizo la de informalidad; y a partir del segundo semestre de 2010, que empezó a reducirse el desempleo de 12,4 % a 9,7 % del primer semestre de 2017, también lo hizo la informalidad laboral de 53 % a 47 %. El coeficiente de correlación de las dos variables, desempleo e informalidad laboral, es 0,996.



Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de correlación múltiple	0,996129643
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0,992274267
R <sup>2</sup> ajustado	0,966633241
Error típico	0,009284799
Observaciones	40

ANÁLISIS DE VARIANZA					
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	1	0,431818867	0,431818867	5009,064458	5,87355E-42
Residuos	39	0,003362092	8,62075E-05		
Total	40	0,435180959			

	Coeficientes		Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Intercepción	0	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
	0,517490791	0,203239879	0,002871644	70,77474449	8,3186E-43	0,19743143	0,209048327	0,19743143	0,209048327

Figura 74. Correlación tasa de desempleo vs. informalidad laboral.  
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Sinergia-DNP.

Para ilustrar el comportamiento similar en las dos variables, en la gráfica se desestacionalizaron las series para eliminar el efecto de la temporada de diciembre cuando cada año se reduce la tasa de desempleo, sin embargo, al igual que en la gráfica anterior, para 2016 hay un nuevo comportamiento por explicar.

Los resultados son consistentes con Fernández y Villar (2016), quienes afirman que en 2013 la sustitución de la carga fiscal por el Cree en la reforma tributaria de 2012 contribuyó con la reducción de la informalidad; y con Santa María, y Rozo, V. (2009) quienes identificaron dentro de las causas más importantes de la informalidad el desempleo, la necesidad de subsistencia y la alta carga tributaria y laboral.

#### **6.4 Ley 1429 de 2010. De Formalización Empresarial y Laboral**

Promulgada en diciembre de 2010, esta ley se consideró la primera en el país para la formalización y se expidió con el objetivo de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse. Para este análisis se utilizaron las categorías del numeral 6.2.

##### **6.4.1 Financiación.**

1. Crear programas de microcrédito y crédito para empresas del sector rural y urbano, creadas por jóvenes menores de 28 años, a través de incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites. El responsable será la SFC que facilitará y simplificará los trámites a los que se encuentren sujetos los establecimientos de crédito y demás operadores financieros y el Fondo Nacional de Garantías que otorgue condiciones especiales por 80 % del crédito.

2. Diseñar y promover en el nivel central y en las entidades territoriales el desarrollo de programas de apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos fijos, en concordancia con los objetivos del proyecto.

#### **6.4.2 Formalización empresarial y laboral.**

3. Establecer mecanismos que conduzcan a la formalización y la generación empresarial, y del empleo, en el sector agropecuario.

4. Crear programas especiales de formalización y generación de empleo para los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

5. El Conpes se reunirá al menos una vez al año para hacer seguimiento de las actividades de Focalización de los Programas de Desarrollo Empresarial.

6. El Comité Mixto de Formalización Empresarial y Laboral del Sistema Nacional de Competitividad se reunirá al menos una vez al año para coordinar los programas públicos y privados de desarrollo empresarial que sirvan de apoyo y estímulo a la creación y la formalización de las empresas y los trabajadores, teniendo en cuenta el PND.

7. Fortalecer el Sistema Nacional de Formación de Capital Humano promoviendo la formación para el trabajo de buena calidad y acorde con la demanda del sector productivo y las necesidades de la economía.

#### **6.4.3 Competitividad.**

8. Diseñar y promover programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada, que conduzcan a la formalización y la generación empresarial del empleo y el teletrabajo; y fortalecer las relaciones entre universidad, empresa y Estado.

9. Mejorar la ocupabilidad de los jóvenes, diseñando, gestionando y evaluando una oferta que contemple todas las necesidades formativas de una persona en situación de exclusión y que cubra todas las etapas que necesite para su inserción social y laboral.

#### **6.4.4 Incentivos económicos.**

10. Progresividad en el pago del impuesto sobre la renta a las nuevas empresas, parafiscales y salud en Fosyga: 0 % los primeros dos años, 25 % el tercer año, 50 % el cuarto año y 75 % en el quinto año; y para los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés: 0 % hasta el octavo año, 50 % hasta el noveno año y 75 % hasta el décimo año. No serán sujetos de redefuente los primeros cinco años para el primer caso y diez en el segundo; y partir de estos periodos estarán sujetos a renta presuntiva. Responsables: Sena, ICBF y Fosyga.

11. Derecho a servicios de recreación, turismo social y capacitación otorgados por las cajas de compensación familiar por dos años y a partir del tercero tendrán derecho a subsidios monetarios y de vivienda.

12. Incentivos para entes territoriales que aprueben progresividad ICA y elimine barreras para la creación de empresas.

13. Tarifas progresivas para la matrícula mercantil 0 % en el primer año, 50 % en el segundo y 75 % en el tercero.

14. Descontar tributariamente para efecto de renta los aportes al Sena, el ICBF, y las cajas de compensación familiar, aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, lo correspondiente a los nuevos empleos<sup>18</sup> para empresas

---

<sup>18</sup> En ningún caso podrá ser personal que se vincule para reemplazar personal contratado con anterioridad o que surja de una fusión, ni cooperativas de trabajo asociado. Tampoco podrá incluirse como costo para calcular la base gravable.

que contraten: (i) menores de 28 años por 2 años<sup>19</sup>; (ii) desplazados, reintegrados o con discapacidad (prioridad jóvenes) por 3 años; (iii) mujeres mayores de 40 años sin contrato los últimos 12 meses; (iv) empleados < 1,5 SMMLV por primera vez en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) como empleados con beneficio por 2 años; (v) independientes con contrato < 300 UVT tendrán retención igual que la de los asalariados.

#### **6.4.5 Simplificación de trámites para facilitar la formalización.**

15. Para la simplificación de trámites laborales la ley exige la publicación del reglamento de trabajo, la no deducción de cargos no autorizados por el trabajador, el pago en dinero hasta la mitad de las vacaciones y para la simplificación de trámites comerciales la ley establece nuevas reglas para la liquidación y la insolvencia de las compañías.

16. Los beneficios derivados de los programas que utilicen como criterio de identificación y focalización el Sisbén no podrán suspenderse dentro del año siguiente al que el beneficiario haya sido vinculado por un contrato de trabajo vigente. No obstante, el cupo del beneficiario del Régimen Subsidiado en Salud se mantendrá hasta por los dos años siguientes a la vinculación laboral (artículo 46).

#### **6.4.6 Vigilancia, control y sanción.**

17. Sanciones: multas de hasta 50 SMMLV en la prestación de servicios turísticos sin estar inscrito en el Registro Nacional de Turismo, hasta 200 % de los beneficios en caso de información falsa, hasta de 5000 SMMLV quien contrate personal temporal para tareas misionales.

---

<sup>19</sup> Siempre que el empleador responsable del impuesto incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año anterior; e incremente el valor total de la nómina



#### **6.4.7 Sistemas de información.**

18. Crear el Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral (Sinidel) con el fin de consolidar la información y el *Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha*, ambos a cargo del DANE. Adicionalmente, crear la comisión asesora del Sinidel, conformada por varios ministros y directores con el fin de hacer seguimiento a la implementación y analizar la demanda laboral.

19. Suministrar información por parte de las principales entidades al Sena para su consolidación y este al DANE, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de la Protección Social y las demás entidades del sector público. Servicio Público de Empleo administrado por el SENA.

20. Créase el Registro Rural Colombiano que tendrá como objeto llevar el control y la información de las empresas, los actos y los contratos que tengan relación con las actividades agropecuarias y agroindustriales.

De acuerdo con la DIAN (2014) que publicó las cifras resultado de la Ley 1429 de 2010, concluye que en 2011 se inscribieron 7.345 contribuyentes, de los cuales solo 6.675 presentaron declaración de renta y 234 no tenían derecho al beneficio de progresividad en el pago del impuesto de renta. Cifra relativamente baja si se tiene en cuenta que en ese año se constituyeron en Colombia 237.147 nuevas empresas, es decir, que solo 3,1 % informaron a la DIAN su intención de hacer uso de los citados beneficios. Los declarantes que cumplieron los requisitos registraron ingresos brutos totales por valor de 2 billones de pesos y el costo fiscal del beneficio de progresividad en el pago del impuesto de renta para el año gravable 2011 fue de 79.766 millones de pesos, de los cuales 78.346 millones de pesos corresponden a personas jurídicas. Adicionalmente, 35,4 % de los beneficiarios participó de 48 % del total del beneficio tributario y se encuentran en el subsector económico de otros. Le siguen en su orden, construcción (12,5 %),

comercio al por mayor (8,6 %), servicios financieros (6,7 %) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (6,5 %), para un total de participación de 82,2 % para los primeros cinco subsectores económicos. Si bien la Ley 1429 establece como beneficio que las nuevas pequeñas empresas no están sometidas el régimen de retención en la fuente, de las 6.441 declarantes a 1.174 les practicaron retención en la fuente por 6.302 millones de pesos.

Respecto a los beneficios orientados a la generación y la formalización de empleos, el beneficio se materializa declarando como descuento tributario el valor de los parafiscales que se cancelaron por los nuevos empleos generados con posterioridad a la vigencia de la ley, sin embargo, no es posible determinar si los descuentos tributarios corresponden a la generación de nuevos empleos o pertenecen a otros beneficios establecidos por la norma fiscal. Las personas jurídicas presentan descuentos por 332.367 millones de pesos y las personas naturales, obligadas y no obligadas a llevar libros de contabilidad, presentan descuentos por 8.263 millones de pesos (DIAN, 2014). Lo anterior no permite evidenciar la creación de empleos gracias a la ley, pero si tenemos en cuenta que solo 3,1 % de las nuevas empresas se acogieron a esta, el dato podría extrapolarse, pero debemos ver el dato sobre el resultado de la generación de empleo de la población objetivo, el desempleo y el trabajo informal.

Por otro lado, la Universidad Externado (2011) señala que la ley no indica la cuantía de los recursos para invertir en programas de desarrollo empresarial y los beneficios a corto plazo no generan incentivos, ya que, como lo indica la ley, las empresas nuevas pasan por un periodo de aprendizaje en el que no tienen utilidades y, por lo tanto, la reducción de impuestos no se ve como un beneficio. Adicionalmente, el ahorro del registro y de obligaciones parafiscales son aproximadamente de 0,058 del valor de la nómina durante los primeros dos años, de 0,044 en el tercer año, 0,029 en el cuarto y 0,015 en el quinto, lo que no luce como beneficios suficientes

---

para tomar la decisión de formalizarse. Por otro lado, endureció la contratación temporal en forma inadecuada y los beneficios competían con los del artículo 43 de la Ley 590 de 2000 a los que se acogió la mayor cantidad de empresas, lo que queda lejos de los 350.000 empleos que tenía como meta el Gobierno.

Galiani *et al.* (2015), quienes realizaron un experimento con personas que se acercaban a la cámara de comercio a formalizar su negocio, encontraron que un considerable número de firmas decidieron volverse formales cuando el costo de registro ante la cámara de comercio era gratis, amparado en la Ley 1429 de 2010, pero un año más tarde, cuando se debía renovar pagando, las firmas decidían regresar al sector informal, lo que corrobora los hallazgos de De Mel *et al.* (2013) que sugiere que no son los costos de entrada los que hacen que las firmas decidan operar informalmente, sino porque los beneficios de la formalidad son modestos en el mejor de los casos.

El funcionario de la Cámara de Comercio de Cali argumenta que identificaron que las personas al inicio de la intervención se registran, pero en la medida en que se reducen los beneficios, las empresas se retiran o cierran y abren nuevas a nombre de los hijos y que con el traslado de los beneficios a la Ley Projovent seguramente se presentará una reinscripción de las mismas unidades familiares.

Por otro lado, se evidencia una falta de coherencia y continuidad de la políticas públicas cuando en 2012 la Ley 1607 establece el Cree (artículo 20) como un nuevo tributo que también aplica a estas empresas que se acogieron a esta ley y exonera del pago de los aportes parafiscales a favor del Sena y del ICBF (artículo 23) a contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y personas naturales que empleen más de dos trabajadores, lo que elimina el beneficio de

progresividad por cinco años y solo deja vigente los aportes efectuados a las cajas de compensación familiar.

La Ley 1819 de 2016, Reforma Tributaria Estructural, en su artículo 376, elimina los beneficios tributarios de gradualidad que otorgó la Ley 1429 de 2010 en su artículo 4, al igual que elimina los beneficios de la no aplicación de rebase de renta ni renta presuntiva y los beneficios de registro. Con esto se eliminaron todos los beneficios de la ley y para las firmas que lograron acogerse, la modificación al artículo 240 del Estatuto Tributario estableció una tarifa especial para la gradualidad de estas empresas, dejando por fuera a las personas naturales y las regiones especiales de Amazonía, Guainía y Vaupés, lo que genera un impacto negativo sobre sus expectativas de negocios al cambiar las condiciones tributarias bajo las que se crearon.

Adicional a la derogación de los beneficios de la progresividad en renta, no rebase de renta, no registro mercantil, no renta presuntiva, queda la progresividad del ICA y no hay evidencia disponible de que en alguna región haya sido implementado, ni siquiera el planteamiento de los incentivos que se debían generar para que las regiones estructuraran una propuesta.

Eliminados todos los beneficios económicos de la ley se revisaron los demás beneficios mencionados: (i) las garantías especiales otorgadas por el FNG: en la visita al FNG los funcionarios manifestaron que el trámite era directamente con el banco, pero en el banco manifestaron que para empresas nuevas no hacen los préstamos sin garantía real diferente a la del fondo, por lo tanto se hace imposible acceder al beneficio; (ii) promover programas de apoyo técnico y financiero, de capacitación en las diferentes entidades, puede ser un marco muy amplio cuyo seguimiento, si lo hay, no está disponible fácilmente y no hay evidencia del nivel de impacto en el mejoramiento de los indicadores que miden el desempeño deseado. Por otro lado, con el cambio de regulación y la derogación de algunos artículos, en las entrevistas con

---

funcionarios del Gobierno y cámaras de comercio se identificó que hay una incertidumbre en los diferentes niveles acerca de si algunos beneficios quedaron vigentes y si nuevas empresas podrían acogerse a los otros beneficios diferentes a los tributarios, como aquellos derivados de la contratación de población menos favorecida. En este punto la desinformación es elevada.

### **6.5 Visión de expertos sobre el problema**

Con base en las entrevistas realizadas a expertos y formuladores de políticas públicas en el ámbito de la formalización, según la metodología planteada en el numeral 3, se presentan a continuación en la intersección (en gris) las visiones compartidas entre las diferentes entidades y fuera de la intersección en otros colores las visiones particulares.

	La Productividad media con gradualidad en la formalización y la productividad alta con vigilancia y control.		Muchas políticas orientadas a identificar los informales con el fin de que tributen	Bancoldex actualmente banco de 2o piso. Garantías a microempresarios, pero aprobaciones de bancos a comercios de mas de un año
La formalización es parte del ciclo de crecimiento de las empresas	La institucionalidad debe adaptarse a los niveles de productividad de las empresas.		Se debe lograr aumentar la demanda de servicios del estado por sus beneficios vs empujar la oferta que se tiene hoy en día	Las evaluaciones de crédito de muchas micro, aun si son informales, se fundamenta en la historia crediticia y los ingresos pasados
La formalización es un tema de mercadeo, donde se ayude a desarrollar al empresario y que vea los beneficios de la	Necesidad de Simplificar las cargas, alta informalidad por exigencias a quienes no pueden cumplir	Foco en la Elaboración CONPES para la formalización empresarial y de producto	Las empresas informales generan empleo, generan ingresos y reducen las cargas del estado.	Empresas nuevas no tienen el conocimiento suficiente para generar capacidades. Intensificar los programas de acompañamiento
Orientados mas a la profundización de los servicios que a la cobertura	<b>DNP</b>		<b>Bancoldex</b>	
<b>Cámara de Comercio de Cali</b>	No debe aplicar a los comerciantes en subsistencia.	Los beneficios de la formalidad no son visibles		obligación legal de inscribirse y estar visible, garantizar seguridad jurídica. seguridad laboral + pila = condiciones dignas
	Multiples intervenciones con diferentes frentes de diversas entidades y con faja de coordinación entre sí	Estrategia de la Zanahoria y el Garrote	Facilitar al empresario el ingreso a la formalidad y reducir trámites y costos	Los comercios desconocen sus obligaciones y camaras no tiene capacidad de visitar a todos los comercios. Plataformas virtuales como solución
	No hay información que permita identificar el universo de informales y sus características	No hay seguimientos de muchos programas ni evaluaciones de impacto		función SIC verificar que los comercios esten matriculados. Limitado por recursos. Tarea desde la parte normativa, informativa en volantes y tv
<b>Confecámaras</b>	VENTANILLA única empresarial, sueño de integración de todos los trámites a largo plazo	Brigadas 2.0. beneficios y sanciones, 2 visitas y 3a con sanción. Señal e impacto de la señal	Baja capacidad Y estrategia de IVC, Inspección, vigilancia y control	<b>SIC</b>
Realizar acompañamiento a los empresarios y atender la demanda específica de lo que requieren	<b>Mincit</b>		<b>Mintrabajo</b>	Procesos muy largos: ley1437 codigo sancionatorio con investigaciones de oficio muy largas + etapa probatorio con recursos en la via administrativa
Hacer foco en el sector de mayor importancia para la región	Brigadas de formalización para contactarse con las cámaras cercanas al empresario	Subsidios el gran obstaculo a la formalización junto a la cultura del corto plazo.	No hay cobertura en la seguridad social y la afiliación se realiza solo en cabeceras. Largos tiempos de desplazamiento vs medicinas alternativas	Código Nacional de Policía amplio las facultades de control
	Ruedas de servicio, centralizar entidades y formalizar producto	Necesidad de armonización de normas vs el código de comercio de tener todo registrado al mes siguiente	politica trabajo decente, sensibilizaciones y agencias de empleo	
	Encadenamientos productivos formales	Formalización de acuerdo al tiempo de operación de la empresa, madurez de acuerdo a la actividad económica	Línea de asesorías y acompañamientos jurídicos. Talleres en beneficio de la seguridad social y la Formalización	
Intersección de coincidencias o visiones compartidas entre los expertos				

Figura 75. Visión compartida por formuladores de políticas.  
Fuente: elaboración propia.

Como resultado de las entrevistas se identificó de manera generalizada:

1. Los beneficios de formalizarse no son visibles, ni del lado de las empresas ni del lado de los trabajadores; por el contrario, los trámites de registrar la empresa y los empleados no son

---

claros ni conocidos, son largos y complicados. Esto se confirmó con el estudio de costos y tiempos presentado en el numeral 7 de este estudio. En la línea actual, a medio plazo el Mincit, junto a otras entidades, viene trabajando en la ventanilla única de registro, pero su implementación total tardará varios años hasta que logren integrarse todos los procesos y todas las entidades.

2. No hay un sistema de información que mida regularmente el número de empresas que operan en la informalidad y sus características, por lo tanto es muy difícil diseñar estrategias específicas y hacer seguimientos puntuales. En este punto el DANE está preparando una estrategia para llevar un sistema de información regular, por ahora el módulo de micronegocios de la GEIH permite estimar un número de negocios y determinar algunas de sus características. Un estudio detallado de esta base se presenta en el numeral 5.3 de este informe.

3. No hay una política de seguimiento a profundidad y de continuidad o de evaluaciones de impacto que permita identificar la efectividad de las políticas o intervenciones y con la cual se puedan rediseñar las políticas con intervenciones que realmente funcionen. Esta situación principalmente se da por falta de presupuesto, por prioridad o por cambio en la cabeza de la entidad con la cual no hay continuidad en las políticas.

4. Hay un consenso sobre la necesidad de no formalizar en todo el sentido a los trabajadores de subsistencia, por el contrario, el fin es apoyarlos con los elementos básicos de calidad de vida y brindarle los elementos de protección social. Paralelamente los funcionarios manifiestan que varias de las políticas de asistencia social crean incentivos perversos que dificultan el proceso actual de formalización.

5. La necesidad de la estrategia de «la zanahoria y el garrote»<sup>20</sup> parece ser de común acuerdo, sin embargo frente a la realidad actual, por un lado no hay ningún beneficio a los que pueda acceder un comercio nuevo según se demostró en el acompañamiento al emprendedor resumido en el numeral 7.6 y, por otro lado, el garrote tampoco es efectivo, dada la baja capacidad de inspección, vigilancia y control del Estado. De acuerdo con la SIC, cuya función es verificar que los comercios estén debidamente matriculados, hay un desconocimiento generalizado de los comerciantes sobre las responsabilidades que deben cumplir y las cámaras de comercio no tienen la capacidad de visitar e instruir a todos los comercios. Por otro lado, la SIC también está limitada por los recursos disponibles y desde 2012 ha visitado 2148 comercios en más de 60 ciudades, con una efectividad de 64 % de registro y 16 % de sanciones, donde los procesos corresponden a investigaciones de oficio muy largas y etapas probatorias con recursos en la vía administrativa. Sin embargo, la SIC manifiesta que el nuevo código de policía amplió las facultades de control a la Policía Nacional.

6. Se reconoce que aún existen diversos planes de diferentes entidades que trabajan independientemente para alcanzar sus metas y que requieren una política rectora y una alineación de un organismo líder en la materia. Ese resultado no está muy lejos del resultado obtenido en el estudio de la Pontificia Universidad Javeriana donde afirma que: «Los factores que afectan los procesos de formalización y fortalecimiento empresarial en Bogotá se encuentran dentro del terreno de la formulación y alineación política, la articulación y la comunicación efectiva sobre los procesos de formalización, donde se identifica que no existen una articulación muy clara entre las organizaciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá que agencian la política de

---

<sup>20</sup> Forma coloquial de llamar la acción del Estado que incluye beneficios o incentivos a la vez que se obliga al cumplimiento de la ley.



---

formalización, la Cámara de Comercio de Bogotá y los programas agenciados desde el Ministerio de Industria y Turismo» (PUJ, 2014, p. 11).

En hora buena, el DNP viene trabajando en un Conpes de formalización de la economía, enfocado en la formalización empresarial y la formalización de producto, que seguramente permitirá dictar esa política rectora de alineación institucional. Mientras tanto el Mincit viene trabajando con las cámaras de comercio en brigadas de formalización bajo la sombrilla de «la zanahoria y el garrote», donde en el último año logró una tasa de 35 % de formalización sobre los 55.000 sensibilizados. Adicionalmente, trabaja en las ruedas de servicio en las que se apoya a los microempresarios en la formalización de su producto y se construyen encadenamientos productivos.

En la parte de mejoramiento de la información el DANE adelanta un piloto de prueba de la metodología, para establecer la línea de medición del sector formal empresarial. Por su parte Mintrabajo continúa, a través de la Red Nacional de Formalización Laboral (RNL), realizando talleres para sensibilizar sobre los beneficios de la seguridad social bajo el marco del trabajo decente y brindando asesorías y acompañamientos jurídicos a las empresas y trabajadores. Sin embargo, también manifiesta la limitante de la cobertura social a las cabeceras municipales y la limitante en recursos de vigilancia donde 800 investigadores para las 35 principales ciudades son un número muy bajo comparado con otros países latinoamericanos.

Finalmente, dentro de lo identificado, se encuentra la estrategia de competitividad en la que actualmente trabajan diferentes entidades, que incluye 10 grandes ejes y en las que se incluye la ventanilla única empresarial.

Ciencia, Tecnología e Innovación	Diseño e implementación de la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación de largo plazo	Desarrollo Regional	Construcción Agenda Integrada Departamental de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación y Fortalecimiento de las Comisiones Regionales Departamentales
	Diseño e Implementación del Portal de Innovación		Modernización de la Gestión Aduanera en Colombia
	Estructuración de Colombia Bio		Misión de Transporte de Carga
	Lineamientos de Política para estimular la inversión privada en Ciencia, Tecnología e Innovación a través de Deducciones Tributarias		Implementación de Sistema de Litigio en Línea en la Superintendencia de Sociedades
	Piloto de calificación automática para Empresas Altamente Innovadoras y Parques en beneficios Tributarios para CTI		Formación de abogados en nuevos modelos procesales
	Diseño e implementación de Programa Ecosistema Científico		Comunicación de Actos Procesales a través de TIC
Transformación Industrial	Diseño de la Política de Desarrollo Productivo de Largo Plazo	Legalidad y anticorrupción	Implementar mecanismos modernos para el control en la lucha contra el contrabando y el comercio delictivo
	Implementación de la Política de Desarrollo Productivo		Aprobación de la Ley Anticontrabando
	Proceso de Convergencia con Estándares Internacionales de Información Financiera, de Auditoría y Aseguramiento de la Información		Formulación e Implementación de la Política de Estado Anticontrabando - Comisión Interinstitucional CC
Transformación Agropecuaria	Mejoramiento de Eficiencia Operativa y Servicio al Cliente Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Institucionalidad	Integración del Sistema de Competitividad e Innovación con el de Ciencia, Tecnología e Innovación
	Formulación del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agroindustrial Colombiano (PECTIA)		Estructuración de Proyectos – Piloto Diplomado Gestión Efectiva de Proyectos
Salud, Empleo y Educación	Metodología para la identificación y medición de brechas de Capital Humano		Creación Sitio Web del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación
	Ventanilla Única Empresarial		Gestión de Indicadores de Competitividad a través de Tableros de Control
	Mejoramiento de Eficiencia Operativa y Servicio al Cliente del INVIMA		Capacidades institucionales para la implementación del análisis de impacto normativo
	Diseño e Implementación de Sistema Nacional de Educación Terciaria – Sistema Nacional de Cualificaciones		

Figura 76. Ejes de la estrategia de competitividad.

Fuente: Colombia Competitiva (s. f.).

Este plan exige la coordinación de más de 26 entidades gubernamentales, el Consejo de Competitividad, las redes regionales, etc., como se muestra en la Figura 77.



Figura 77. Entidades en coordinación en la estrategia de competitividad.

Fuente: Mincit (2015).

## **7 Estudio de costos y barreras para formalizar un negocio, caso de estudio**

La teoría de la acción nos plantea que la conducta de un individuo en cualquier situación depende del modo como este conozca, considere y evalúe los costos y los beneficios de las acciones, así como de la percepción que tiene de los resultados que puede lograr.

Adicionalmente, que los individuos le dan más valor a los beneficios que pueden recibir de inmediato y que siempre hay individuos que ignoran las normas establecidas. Ostrom (1990) plantea que la responsabilidad del investigador es identificar cuáles son los problemas que los individuos están tratando de resolver y qué factores ayudan o entorpecen sus esfuerzos; y en este sentido, la investigación de este capítulo se enfoca en el mundo que ven los individuos objeto de la política al tomar la decisión de formalizarse o de no formalizarse, cuál es el balance de su análisis de costo-beneficio, enfocado no solo en el costo económico y en el tiempo demandado, sino en las barreras impuestas por la cantidad de trámites de las mismas organizaciones y en la posibilidad de acceder a los supuestos beneficios promulgados por las entidades que promueven la formalización.

Con base en este marco se diseñó la metodología planteada en el numeral 3.4 de este documento y se presentan a continuación los resultados de la investigación en el acompañamiento a un emprendedor durante siete meses en los trámites de formalización como un caso de estudio del sector comercio. La metodología implicó el registro de cada una de las actividades y los resultados incluyen: (i) los trámites requeridos para la formalización; (ii) los tiempos por proceso, entidad, canal y actividad incluyendo espera, atención, preparación y desplazamiento; (iii) las barreras y oportunidades identificadas en cada uno de los procesos; (iv) el costo por trámite de registro, de la formalización laboral, tributaria y de la bancarización; (v)

el impacto de la formalidad en el ciclo de vida del negocio; y, finalmente, (vi) el aprovechamiento de los beneficios de ser formal.

Como características generales, se puede decir que es un restaurante que inicia operaciones el 15 de mayo con la decisión inicial de realizar todos los trámites para ser formal. Cuenta con 4 trabajadores, 11 mesas en un local de 40 m<sup>2</sup> en el área de Chapinero y es categorizada como microempresa bajo la Ley 905 de 2004 por contar con menos de 10 trabajadores y activos inferiores a 500 SMMLV. Adicionalmente, gracias al nivel educativo y la experiencia previa de sus socios, cuenta con procesos documentados, sistemas de menú estandarizados, gramaje, costeo, inventarios y contabilidad, lo que permite mejorar la administración de los recursos y mitigar algunos riesgos de tipo financiero, operativo y administrativo.

### **7.1 Trámites requeridos para la formalización**

De acuerdo con la metodología definida se clasificaron los trámites en tres categorías: (i) los de entrada a la formalización, (ii) los de producto y (iii) los de permanencia. Dentro de estas categorías se encuentran en grupos los trámites de registro empresarial, formalización tributaria, formalización laboral y formalización de producto.

Como resultado preliminar del acompañamiento que duró 7 meses, se realizaron 14 trámites con 79 actividades en las que se interactuó con 24 entidades entre oficiales y privadas, demandando 125 horas efectivas y 35,5 millones de pesos, de los cuales 3,9 corresponden a trámites, 24,3 millones corresponde al sobrecosto en impuestos del montaje frente a las alternativas que ofrece el mercado y 7,2 millones corresponden a la formalidad de producto donde, como se describe en la metodología, solo se registran los costos marginales de los

requisitos asociados al cumplimiento sanitario, es decir, la diferencia entre lo que sería hacerlo sin la norma y con la norma.

Etiquetas de fila	Cuenta de Actividad	Suma de Total minutos	Suma de Costo total en pesos	Suma de Costo recurrente 2o año	% tiempo	% costo
<b>Entrada</b>	<b>37</b>	<b>4.820</b>	<b>\$ 27.204.854</b>	<b>868.475</b>	<b>64%</b>	<b>77%</b>
1. Constitución de la sociedad	11	1.884	\$ 673.394	-		
2. Matrícula del establecimiento	1	127	\$ 102.909	-		
3. Registro de libros	2	-	\$ 51.800	51.800		
4. Registro Tributario	5	641	\$ 254.808	-		
6. Elaboración de contratos laborales	1	300	\$ 747.029	700.000		
7. Registro seguridad social	12	1.658	\$ 303.916	116.675		
8. Pago de aportes	2	210	\$ 32.921	-		
10. Sobrecosto impuestos en Montaje	1	-	\$ 24.323.077	-		
9. Registro de marca	2	-	\$ 715.000	-		
<b>Permanencia</b>	<b>11</b>	<b>674</b>	<b>\$ 105.660</b>	<b>1.671.093</b>	<b>9%</b>	<b>0%</b>
5. Pago de impuestos	8	504	\$ 79.009	755.293		
8. Pago de aportes	2	170	\$ 26.650	319.800		
Renovación registro	1	-	\$ -	596.000		
<b>Producto</b>	<b>33</b>	<b>2.023</b>	<b>\$ 8.224.576</b>	<b>3.827.209</b>	<b>27%</b>	<b>23%</b>
11. Permiso de bomberos	9	850	\$ 477.380	99.000		
12. Certificación uso de suelo	1	-	\$ -	-		
13. Cumplimiento sanitario	18	1.033	\$ 7.296.569	3.278.209		
14. Permiso de Sayco y Acinpro	5	140	\$ 450.627	450.000		
<b>Total general</b>	<b>81</b>	<b>7.517</b>	<b>\$ 35.535.090</b>	<b>6.366.778</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Total horas dedicadas</b>		<b>125</b>				
Total sin sobrecosto de impuesto ni cumplimiento sanitario			3.915.444			

Los datos en gris no se realizaron, los datos en azul corresponden al sobrecosto frente a otras alternativas  
 Los costos corresponden al desarrollo del trámite la 1a vez y no incluyen ni impuestos ni gastos de nómina  
 Los costos del 2o año son un estimado del costo del tiempo y trámite del año siguiente a la apertura

Figura 78. Resumen de Actividades, tiempos y costos de formalizarse.

Los costos de cada trámite incluyen, no solo el de este, sino el costo del tiempo utilizado en el desplazamiento, la espera en entidades, la preparación del trámite y los tiempos de atención, como se detallará en el numeral 7.2. El costo de permanencia corresponde a la realización de la actividad por primera vez y en la columna de recurrencia se incluye un estimado del tiempo y costo de trámites del año siguiente de operación.

Bajo este concepto, el tiempo utilizado en la realización de las actividades de entrada a la formalización representó 64 %, tal como se ilustra en la Figura 78, seguido del tiempo utilizado en la formalización de producto con 27 % y la realización de las actividades de permanencia por primera vez, con 9 %.

A continuación se presenta la línea de tiempo para el caso de estudio, resultado de la cadena de trámites requerida, que según definición de la Dirección de Administración Pública: «se presenta cuando para la realización de un trámite ante una entidad determinada se exige la presentación de documentos previos expedidos u originados por otras entidades del Estado o particulares que cumplen funciones administrativas» (DAPF, s. f., p. 39).

Los tiempos se registran en minutos para cada entidad pública o privada, asociada exclusivamente al cumplimiento de los requerimientos y son tiempos dedicados o efectivos en campo, por lo tanto no obedecen al tiempo de respuesta de los requerimientos por parte de las entidades.

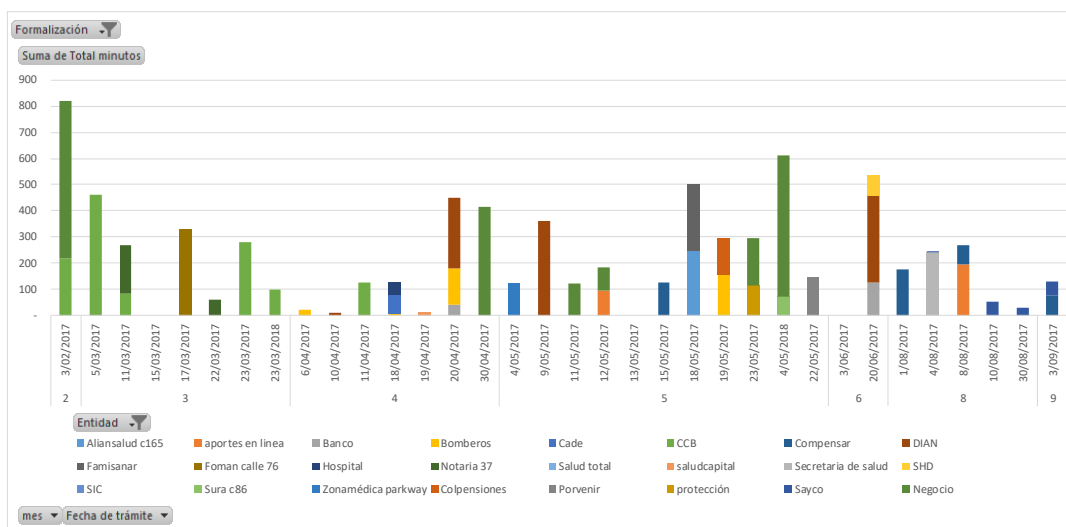


Figura 79. Línea de tiempo de la formalización.  
Fuente: elaboración propia.

Los tiempos registrados más grandes corresponden obviamente a la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) y a la DIAN, sin embargo, el siguiente tiempo más alto es la caja de compensación familiar. Los tiempos mostrados como negocio en la imagen obedecen a preparación de diligencias y diligenciamiento de documentos requeridos en los trámites correspondientes, para aislar el efecto del tiempo real en entidades. Sin embargo, en el caso de

requerimientos sanitarios, no incluye los tiempos de investigación y búsqueda de productos y proveedores porque no fueron registrados.

La formalización por lo tanto no es un registro de unos datos con niveles de servicio establecidos ni pasos claramente definidos, es un proceso que puede tomar varios meses, más de los siete del acompañamiento —como se observa en la Figura 79—, ya que al corte de este estudio aún no se habían obtenido varios documentos como el permiso sanitario, el de bomberos, el certificado de la Sociedad de Autores y Compositores (Sayco), el registro de libros estaba por realizar y el registro de la marca se debió aplazar indefinidamente por prioridades en el flujo de caja.

Sin embargo, durante este periodo se obtuvieron 10 documentos de los 15 necesarios, en interacción con 15 entidades diferentes coincidentemente, solo 2 se obtuvieron vía web: la resolución de la facturación en el portal de la DIAN y la inscripción en aportes en línea. Se diligenciaron 28 formularios, ya que generalmente es uno para registrar la empresa y uno por cada empleado en cada entidad, como se aprecia en la Figura 80.

Adicionalmente, cinco entidades visitaron el sitio Salud Total para la afiliación a salud, y para la inspección regulatoria visitaron el sitio Bomberos y Sayco, después de realizar los requerimientos de los correspondientes certificados por parte del emprendedor; y la Secretaría de Salud y la Alcaldía local en vigilancia al cumplimiento de la normatividad, de las cuales salieron vistos buenos y en todos los casos requerimientos adicionales que se cumplieron gradualmente ya que en todos implicaba presupuesto. Sin embargo, posteriormente llegó un requerimiento del Ministerio de Salud solicitando implementar un protocolo de emisión de gases aplicable a empresas químicas contaminantes y está en reclamación de que no debería aplicar para un restaurante.

REGISTRO	Trámite	Documento	fecha primer contacto	Fecha de obtención	No de días logro (1)	Entidades	Canal	No de interacciones y/o reprocesos	No de formularios diligenciados
REGISTRO DE EMPRESA	1. Constitución de la sociedad	Cámara de comercio y NIT preliminar para registrar con la DIAN	3/02/2017	23/03/2017	48,0	CCB	Sitio	8	2
	2. Matrícula del establecimiento	Número de matrícula mercantil	11/04/2017	11/04/2017	-	CCB	Sitio	1	1
	3. Registro de libros	Sin realizar			-	CCB	Sitio		
REGISTRO TRIBUTARIO	4. Registro Tributario	1. Habilitación en la página DIAN el usuario del representante legal 2. RUT con NIT definitivo	10/04/2017	20/04/2017	10,0	DIAN	Sitio	2	0
	3. Solicitud de resolución de facturación	Resolución de la numeración de la facturación PDF	20/04/2017	9/05/2017	19,0	DIAN	web	2	0
REGISTRO LABORAL	6. Elaboración de contratos laborales	contratos incluyendo periodo de prueba, obligaciones, confidencialidad, remuneración, extras, manejo de datos. etc.	4/05/2018	12/05/2018	8,0	Asesor			
	2. Registro en ARL	Carnet ARL a los 15 días x envió físico	4/05/2018	19/05/2018	15,0	Sura	sitio	1	1
	3. Inscripción a salud	copia de formulario con número de radicación. No llegaron carnets	13/05/2017	14/05/2017	1,0	Aliansalud, Famisanar, Salud total	2 sitio y 1 domicilio	3	7
	4. Registro en Pensión	copia de formulario con número de radicación	19/05/2017	20/05/2017	1,0	Provenir, Protección, Colpensiones	sitio	3	7
	5. Registro de caja compensación	Radicado de formularios y al mes carnets de los empleados x correo	15/05/2017	30/05/2017	15,0	Compensar	sitio	4	5
	Inscripción para pago de aportes en línea	2 contraseñas y usuarios para tesorería y nómina	12/05/2017	13/05/2017	1,0	Aportes en línea	web	1	1
REGISTRO DE PRODUCTO	11. Permiso de bomberos	Certificado de Bomberos pendiente	6/04/2017	3/09/2017	150,0	Bomberos	sitio	5	1
	12. Certificación uso de suelo	Certificado de uso de suelo ya existe			-		sitio		
	13. Cumplimiento sanitario	Certificado sanitario	18/04/2017	3/09/2017	138,0	Secretaría de salud	sitio	4	2
	14. Permiso de Sayco y Acinpro	Certificado de SAYCO	4/08/2017	3/09/2017	30,0	Sayco y Acinpro	sitio	5	1
	9. Registro de marca	Marca registrada sin realizar				SIC	sitio		
TOTAL REALIZADOS A LA FECHA	14 DE 16	10 DE 16				15		39	28

(1) Los certificados de producto a la fecha de terminación del acompañamiento 3/09/2017 no se habían obtenido

Figura 80. Documentos requeridos e interacciones.  
Fuente: elaboración propia.

A continuación se presenta el análisis de tiempos por procesos y entidades, las barreras de los procesos con su respectivo registro de actividades bajo el concepto de la Norma ISO 9000 de



2016 según lo planteado en el numeral 3 de metodología, los costos, los estados financieros y el análisis de ciclo de vida del negocio.

## 7.2 Tiempos

### 7.2.1 Tiempo por proceso.

De acuerdo con la metodología establecida en el numeral 3 de este estudio, se clasificaron las actividades en cuatro tipos: espera, atención, preparación de la actividad y desplazamiento, donde se invirtieron 125 horas para la formalización del negocio, como se presenta en la Figura 81.

Etiquetas de fila	Suma de T Espera	Suma de T Atención	Suma de T Preparación	Suma de T Desplazamiento	Suma de Total minutos	Horas	%
<b>Entrada</b>	<b>841</b>	<b>456</b>	<b>2.495</b>	<b>1.028</b>	<b>4.820</b>	<b>80</b>	<b>64%</b>
1. Constitución de la sociedad	126	111	1.459	188	1.884	31	25%
2. Matrícula del establecimiento	22	15	50	40	127	2	2%
3. Registro de libros					-	0	0%
4. Registro Tributario	121	220	180	120	641	11	9%
6. Elaboración de contratos laborales			300		300	5	4%
7. Registro seguridad social	572	80	326	680	1.658	28	22%
8. Pago de aportes		30	180		210	4	3%
10. Sobrecosto impuestos en Montaje					-	0	0%
9. Registro de marca					-	0	0%
<b>Permanencia</b>	<b>52</b>	<b>99</b>	<b>435</b>	<b>88</b>	<b>674</b>	<b>11</b>	<b>9%</b>
5. Pago de impuestos	52	79	285	88	504	8	7%
8. Pago de aportes		20	150		170	3	2%
Renovación registro			-		-	0	0%
<b>Producto</b>	<b>58</b>	<b>662</b>	<b>878</b>	<b>425</b>	<b>2.023</b>	<b>34</b>	<b>27%</b>
11. Permiso de bomberos	37	43	570	200	850	14	11%
12. Certificación uso de suelo					-	0	0%
13. Cumplimiento sanitario	15	555	308	155	1.033	17	14%
14. Permiso de Sayco y Acinpro	6	64		70	140	2	2%
<b>Total general</b>	<b>951</b>	<b>1.217</b>	<b>3.808</b>	<b>1.541</b>	<b>7.517</b>	<b>125</b>	<b>100%</b>
Horas	16	20	63	26	125		
%	13%	16%	51%	21%	100%		

Figura 81. Tiempos por tipo de actividad.  
Fuente: elaboración propia.

El tiempo más relevante es el que se invierte en preparación de las actividades como investigación de trámites y lugares, entendimiento y diligenciamiento de formatos, en el que se invirtieron 63 horas representando 51 % del tiempo invertido. Le sigue el tiempo de

desplazamiento con 26 horas y 21 % del tiempo total para este caso de estudio. Se debe tener en cuenta que gracias a la ubicación del negocio en Chapinero, las principales oficinas se encuentran a 20 minutos en promedio a pie, pero para otras localidades puede ser mucho mayor el tiempo de desplazamiento teniendo en cuenta los tiempos en transporte público.

Finalmente, el tiempo más relevante se dio en la constitución de la sociedad con 31 horas efectivas contando tiempos de preparación, desplazamiento, espera en oficinas y atención. Le sigue el tiempo de registro de la seguridad social con 28 horas, el cumplimiento sanitario con 17 horas, el permiso de bomberos con 14 horas y el registro tributario con 11 horas de trabajo.

Como dato preocupante, los tiempos de espera en entidades (16 horas) son levemente inferiores a los de atención (20 horas), ocasionado principalmente por la necesidad de hacer los trámites presenciales en las sedes de las entidades y por tener que presentarse varias veces, ya sea como proceso del mismo trámite o reproceso. El tiempo de preparación, que obedece a la mitad del tiempo registrado, es ocasionado principalmente por la falta de información clara sobre lo que hay que hacer y dónde hacerlo, y a pesar de la información obtenida existen reprocesos en casi todos los trámites. Adicionalmente, está la cantidad de formularios que se deben diligenciar con la misma información.

### **7.2.2 Tiempo por entidad.**

En el desarrollo de las actividades, por un lado se realizó contacto con 11 entidades oficiales en las que se gastaron 59 horas efectivas de las 125 totales, sin tiempos de preparación, concentradas principalmente en la CCB con 34 % y DIAN con 28 %; con 10 y 8 interacciones respectivamente por diferentes canales.

Categoría	Oficial										aportes en línea	
	Bomberos	Cade	CCB	DIAN	Notaria 37	saludcapital	Secretaría de salud	SHD	SIC	Sayco		
<b>Entrada</b>			1.165	641	246						210	
1. Constitución de la sociedad			1.038		246							
2. Matrícula del establecimiento			127									
3. Registro de libros			-									
4. Registro Tributario				641								
6. Elaboración de contratos laborales												
7. Registro seguridad social											210	
8. Pago de aportes											210	
10. Sobrecosto impuestos en Montaje												
9. Registro de marca												
<b>Permanencia</b>				335				75			80	
5. Pago de impuestos				335				75				
8. Pago de aportes											80	
Renovación registro												
<b>Producto</b>	320	75				8	230				140	
11. Permiso de bomberos	320	75										
12. Certificación uso de suelo												
13. Cumplimiento sanitario						8	230					
14. Permiso de Sayco y Acinpro											140	
<b>Total general</b>	320	75	1.165	976	246	8	230	75	-	140	290	
No. De Horas	5	1	19	16	4	0	4	1	-	2	5	
% del total	4%	1%	15%	13%	3%	0%	3%	1%	0%	2%	4%	
Subtotal												59
Porcentaje												9%
Subtotal												100%

Figura 82. Tiempos por entidad oficial en minutos (sin preparación).  
Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, con entidades privadas se realizó contacto necesario con 14 firmas gastando 34 horas, según la Figura 83 y 32 horas de preparación, TOTAL.

Categoría	PRIVADOS													Total general										
	Aliansalud CL65	Banco	Compensar	Famisanar	Foman calle 76	Hospital	Salud total	Sura cl6	Zonamédica parkway	Colpensiones	Ponvenir	protección	Nejocio											
<b>Entrada</b>	246		452	250				70		140	145	115	1.140	80	64%									
1. Constitución de la sociedad													600	1.884	31	25%								
2. Matrícula del establecimiento														127	2	2%								
3. Registro de libros														-	-	0%								
4. Registro Tributario														641	11	9%								
6. Elaboración de contratos laborales													300	300	5	4%								
7. Registro seguridad social	246		452	250				70		140	145	115	240	1.658	28	22%								
8. Pago de aportes														210	4	3%								
10. Sobrecosto impuestos en Montaje														-	-	0%								
9. Registro de marca														-	-	0%								
<b>Permanencia</b>		94											90	674	11	9%								
5. Pago de impuestos		94												504	8	7%								
8. Pago de aportes													90	170	3	2%								
Renovación registro														-	-	0%								
<b>Producto</b>		40			330	45			120				715	-	2.023	34	27%							
11. Permiso de bomberos		40											415	-	850	14	11%							
12. Certificación uso de suelo														-	-	-	0%							
13. Cumplimiento sanitario					330	45			120				300	-	1.033	17	14%							
14. Permiso de Sayco y Acinpro														-	140	2	2%							
<b>Total general</b>	246	134	452	250	330	45	-	70	120	140	145	115	1.945	-	7.517	125	100%							
No. De Horas	4	2	8	4	6	1	-	1	2	2	2	2	32	-	125									
% del total	3%	2%	6%	3%	4%	1%	0%	1%	2%	2%	2%	2%	26%	0%	100%									
Subtotal														34	32	125								
Porcentaje														12%	7%	22%	12%	16%	2%	0%	3%	6%	7%	6%
Subtotal														100%										

Figura 83. Tiempos por entidad privada en minutos (sin preparación).  
Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las actividades, 22 % del tiempo total se gastó en el registro de empresa y trabajadores a la seguridad social, 28 horas en las que se debió asistir a las oficinas de cada una

de las entidades de salud, pensión y caja de compensación donde a manera de ejemplo se requirieron 4 asistencias presenciales a la sede de Compensar de la calle 26 para registrar empresa, empleados, hijos de los empleados y al corte del acompañamiento faltaban visitas a la sede de la entidad para completar la documentación.

Otro 29 % del tiempo total se gastó en la constitución de la sociedad, 11 % en el permiso de Bomberos y 14 % en el cumplimiento sanitario, donde estos últimos dos, sumados al de Sayco no habían sido obtenidos a la fecha.

### 7.2.3 Tiempo por canal y calidad de atención

En Figura 84 se muestra un resumen de los tiempos máximos y promedio en minutos de espera y atención por canal, web y sitio físico, sin incluir los tiempos de preparación de formularios ni desplazamiento al sitio.

Etiquetas de filtro	Cuenta de T Atención	Máx. de T Espera	Máx. de T Atención2	Promedio de T Espera	Promedio de T Atención2	Total tiempo promedio	Promedio de Calidad de atención
<input checked="" type="checkbox"/> Bomberos	1		20		20,0	20,0	4,0
Sitio	1		20		20,0	20,0	4,0
web						-	
<input checked="" type="checkbox"/> Cade	1		15		15,0	15,0	4,0
Sitio	1		15		15,0	15,0	4,0
<input checked="" type="checkbox"/> CCB	6	39	20	22,2	14,2	36,3	3,0
Sitio	4	39	20	33,3	18,8	52,0	2,8
web	2	0	10	-	5,0	5,0	3,3
<input checked="" type="checkbox"/> DIAN	6	120	30	32,6	16,7	49,3	3,3
Sitio	2	120	15	65,0	12,5	77,5	4,0
web	4	0,5	30	0,3	18,8	19,0	3,0
<input checked="" type="checkbox"/> Notaria 37	2	15	41	7,5	20,5	28,0	4,0
Sitio	2	15	41	7,5	20,5	28,0	4,0
<input checked="" type="checkbox"/> saludcapital						-	3,0
web						-	3,0
<input checked="" type="checkbox"/> SHD	1		15		15,0	15,0	4,0
web	1		15		15,0	15,0	4,0
<input checked="" type="checkbox"/> SIC						-	
Sitio						-	
<input checked="" type="checkbox"/> Sayco	1	3	15	3,0	15,0	18,0	3,0
Sitio	1	3	15	3,0	15,0	18,0	3,0
<input checked="" type="checkbox"/> aportes en línea	3		20		16,7	16,7	4,0
web	3		20		16,7	16,7	4,0
<b>Total general</b>	<b>21</b>	<b>120</b>	<b>41</b>	<b>21,7</b>	<b>16,2</b>		<b>3,4</b>

Figura 84. Tiempos en minutos por canal y calidad de atención.

Se resalta que los tiempos más largos de espera los tiene la DIAN en sitio con 120 minutos, seguido de la CCB con 40 minutos. En total, el tiempo promedio de atención de la DIAN en sitio es de 77,5 minutos y la CCB de 52 minutos.

Adicionalmente, se incluye en la última columna el promedio de la calificación de la calidad del servicio en una escala de 1 a 5, bajo la metodología definida en el numeral 3, donde 5 es excelente, 4 es buena, 3 sirve, pero es incompleta, 2 es deficiente y requiere reprocesos o sobrecostos y 1 no existe o no es proporcionada.

A pesar de las esperas y los reprocesos, hay una intención de terminar el trámite exitosamente por parte de la DIAN en todos sus canales y por parte de la cámara de comercio, se identifica que los funcionarios cuentan con capacitación solo para hacer el registro mercantil de la compañía sin conocimiento para cualquier otro trámite, adicionalmente no hubo un acompañamiento y la información propia del trámite fue parcial.

También se calificaron las fuentes de donde se obtuvo la información para realizar el trámite donde se identifica que no existe la información disponible que se requiere para adelantar los trámites sin reprocesos. Sin embargo, para cada una de las actividades a continuación se presentan las barreras y las oportunidades de mejora.

### **7.3 Barreras y oportunidades identificadas en el proceso**

Para cada uno de los diferentes trámites de formalización: registro, tributaria, laboral y de producto, se presenta a continuación un resumen de las barreras identificadas y, posteriormente, el registro completo del proceso. En el anexo 9 se presenta el detalle de las percepciones del emprendedor y los motivos de sus decisiones en cada actividad.

### 7.3.1 Proceso de registro comercial.

1. **Constitución de la sociedad.** La primera barrera es definir qué tipo de sociedad conviene constituir frente a la gran cantidad de posibilidades y la incertidumbre frente a las obligaciones y las ventajas de cada tipo de sociedad, por ejemplo, llevar contabilidad, responder solidariamente, reportes a la DIAN, etc. La CCB no suministra esta información, solo se encuentra en el sitio web una breve descripción<sup>21</sup> de las ocho posibilidades de sociedad; y la instrucción del funcionario al emprendedor fue contratar un contador para que lo asesorara. Frente al valor de las cotizaciones de contadores para brindar la asesoría, el emprendedor tomó la decisión de investigar en internet por su cuenta, consultar un amigo y descargar una minuta, pero esta incertidumbre del emprendedor es un motivo de aplazar la decisión de formalizarse hasta que se vea obligado.

**Oportunidad de mejora.** La CCB podría brindar un folleto con ventajas de cada tipo de sociedad y recomendar de acuerdo a las características del negocio, ojalá entregar un modelo de minuta pre diligenciado con los datos capturados en un formulario único para todos los trámites. Hay que tener en cuenta que es una decisión importante para el futuro y que no todos los emprendedores entienden las implicaciones o tienen acceso fluido al internet. Igualmente los funcionarios de la CCB no tienen capacitación adecuada para apoyarlos.

2. **Información de trámites.** La segunda barrera es la falta de información de los próximos pasos, ya que no hay una guía sobre los que se deben realizar dependiendo el tipo de negocio y dónde realizarlos. La CCB publica una guía para el registro ante la misma cámara indicando la necesidad de consultar el nombre, la marca, el código CIUU<sup>22</sup>, pero no pasos

---

<sup>21</sup> Constituya su empresa como persona natural, persona jurídica o establecimiento de comercio: <https://bit.ly/2EkuBkM> (CCB, s. f.c).

<sup>22</sup> Clasificación de Actividades Económicas.

siguientes como el concepto sanitario, el visto bueno de bomberos, el pago a Sayco, el registro laboral, los impuestos que se deben pagar, el pago de avisos, registro de libros, etc.

Para mencionar algunos ejemplos, a la pregunta del pago de avisos, el funcionario de la CCB envió al emprendedor a averiguar a la Alcaldía y en esta entidad no sabían nada; a la pregunta del concepto sanitario en la Línea de Bogotá para Todos, enviaron al emprendedor al Hospital de Chapinero a radicar la solicitud y allá no la recibieron; en el sitio web [www.bogotá.gov.co](http://www.bogotá.gov.co) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014) envían a los emprendedores a solicitar el concepto de bomberos al Centro de Atención Distrital Especializado (CADE) y allá aclaran que realmente es en Bomberos cerca del terminal. Estos reprocesos cuestan tiempo y dinero, generaron en nuestro caso de estudio frustración en el emprendedor y, como consecuencia, se terminaron aplazando algunos trámites necesarios para formalizarse.

Igualmente, el funcionario que atendió en la CCB no tiene más información de la que se requiere para registrar la sociedad y en su rol tampoco estuvo orientar, y en general, en el sitio web de la CCB es difícil encontrar fácilmente lo que se requiere, como los permisos; es confuso entender si aplica o no al caso, como la información de aplicar a la Ley 1429 de 2010 que a la fecha aún aparecían publicados los beneficios de vincularse (Figura 86), pero en la práctica estaría totalmente derogada. Para algunos vínculos no se permite el acceso, como la mencionada Guía para la formalización de establecimientos de comercio (CCB, s. f.d) donde aparece el siguiente mensaje, al igual que en la Figura 86 en otros documentos.

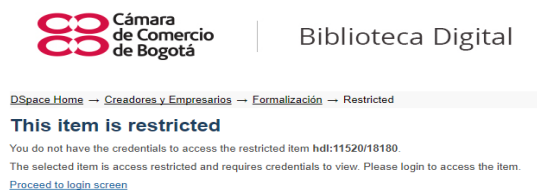


Figura 85. Imagen Acceso restringido sitio web CCB.

**Oportunidad de mejora.** La CCB debería ser una guía de acompañamiento en la formalización integral del comercio. Siguiendo la Guía del formulario único para cada nuevo negocio, este debería estar en un banco de datos al que todas las entidades públicas y privadas accedan para obtener la información y puedan realizarse las actividades de registro por oferta y no por demanda, sin registrar en decenas de formularios la misma información, ni visitar entidades repetidamente. Esto ahorraría tiempo del emprendedor y una cuantía interesante en presupuesto del Estado, que se debería cuantificar y destinar a actividades de capacitación y desarrollo de negocios.

Adicionalmente, en esta propuesta de formalización por oferta y formulario único, en el caso de los negocios pequeños nuevos y los informales que se pueden formalizar, se deberían utilizar otros canales de formalización diferentes al actual de las cámaras, habilitando terceros para que realicen la gestión, como las fuerzas de ventas de las redes de medios de pago electrónico o de las entidades financieras, que en su objetivo tienen que afiliarse comercios para que puedan recibir transacciones electrónicas, pero se ven limitadas por la regulación a vincular solo empresas formalmente registradas ante cámaras de comercio. En la entrevista con una responsable de fuerza de ventas en una red de medios de pago, esta manifestó la limitante de la bancarización a causa de la ausencia del certificado de Cámara de Comercio y también la imposibilidad manifiesta de que las cámaras se acerquen a establecimientos puntuales, referenciados con interés de realizar el proceso, pero sin disponibilidad de tiempo para realizarlo, ya que tendrían que cerrarlo numerosas veces para realizar el proceso.

**3. Beneficios de Ley 1429.** Al momento de solicitar acogerse a los beneficios de la ley 1429 de 2010 tal como lo manifestaba la página de la CCB, el funcionario manifestó que la reforma tributaria eliminó todos los beneficios y así se registró la empresa, sin embargo en



entrevista con el Ministerio de Trabajo se aclaró que varios beneficios aún seguían vigentes por un lado y por otro lado la CCB posteriormente publicó el listado de devoluciones de dinero o cobro de excedentes con más de 226 hojas de nombres en el segundo caso y 423 en el primero, pero no informó al comercio si le aplicaba o no y no es suficiente solo con publicarlo, lo que genera incertidumbre sobre la aplicabilidad o no de beneficios vigentes. Esta falta de claridad sobre la vigencia de beneficios de la ley se percibió en todas las entrevistas y parece ser el resultado de políticas institucionalmente aisladas y de la falta de continuidad y claridad del objetivo de largo plazo, como se presentará en el numeral 7.6.

<p><b>Beneficios de la ley</b></p> <p><b>Para quienes matriculen su empresa en el Registro Mercantil</b></p> <p>De esta manera sigue vigente el artículo 4 de la Ley en donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No pagarán impuesto de renta durante los primeros dos años y tendrán tarifa reducida del tercer al quinto año. Este beneficio tiene vigencia indefinida.</li> </ul> <p>Estos incentivos no aplican solo a las nuevas pequeñas empresas, sino también a aquellas ya existentes que se formalicen.</p>	<p><b>Para acceder o conservar los beneficios de la ley debe cumplir con los siguientes requisitos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Personal empleado que no supere los 50 trabajadores.</li> <li>2. Activos totales que no superen los 5.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV).</li> <li>3. Renovar la matrícula mercantil antes del 31 de marzo de cada año.</li> <li>4. No estar incurso en ninguno de los presupuestos mencionados en el artículo 48 de la Ley 1429 de 2010 ni en los mencionados en el artículo 6 del Decreto 545 de 2011.</li> </ol>
--	--

Figura 86. Imagen beneficio Ley 1429.

**Oportunidad de mejora.** Alguna entidad debería promocionar los diferentes beneficios otorgados por diversas leyes y actividades pro-formalización garantizando que estos sean aprovechados en la práctica por los emprendedores o de los informales en proceso de formalización. Por ejemplo, los de descuento de registro, de créditos de fomento, de garantías, etc., si los hubiere. Por supuesto, se debe garantizar que no solo se diseñan los productos, sino que estos funcionan y pueden ser utilizados.

Por otro lado, la identificación de los conflictos de interés debe ser parte del proceso de diseño de la política y, en este caso, de acuerdo con algunos entrevistados, se presenta un

aparente conflicto de intereses cuando por un lado la ley elimina los costos de registro comercial, pero estos recursos hacen parte del presupuesto de funcionamiento de la entidad que está encargada de promoverlos. Lo anterior puede terminar en no promover el beneficio ni otorgarlo.

En la Figura 87 se presenta el registro de las actividades de entrada y permanencia asociadas al registro comercial. En el anexo 2 se encuentra registrado para cada actividad, de acuerdo con la metodología, la barrera o el facilitador identificado, la percepción del emprendedor, la decisión que toma y la oportunidad de mejora que se podría dar.

TRAMITES Y ACTIVIDADES			PROCESO (Norma ISO 9000)			
Fecha de trámite	Trámite realizado	Actividad	Proceso	Entradas (Requisitos)	Salidas (Resultado)	Rep
3/02/2017	1. Constitución de la sociedad	1. Solicitar información para formalizar el negocio	Solicitar un turno en la CCB y esperar a ser llamado	Cédulas de socios y representante legal	1. el abogado solicitó 1. definir tipo de sociedad y nombró los diferentes tipos, 2 constituir un documento con los aportes con huella y firma en notaria 2. El funcionario manifiesta que no puede asesorar en ese sentido y que lo mejor es contratar un contador. Pero podría ser una limitada 3. Entrega el formulario para diligenciar	
3/02/2017	1. Constitución de la sociedad	2. Definición del tipo de sociedad a constituir	Investigar en internet diferentes tipos y modelos, consultar con un contador conocido el mejor tipo de sociedad		Múltiples opciones de tipos de sociedad sin entender las desventajas o conveniencia	
5/03/2017	1. Constitución de la sociedad	3. Validación del nombre	Consulta en internet del nombre de la sociedad	Nombre deseado	validación de que no esta registrada ninguna sociedad con el nombre escogido	
5/03/2017	1. Constitución de la sociedad	4. Elaboración del documento de constitución	Bajar formato de Sas de internet y remplazar los datos de nombres, montos, gobierno de la sociedad, etc.	Haber definido el tipo de sociedad a constituir y la forma de gobierno	Constitución de una SAS con un formato descargado de internet pero con muchos reprocesos	
11/03/2017	1. Constitución de la sociedad	5. Autenticación de firmas y fotocopias	reunirse los socios en la Notaria para firmar	Cédulas de socios y representante legal	documento de constitución autenticado	
11/03/2017	1. Constitución de la sociedad	6. Constitución de la sociedad comercial	Funcionario revisa y toma firmas	1. cédulas 2. documento de constitución notariado 3. validación del nombre 4. Formulario Registro Único Empresarial y Social 5. formulario adicional de registro con otras entidades	Solicitud de Cambiar el documento a causa de igual valor en capital pagado y capital suscrito, esta vez manifiesta que no es necesario volver a la notaria	1
22/03/2017	1. Constitución de la sociedad	5. Autenticación de firmas y fotocopias	Corrección documento y recolección de firmas		Documento final de constitución	1
23/03/2017	1. Constitución de la sociedad	6. Registro y pago	Funcionario revisa y toma firmas	Formulario de matrícula de sociedades y pago	Cámara de comercio y NIT preliminar para registrar con la DIAN	1
23/03/2017	1. Constitución de la sociedad	7. Acogerse a los beneficios de la ley	Solicitar al asesor acogerse a los beneficios	ley 1429 publicados en la página web CCB para Microempresa <5 empleado s y activos < ley pymes	El asesor manifestó que todos los beneficios fueron derogados con la reforma tributaria	
23/03/2017	1. Constitución de la sociedad	8. Consultar la actividad CIU	Revisar la lista de la CCB		se registraron 3 sugeridos por el asesor (el 1o no correspondía a la actividad con la que se debían pagar imptos)	
23/03/2017	1. Constitución de la sociedad	9. Solicitar otras requisitos que toca cumplir	Preguntar al funcionario		El funcionario recomendó ir a la alcaldía de Chapinero a validar los trámites del aviso que se preguntó e ir a la DIAN a solicitar la forma digital	
11/04/2017	2. Matrícula del establecimiento	10. Generar la matrícula y pagar	Generar la matrícula en un pc de la CCB	pago de registro mercantil y pago de registro sociedad	Número de matrícula mercantil	
3/09/2017	3. Registro de libros	11. Registrar actas	registrar libro de registro de accionistas. Libro de actas de asamblea			
3/09/2017	3. Registro de libros	12. Registrar contabilidad		No es obligatorio		

Figura 87. Registro actividades de entrada a la formalización: registro CCB.

### **7.3.2 Proceso de registro tributario y pago.**

El trámite de formalización tributaria que incluye actividades de entrada y permanencia se resume en obtener (i) el Registro Único Tributario (RUT) con el Número de Identificación Tributaria (NIT) definitivo; (ii) la resolución de facturación; (iii) la liquidación; y (iv) el pago de impuestos.

#### **7.3.2.1 NIT definitivo.**

A pesar de que el trámite comienza en la CCB con un NIT preliminar al llenar el formulario «otras entidades», una de las principales observaciones son los largos tiempos de espera, por ejemplo de 3 a 2 semanas, para la cita de lograr el RUT definitivo y a pesar de tener cita hay que llegar a hacer fila y pedir turno. Se requieren muchas interacciones con la DIAN, pero contrasta con una actitud siempre amable de los funcionarios con el interés de dar solución definitiva. Sin embargo, no es suficiente, se requiere eliminar trámites innecesarios presencialmente.

#### **7.3.2.2 Resolución de facturación.**

Este trámite se hace a través del sitio web de la DIAN, al cual no se puede ingresar desde cualquier PC que no cuente con determinadas actualizaciones de *software*. La imposibilidad de acceder obligó a contratar un experto para lograr obtener la firma digital y bajar la resolución correspondiente demandando una gran cantidad de tiempo. En la decisión de emprendedor estuvo la posibilidad de salir a operar sin facturación oficial y esperar a otro momento, sin embargo, se logró realizar «con gran esfuerzo», en palabras del emprendedor.

#### **7.3.2.3 Liquidación y pago de impuestos.**

El punto más difícil es identificar qué impuestos se deben pagar de acuerdo con el tipo de comercio, lo que genera incertidumbre, agravada con la nueva reforma tributaria que demandó

---

horas tratando de entender qué impuestos aplican. No se encontró un manual que indicara por tipo de comercio qué impuestos se deben pagar y cuáles son sus respectivas bases de liquidación, la guía más cercana fue el calendario tributario que reflejó 4 impuestos. Inicialmente se hizo retención a un proveedor, pero posteriormente los proveedores no lo permitieron por el monto inferior de las compras que aplicaba en la regulación anterior.

La reforma tributaria recientemente implementó la autorretención en la fuente pero no hay claridad si se debe liquidar porque persistió la duda de si el comercio debería pagar renta a causa de la Ley 1429; adicional el emprendedor tomó la decisión de pagarla pero no hubo una respuesta si la base era descontando las ventas con tarjetas porque a estas el banco ya le había practicado la retención y solo debería sobre las ventas en efectivo o si era sobre el total de ventas. Finalmente el pago del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) debe liquidarse en una entidad diferente, pero no se requirió registrarse nuevamente en la Secretaría de Hacienda Distrital y el impuesto nacional al consumo (Impoconsumo) que fue el más fácil de liquidar, imprimir formulario e ir al banco a pagar, a pesar del reproceso por impresión de la liquidación y no del definitivo.

En este proceso el emprendedor se vio enfrentado a la necesidad de contratar un tributarista o contador con experiencia en el tipo de establecimiento, pero frente a las cotizaciones de servicios que rondan alrededor del millón de pesos mensual y la crítica situación del flujo de caja demandado en los primeros meses por la nómina y la locación, el emprendedor decidió tomar el riesgo de investigar personalmente y hacerlo frente a una posibilidad de sanción por inexactitud.

Así como Cárdenas y Mejía (2007) concluyeron que el sistema tributario colombiano no solo es complejo, sino que además las elevadas tarifas hacen poco atractiva la formalización

empresarial, en este estudio se concluye que para un emprendedor de negocio pequeño, sin conocimiento del complejo sistema tributario y sin recursos para contratar otro asesor, ser responsable de liquidar y presentar cinco impuestos (Impoconsumo, retención en la fuente, autorretención en la fuente, ICA, renta), representa una alta incertidumbre sobre la forma correcta, una gran demanda de tiempo después de operacionalizar y sistematizar el proceso (aproximadamente 9 horas por mes en preparación, liquidación y pago, Figura 87) y una enorme presión sobre su flujo de caja que lo puede llevar a salir del negocio según la etapa del ciclo en la que se encuentre.

**Oportunidad de mejora.** Se hace evidente la necesidad de consolidar la liquidación y el pago de todos los impuestos en una sola actividad, cuyas bases y periodos coincidan y que tengan en cuenta el ciclo de vida del comercio y el principio de progresividad. Así como se puede pensar en un formulario único que representa la hoja de vida del comercio, se podría hablar de una central de información en la que el emprendedor registra sus ingresos y el sistema liquida los diferentes tributos y distribuye a las diferentes entidades, como la planilla única para el pago de los aportes de nómina.

Pensando en esto, seguramente el Gobierno implementó en la reciente reforma tributaria el Monotributo como un nuevo impuesto que reemplaza los anteriores, pero con alcance solo a personas naturales con comercio al por menor, peluquerías y salones de belleza con ingresos menores a 3500 VUT y locales menores a 50 m<sup>2</sup> (Ley 1819 de 2016, título VIII). Sin embargo, la expectativa de los expertos tributaristas, capturada en la entrevista, sobre la acogida de esta propuesta, es muy baja por la cantidad de restricciones y los pocos incentivos para su adopción. Hay que esperar los primeros resultados oficiales a ver si es una línea a seguir en las próximas

políticas públicas o solo un desacierto de interés tributario, por ignorar la esencia de cómo este modelo opera en los otros países, según el experto, y por otro lado el limitado alcance.

En la Figura 88 y a continuación se presenta el registro de las actividades de entrada y permanencia asociadas al registro tributario y pago.

TRAMITES Y ACTIVIDADES			PROCESO (Norma ISO 9000)			
Fecha de trámite	Trámite realizado	Actividad	Proceso	Entradas (Requisitos)	Salidas (Resultado)	Re p
10/04/2017	4. Registro Tributario	1. Inscripción RUT persona jurídica	1. Llamar a la Dian para solicitar información 2. Entrar a la página y solicitar la cita	CC	recepción de mail confirmando la cita para 2 semanas en la 170, para el sector mas cercano estaba a 3 semanas la cita	
20/04/2017	4. Registro Tributario	1. Inscripción RUT persona jurídica	pedir turno a pesar de la cita	CC	1. Habilitación en la página DIAN el usuario del representante legal 2. RUT con NIT definitivo	
20/04/2017	4. Registro Tributario	2. Solicitud de firma digital ante la DIAN	entrar a página y cambiar claves	usuario y PC con sistema actualizado	Firma digital (usuario y clave)	
9/05/2017	4. Registro Tributario	3. Solicitud de resolución de facturación	Indicaciones de como entrar a la página		Resolución de la numeración de la facturación PDF	
9/05/2017	4. Registro Tributario	4. Investigar que impuestos se deben pagar	1. Revisar el calendario tributario 2. Investigar en internet , en varias páginas sobre los impuestos aplicables al negocio		No hay un lugar donde se encuentren por tipo de establecimiento los impuestos que se deben pagar	
20/06/2017	5. Pago de impuestos	5. pagar auto retención decreto nuevo reforma financiera	Acceder a la página a autoliquidar	clave y usuario	No se pudo ingresar a la página con el usuario asignado y solicitaron presentarse en las oficinas de la DIAN	1
20/06/2017	5. Pago de impuestos	5. pagar auto retención decreto nuevo reforma financiera	Solucionar problema de acceso		acompañamiento a diligenciar el formulario	
20/06/2017	5. Pago de impuestos	5. pagar auto retención decreto nuevo reforma financiera	determinar la base sobre la que se debía pagar y liquidar impuesto	Valor de las ventas	No se solucionó el interrogante sobre cual base se debía pagar el impuesto	
20/06/2017	5. Pago de impuestos	5. pagar auto retención decreto nuevo reforma financiera	Pagar		imprimir, ir al banco donde no recibieron el formulario de la firma digital y devolverse a imprimir el formulario de pago	
20/06/2017	5. Pago de impuestos	6. Pagar impoconsumo	acceder a la página e ingresar valores para liquidar impuesto	Valor recaudado de Impoconsumo	Formulario para pago	
20/06/2017	5. Pago de impuestos	6. Pagar impoconsumo	Imprimir formulario e ir al banco	Formulario impreso con firma digital y formulario de pago	sello banco	
20/06/2017	5. Pago de impuestos	7. Pagar ICA	acceder a la página e ingresar valores para liquidar impuesto	Valor de las ventas	Formulario para pago	
20/06/2017	5. Pago de impuestos	7. Pagar ICA	Fila en el banco	Formulario impreso	sello banco	

Figura 88. Registro actividades de formalización tributaria: DIAN.

### **7.3.3 Proceso de registro laboral.**

El proceso de formalizar la nómina, luego del proceso normal de entrevistas y selección, implica 1) la elaboración de los respectivos contratos bajo la regulación vigente, 2) la inscripción de la empresa y los empleados a las diferentes entidades de seguridad social, 3) la liquidación de nómina con todas las prestaciones de acuerdo a la normatividad y realización de provisiones y 4) finalmente el pago de aportes.

#### ***7.3.3.1 Elaboración de contratos.***

Dado el nivel de conocimiento que se requiere para garantizar que los contratos cumplen los requerimientos de la regulación vigente (tipos de contrato y duración, periodo de prueba, cargo, obligaciones, criterios de terminación, jornada, remuneración, confidencialidad, manejo de datos, etc.), y frente al riesgo de bajar el formato de internet sin lo necesario, el emprendedor necesitó apoyarse en un experto laboral para la elaboración de los contratos cuyo costo fue 700.000 pesos como la oferta más económica recibida. Sin embargo, en la práctica muchos comercios del mundo informal o formal realizan acuerdos verbales beneficiosos temporalmente para empleados y trabajadores sin necesidad de acceder a los costos de la formalización.

Como **oportunidad de mejora** se puede sugerir que el Ministerio del Trabajo cuelgue en su sitio web borradores actualizados para los diferentes tipos de contrato como una ayuda al emprendedor de comercio pequeño para realizar las contrataciones de acuerdo con la ley sin la necesidad de incurrir en costos por consultorías y extender la calculadora laboral que hoy tiene para liquidaciones al resto de prestaciones y reservas que se deben realizar.

#### ***7.3.3.2 Inscripción a la seguridad social***

Para registrar la empresa y cuatro empleados fue necesario visitar físicamente siete entidades diferentes: una ARL, dos entidades de salud, tres de pensión y una caja de



compensación a la que se visitó cuatro veces a la fecha de corte del acompañamiento; y diligenciar un número mayor de formularios casi con la misma información, porque se debe registrar la empresa y los empleados por aparte más adjuntar certificados y extrajuicio. Solo una entidad de salud visitó al emprendedor al negocio.

En concordancia con la percepción de los empresarios del estudio de Santa María y Rozo (2009), este paso de formalizar a los empleados al afiliarlos a seguridad social y pensiones es el más costoso y engorroso.

**Oportunidad de mejora.** El diligenciamiento del formulario único para cada nuevo negocio, y su información debería estar en un banco de datos al que todas las entidades privadas accedan para obtener la información y puedan realizarse las actividades de registro de nómina sin diligenciar formularios repetitivamente ni estar el emprendedor obligado a visitar las entidades. Esta actividad podría reducir las 28 horas que se utilizaron para adelantar el registro en nuestro caso de estudio y significaría una reducción de presupuesto importante de atención al público en las entidades privadas, por solo acceder en línea a la información.

### ***7.3.3.3 Liquidación de nómina, realización de provisiones y pago.***

El proceso de liquidación implica cierto conocimiento y práctica en el manejo de los conceptos que se ilustran en la Figura 89, que incluye identificar las bases de liquidación en las diferentes normativas de liquidación de horas extras, auxilio de transporte, dotación, aportes a la seguridad social en salud, pensión, ARL y caja de compensación; y parafiscales en Sena e ICBF; y las respectivas provisiones en prestaciones sociales de prima, cesantías, intereses de cesantías y vacaciones. Estos 14 conceptos, incluyendo los días laborados, requieren la consulta de tres normas diferentes que indican bases diferentes, todos requieren la inclusión del valor de horas extra dentro de la base, otras auxilio de transporte, mientras la de vacaciones no. Hay que tener el

conocimiento de que el artículo 65 de la Ley 1819 de diciembre 29 de 2016 exonera a las microempresas a pagar salud y parafiscales para empleados que ganen menos de diez SMMLV, pero que en su remplazo el Decreto 2201 del 30 de diciembre de 2016 implementó la autorretención en la fuente.

La planilla única es una gran ventaja en la liquidación de los valores, sin embargo hay que tener la liquidación de los valores base de acuerdo con los siete tipos de horas extra, tal como se ilustra en la Figura 95 y la planilla solo liquida los valores de aportes a la seguridad social pero no las prestaciones sociales. Por su parte el pago tiene la ventaja de ser único y en línea, pero implica costos bancarios y tributarios adicionales.

Para nuestro caso de estudio la información disponible no fue suficiente para evitar errores en la primera liquidación, que luego se corrigieron a través de una consultoría especializada que finalmente en el emprendedor se vio obligado a contratar y la ARL liquidó y continúa liquidando al final de este acompañamiento un valor superior de riesgo al que corresponde la categoría, lo que implica un pago mayor al valor definido por la ley, que según la ARL no se reintegrará.

**Oportunidad de mejora.** Definitivamente, el paso a la formalización debe estar acompañado de las herramientas para hacerlo. Someter al emprendedor una cantidad de normas que debe cumplir sin el modelo y el acompañamiento para lograrlo es asegurar que cometa errores o que aplase las decisiones de hacerlo hasta que algo suceda. El diseño de un modelo de liquidación de nómina en la nube, atada al Banco de Datos y la Planilla Única, sería una herramienta fundamental de apoyo y al mismo tiempo un control sobre la actividad. Sin embargo, el tamaño de la carga prestacional en las primeras etapas del ciclo del negocio resulta

ser fundamental en la supervivencia de este frente a la capacidad de la generación de caja y frente a diferentes alternativas en el mercado.

En la Figura 89 se presenta el registro de las actividades de entrada y permanencia asociadas a la formalización laboral.

TRAMITES Y ACTIVIDADES			PROCESO (Norma ISO 9000)				FUE	TRAMITE			
Fecha de trámite	Trámite realizado	Actividad	Proceso	Entradas (Requisitos)	Salidas (Resultado)	Re p	Info pre	Tipo ent	Entid al	Canal Ent	Calid ac
4/05/2018	6. Elaboración de contratos laborales	Realizar contratos formales para todos los empleados	Contratar asesor laboral para garantizar que los contratos cumplieran las condiciones exigidas por ley	formato de contrato	contratos incluyendo periodo de prueba, obligaciones, confidencialidad, remuneración, extras, manejo de datos, etc		inter net	PRIV ADOS	Nego cio	Nego cio	4
4/05/2018	7. Registro seguridad social	1. Investigar los procedimientos de formalización	Investigar en diferentes páginas los pasos a seguir		Necesidad de contratar al asesor laboral para hacer las diligencias		inter net	PRIV ADOS	Nego cio	Nego cio	
4/05/2018	7. Registro seguridad social	2. Registro en ARL	1. presentación en oficina	1. RUT y número cc	Carnet ARL a los 15 días x envió físico		aseso r	Priva dos	Sura c86	Sitio	5
13/05/2017	7. Registro seguridad social	3. Inscripción a salud	Un representante visitó el sitio	1. Formulario 2. RUT y cc 3. registro hijos	Correo de confirmación		aseso r	Priva dos	Salud total	nego cio	5
18/05/2017	7. Registro seguridad social	3. Inscripción a salud	1. descarga de formularios de la página 2. presentación en oficina	1. Formulario 2. RUT y cc 3. registro hijos	copía de formulario con número de radicación. No llegaron carnets		aseso r	Priva dos	Famis anar	Sitio	4
18/05/2017	7. Registro seguridad social	3. Inscripción a salud	Presentación en oficina	1. Formulario 2. RUT y cc 3. registro hijos	copía de formulario con número de radicación. No llegaron carnets		aseso r	Priva dos	Alian salud c165	Sitio	4
19/05/2017	7. Registro seguridad social	4. Registro en Pensión	Presentación en oficina	Diligenciamiento de formulario	copía de formulario con número de radicación		aseso r	Priva dos	Colpe nsion es	Sitio	4
22/05/2017	7. Registro seguridad social	4. Registro en Pensión	Presentación en oficina	Diligenciamiento de formulario	copía de formulario con número de radicación		aseso r	Priva dos	Porve nir	Sitio	4
23/05/2017	7. Registro seguridad social	4. Registro en Pensión	Presentación en oficina	Diligenciamiento de formulario	copía de formulario con número de radicación		aseso r	Priva dos	prote cción	Sitio	4
15/05/2017	7. Registro seguridad social	5. Registro de caja compensación	1. enviar mail de solicitud de afiliación de la empresa	adjuntar RUT	se afilió la empresa pero los empeados solo pueden afiliarse hasta despues de pagar riesgos profesionales		aseso r	Priva dos	Comp ensar	Sitio	4
1/08/2017	7. Registro seguridad social	5. Registro de caja compensación	Registrar a los empleados	1. Formato de inscripción 2. RUT y cc 3. 1er pago de seguridad 4. registro nacimiento y declaración juramentada	Radicado de formularios y al mes carnets de los empleados x correo		aseso r	Priva dos	Comp ensar	Sitio	5
8/08/2017	7. Registro seguridad social	5. Registro de caja compensación	Inscripción del empleado para subsidio de hijos	datos de conyugue de trabajador	Inscripción del empleado para subsidio de hijos	1	aseso r	Priva dos	Comp ensar	Sitio	3
3/09/2017	7. Registro seguridad social	5. Registro de caja compensación	Inscripción del empleado para subsidio de hijos	Certificación de trabajo de esposa de colaborador que no recibe subsidio	Registro del empleado para subsidio de hijos	1	aseso r	Priva dos	Comp ensar	Sitio	4
12/05/2017	8. Pago de aportes	Inscripción para pago de aportes en línea	creación de usuarios y asignación de claves en línea	NIT	2 contraseñas y usuarios para tesorería y nómina		aseso r	Oficia l	aport es en línea	web	5
12/05/2017	8. Pago de aportes	1. Liquidación y pago de parafiscales	Entrar a página y liquidar por interfaz tesorería	1. liquidación de valores de nómina	formularios para bajar, imprimir y pagar x PSE Error por no cambio del salario cada mes		aseso r	Oficia l	aport es en línea	web	3
12/05/2017	8. Pago de aportes	2. Liquidación y provisión de prestaciones	usar el modelo entregado por el asesor	calculo de días y valor a provisionar por prima, vacaciones, cesantias e intereses	1. errores en los cálculos y difíciles cambios por complejidad en cálculos		aseso r	PRIV ADOS	Nego cio	Nego cio	
8/08/2017	8. Pago de aportes	3. Corrección de cifras	Corrección	Valor liquidado de corrección	entrar al módulo de nómina cada mes y cambiar el salario según horas extras		Inter net	Oficia l	aport es en línea	web	4

Figura 89. Registro actividades de formalización laboral.

### 7.3.4 Proceso de formalización de producto

No hay un indicativo en la CCB u otro sitio web donde se indiquen los pasos que se deben realizar para hacer la formalización de producto de acuerdo con el sector que corresponda, los documentos que se deben obtener y en qué entidades con sus requisitos. Por el contrario, tal como se describió la experiencia en el numeral 7.3.1 donde para tres trámites se envió al emprendedor a los lugares equivocados, hay una desinformación que resulta en pérdida de tiempo y reprocesos y lleva a los emprendedores a aplazar las decisiones de realizar los trámites. Esta fue la decisión temporal del caso de estudio, pero ante la insistencia del acompañamiento del investigador para este ejercicio, se adelantaron los trámites faltantes.

En el entendimiento actual, un restaurante requiere tener estudio de suelo, permiso de Bomberos, concepto sanitario, pago de Sayco y registro de marca —como deseable, pero no obligatorio—. Estos cinco trámites se realizan ante entidades diferentes con diligenciamiento de formularios, visitas a las oficinas, procesos largos y reiterativos, con un promedio de cinco interacciones por trámite, incluyendo visitas al establecimiento.

**Oportunidad de mejora.** El diligenciamiento del Formulario Único para cada nuevo negocio; este debería estar en un banco de datos al que todas las entidades públicas accedan para obtener la información y puedan realizarse las actividades de registro de nómina sin diligenciar formularios repetitivamente ni estar el emprendedor obligado a visitar las entidades. Esta actividad podría reducir las 34 horas efectivas que se utilizaron para adelantar las solicitudes en nuestro caso de estudio y significaría una reducción de presupuesto importante de atención al público en las entidades, por solo acceder en línea a la información. Adicionalmente, podría acortar los largos tiempos de espera, donde, como ya se mencionó antes, ningún certificado de estos ha sido otorgado de manera definitiva.

TRAMITES Y ACTIVIDADES			PROCESO (Norma ISO 9000)				FUENTE INFO				TRAMITE			
Fecha de trámite	Trámite realizar	Actividad	Proceso	Entradas (Requisitos)	Salidas (Resultado)	Re p	Info	Canal	Calid	Tipo	Entid	Canal	Calid	
							pre	Inf	ac	ent	ai	Ent	ac	
3/09/2017	9. Registro de marca	Validar nombre					CCB	web		Oficia	SIC	Sitio		
3/09/2017	9. Registro de marca	Registrar nombre			Marca registrada sin realizar		SIC	web		Oficia	SIC	Sitio		
6/04/2017	11. Permiso de bomberos	1. Consecución de información y trámite	Busqueda en página web		Información de asistir a un CADE		Bomb	web	1	Oficia	Bomb	web		
18/04/2017	11. Permiso de bomberos	2. visita al CADE de la 30	Visita Cade calle 30		Instrucciones de ir a Bomberos cerca al terminal		inter	net		Oficia	Cade	Sitio	4	
18/04/2017	11. Permiso de bomberos	3. llamar a Bomberos			solicitud de atender personalmente	1	inter	net		Oficia	Bomb	call	4	
20/04/2017	11. Permiso de bomberos	4. Realizar pago en oficina bancaria		NIT	consignación		Bomb			Priva	Banc	Sitio	4	
20/04/2017	11. Permiso de bomberos	5. Acudir a Bomberos	Registro y solicitud de visita a Bomberos terminal	Consignación	expectativa de visita de bomberos		Bomb			Oficia	Bomb	Sitio	4	
30/04/2017	11. Permiso de bomberos	6. Adecuación del sitio	Visita y cotización a proveedores	requerimientos necesarios	1. Plan de emergencia y contingencia 2. compra extintores 3. luz auxiliar 4. botiquín 5. ornamentación para Rejillas ventilación		inter	net		PRIV	Nego	Nego		
19/05/2017	11. Permiso de bomberos	7. Visita de BOMBEROS	Recibir visita	requerimientos adicionales	1. Cubrir cables, alarma de humo y cambiar letreros de señalización	1				Oficia	Bomb	Nego	4	
19/05/2017	11. Permiso de bomberos	8. Implementación de sistemas adicionales			Pendiente resultado oficial					Oficia	Bomb			
3/09/2017	11. Permiso de bomberos	9. llamar a Bomberos para certificado			Certificado de Bomberos pendiente					Oficia	Bomb	Call	4	
10/03/2017	12. Certificación uso de suelo	Validar espacio para uso comercial			Certificado de uso de suelo ya existe					Oficia				
4/08/2017	14. Permiso de Sayco y Acinpro	Llamar para conseguir información			Solicitud de acercarse personalmente		inter			Oficia	Sayco	Call	3	
10/08/2017	14. Permiso de Sayco y Acinpro	Visitar Sayco		Camara de comercio	Entrega de certificado de solicitud de visita con fecha de vencimiento de 2 meses en Iso cuales se debe volver al sitio si no han realizado la visita		Sayco			Oficia	Sayco	Sitio	3	
30/08/2017	14. Permiso de Sayco y Acinpro	Recibi visita	Inspección física del sitio y diligenciamiento formulario	formulario diligenciado con área, dispositivos electrónicos, capaciad personas,	15 días de plazo para acercarse a la oficina que el liquiden el valor y pagar		Sayco	Nego		Oficia	Sayco	Nego	3	
3/09/2017	14. Permiso de Sayco y Acinpro	Liquidación de valor y pago	ir a Sayco, obtener recibo de pago y acercarse al banco	formulario diligenciado	Liquidación para pago		Sayco	Nego		Oficia	Sayco	Nego	3	
3/09/2017	14. Permiso de Sayco y Acinpro	Reclamar certificado	Llamar y atender		Certificado de SAYCO		Sayco			Oficia	Sayco	Nego	3	

Figura 90. Registro de actividades de formalización de producto.

En la Figura 90 se presenta el registro de las actividades de entrada y permanencia asociadas a la formalización de producto, sin incluir el concepto sanitario. Este requiere otro tipo de especialización en las normas Decreto 3075 de 1999 y Resolución 2674 de 2013 que son las que rigen las características que se deben cumplir desde el momento del montaje del negocio, por lo tanto su cumplimiento requiere tiempo de estudio, bastante interpretación, pero sobre todo un costo adicional a las instalaciones básicas, que para nuestro caso de estudio fueron 8,4 millones, como se describirá en el capítulo de costos. La decisión de acogerse a 100 % de la normatividad depende del presupuesto inicial de inversión con el que se comience.

En la solicitud del concepto a Salud Capital, esta entidad respondió a los ocho días manifestando que la visita se realiza a establecimientos abiertos y que debe cumplir el código sanitario de la Ley 9 de 1979. Sin embargo, esta ley es la reglamentación macro de las medidas sanitarias de todas las industrias, por lo tanto su especificidad es muy baja a la hora de ponerla en práctica. Acogerse a esta ley no habría sido suficiente ante la visita —a pesar de que el experto hizo las recomendaciones del decreto correspondiente—, pues la Secretaria de Salud emitió un Concepto aceptable, pero con acciones como cambiar uniones del piso-pared a redondeadas e implementar un accionador del lavado de pedal según la última actualización de la norma, lo que implicará una inversión de 700.000 pesos adicionales según estimados preliminares y que deberá implementarse hasta que el flujo de caja lo permita.

Posterior a la finalización de este acompañamiento, llegó al emprendedor un nuevo requerimiento de la Dirección de Control Ambiental-Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual, por parte de la Alcaldía local, que realizó una visita de verificación en septiembre de 2017 y no emitió ningún informe ni evidencia de la medición que indique incumplimiento de alguna norma en su momento, pero exige posteriormente apegarse a la Resolución 2153 en el capítulo 6 e incluir dispositivos de control de emisiones, a pesar de que no se requiere un permiso. A consideración del emprendedor la exigencia es costosa y excesiva dado el bajo nivel de producción diaria actual y que no es evidente el incumplimiento, ni clara la obligatoriedad en ninguna norma.

A pesar de que el cumplimiento sanitario es fundamental para garantizar la calidad de los alimentos, en algunos casos como el de estudio quizás es exagerado exigir 100 % de las normas, que no tienen claramente su alcance definido, a quienes formalmente se reportan con intención

---

de cumplirla, frente a un gran universo de informales que no la conocen y de formales que no la aplican.

En la Figura 91 se presenta el registro de las actividades de entrada y permanencia asociadas a la formalización de producto, exclusivamente para el concepto sanitario.

TRAMITES Y ACTIVIDADES			PROCESO (Norma ISO 9000)				FUE	TRAMITE			
Fecha de trámite	Trámite realizar	Actividad	Proceso	Entradas (Requisitos)	Salidas (Resultado)	Re p	Info pre	Tipo ent	Entid at	Canal Ent	Calid at
17/03/2017	13, Cumplimiento sanitario	3. personal: curso de manipulación de alimentos	Curso de decreto 3075/99 y resol 2674/13	cédulas de ciudadanía	Carnet para manipuladores		resol 2674/13	Privados	Foma n calle 76	Sitio	
4/05/2017	13, Cumplimiento sanitario	3. personal: Exámenes médicos especializados para manipulación de alimentos	realizar exámenes medicina ocupacional, coprológico, frotis de uñas y frotis de garganta	enviar empleados al laboratorio, en ayunas	Concepto de aptitud de los empleados para manipulación de alimentos		resol 2674/13	Privados	Zona médica park way	Sitio	
11/05/2017	13, Cumplimiento sanitario	3. Personal: dotaciones	Elaboración con 3o	entrega de dotación 3 veces año	pantalones, camisas, zapatos, delantales		resol 2674/13	Privados	Prov dotación		
11/05/2017	13, Cumplimiento sanitario	3. Personal: capacitaciones	inscripción y pago de cursos	Programa de capacitación anual	10 horas año por persona mínimo		resol 2674/13	PRIVADOS	Nego cio	Nego cio	
15/03/2017	13, Cumplimiento sanitario	1. Edificación e instalaciones	Búsqueda del local en buenas condiciones y acondicionamiento a la norma	Localización y diseño	cambio de piso e instalaciones sanitarias para asegurar condiciones de salubridad		resol 2674/13	PRIVADOS	Nego cio	Nego cio	
15/03/2017	13, Cumplimiento sanitario	1. Edificación e instalaciones	Requerimiento de elementos de la norma	Condiciones de pisos y paredes	1. Pintura lavable, 2 pared cocina en acero		resol 2674/13	PRIVADOS	Nego cio	Nego cio	
15/03/2017	13, Cumplimiento sanitario	1. Edificación e instalaciones	Requerimiento de elementos de la norma	Techos, iluminación y ventilación	1. Extractor con silenciador 2. Lámpara con protección		resol 2674/13	PRIVADOS	Nego cio	Nego cio	
15/03/2017	13, Cumplimiento sanitario	2. Equipos y utensilios	selección proveedores certificados	condiciones de refrigeración	Todo en acero inoxidable y jabones especiales desinfección		resol 2674/13	PRIVADOS	Nego cio	Nego cio	
23/05/2017	13, Cumplimiento sanitario	5. saneamiento	ya había tanque y limpieza cada seis meses	Tanque de reserva y limpieza	Certificado de limpieza y suministro y calidad de agua potable		resol 2674/13	PRIVADOS	Nego cio	Nego cio	
23/05/2017	13, Cumplimiento sanitario	5. saneamiento	Control de plagas y desinfección ambiental	contratación a 3o especializado	Cumplimiento de la regulación		inter net	PRIVADOS	Nego cio	Nego cio	
23/05/2017	13, Cumplimiento sanitario	5. saneamiento	Contenedores con colores y bolsas	Residuos líquidos sólidos	Cumplimiento de la regulación		resol 2674/13	PRIVADOS	Nego cio	Nego cio	
23/05/2017	13, Cumplimiento sanitario	5. saneamiento	limpieza, desinfección, control de plagas, residuos y agua potable	Plan de saneamiento	Plan de actividades		resol 2674/13	PRIVADOS	Nego cio	Nego cio	
3/06/2017	13, Cumplimiento sanitario	2. Equipos y utensilios	Instalación trampa de grasas y porta comandas		Certificación trampa de grasa resol 2154/2012		resol 2674/13	PRIVADOS	Nego cio	Nego cio	
3/06/2017	13, Cumplimiento sanitario	4. requisitos higiénicos	estanterías de materiales aceptados, termómetros para el alimento,	Estantería, temperaturas,	Control de procesos e inocuidad de alimentos y evitar plagas		resol 2674/13	PRIVADOS	Nego cio	Nego cio	
18/04/2017	13, Cumplimiento sanitario	6. Solicitar concepto sanitario	visita la hospital de Chapinero		visita fallida porque no era el trámite		inter net	Privados	Hospital	sitio	
19/04/2017	13, Cumplimiento sanitario	6. Solicitar concepto sanitario	envío de correo a subrednorte@saludcapital.gov.co para pedir visita		carta de respuesta 27/4 diciendo que la visita se realiza a establecimientos abiertos y que debe cumplir código sanitario ley 9/1979		inter net	Oficial	salud capital	web	3
4/08/2017	13, Cumplimiento sanitario	7. Atender visita Secretaria de Salud	Proceso de inspección en sitio		1. Concepto aceptable pero con acciones 1. Cambiar uniones del piso y pared a redondeadas 2. accionador lavado no manual		llamada	Oficial de salud	Secretaria de salud	Nego cio	4
3/09/2017	13, Cumplimiento sanitario	8. Obtener certificado sanitario	Reclamar certificado		Certificado sanitario		llamada	Oficial de salud	Secretaria de salud	Nego cio	4

Figura 91. Registro actividades de formalización de producto. Concepto sanitario.



## 7.4 Costos de la formalización

### 7.4.1 Costos por tipo.

El costo total de la decisión de ser formal costó al emprendedor 35,5 millones de pesos, de los cuales 11,6 millones obedecen al cumplimiento de las normas sanitarias y 24,3 millones corresponden a la decisión de hacer las compras de la inversión con factura. Por otro lado, la decisión de mantenerse formal el año siguiente costará mínimo 6,3 millones, según los estimados preliminares.

Etiquetas de fila	Suma de C Trámite	Suma de C Tiempo	Suma de C Actividad propia	Suma de Costo total en pesos	Suma de Costo recurrente 2o año	%
<b>Entrada</b>	<b>1.179.000</b>	<b>755.528</b>	<b>25.270.326</b>	<b>\$ 27.204.854</b>	<b>868.475</b>	<b>77%</b>
1. Constitución de la sociedad	329.200	295.345	48.849	\$ 673.394	-	2%
2. Matrícula del establecimiento	83.000	19.909		\$ 102.909	-	0%
3. Registro de libros	51.800	0		\$ 51.800	51.800	0%
4. Registro Tributario	0	100.408	154.400	\$ 254.808	-	1%
6. Elaboración de contratos laborales		47.029	700.000	\$ 747.029	700.000	2%
7. Registro seguridad social	0	259.916	44.000	\$ 303.916	116.675	1%
8. Pago de aportes		32.921		\$ 32.921	-	0%
10. Sobrecosto impuestos en Montaje		0	24.323.077	\$ 24.323.077	-	68%
9. Registro de marca	715.000	0		\$ 715.000	-	2%
<b>Permanencia</b>		<b>105.660</b>		<b>\$ 105.660</b>	<b>1.671.093</b>	<b>0%</b>
5. Pago de impuestos		79.009		\$ 79.009	755.293	0%
8. Pago de aportes		26.650		\$ 26.650	319.800	0%
Renovación registro		0		\$ -	596.000	0%
<b>Producto</b>	<b>3.469.200</b>	<b>295.815</b>	<b>4.459.561</b>	<b>\$ 8.224.576</b>	<b>3.827.209</b>	<b>23%</b>
11. Permiso de bomberos	49.200	133.250	294.930	\$ 477.380	99.000	1%
12. Certificación uso de suelo		0		\$ -	-	0%
13. Cumplimiento sanitario	2.970.000	161.938	4.164.631	\$ 7.296.569	3.278.209	21%
14. Permiso de Sayco y Acinpro	450.000	627		\$ 450.627	450.000	1%
<b>Total general</b>	<b>4.648.200</b>	<b>1.157.003</b>	<b>29.729.887</b>	<b>\$ 35.535.090</b>	<b>6.366.778</b>	<b>100%</b>
%	13%	3%	84%	100%		
Total sin sobrecosto de cumplimiento sanitario			25.565.256	28.238.521	3.088.569	
Total sin sobrecosto de cumplimiento sanitario ni sobrecosto de impuestos			1.242.179	3.915.444	3.088.569	

Figura 92. Costo en pesos por trámite y tipo de costo.

El sobrecosto de impuestos en montaje por 24 millones de pesos en los costos de entrada, (línea 10, Figura 92) corresponde al mayor valor pagado frente a la alternativa de proveedores en el mercado de proporcionar los bienes sin factura, lo cual gira en las diferentes propuestas alrededor del 30 % de descuento. La decisión de hacerlo a través de la vía formal implica este

mayor valor que repercute directamente sobre el flujo de caja del negocio. Este hallazgo confirma los resultados encontrados por Santa María y Rozo (2009), donde las prácticas de doble contabilidad y evasión del IVA son muy comunes y aceptadas por los empresarios formales.

El valor de cumplimiento sanitario por 7,2 millones en la formalización de producto, (línea 13, Figura 92) corresponde al mayor valor pagado por adquirir los elementos en cumplimiento de la norma como el extractor, el atrapa grasas, la pared de acero inoxidable en la cocina y las demás de la norma, Resolución 2154 de 2012. No incluye los costos del último requerimiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente) que va a ser imposible de cumplir.

Los costos recurrentes para el segundo año corresponden al valor estimado del cumplimiento de la norma tanto en tiempo como en trámite como las fumigaciones periódicas exigidas, los lavados de tanque trimestrales en el cumplimiento sanitario y el tiempo y el monto estimado en asesorías especializadas mínimas como los servicios de un contador, pero no incluye el monto de los impuestos ni los aportes como tal.

## 7.4.2 Costos por entidad.

Etiquetas de fila	Suma de C Trámite	Suma de C Tiempo	Suma de C Actividad propia	Suma de Costo total en pesos	Suma de Costo recurrente 2o año	% costo total
<b>Entrada</b>	<b>1.179.000</b>	<b>755.528</b>	<b>25.270.326</b>	<b>27.204.854</b>	<b>868.475</b>	<b>77%</b>
Aliansalud c165		38.564	4.400	42.964	42.964	0%
CCB	464.000	182.631	0	646.631	51.800	2%
Colpensiones		21.947	4.400	26.347	26.347	0%
Compensar		70.858	17.600	88.458	31.991	0%
DIAN	0	100.408	154.400	254.808	0	1%
Famisanar	0	39.191	4.400	43.591	0	0%
Negocio	0	178.712	25.023.077	25.201.789	700.000	71%
Notaria 37	0	38.564	48.849	87.413	0	0%
Porvenir		22.731	4.400	27.131	0	0%
protección		18.028	4.400	22.428	0	0%
Salud total		0		0	0	0%
SIC	715.000	0		715.000	0	2%
Sura c86		10.974	4.400	15.374	15.374	0%
aportes en línea		32.921		32.921	0	0%
<b>Permanencia</b>		<b>105.660</b>		<b>105.660</b>	<b>1.671.093</b>	<b>0%</b>
Banco		14.736		14.736	176.831	0%
CCB		0		0	596.000	0%
DIAN		52.516		52.516	507.918	0%
Negocio		14.109		14.109	169.306	0%
SHD		11.757		11.757	70.544	0%
aportes en línea		12.541		12.541	150.494	0%
<b>Producto</b>	<b>3.469.200</b>	<b>295.815</b>	<b>4.459.561</b>	<b>8.224.576</b>	<b>3.827.209</b>	<b>23%</b>
Banco	49.200	6.271		55.471	49.000	0%
Bomberos		50.165	72.400	122.565	0	0%
Cade		11.757		11.757	0	0%
Foman calle 76	112.000	51.732	0	163.732	163.732	0%
Hospital		7.054		7.054	0	0%
Negocio	280.000	112.087	4.387.161	4.779.248	1.267.665	13%
saludcapital		1.254		1.254	0	0%
Sayco	450.000	627		450.627	450.000	1%
Secretaría de salud	700.000	36.056		736.056	0	2%
Zonamédica parkway	330.000	18.812	0	348.812	348.812	1%
(en blanco)		0		0	0	0%
Prov dotación	1.548.000	0	0	1.548.000	1.548.000	4%
<b>Total general</b>	<b>4.648.200</b>	<b>1.157.003</b>	<b>29.729.887</b>	<b>35.535.090</b>	<b>6.366.778</b>	<b>100%</b>
<b>Total sin categoría NEGOCIO (impuestos y sanitarios)</b>				<b>6.124.852</b>		

Figura 93. Costo en pesos por ENTIDAD y tipo de costo.

Restando los costos de la categoría de Negocio que corresponden al sobre costo en impuestos y requerimientos sanitarios pagados a proveedores, el costo de trámites —incluyendo el costo del tiempo de la decisión de ser formal— es de 6,1 millones de pesos.

Los costos pagados a las entidades solo corresponden a los trámites ordinarios y el tiempo y no incluyen las liquidaciones a pagar por el concepto como impuestos, aportes, etc., que se analizan por concepto en los siguientes puntos.

### 7.4.3 Costos de formalización laboral.

El sobrecosto del salario base por efectos normativos es de 56,7 % en un modelo donde no se requieren horas extra y está compuesto en su mayoría por 23,8 % de las prestaciones sociales y 16,5 % de la seguridad social.

Concepto	% cotización base específica	Sobrecosto de salario Base \$mes	Sobrecosto de salario Base %	Liquidación	Regulación
<b>Nómina base</b>		<b>737.717</b>	<b>100,0%</b>	SMLV 2017= 737,717 mensual	decreto 2210 de 30 dic 2016
Horas extras		-	0,0%		
Auxilio transporte		83.140	11,3%	\$83,140 Para empleado con salario <2 SMLV	decreto 2210 de 30 dic 2016
Seguridad social y parafiscales	16,5%	121.886	16,5%		
Prestaciones sociales	21,8%	175.726	23,8%		
dotación		37.500	5,1%	Cada 4 meses: vestido y zapatos para < 2 SMLV	art 230 Código Sustantivo del Trabajo (CST)
<b>PERSONAL</b>		<b>1.155.969</b>	<b>156,7%</b>		
Salud	0,0%	-	0,0%	Exoneración 8.5% empleados <10SMLV	artículo 65/ ley 1819 de dic 29 de 2016
Pensión	12,0%	88.526	12,0%	Liquidado sobre BASICO + EXTRAS	
ARL	0,52%	3.851	0,52%	Liquidado sobre BASICO + EXTRAS	
SENA	0,0%	-	0,0%	Exoneración 2% empleados <10SMLV	artículo 65/ ley 1819 de dic 29 de 2016
ICBF	0,0%	-	0,0%	Exoneración 3% empleados <10SMLV	artículo 65/ ley 1819 de dic 29 de 2016
Caja compensación	4,0%	29.509	4,0%	Liquidado sobre BASICO + EXTRAS	
Seguridad social y parafiscales	16,5%	121.886	16,5%		
		0			
Prima	8,3%	68.377	9,3%	Liquidado sobre BASICO + EXTRAS + auxilio transporte	
Cesantías	8,3%	68.377	9,3%	Liquidado sobre BASICO + EXTRAS + auxilio transporte	
Interes Cesantías	1,0%	8.209	1,1%	Liquidado sobre BASICO + EXTRAS + auxilio transporte	
Vacaciones	4,2%	30.763	4,2%	Liquidado sobre BASICO + EXTRAS	
Prestaciones sociales	21,8%	175.726	23,8%		
<b>Salario con sobrecosto y GMF</b>		<b>1.160.593</b>	<b>157,3%</b>		

Figura 94. Costo y % de sobrecosto por concepto.

Así, para un salario mínimo de 737,717 pesos, sin adicionar horas extras, el emprendedor debe pagar 1.155.969 pesos sin incluir el impuesto de GMF. El resultado es un sobrecosto de 56,7 %.

Sin embargo, el comercio en general para lograr generar los ingresos que requiere para cubrir sus costos, labora más de las 8 horas diarias de la regulación y trabaja algunos dominicales y festivos, que para el caso del emprendimiento acompañado, abre al público al almuerzo y a la cena, en promedio 10 horas diarias, para tener la oportunidad de 2 rotaciones de su capacidad instalada. Así, la realidad en horas extras bajo el cumplimiento de la ley varía de acuerdo con los horarios de atención del comercio con diferentes recargos para diferentes momentos.

Tipo de hora EXTRA	Recargo	horas día	No días	horas mes empleado	Precio Hora	Costo mensual extras \$/empleado
Hora normal	0%				5.000	-
Extra diurna: superior a las 8 horas	25%	1	26	26	6.250	162.500
Extra Nocturna: entre 9pm y 6am	75%	1	26	26	8.750	227.500
Nocturna: depues de las 9pm dentro de las 8 horas	35%	0	0	0	6.750	-
Festiva y dominical	75%	6	2	12	8.750	105.000
Nocturna festiva: 75%+ 35%	110%	0	0	0	10.500	-
Extra dominical y festiva	75%	0	0	0	8.750	-
Extra Nocturna festiva: 75%+ 75%	150%	0	0	0	12.500	-
<b>TOTAL horas con recargo</b>		<b>2,13</b>		<b>64</b>	<b>7.734</b>	<b>495.000</b>
<b>TOTAL horas extras</b>		<b>1,73</b>		<b>52</b>		

Figura 95. Precios hora extra y demanda.

En este caso dos horas diarias extra, tope de la regulación y dos domingos al mes con rotación de empleados para una situación real y optimizada, resulta en un incremento de 67,1 % en la cotización a seguridad social y parafiscales, 61,5 % en prestaciones sociales, lo que representa un aumento del costo prestacional de 63,8 %, pasando de un valor liquidado de seguridad social y parafiscales más prestaciones de 297.612 pesos a 487.454 pesos.

Concepto	% cotización base específica	Sobrecosto de salario Base \$mes	Sobrecosto de salario Base %	Aumento x extras
<b>Nómina base</b>		<b>737.717</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,0%</b>
Horas extras		495.000	67,1%	
Auxilio transporte		83.140	11,3%	0,0%
Seguridad social y parafiscales	16,5%	203.670	27,6%	67,1%
Prestaciones sociales	21,8%	283.785	38,5%	61,5%
dotación		37.500	5,1%	0,0%
<b>PERSONAL</b>		<b>1.840.811</b>	<b>249,5%</b>	<b>59,2%</b>
Salud	0,0%	-	0,0%	0,0%
Pensión	12,0%	147.926	20,1%	67,1%
ARL	0,52%	6.435	0,87%	67,1%
SENA	0,0%	-	0,0%	0,0%
ICBF	0,0%	-	0,0%	0,0%
Caja compensación	4,0%	49.309	6,7%	67,1%
<b>Seguridad social y parafiscales</b>	<b>16,5%</b>	<b>203.670</b>	<b>27,6%</b>	<b>67,1%</b>
Prima	8,3%	109.611	14,9%	60,3%
Cesantias	8,3%	109.611	14,9%	60,3%
Interes Cesantias	1,0%	13.159	1,8%	60,3%
Vacaciones	4,2%	51.404	7,0%	67,1%
<b>Prestaciones sociales</b>	<b>21,8%</b>	<b>283.785</b>	<b>38,5%</b>	<b>61,5%</b>
<b>Salario con sobrecosto y GMF</b>		<b>1.848.174</b>	<b>250,5%</b>	<b>59,2%</b>
<b>Salario con sobrecosto y GMF SIN el valor EXTRAS</b>		<b>1.353.174</b>	<b>183,4%</b>	
Valor seguridad social, parafiscales y prestaciones		487.454		<b>63,8%</b>

Figura 96. Costo y porcentaje de sobrecosto por concepto con extras.

Entonces el costo de un salario mínimo pasa de 737.717 pesos a 1.353.174 pesos, sin el valor de las extras, pero con el efecto en la liquidación; incrementándose 83 % el sobrecosto laboral, según lo ilustrado en la Figura 96.

Dados estos altos sobrecostos de la regulación, no solo para el empleador sino para el empleado a quien también le aumentan los descuentos de seguridad y parafiscales, y de acuerdo con Loayza *et al.* (2005) y Arango, Misas y López (2006), quienes afirman que los sobrecostos laborales han profundizado la informalidad laboral; y Perry *et al.* (2007), quienes afirman que no solo reducen el número de empleos formales sino que crean incentivos para contratar informalmente; se encontraron modelos alternos a la regulación que benefician a ambos lados, como:

- El pago por días o por horas, donde muchos empleados no desean ser afiliados para no perder la afiliación al Sisbén, a pesar de que ya el Gobierno estableció que se cancelaba hasta el año de conseguir trabajo; otros empleados son beneficiarios en salud o poseen alguna clase de subsidio y consideran la cotización a pensión es un gasto indeseable en el momento presente, por otro el incremento de mano de obra inmigrante en el medio de un tiempo atrás, especialmente venezolana, conlleva a varios comercios a realizar acuerdos de beneficio mutuo y sustituir algunos beneficios de la ley por alimentación y otros acordados.
- La partición de los turnos, donde algunos comercios dividen el turno en cuatro horas a medio día y cuatro horas en la noche para reducir los costos de las horas extras y la carga prestacional, con cuatro horas de intervalo donde se deteriora la calidad de vida del empleado ya que es un lapso muy corto para desplazarse al hogar y regresar, más el costo de transporte, pero muy largo tiempo para esperar en algún otro lugar sin un

aprovechamiento específico, mientras llega nuevamente su hora de reingreso a las actividades laborales.

Entonces, a partir de los sobrecostos laborales excesivos que impulsan la informalidad y los modelos alternos que surgen en el modelo, entre ellos los dos mencionados anteriormente, se puede argumentar que existe una curva rendimientos marginales decrecientes en los beneficios de empleado y empleador en empresas pequeñas, a medida que aumentan los sobrecostos laborales y que lo deseable es alcanzar el punto de indiferencia donde acogerse a la regulación sea igual que los modelos alternativos de beneficio mutuo. ¿Cuál podría ser el punto de indiferencia frente a los modelos alternativos?

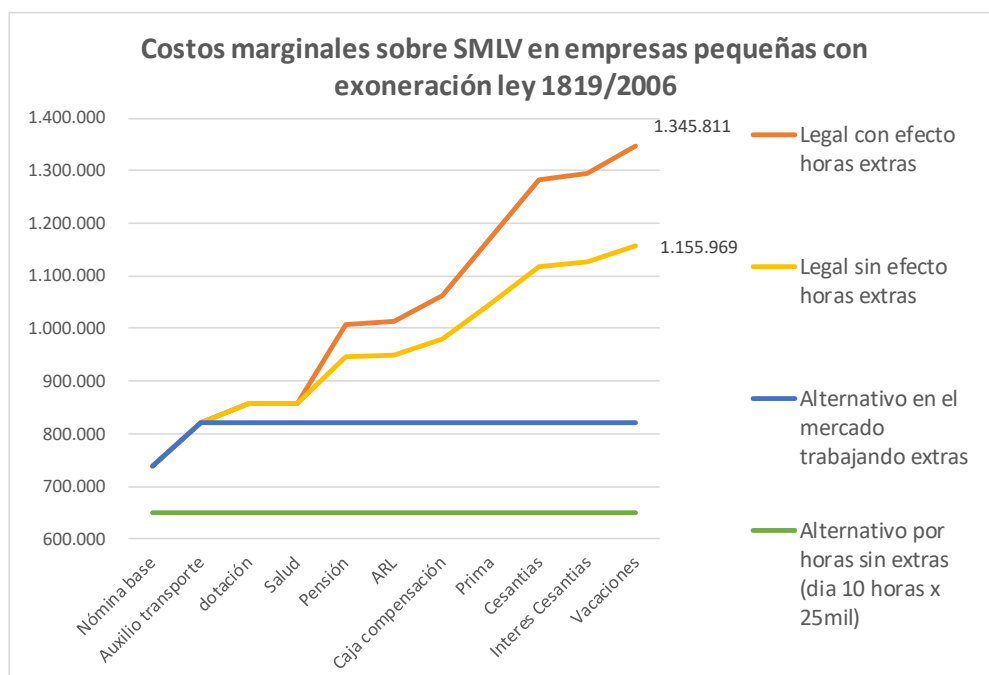


Figura 97. Costo laboral formal frente a opciones en el mercado.

Por otro lado, la exoneración de los aportes a parafiscales a favor del Sena y el ICBF y las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud que luce como un auxilio para las etapas tempranas de un negocio, vio su efecto reducido con la autorretención a título de renta del Decreto 2201 del 30 de diciembre de 2016 para buscar recursos por la eliminación del Cree,

como se verá en el capítulo de impuestos. Durante el primer año de los pequeños negocios no se espera pagar impuesto de renta a causa de la utilidad negativa, sin embargo, la retención realizada por entidades bancarias y la autorretención en la fuente, se convierten en anticipos que impactan en flujo de caja del emprendedor y que solo se descontarán contra el pago de renta en los próximos años si el negocio sobrevive, pero que desafortunadamente se recauda en las etapas más difíciles del flujo de caja en los nuevos negocios.

#### **7.4.4 Costo de formalización tributaria.**

El peso de tantos descuentos tributarios para los pequeños negocios pone una presión sobre el flujo de caja que los lleva en muchos casos a buscar alternativas para no registrar la totalidad de las compras en efectivo. Los principales costos tributarios son:

- Autorretención en la fuente. El Decreto 2201 del 30 de diciembre de 2016, en referencia al artículo 141-1 del Estatuto Tributario, menciona que «es necesario establecer nuevas tarifas de retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta y complementario, para los contribuyentes de que trata el artículo 240 del Estatuto Tributario a quienes se les incrementó la tarifa del impuesto sobre la renta y complementario y que a su vez fueron exonerados del pago de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud y del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (Sena), del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud [...] el cual no excluye la posibilidad de que los autorretenedores sean sujetos de retención en la fuente en los casos en que ésta aplique» (Decreto 2201 de 2016). Así las tarifas se definen en tres rangos según categoría: 0,4 %, 0,8 % y 1,6 %. Sin embargo, la retención realizada por otros actores, entre ellos las entidades financieras para las



---

ventas con tarjetas bancarias es de 1,5 %, lo que en promedio resulta en un 2,3 % de los ingresos como anticipo de renta para el caso de un restaurante en un primer año en el que se proyecta no habrá utilidad, pero sí una presión adicional sobre el flujo de caja que, como veremos más adelante, puede ser el determinante del fracaso o el éxito en esta parte de su ciclo del negocio.

- Retención de ICA: Este impuesto debe liquidarse y pagarse bimestralmente y la tasa que aplica es 1,5 % de los ingresos.
- El gravamen a los movimientos financieros continúa en el por 4 x 1000 según la Ley 1819 de 2016 y la exención de tal beneficio se da hasta un límite de 350 UVT, es decir 11.159.650 pesos para 2017. La DIAN, mediante Oficio 037127 de 2015 aclaró que una persona jurídica también podrá acceder a la mencionada exención, en la medida que cumpla con las condiciones y los requisitos del caso, sin embargo, la entidad financiera no informa al público la oportunidad, no aplica la exención y no hay información dirigida ni disponible a los comercios para aprovechar el beneficio. En nuestro caso de estudio ni un derecho de petición a la entidad fue suficiente para que lo aplicaran.
- IVA no descontable. Como resultado de la reforma tributaria de 2012 que estableció el Imptoconsumo y la Ley 1819 de 2016 en su título VI que define tarifas de 4 % para telefonía e internet y 8 %, entre otras, para vehículos y restaurantes, pero el IVA de 19 % asociado a ciertas materias primas, al canon de arrendamiento y a otros mantenimientos que no pueden descontarse en la declaración, resulta, por un lado: en un sobre costo del local de 16 %, donde, según Acodrés, 65 % de los restaurantes se ubica en locales arrendados y para comercios pequeños, la mayoría como el caso de

estudio, y por otro lado un sobrecosto de la materia prima del orden de 9,5 % para el caso particular por la mezcla de bienes. Como efecto indirecto, algunos comercios terminan adquiriendo los insumos en la economía informal, es decir directamente de proveedores que no están formalizados con los respectivos riesgos sanitarios o que aunque están formalizados y registrados suministran los bienes sin factura, impulsando la economía informal desde la oferta y desde la demanda.

- IVA inversión inicial. Al igual que en el punto anterior, en la práctica el emprendedor debe tomar la decisión de adquirir equipos, materiales, instalación, remodelación de locaciones y otros en una opción alterna a la formal, donde los descuentos por pago en efectivo y sin factura alcanzan 30 % del valor de la inversión.

A continuación se presenta el peso de los impuestos para el caso de estudio. No incluye Imptoconsumo porque supone que se recauda y entrega a la DIAN, sin embargo, en entrevista con la SIC, se encuentran casos de comercios que no cobran este impuesto y terminan compitiendo con menores precios y es posible que algunos lo recauden y no lo entreguen.

CONCEPTO	%	Base tributaria	% de ingresos 1er año	% de ingresos 2o año	% de ingresos 3er año
Retefuente	1,50%	Ingresos	1,1%	1,0%	1,0%
Autorete-FUENTE	0,80%	Ingresos	0,6%	0,8%	0,8%
RENTA	37,00%	Utilidad	0,0%	0,0%	3,6%
<b>TOTAL RENTA</b>			<b>1,7%</b>	<b>1,8%</b>	<b>5,4%</b>
<b>RetelICA</b>	<b>1,50%</b>	<b>Ingresos</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,5%</b>
<b>GMF</b>	<b>0,04%</b>	<b>Pagos</b>	<b>1,5%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,4%</b>
<b>IVA NO DESCONTABLE</b>	<b>19,00%</b>	<b>Alimentos con IVA, arriendos, mantenimientos, M.O.</b>	<b>11,6%</b>	<b>5,9%</b>	<b>4,6%</b>
<b>TOTAL IMPUESTOS</b>			<b>16,0%</b>	<b>9,8%</b>	<b>11,9%</b>
IVA DE LA INVERSION	19,00%	Equipos y M.O.	27,0%		
TOTAL IMPUESTOS con IVA de la inversión			43,1%		

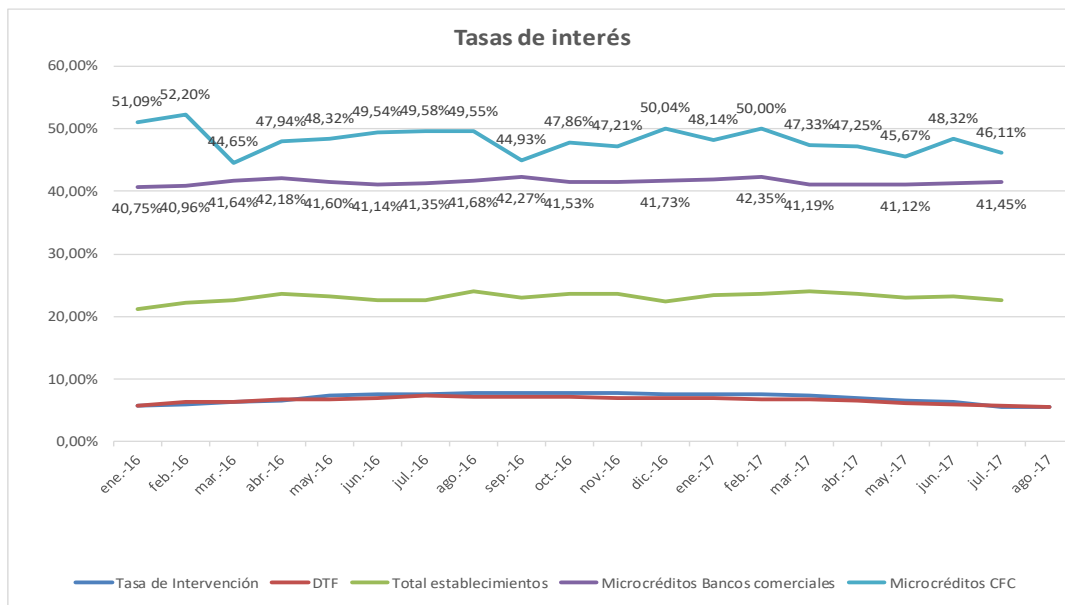
Figura 98. Impuestos como porcentaje de los ingresos.

En este caso la renta es el complemento a lo ya pagado como anticipo por retención y autorretención y el total renta es el resultado del ejercicio fiscal. Como resultado se evidencia que 16 % de los ingresos se destinan solo a impuestos y si incluimos la decisión que tomó el emprendedor de adquirir 100 % de su inversión con proveedores certificados y expedición de factura, se aumenta a 43 % de los ingresos del primer año, lo que pone una considerable presión al flujo de caja en las etapas tempranas del negocio.

#### **7.4.5 Costo de formalización por bancarización.**

Dentro de la bancarización los principales costos son: (i) el costo de financiación tanto de la inversión inicial como del capital de trabajo durante la primera etapa del ciclo de vida del negocio; (ii) comisión de aceptación de tarjetas; (iii) arriendo de terminal para recibir tarjetas bancarias; y (iv) costos de portal bancario de pagos.

1. **El costo de financiación** para la inversión inicial o para capital de trabajo, si es posible acceder a él con garantías propias como crédito de libre inversión, de lo contrario como se evidencia en el numeral 7.6, el acceso a la banca tradicional para un comercio nuevo solo se da después del año de operación según los requisitos de la banca, así se soliciten las garantías de Bancóldex prometidas en las campañas de formalización, estas se rigen por las condiciones de los bancos. La otra barrera, si se llegan a cumplir las condiciones del acceso, es la tasa de microcrédito que se encuentra en el orden de 46,11 % efectivo anual, frente a la capacidad de generación de recursos de un negocio nuevo en el primer año.



*Figura 99. Tasas de interés efectivo anuales por modalidad de crédito.*  
Fuente: SFC.

Afortunadamente, para los emprendedores de nuestro caso de estudio, el crédito inicial se obtuvo a través de la garantía personal de uno de los socios, dado que no existen líneas de crédito en el mercado para empresas antes de su primer año de operación.

**2. La comisión de aceptación de tarjetas** a pesar de ser un costo alto frente al margen del negocio, lleva la promesa de poder aumentar el tráfico de ventas por lo que los comerciantes están dispuestos a pagar una comisión que para el promedio de la industria es del orden de 2 % de las ventas, pero este precio es diferente para cada categoría de comercio y por tamaño de comercio. A los comercios pequeños corresponden las tarifas máximas publicadas, donde el promedio lineal de todas las ofertas para tarjetas débito y crédito es del orden de 3,6 % y para restaurantes es de 5,26 % en crédito y 4,29 % en débito.

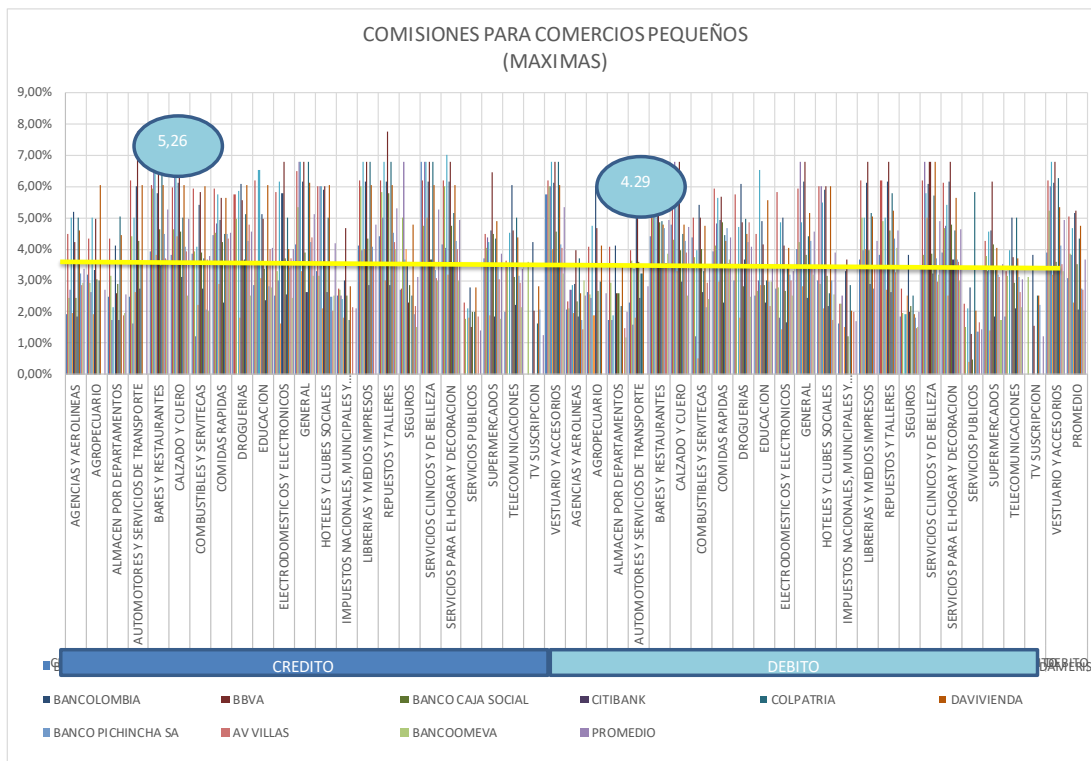


Figura 100. Comisiones para comercios pequeños.

Fuente: Publicación de Comisiones Crédito y Débito de la Franquicia Visa Cobrada por los Establecimientos de Crédito Adquirentes a los Establecimientos de Comercio (Información correspondiente al trimestre 1 de abril al 30 de junio de 2017).

A pesar de que se ha presentado una reducción en los últimos años de las comisiones promedio al comercio por parte de la banca, las comisiones que pagan los comercios pequeños son las máximas, ya que éstas se asignan en función del nivel de facturación y representan un alto costo de la venta, que sumado a 4,2 % de impuestos retenidos (Retefuente 1,5 %, Reteica 1,5 %, GMF 0,4 %, autorretención 0,8 %) representan fácilmente 9 % de cada venta, sin incluir 9,5 % promedio de sobre costo del IVA no descontable en materia prima, lo que representa cerca de 18,5 % del ingreso, muy parecido a 20 % de utilidad esperado en el segundo año.

Para nuestro caso de estudio la comisión fue de 1,5 % para todos los tipos de tarjeta más un portafolio de acceso al portal empresarial de 50.000 pesos mensuales más un costo variable por operación, como se describe a continuación.

3. Costos de **Portal bancario de pagos** y giros. Adicional al descuento que realiza el banco de 9 % de cada venta con tarjeta por concepto de comisiones e impuestos, la entidad descuenta el valor del terminal cada mes cuando aplica y el valor del portal empresarial, cuyo precio ronda cerca de 50.000 pesos mensuales que se empiezan pagando gradualmente los primeros meses y un costo de 5.000 a 9.000 pesos promedio por cada transferencia o pago realizado desde la cuenta a proveedores o terceros, más las disposiciones de efectivo en cajero con lo que se alcanza en promedio 200.000 pesos mensuales para nuestro caso de estudio, equivale a otro 2,2 % de las ventas para un total de 21 %, aproximadamente.

4. Los costos de **arriendo del terminal** que se pagan a las redes en el caso de no lograr la meta de transacciones con tarjeta. Estas metas se establecen por tipo de tecnología, en la cual se deben realizar, en promedio de las dos redes que actualmente ofrecen el servicio, 45 transacciones mensuales en los terminales fijos so pena de pagar un canon de 35.000 pesos y en 130 transacciones en los inalámbricos so pena de un canon de 62.000 pesos.

Así, el peso de bancarización se puede separar en dos: los costos de financiación representados por los intereses de capital de trabajo y los de inversión; y los costos operativos representados en las comisiones de las ventas que se realizan con tarjetas y el uso del portal.

CONCEPTO	%	Base de cobro	% de ingresos 1er año	% de ingresos 2o año	% de ingresos 3er año
Comisión tarjeta	1,50%	Ventas con tarjetas	1,2%	1,2%	1,2%
Bancarios	Fijos	Portal mensual 50mil y pagos unitarios 7mil	1,5%	0,5%	0,2%
Intereses	17,00%	Monto prestado	18,4%	8,6%	2,8%
<b>TOTAL BANCARIOS</b>			<b>21,1%</b>	<b>10,3%</b>	<b>4,2%</b>

Figura 101. Costos bancarios.

Finalmente, los costos operativos de la bancarización son 2,7 % de los ingresos de nuestro caso de estudio, sin incluir ningún impuesto aplicado a las operaciones financieras detallados en el numeral anterior. Al incluir el pago de intereses, el monto pagado representa 21 % de los ingresos del primer año.

#### **7.4.6 Costos totales de la formalización.**

Para la presentación de los costos totales se clasificaron los costos del estado de Pérdidas y Ganancias (PyG) en (i) los costos básicos de la operación del negocio sin impuestos como la materia prima, la nómina base sin sobrecostos, la locación, las amortizaciones de la inversión sin formalización de productos; y (ii) los costos asociados a la decisión de la formalización como los marginales del cumplimiento sanitario, el IVA asumido, los sobrecostos de nómina y bancarios de la operación.

Esta presentación en la vista del Estado de Resultados, a diferencia de los análisis de costos anteriores que mostraban el efecto sobre el flujo de caja, presenta la inversión diferida en el tiempo y, por tanto, es la metodología adecuada para verlo como porcentaje de los ingresos.

La Figura 102 muestra que el total de los costos de la decisión de formalizar, equivale para el primer año a 63,5 % de los ingresos y 22,2 % de los costos, donde el sobrecosto de personal responde por 44 % de estos porcentajes. Para el segundo año equivalen a 26 % y 20,6 %, respectivamente, y para el tercer año 20,6 % y 22,4 %. Para este ejercicio de PyG, lo que corresponde al sobrecosto de la inversión por impuestos y los requerimientos de la formalización de producto están diferidos durante los 3 años del ejercicio.

CONCEPTO	% de ingresos 1er año	% de ingresos 2o año	% de ingresos 3er año	2017 \$MM	2018 \$MM	2019 \$MM	% de costo 1er año	% de costo 2o año	% de costo 3er año
<b>Venta platos</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>90,0</b>	<b>502,3</b>	<b>1.134,0</b>	<b>34,9%</b>	<b>78,7%</b>	<b>108,7%</b>
Materias primas	59,0%	45,0%	40,0%	53,1	226,0	453,6	20,6%	35,4%	43,5%
Nómina base + extras	68,7%	21,7%	11,8%	61,8	109,2	133,6	24,0%	17,1%	12,8%
Arriendo Local	35,6%	8,7%	4,0%	32,0	43,7	45,0	12,4%	6,8%	4,3%
Servicios públicos y mtos grales	21,0%	11,7%	10,6%	18,9	58,9	119,9	7,4%	9,2%	11,5%
Amortizaciones	19,9%	5,3%	2,4%	17,9	26,8	26,8	6,9%	4,2%	2,6%
Financiación	18,4%	8,6%	2,8%	16,6	43,0	31,2	6,4%	6,7%	3,0%
<b>COSTOS BASICOS</b>	<b>222,6%</b>	<b>101,1%</b>	<b>71,4%</b>	<b>200,3</b>	<b>507,7</b>	<b>810,1</b>	<b>77,8%</b>	<b>79,5%</b>	<b>77,6%</b>
Utilidad antes de formalización	-122,6%	-1,1%	28,6%	- 110,3	- 5,4	323,9	-42,8%	-0,8%	31,0%
Formalización producto	2,0%	0,5%	0,2%	1,8	2,7	2,7	0,7%	0,4%	0,3%
Formalización (CCB, sayco, bomt)	1,7%	0,5%	0,2%	1,5	2,7	2,7	0,6%	0,4%	0,3%
Sobre costo Personal	27,9%	9,3%	5,0%	25,1	47,0	56,4	9,7%	7,4%	5,4%
Impuestos	16,0%	9,8%	11,9%	14,4	49,0	134,7	5,6%	7,7%	12,9%
Sobre costo Inversión	6,6%	1,8%	0,8%	5,9	8,8	8,8	2,3%	1,4%	0,8%
Mantenim regulatorios	6,8%	2,3%	1,0%	6,1	11,7	11,7	2,4%	1,8%	1,1%
Bancarios	2,7%	1,7%	1,4%	2,4	8,7	16,4	0,9%	1,4%	1,6%
<b>COSTOS FORMALIZACION</b>	<b>63,5%</b>	<b>26,0%</b>	<b>20,6%</b>	<b>57,2</b>	<b>130,5</b>	<b>233,4</b>	<b>22,2%</b>	<b>20,5%</b>	<b>22,4%</b>
Utilidad después de amortizacio	-186,1%	-27,1%	8,0%	- 167,5	- 135,9	90,5	-65,1%	-21,3%	8,7%
<b>TOTAL COSTOS</b>	<b>286,1%</b>	<b>127,1%</b>	<b>92,0%</b>	<b>257,5</b>	<b>638,2</b>	<b>1.043,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Figura 102. Costos de la formalización.

En resumen, los costos de la formalización afectan los resultados del negocio en una magnitud importante en una etapa de su ciclo de vida decisoria para su supervivencia, como lo veremos más adelante, en la que la decisión de seguir las reglas formales puede costar su continuidad.

En este punto es necesario entender que la formalización es un proceso que se debe dar gradualmente con el tiempo en la medida en que esta pueda pagarse, de lo contrario muchos pequeños negocios ni siquiera tendrán la oportunidad de ser competitivos antes de tener que tomar la decisión de cerrar. Situación que se acelera cuando no hay créditos disponibles para las pequeñas empresas.

## 7.5 Impacto de la formalidad y la informalidad en el ciclo de vida del negocio

Lo primero que se realiza es la construcción de los estados financieros acorde a las normas contables y la realidad del negocio, lo segundo es la identificación de variables de ingresos, costos fijos y variables para realizar un presupuesto los próximos años de acuerdo con



las expectativas de crecimiento validando los indicadores financieros con empresas vigentes como elemento de control. A continuación se elaboró un modelo que permite proyectar los estados financieros para identificar el flujo de caja futuro de acuerdo con cambios en las variables, identificar la etapa del ciclo de vida en la que se encuentra, calcular los requerimientos de flujo de caja bajo escenarios de formalidad e informalidad y finalmente encontrar el punto de indiferencia o dónde la formalización contribuye con el crecimiento y no con el *default* financiero.

### **7.5.1 Estructura financiera.**

Los estados financieros se prepararon según las normas contables vigentes, sin embargo, se incluyeron algunos renglones específicos para poder realizar el análisis y se clasificaron los costos por renglón de acuerdo con su característica variable como la materia prima o fija, como la nómina y la locación. Para la proyección se utilizaron los datos reales para los primeros meses, las expectativas de crecimiento, los costos de mantenerse en la formalidad. Se utilizaron algunos indicadores del estudio de Acodrés (2016) como validadores de las proyecciones financieras de acuerdo con el tamaño del negocio. Ver metodología 3.4.

En la estructuración del modelo para el análisis se separaron en grupos los costos: el primer grupo corresponde a los costos variables que al restarlo de los ingresos se halla el costo variable, luego restamos los costos de personal para hallar el margen directo, posteriormente los costos de locación y operación para hallar el ebitda. Finalmente, restamos la amortización de las inversiones para hallar el EBIT, los intereses de la deuda para hallar el EBT o utilidad antes de impuestos y los impuestos para hallar la utilidad final.

Además de los intereses por los créditos estructurados de inversión inicial y capital de trabajo inicial, el modelo calcula la deuda adicional que requiera el negocio para cubrir sus

obligaciones y los respectivos intereses y a medida que va generando flujo de caja positivo automáticamente va reduciendo la deuda. Las proyecciones utilizadas alcanzan gradualmente la máxima capacidad instalada en la medida que las expectativas de dar a conocer el negocio generen un tráfico de más de dos rotaciones en el día. El 2017 corresponde a solo 8 meses de ventas.

Unidades	2017	2018	2019	abril	mayo	jun-17	jul-17	ago-17	
Venta platos	MM	90,00	502,30	1.133,99		9,25	9,39	9,39	9,97
Impoconsumo	MM	7,20	40,18	90,72		0,74	0,75	0,75	0,80
Propinas	MM	7,92	50,23	113,40		0,82	0,77	0,84	0,92
Otros	MM								
<b>Ingresos BRUTOS</b>	<b>MM</b>	<b>105,12</b>	<b>592,71</b>	<b>1.338,11</b>		<b>-</b>	<b>10,81</b>	<b>10,91</b>	<b>10,99</b>
Propinas	MM	7,92	50,23	113,40		0,82	0,77	0,84	0,92
Impoconsumo	MM	7,20	40,18	90,72		0,74	0,75	0,75	0,80
Retefuente	MM	0,99	5,11	11,53		0,068	0,110	0,137	0,119
Autorete-FUENTE	MM	0,56	4,02	9,07			0,059	0,016	0,075
RETEICA con tarjeta	MM	0,60	5,11	11,53		0,039	0,030	0,038	0,033
RETEICA con efectivo	MM	0,51	2,43	5,48				0,226	
Comisión tarjeta	MM	1,06	6,03	13,61		0,068	0,110	0,137	0,119
Materias primas	MM	53,10	226,03	453,60		9,480	5,994	5,650	6,009
IVA Materia prima	MM	4,37	21,47	43,09		0,600	0,291	0,370	0,549
Comisiones plataformas	MM	2,67	20,86	47,10		0,270	0,060	0,074	0,104
<b>Costos variables</b>	<b>MM</b>	<b>78,98</b>	<b>381,47</b>	<b>799,13</b>		<b>-</b>	<b>12,09</b>	<b>8,17</b>	<b>8,24</b>
Margen Variable	MM	26,14	211,24	538,98		0,00	-1,28	2,74	2,74
	%	25%	36%	40%			-12%	25%	25%
Nómina base	MM	41,64	77,70	101,09		4,93	4,59	4,59	4,59
Horas extras	MM	20,21	31,53	32,48		2,53	2,53	2,53	2,53
Auxilio transporte	MM	2,00	3,11	3,21		0,25	0,25	0,25	0,25
Seguridad social y parafiscales	MM	9,40	18,05	22,07		1,18	1,18	1,18	1,18
Liquidaciones	MM	-	-	-					
otro	MM	-	-	-					
dotacion	MM	0,90	1,40	1,45		0,11	0,11	0,11	0,11
Cesantias, inter y vacaciones	MM	12,78	24,40	29,72		1,60	1,60	1,60	1,60
<b>PERSONAL</b>	<b>MM</b>	<b>86,92</b>	<b>156,19</b>	<b>190,01</b>		<b>4,93</b>	<b>10,25</b>	<b>10,25</b>	<b>10,25</b>
Margen Directo	MM	-60,78	55,04	348,97		-4,93	-11,53	-7,51	-7,51
	%	-58%	9%	26%			-107%	-69%	-68%
Arriendo Local	MM	32,00	43,68	44,99		6,00	3,00	3,00	3,00
IVA locación	MM	6,08	8,30	8,55		1,14	0,57	0,57	0,57
Servicios públicos	MM	4,75	27,47	62,02			0,11	0,29	0,51
Parqueadero	MM	1,75	4,37	4,50					0,35
Mantenim. regulación	MM	0,89	1,26	0,96				0,27	
Mantenim. Normativo	MM	3,80	1,66	1,71				2,24	0,76
Mantenim. Grales	MM	0,60	1,66	1,71				0,20	
Publicidad y propaganda	MM	6,49	2,00	2,00					2,99
Asesorías formalización Laborales	MM	1,40	8,74	9,00					0,70
Formalización (CCB, sayco, bomber	MM	1,52	2,65	2,65		0,33	0,35	0,05	0,08
GMF	MM	1,32	2,56	4,51		0,47	0,11	0,10	0,09
Bancarios	MM	1,33	2,70	2,78		0,10	0,03	0,07	0,14
Varios caja menor	MM	2,68	2,50	2,57			0,15	0,88	0,42
otros gastos	MM	-	-	-					0,36
<b>LOCACION</b>	<b>MM</b>	<b>64,60</b>	<b>109,54</b>	<b>147,96</b>		<b>8,04</b>	<b>4,32</b>	<b>7,68</b>	<b>5,57</b>
<b>EBITDA</b>	<b>MM</b>	<b>-125,39</b>	<b>-54,50</b>	<b>201,01</b>		<b>-12,97</b>	<b>-15,85</b>	<b>-15,19</b>	<b>-13,08</b>
	%	-119%	-9%	15%			-147%	-139%	-119%
Amortizaciones	MM	25,56	38,34	38,34			3,19	3,19	3,19
<b>EBIT</b>	<b>MM</b>	<b>-150,95</b>	<b>-92,84</b>	<b>162,67</b>		<b>-12,97</b>	<b>-19,04</b>	<b>-18,38</b>	<b>-16,27</b>
Intereses capital de trabajo	MM	1,61	2,83	1,17			-	-	0,34
Intereses crédito LP	MM	10,45	10,15	2,63			1,45	1,41	1,37
Intereses Deuda adicional	MM	4,51	30,05	27,41				0,18	0,24
Intereses	MM	16,56	43,03	31,21			1,45	1,59	1,62
<b>EBT</b>	<b>MM</b>	<b>-167,51</b>	<b>-135,87</b>	<b>131,46</b>		<b>-12,97</b>	<b>-20,49</b>	<b>-19,98</b>	<b>-17,89</b>
RENTA	MM	-	-	40,97					
<b>Utilidad FINAL</b>	<b>MM</b>	<b>-167,51</b>	<b>-135,87</b>	<b>90,50</b>		<b>-12,97</b>	<b>-20,49</b>	<b>-19,98</b>	<b>-17,89</b>
	%	-159%	-23%	7%			-190%	-183%	-163%

Figura 103. Estado de resultados y proyecciones.

El estado de resultados muestra la composición de las cuentas del PyG de un negocio pequeño a gran nivel de detalle, registrando una pérdida durante los 5 primeros meses de operación de 93 millones de pesos, pérdida de 167 millones de pesos para el primer año, 135 millones de pesos para el segundo y 90 millones de pesos de utilidad en el tercer año.

Como indicadores de control para garantizar que el ejercicio no aplicara solo al caso de estudio, sino que es replicable a otros negocios, se utilizaron los indicadores proporcionados por Acodrés según lo descrito en la metodología.

El costo de personal alcanza 19,2 % de los ingresos de restaurantes con menos de 50 sillas para el estudio de la muestra (Acodrés, 2016, p. 17), comparado con 31 % del año 2 y 16,6 % que se alcanza en nuestro caso de estudio antes del año 3. Al igual los gastos de operación y los gastos fijos se mantienen en el mismo orden con excepción de los costos fijos que plantea el estudio de 40 % sobre ingresos vs. 53 % del año 2, principalmente afectada la proporción por el bajo precio que debe ofrecer el comercio en función de alinearse con los restaurantes del sector, donde, según manifestación del emprendedor, varios restaurantes de la zona son formales de registro, pero no lo son desde la formalización laboral y de producto, lo que les permite ofrecer precios más competitivos. Sin embargo, dadas las expectativas de crecimiento se logra 30 % en el año 3.

INDICADORES % SOBRE INGRESO NETO	2017	2018	2019	INDICADORES SOBRE COSTO	2017	2018	2019
Ingreso NETO	100,0%	100,0%	100,0%	Materias primas con IVA	26,7%	44,5%	53,2%
Materias primas con IVA	63,9%	49,3%	43,8%	Impuestos	1,2%	3,0%	4,0%
Impuestos	2,9%	3,3%	3,3%	Comisiones y otros	1,7%	4,8%	6,5%
Comisiones y otros	4,1%	5,4%	5,4%	<b>Costos variables</b>	<b>29,6%</b>	<b>52,3%</b>	<b>63,8%</b>
<b>Costos variables</b>	<b>71,0%</b>	<b>57,9%</b>	<b>52,5%</b>	PERSONAL	40,4%	28,1%	20,4%
<b>Margen Variable</b>	<b>29,0%</b>	<b>42,1%</b>	<b>47,5%</b>	Locación	24,4%	16,3%	13,6%
PERSONAL	96,6%	31,1%	16,8%	Mercadeo	3,0%	0,4%	0,2%
Locación	58,4%	18,1%	11,2%	Regulatorios	0,7%	0,5%	0,3%
Mercadeo	7,2%	0,4%	0,2%	Administrativos	0,7%	1,6%	1,0%
Regulatorios	1,7%	0,5%	0,2%	Bancarios	0,6%	0,5%	0,3%
Administrativos	1,6%	1,7%	0,8%	<b>Costos fijos</b>	<b>70,4%</b>	<b>47,7%</b>	<b>36,2%</b>
Bancarios	1,5%	0,5%	0,2%	<b>Total costos operativos</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Costos fijos</b>	<b>168,4%</b>	<b>52,9%</b>	<b>29,8%</b>	Financiación	7,7%	7,7%	3,3%
<b>Margen operativo</b>	<b>-139,3%</b>	<b>-10,9%</b>	<b>17,7%</b>	Amortizaciones	11,9%	6,9%	4,1%
Financiación	18,4%	8,6%	2,8%	Renta	0,0%	0,0%	4,4%
Amortizaciones	28,4%	7,6%	3,4%				
Renta	0,0%	0,0%	3,6%				
<b>Utilidad FINAL</b>	<b>-186,1%</b>	<b>-27,1%</b>	<b>8,0%</b>				
COSTOS OPERATIVOS (var y fijos sin finan, am	239,3%	110,9%	82,3%				
COSTOS OPER+ Finan+ Amort+Renta	286,1%	127,1%	92,0%				

Figura 104. Indicadores de control sobre ingresos y costos.

Unidades	2017	2018	2019	abril	mayo	jun-17	jul-17	ago-17			
<b>ACTIVOS</b>											
Caja		\$MM	0,8	0,8	0,8		0,3	0,6	0,8	0,8	
Banco		\$MM	2,0	2,0	2,0		2,7	0,3	14,3	2,0	
CXC		\$MM	-	-	-			0,6	-	-	
Depósitos		\$MM	3,5	3,5	3,5		3,5	3,5	3,5	3,5	
Inventario		\$MM	7,5	26,3	41,9			8,9	9,2	6,0	
<b>ACTIVO CORRIENTE</b>		<b>\$MM</b>	<b>13,8</b>	<b>32,6</b>	<b>48,2</b>		<b>6,6</b>	<b>13,9</b>	<b>27,8</b>	<b>12,3</b>	
Activos fijos		\$MM	105,4	105,4	105,4		105,4	105,4	105,4	105,4	
depreciación		\$MM	(25,6)	(63,9)	(102,2)		(3,2)	(6,4)	(9,6)	(12,8)	
<b>ACTIVO</b>		<b>\$MM</b>	<b>93,6</b>	<b>74,2</b>	<b>51,4</b>		<b>-</b>	<b>108,8</b>	<b>113,0</b>	<b>123,7</b>	<b>105,0</b>
<b>Inversiones</b>		<b>\$MM</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>		<b>142,5</b>	<b>12,7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>TOTAL ACTIVO</b>		<b>\$MM</b>	<b>93,6</b>	<b>74,2</b>	<b>51,4</b>		<b>142,5</b>	<b>121,5</b>	<b>113,0</b>	<b>123,7</b>	<b>105,0</b>
<b>PASIVOS</b>											
Impuestos por pagar		\$MM	1,4	5,4	13,5		0,7	0,8	1,7	0,8	
Renta por pagar		\$MM	-	-	41,0		-	-	-	-	
Pasivos laborales CP		\$MM	12,8	24,4	29,7		1,6	3,2	4,8	6,4	
Materia prima		\$MM	-	-	-						
OTROS PRESTAMOS		\$MM	-	-	-						
Pasivos socios		\$MM	-	-	-						
Deuda KT estructurada		\$MM	20,7	11,7	1,0		-	-	24,0	23,4	
<b>PASIVO CP</b>		<b>\$MM</b>	<b>34,8</b>	<b>41,4</b>	<b>85,2</b>		<b>-</b>	<b>2,3</b>	<b>3,9</b>	<b>30,5</b>	<b>30,5</b>
Deuda inversión LP		\$MM	82	40	0		105	103	100	97	94
<b>PASIVO</b>		<b>\$MM</b>	<b>116,3</b>	<b>81,6</b>	<b>85,2</b>		<b>105,4</b>	<b>104,9</b>	<b>103,6</b>	<b>127,3</b>	<b>124,3</b>
<b>Endeudamiento adicional</b>		<b>\$MM</b>	<b>94,8</b>	<b>246,0</b>	<b>129,1</b>		<b>-</b>	<b>-</b>	<b>12,8</b>	<b>17,7</b>	<b>24,2</b>
<b>TOTAL PASIVO</b>		<b>\$MM</b>	<b>211,1</b>	<b>327,6</b>	<b>214,3</b>		<b>105,4</b>	<b>104,9</b>	<b>116,4</b>	<b>145,0</b>	<b>148,5</b>
<b>PATRIMONIO</b>											
Capital suscrito		\$MM	50,0	50,0	50,0		50,0	50,0	50,0	50,0	
reserva legal 10%		\$MM	-	-	-		-	-	-	-	
utilidad acumulada		\$MM	(167,5)	(303,4)	(212,9)		(13,0)	(33,5)	(53,4)	(71,3)	(93,6)
reparto de utilidades		\$MM	-	-	-						
<b>TOTAL</b>		<b>\$MM</b>	<b>(117,5)</b>	<b>(253,4)</b>	<b>(162,9)</b>		<b>37,0</b>	<b>16,5</b>	<b>(3,4)</b>	<b>(21,3)</b>	<b>(43,6)</b>
Conciliación		\$MM	-	-	-		-	-	-	-	-

Figura 105. Balance general y proyecciones.

El balance muestra unos activos fijos depreciados a tres años, dos créditos estructurados, uno inicial para la inversión y otros dos de capital de trabajo al cuarto mes de operación, en el que el flujo de caja se vuelve exigente y se requieren opciones de financiación para realizar los pagos de nómina con prestaciones, costos de locación y materias primas a tasas moderadas, que frente a los requisitos de antigüedad del negocio para acceder a créditos por parte de las entidades financieras, el emprendedor se enfrenta a un posible cierre del negocio si no consigue los recursos.

En estos primeros meses la función de descuento del gasto presente vs. el beneficio futuro no existe y pueden aplazarse indefinidamente las decisiones de formalización para cubrir las de

supervivencia del negocio, como sucede actualmente con el aplazamiento de la marca y del pago de Sayco y Acinpro (Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores Fonográficos). Por lo tanto es fundamental tener la visión de la exigencia de recursos en el mediano plazo a través de una proyección de flujo de caja.

Unidades	2017	2018	2019	abril	mayo	jun-17	jul-17	ago-17		
<b>EBITDA</b>	\$MM	(125)	(55)	201		(13,0)	(15,8)	(15,2)	(13,1)	(17,0)
Crédito Capital de trabajo 1	\$MM	35	7	44		-	2,3	1,6	26,6	0,0
Endeudamiento LP	\$MM	82	(41)	(40)		105,4	(2,8)	(2,9)	(2,9)	(3,0)
<b>FUENTES</b>	\$MM	<b>116,3</b>	<b>(34,7)</b>	<b>3,6</b>		<b>105,4</b>	<b>(0,5)</b>	<b>(1,3)</b>	<b>23,6</b>	<b>(2,9)</b>
Activos corrientes	\$MM	14	19	16		-	6,6	7,4	13,9	(15,5)
Activos fijos	\$MM	105	-	-		-	105,4	-	-	-
Intereses	\$MM	17	43	31		-	1,45	1,6	1,6	2,0
Imporenta	\$MM	-	-	41		-	-	-	-	-
<b>USOS</b>	\$MM	<b>135,8</b>	<b>61,9</b>	<b>87,7</b>		<b>-</b>	<b>113,4</b>	<b>9,0</b>	<b>15,5</b>	<b>(13,5)</b>
<b>Generación</b>	\$MM	(144,8)	(151,1)	116,9		92,5	(129,8)	(25,4)	(4,9)	(6,5)
<b>Aporte capital</b>	\$MM	50	-	-		50,0	-	-	-	-
<b>Flujo de caja</b>	\$MM	<b>(94,8)</b>	<b>(151,1)</b>	<b>116,9</b>		<b>142,5</b>	<b>(129,8)</b>	<b>(25,4)</b>	<b>(4,9)</b>	<b>(6,5)</b>
Acumular		<b>(94,8)</b>	<b>(246,0)</b>	<b>(129,1)</b>		<b>142,5</b>	<b>12,7</b>	<b>(12,8)</b>	<b>(17,7)</b>	<b>(24,2)</b>
Inversiones	\$MM	-	-	-		142,5	(129,8)	(12,7)	-	-
Endeudamiento KT	\$MM	95	151	(117)		-	-	12,8	4,9	6,5
Conciliación		-	(0)	0		-	-	-	-	-
		-	(0,0)	0,0		-	-	-	-	-
<b>Flujo de caja libre</b>	\$MM	(245)	(73)	144		(13,0)	(127,8)	(22,6)	(26,9)	(1,6)
VPN (valor presente neto del flujo)	-	174,4	192,0	192,0						
K	-	50,0								
Residual	-	37,0								
<b>VPN (valor presente neto del flujo)</b>	<b>-</b>	<b>261,4</b>	<b>69,5</b>	<b>122,5</b>						

Figura 106. Flujo de caja proyectado.

Los resultados desafortunadamente muestran que a pesar de que puedan acceder a la financiación, para este negocio, en las condiciones establecidas, el VPN a 3 años es de menos de 261 millones de pesos, lo que quiere decir que no solo la inversión no se recupera bajo un escenario de formalización laboral, tributaria y de producto, sino que el valor de las pérdidas acumuladas en valor presente serán tres veces la inversión en este periodo y que se requieren cinco años a la máxima capacidad instalada para hacer un negocio rentable, por lo tanto los

emprendedores deberán replantear su negocio en términos de costos, quizás de algún tipo de formalización para poder sobrevivir.

El dato más preocupante es que solo 40 % de los negocios formales lleva contabilidad según Confecámaras, y del estudio de restaurantes solo 33,3 % tiene la contabilidad al día. Quizás la razón más común es la falta de presupuesto para contratar un contador, o de un *software* contable y la falta de conocimiento para construir un estado de resultados, un balance y un flujo de caja que le permita cuantificar, proyectar y mejorar en el tiempo, y la imposibilidad de proveer los costos en los que se va a incurrir por ciertas decisiones como la formalidad.

Sin embargo, una capacitación en finanzas es fundamental pero no es suficiente para tal objetivo y la opción alterna es contratar a un contador, pero el precio ronda entre 500.000 y 1.000.000 de pesos mensual según el alcance planteado, de acuerdo con las 3 cotizaciones realizadas, lo que en una etapa temprana del negocio es inviable asumir.

### **7.5.2 Ciclo de vida de los negocios pequeños y puntos de equilibrio con y sin formalización.**

Churchill y Lewis (1983), como resultado de su investigación en negocios pequeños, establecieron cinco etapas en su ciclo de vida: existencia, sobrevivencia, éxito, despegue y madurez.



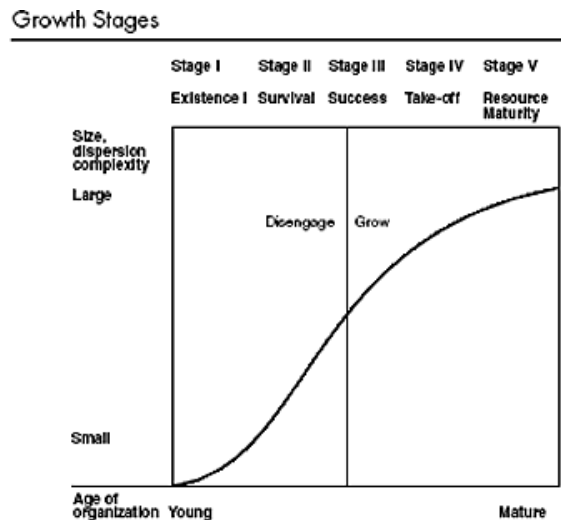


Figura 107. Ciclo de vida.

1. Existencia. Donde el principal problema es obtener clientes y entregarles el producto prometido y las principales preguntas planteadas son si el negocio es viable, si se puede pasar a una base de clientes más amplia y si se tiene suficiente dinero para cubrir el flujo de caja. En esta etapa la planeación formal es mínima y la estrategia es permanecer vivo; si lo logran, pasan a la siguiente etapa.

2. Sobrevivencia. Donde la pregunta es si se alcanzará el punto de equilibrio y si se ganará dinero para reemplazar los activos, crecer o por lo menos recuperar el capital y remunerar la labor. En esta etapa la planeación en el mejor de los casos es un flujo de caja y la meta principal es aún sobrevivir.

3. Éxito. Donde deciden si se expanden o la mantienen rentable, ya que la compañía es saludable económicamente y tiene una base de clientes. En esta etapa existen sistemas básicos de finanzas, mercadeo y producción y se cuenta con presupuesto y monitoreo de la estrategia.

4. Despegue (*Take off*). El problema es cómo crecer rápidamente, cómo financiar el crecimiento, la delegación y el control. Muchos dueños no tienen éxito, ya sea porque crecen

demasiado rápido y se quedan sin efectivo o no logran delegar efectivamente, entonces tienen la opción de vender.

5. Madurez. Donde la preocupación es controlar las ganancias resultado del crecimiento y mantener las ventajas en flexibilidad de respuesta y espíritu empresarial de una firma pequeña.

Para nuestro caso de estudio el momento actual del ciclo de vida es la etapa 1 de Existencia, donde, según Acodrés (2016), 40 % de los establecimientos que abren cierran el mismo año y, según Confecámaras (2016), 50 % de los negocios cierran por falta de recursos para cubrir su capital de trabajo, y una de las razones es la imposibilidad de acceder a ellos por no cumplir las condiciones del sistema financiero. De esta manera se construyen tres escenarios para evaluar el impacto sobre el flujo de caja del negocio: uno formal que corresponde al caso de estudio, uno informal en todos los conceptos —laboral, tributario y de producto— y uno formal de producto, pero informal en lo laboral y lo tributario, como un escenario para motivar lo importante de las condiciones sanitarias, sobre las demás condiciones de la formalidad.

VARIABLES	Unidad	FORMAL			INFORMAL			FORMAL PRODUCTO		
		2.017	2.018	2.019	2.017	2.018	2.019	2.017	2.018	2.019
<b>PYG</b>										
Venta platos	MM	90,00	502,30	1.133,99	88,59	452,65	1.010,66	88,59	452,65	1.010,66
Impoconsumo	MM	7,20	40,18	90,72						
Propinas	MM	7,92	50,23	113,40	7,80	45,26	101,07	7,80	45,26	101,07
Otros	MM									
<b>Ingresos BRUTOS</b>	<b>MM</b>	<b>105,12</b>	<b>592,71</b>	<b>1.338,11</b>	<b>96,39</b>	<b>497,91</b>	<b>1.111,73</b>	<b>96,39</b>	<b>497,91</b>	<b>1.111,73</b>
Propinas	MM	7,92	50,23	113,40	7,80	45,26	101,07	7,80	45,26	101,07
Impoconsumo	MM	7,20	40,18	90,72						
Retefuente	MM	0,99	5,11	11,53						
Autorete-FUENTE	MM	0,56	4,02	9,07						
RETEICA con tarjeta	MM	0,60	5,11	11,53						
RETEICA con efectivo	MM	0,51	2,43	5,48						
Comisión tarjeta	MM	1,06	6,03	13,61	0,07			0,07		
Materias primas	MM	53,10	226,03	453,60	52,40	203,69	404,27	52,40	203,69	404,27
IVA Materia prima	MM	4,37	21,47	43,09						
Otros	MM	2,67	20,86	47,10	2,61	18,80	41,98	2,61	18,80	41,98
<b>Costos variables</b>	<b>MM</b>	<b>78,98</b>	<b>381,47</b>	<b>799,13</b>	<b>62,87</b>	<b>267,76</b>	<b>547,31</b>	<b>62,87</b>	<b>267,76</b>	<b>547,31</b>
Margen Variable	MM	26,14	211,24	538,98	33,51	230,16	564,42	33,51	230,16	564,42
	%	25%	36%	40%	35%	46%	51%	35%	46%	51%
Nómina base	MM	41,64	77,70	101,09	41,64	77,70	101,09	41,64	77,70	101,09
Horas extras	MM	20,21	31,53	32,48	20,21	31,53	32,48	20,21	31,53	32,48
Auxilio transporte	MM	2,00	3,11	3,21						
Seguridad social y parafiscal	MM	9,40	18,05	22,07						
Liquidaciones	MM									
otro	MM									
dotación	MM	0,90	1,40	1,45						
Cesantias, inter y vacaciones	MM	12,78	24,40	29,72						
<b>PERSONAL</b>	<b>MM</b>	<b>86,92</b>	<b>156,19</b>	<b>190,01</b>	<b>61,85</b>	<b>109,23</b>	<b>133,56</b>	<b>61,85</b>	<b>109,23</b>	<b>133,56</b>
Margen Directo	MM	-60,78	55,04	348,97	-28,33	120,92	430,86	-28,33	120,92	430,86
	%	-58%	9%	26%	-29%	24%	39%	-29%	24%	39%
Arriendo Local	MM	32,00	43,68	44,99	32,00	43,68	44,99	32,00	43,68	44,99
IVA locación	MM	6,08	8,30	8,55						
Servicios públicos	MM	4,75	27,47	62,02	4,68	24,77	55,31	4,68	24,77	55,31
Parqueadero	MM	1,75	4,37	4,50	1,75	4,37	4,50	1,75	4,37	4,50
Mantenim. regulación	MM	0,89	1,26	0,96				0,89	1,26	0,96
Mantenim. Normativo	MM	3,80	1,71	1,71		0,05		3,80	1,71	1,71
Mantenim. Grales	MM	0,60	1,66	1,71	0,60	1,66	1,71	0,60	1,66	1,71
Publicidad y propaganda	MM	6,49	2,00	2,00	6,49	2,00	2,00	6,49	2,00	2,00
Asesorías frmalización Labor	MM	1,40	8,74	9,00						
Formalización (CCB, sayco, b	MM	1,52	2,65	2,65				1,52	1,77	1,77
GMF	MM	1,32	2,56	4,51						
Bancarios	MM	1,33	2,70	2,78						
Varios caja menor	MM	2,68	2,50	2,57	2,68	2,50	2,57	2,68	2,50	2,57
otros gastos	MM									
<b>LOCACION</b>	<b>MM</b>	<b>64,60</b>	<b>109,59</b>	<b>147,96</b>	<b>48,19</b>	<b>79,03</b>	<b>111,09</b>	<b>54,39</b>	<b>83,72</b>	<b>115,53</b>
<b>EBITDA</b>	<b>MM</b>	<b>-125,39</b>	<b>-54,55</b>	<b>201,01</b>	<b>-76,52</b>	<b>41,89</b>	<b>319,77</b>	<b>-82,72</b>	<b>37,20</b>	<b>315,32</b>
	%	-119%	-9%	15%	-79%	8%	29%	-86%	7%	28%
Amortizaciones	MM	25,56	38,34	38,34	17,89	26,84	26,84	19,66	29,49	29,49
<b>EBIT</b>	<b>MM</b>	<b>-150,95</b>	<b>-92,89</b>	<b>162,67</b>	<b>-94,41</b>	<b>15,05</b>	<b>292,93</b>	<b>-102,38</b>	<b>7,71</b>	<b>285,83</b>
Intereses capital de trabajo	MM	1,61	2,83	1,17	1,61	2,83	1,17	1,61	2,83	1,17
Intereses crédito LP	MM	10,45	10,15	2,63	7,31	7,10	1,84	8,04	7,81	2,02
Intereses Deuda adicional	MM	4,51	30,06	27,42	1,64	12,48	1,80	2,28	14,75	3,02
Intereses	MM	16,56	43,04	31,22	10,56	22,42	4,81	11,92	25,39	6,22
<b>EBT</b>	<b>MM</b>	<b>-167,51</b>	<b>-135,93</b>	<b>131,45</b>	<b>-104,97</b>	<b>-7,36</b>	<b>288,12</b>	<b>-114,31</b>	<b>-17,68</b>	<b>279,61</b>
RENTA	MM			40,96						
<b>Utilidad FINAL</b>	<b>MM</b>	<b>-167,51</b>	<b>-135,93</b>	<b>90,49</b>	<b>-104,97</b>	<b>-7,36</b>	<b>288,12</b>	<b>-114,31</b>	<b>-17,68</b>	<b>279,61</b>
	%	-159%	-23%	7%	-109%	-1%	26%	-119%	-4%	25%

Figura 108. Escenarios, estado de resultados.

1. El escenario formal cumple los requisitos de la formalidad de entrada, producto y permanencia con los resultados indicados anteriormente de demanda de endeudamiento durante los primeros tres años con un máximo de 262 millones de pesos y 129 millones de pesos de deuda al final del tercer año, representado en las barras grises en la Figura 109.

2. El informal, en la que el negocio desde la entrada toma la decisión de ser informal y de no cumplir ninguno de los requisitos. En este modelo el máximo de endeudamiento adicional es de 92 millones de pesos, terminando de pagar en el mes 27. Esto a pesar de que se castigan los ingresos con 10 % por el hecho de ser informal en un intento por valorar el aporte a las ventas que pueden hacer los medios de pago electrónicos. En este escenario y en el siguiente, el recaudo del Impoconsumo y su declaración no tienen efecto, sin embargo, no cobrar el impuesto puede contribuir con precios más competitivos que se verían reflejados sobre el nivel de ventas.

3. En el tercer escenario, se considera que la formalización de producto es fundamental sin importar el costo y que la decisión de ser informal es de registro, tributaria y laboral, ya sea por decisión o porque el gobierno en una política pública permite a los negocios pequeños nacer y durante su ciclo de existencia liberarlo de las obligaciones de la formalidad, presenta un escenario similar al anterior con un máximo de endeudamiento adicional es de 109 millones de pesos, terminando de pagar en el mes 28.

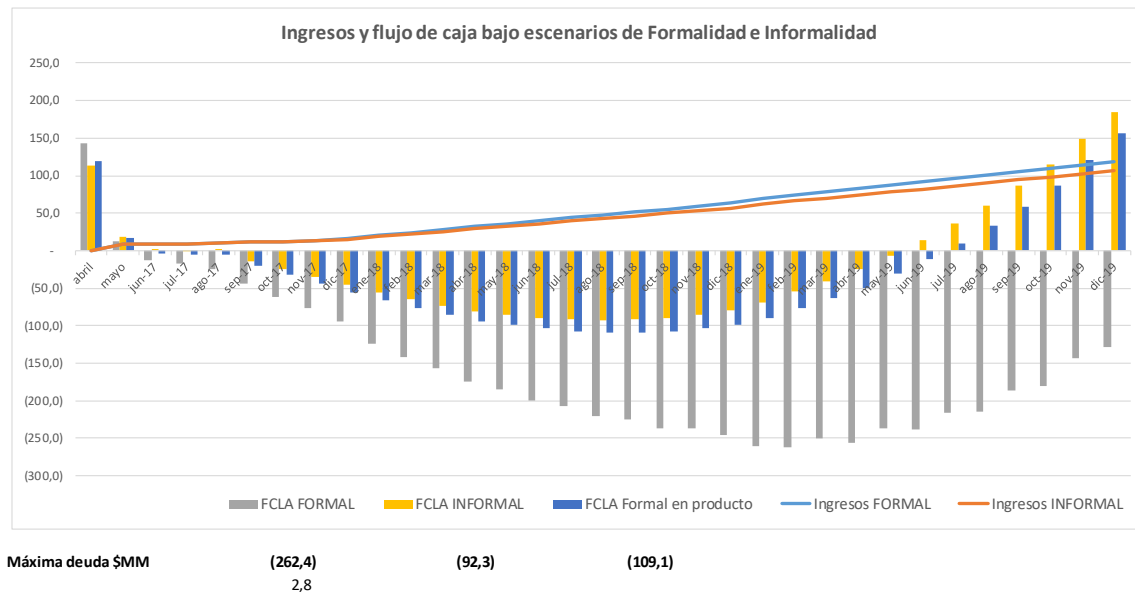


Figura 109. Flujo de caja bajo escenarios de formalidad e informalidad.

Como se puede observar en la Figura 109, el flujo de caja bajo el escenario formal no alcanza a ser positivo en toda la vida del negocio por la alta deuda que acumula, mientras que el flujo de caja del negocio en el escenario informal alcanza flujo positivo antes de terminar el segundo año, muy similar al escenario donde se cumple 100 % de la formalidad de producto, lo que deja la formalidad laboral y tributaria como responsable de estas diferencias.

Como resultado se observa que el endeudamiento adicional a causa del cumplimiento de los requisitos de ser formal puede ser hasta 2,8 veces la de un negocio que no cumple, lo que compromete su supervivencia y su paso a la segunda etapa de su ciclo, donde podrá ser competitivo y pagar la formalidad, la cual ya es necesaria y conveniente para crecer.

Este impacto lleva a que un alto número de negocios formales deben cerrar y otro alto número de informales prefieren mantenerse en la informalidad. Se registraron, en 2005, 251.000 nuevas empresas y se dieron de baja 243.000 empresas, donde 75 % de las empresas que entran a la formalidad cierran antes de los 5 años (Confecámaras, 2016) y en el caso de los restaurantes, de cada diez que se inauguran en Colombia, cuatro se cierran al cabo de los primeros seis meses

o al año de abrir, según Acodrés, donde por la falta de estudios sobre el costo del restaurante, el plan financiero no llega a los puntos de equilibrio esperados y tiene que cerrar (Portafolio, 2015). Esto incluye que, de acuerdo con la experiencia del emprendedor de nuestro caso de estudio, no es posible dimensionar los costos de la formalización a la hora de iniciar el negocio y, de acuerdo con Santa María y Rozo (2009), uno de los riesgos más altos de la formalidad para un empresario son los altos costos de quiebra que enfrentan.

Esta situación sugiere un problema estructural en la etapa temprana del ciclo de vida de los negocios pequeños en Colombia, donde una gradualidad real de los impuestos y del costo laboral en esta etapa temprana puede garantizar que el negocio se mantenga y pase a la siguiente fase de crecimiento. Igualmente, para los comercios que a están operando en la informalidad se deben brindar beneficios efectivos en la práctica, que permitan formalizarlo por demanda del mismo empresario quien se acerca a participar de los beneficios y no por persecución del cumplimiento de la ley.

Como argumento, Santa María y Rozo (2009), a partir del Censo Empresarial de Cali y Yumbo, encontraron que 73 % del total de empresas que se encuentran en fase preoperativa (57 % del total) son informales, lo que les permitió concluir que la informalidad forma parte natural del desarrollo de las empresas en el país y que, por tanto, las acciones de política no deben ir dirigidas a la planeación, sino a facilitar su proceso de formalización.

Por otro lado, Mejía y Posada (2007) desarrollan un modelo de equilibrio general donde coexisten la formalidad y la informalidad en situaciones de equilibrio, donde (i) el nivel óptimo de informalidad en una economía siempre es mayor a cero y depende crucialmente de su nivel de desarrollo; (ii) cuando la tarifa efectiva de impuestos se aleja mucho de la óptima, el nivel de producción total y formal se reduce generando una pérdida social, representada en un «exceso»

de informalidad; y (iii) que aumentar los controles para corregir el exceso de informalidad tiene un costo de oportunidad muy alto y por lo tanto no es adecuado.

En resumen, se requiere reconocer que la informalidad es un periodo de tránsito hacia la formalidad y que para que el paso se dé, esta debe venir acompañada de exención tributaria, baja carga laboral, un mecanismo de financiación y acompañamiento de negocios que permita alcanzar la productividad necesaria para pagar la formalidad.

## **7.6 Aprovechamiento de beneficios de ser formal**

Mientras se realiza el proceso de formalización, la pregunta del emprendedor es cuándo empieza a gozar de los beneficios de la formalidad. La CCB publicita en su sitio web varios beneficios para los negocios nuevos y para los que hoy se encuentran en la informalidad se formalicen:

En la CCB entendemos la formalización como el ejercicio de una actividad económica bajo las normas del Estado, para nosotros es un proceso de inclusión económica que le facilita a su empresa crecer, ser proveedor de otras empresas, llegar a otros mercados, obtener créditos, acceder a todos los servicios de Fortalecimiento Empresarial que ofrece la entidad y participar en diferentes programas financieros de entidades del Gobierno.

(CCB, s. f.a)

## Beneficios de la formalidad y riesgos de la informalidad

Evite los riesgos que le genera tener su negocio en la informalidad.

Beneficios de la formalidad	Riesgos de la informalidad
<ul style="list-style-type: none"> <li>Recibir acompañamiento de la CCB en su proceso de formalización con un amplio portafolio de oportunidades para seguir fortaleciendo su empresa.</li> <li>Tener la posibilidad de convertirse en contratista del Estado. Consulte los requisitos <a href="#">aquí</a>.</li> <li>Recibir asesoría en los pasos claves para ser un proveedor exitoso y lograr ser proveedor de empresas más grandes.</li> <li>Acceder a mejores oportunidades de financiación para la empresa. Por ejemplo con Bancóldex <a href="#">consulte</a> las líneas de crédito.</li> <li>Puede ser beneficiario o presentarse a los programas de fortalecimiento empresarial que tiene INNpursa, conozca las <a href="#">convocatorias</a>.</li> <li>Hacer parte del <a href="#">programa Compre Colombiano</a> y acceder a otros servicios que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Propais tienen para los micros y pequeños empresarios formales.</li> <li>Al formalizar su trabajo, su seguridad social mejora. <a href="#">Conozca los beneficios que concede el Sistema General de Seguridad Social</a> a sus afiliados.</li> <li>El IVA que su empresa factura, puede ser descontado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No poder presentarse a procesos de contratación pública</li> <li>Prácticas inadecuadas de préstamo de nombre o NIT, con las cuales pierde dinero y puede perder el cliente.</li> <li>Dificultades para presentarse ante nuevos clientes como un proveedor confiable por no cumplir con los mínimos de ley.</li> <li>Sanciones por parte de las entidades de inspección, vigilancia y control en el momento de una visita a su negocio.</li> <li>Si es informal, los costos por gastos médicos son muy superiores que cuando se tiene la afiliación al día en el Sistema de Seguridad Social y la cobertura de servicios es menor.</li> <li>Otra empresa puede usar el nombre de su empresa. El nombre legal, será el que primero se registró en la Cámara de Comercio de Bogotá.</li> <li>No puede acceder a los beneficios que el gobierno genera para los empresarios.</li> </ul>

Figura 110. Beneficios de la formalidad y riesgos de la informalidad.  
Fuente: CCB (s. f.a).

## Beneficios de la formalidad y riesgos de la informalidad

Evite los riesgos que le genera tener su negocio en la informalidad.

Beneficios de la formalidad	Riesgos de la informalidad
<ul style="list-style-type: none"> <li>Su empresa tiene un nombre único y protegido</li> <li>Más posibilidades de crecer</li> <li>Su negocio existe</li> <li>Puede ser proveedor de otras empresas</li> <li>Vende en otros mercados</li> <li>Obtiene créditos más baratos</li> <li>Recibe descuentos en los aportes parafiscales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bajo crecimiento de su negocio</li> <li>Altas probabilidades de quiebra</li> <li>Dificultades para obtener créditos</li> <li>Menor productividad</li> <li>Pérdida de negocios</li> <li>Poca capacidad para competir en nuevos mercados</li> <li>Limitado recurso humano</li> <li>Mayores costos por accidente o enfermedad</li> <li>Multas por el incumplimiento de las normas</li> <li>Dificultades para asociarse con otras empresas</li> </ul>

Figura 111. Beneficios de formalidad y riesgos de la informalidad.  
Fuente: CCB (s. f.b).



El seguimiento al emprendedor incluyó acompañarlo a solicitar estos beneficios, cuyo resultado vamos a describir brevemente:

**1. «Acceder a mejores oportunidades de financiación, por ejemplo Bancóldex...».**

Como parte del proceso se visitaron cuatro entidades financieras vigiladas por la SFC donde el primer requisito es tener el negocio constituido con antigüedad de 18 a 12 meses. Así, para Colpatría el requisito son 18 meses de constitución, para el Banco de Bogotá, 12 meses; para Bancamía, 8 meses con garantía personal; y en la financiera JFK no prestan a personas jurídicas. Por lo tanto, para un negocio nuevo no hay posibilidad de que acceda al crédito.

Se contactó a Bancóldex para acceder a los recursos otorgados por el Gobierno para el apoyo a las pyme, pero el funcionario de la entidad manifestó que Bancóldex es una banca de segundo piso y se rige por los requisitos de las entidades financieras. Así, en el sitio web de Bancóldex también dice:

Tenga en cuenta que el éxito de la solicitud de crédito que usted presente a los intermediarios financieros depende básicamente de que la información contable y financiera sea oportuna y consistente; que el valor, plazo y amortización del crédito solicitado pueda ser atendido con el flujo de caja de la empresa; que la empresa y sus socios tengan un buen hábito de pago con las diferentes entidades que reportan a las centrales de información; y que existan las garantías que a juicio del intermediario financiero respalden razonablemente el crédito. (Mipymes, s. f.)

Adicionalmente, si las garantías no son suficientes, se puede acceder al esquema de garantías del FNG, donde el intermediario financiero realiza el trámite ante el fondo y cubre hasta 50 % del monto de crédito solicitado si el crédito es para capital de trabajo y hasta 60 % si es para activos fijos.

Se visitó al Sena para acceder a los recursos del Gobierno para el apoyo a la pequeña empresa, en especial del Fondo Emprender. El Sena solicitó elaborar un documento de la estrategia del negocio en el que se invirtió cerca de una semana de trabajo, pero a causa del paro en la entidad se avanzó con la formalización en la Cámara de Comercio. Terminado el paro se regresó al Sena y el funcionario manifestó que el apoyo es para empresas que no se han constituido y que es un apoyo muy básico de desarrollo de la idea.

En conclusión, a este beneficio de acceso al crédito no es posible acceder en la condición de negocio pequeño recién formalizado, no hay un interés de las entidades financieras de prestar en este segmento y los fondos del gobierno se distribuyen de acuerdo con los criterios comerciales de los bancos. En entrevista con Bancóldex, el dirigente afirma que como banco de segundo piso efectivamente tienen un cupo para microempresas con entidades financieras y con otras no financieras, especialmente regionales, pero que la variable clave asociada a la aprobación de los créditos por parte de esas entidades es la historia del negocio y la capacidad de pago futura.

## **2. «Obtiene créditos más baratos».**

Si se logrará superar la barrera del tiempo mínimo de constitución, y de la garantía personal, la tasa de interés del microcrédito de 46 % es una opción más barata que las alternativas de gota a gota en mercado, pero muy costosa frente a la generación de caja para el servicio de la deuda, lo que sumado a la presión por el pago de la nómina y la locación, aumenta la posibilidad de *default* financiero.

### **3. Beneficios que el gobierno genera para las empresas.**

- La reducción de parafiscales para empresas pequeñas y con empleados que ganen hasta 10 SMMLV se pudo aplicar, sin embargo, se ve saboteado el beneficio por la nueva autorretención impuesta para buscar reclusos a causa de este beneficio.
- Exención de GMF: dentro de la investigación de beneficios se encontró que el Oficio 3767 del 26 de febrero de 2016 de la DIAN estableció que las personas jurídicas también podían ser exentas del GMF de acuerdo con el artículo 879 del ET hasta el monto determinado de 350 UVT en las cuentas de ahorro si es la única cuenta marcada como exenta. Sin embargo, cuando se solicitó al banco la exención no tenían conocimiento, no fue aceptado y no hubo respuesta a la radicación de la solicitud en la oficina de Colpatria.

### **4. «Más posibilidades de crecer» y mejora de la productividad.**

Es cierto que la formalidad permite incrementar las ventas, por ejemplo, al poder aceptar medios de pago diferentes al efectivo como las tarjetas, pero esto depende de que el comercio esté ubicado en un sector comercial o donde sus habitantes posean medios electrónicos de pago y estén incentivados a usarlos. Para nuestro caso de estudio, el sector donde está ubicado es un sector comercial, entonces el emprendedor enfrenta la decisión de pagar la comisión por ver incrementadas sus ventas, sin embargo, varios restaurantes, dada la consolidación de su mercado, pueden rechazar el medio de pago y establecer la política de solo efectivo.

### **5. «Tener la posibilidad de convertirse en contratista del Estado».**

Es una oportunidad por explorar, sin embargo, el beneficio es un acompañamiento al diligenciamiento del registro de contratación, e inicialmente es para otro tipo de empresas.

**6. «Descontar el IVA que el negocio factura».**

Para el caso de estudio se paga el IVA de la inversión y de algunos insumos, pero se factura el Impoconsumo, que de acuerdo a la regulación no son descontables, por lo tanto el IVA de 19 % para algunos productos se convierte en un sobre costo de 10 % del producto final que debe asumir de su margen el negocio.

**7. «Al formalizar su trabajo, la seguridad social mejora».**

Definitivamente el empleador, por el monto que paga, se despreocupa de costos adicionales por accidente o enfermedad del trabajador, sin embargo, la mayoría de incapacidades y ausencias son de dos días y estas las debe asumir el emprendedor. Para nuestro caso de estudio, 100 % de incapacidades fueron de uno y dos días, por lo tanto el emprendedor no ha visto el beneficio de la seguridad social.

**8. Recibir acompañamiento de la CCB en su proceso de formalización con un amplio portafolio de oportunidades para seguir fortaleciendo su empresa.**

Se radicó una solicitud en la Cámara de Comercio de Bogotá, de donde se recibió comunicación a los dos días solicitando realizar el autodiagnóstico del negocio y al momento del acompañamiento no había comenzado la asesoría.

En conclusión, ninguno de los beneficios promocionados por las cámaras pueden ser tomados y aprovechados por negocios pequeños que empiezan su camino en la formalidad, por lo tanto en la visión compartida de quienes diseñan la política pública de «la zanahoria y el garrote», la zanahoria no existe y el garrote está limitado por la capacidad de las instituciones y de las herramientas legales.

Lo más importante para que el negocio pueda mantenerse operando es satisfacer la necesidad de su flujo de caja, lo que se soluciona con un aumento del tráfico de clientes al

---

negocio, una reducción en los costos y un crédito de capital de trabajo a una tasa que le permita pagarlo y sobrevivir.

Por el lado del garrote hay una serie de obligaciones que el emprendedor debe cumplir y cuya transgresión se vuelven sanción. Dentro de las principales obligaciones están las que ya se describieron con anterioridad: constitución en la Cámara de Comercio, obtener el RUT, emitir factura, llevar contabilidad, inscribir las actas en la cámara de comercio, retener a título de renta, tributar, pagar parafiscales y prestaciones de ley, actualizar matrícula mercantil, cumplir las normas sanitarias, pagar Sayco anualmente, entre otras. Para todas ellas existe una sanción en caso de que no se dé el pago.

Cada entidad encargada de emitir el certificado realiza el trámite correspondiente para aquellos que lo solicitan y se apoyan en la SIC, que investiga a las personas que ejercen profesionalmente el comercio sin encontrarse inscritas en el Registro Mercantil o a las que no hayan renovado su matrícula antes del 31 de marzo de cada año. Anteriormente, las entidades se apoyaban en las alcaldías locales, pero ahora el nuevo Código de Policía autoriza a los agentes a pedir la documentación necesaria y la habilita para cerrar el establecimiento dado el caso. Así las cosas, la política actual sigue fundamentándose en el garrote y la persecución.

Finalmente, vale la pena recordar que las políticas deben estar orientadas a buscar que los negocios primero sean competitivos para que luego puedan tributar y que la formalización es un proceso que no se puede dar al mismo tiempo sin afectar seriamente la salud de los negocios. Un estudio adicional debería realizarse para mostrar qué porcentaje de empresas se cerró en el último año a causa de los impuestos y los sobrecostos laborales.

## 8 Conclusiones

Una conclusión obtenida de la revisión de la literatura, como bien es conocido por los expertos, es que existen tres conceptos relacionados con la informalidad: (i) la informalidad empresarial de negocios que no cumplen la legislación del país ya sea comercial, fiscal, laboral o administrativa; (ii) la informal laboral por empleados sin protección social; y (iii) la economía informal correspondiente a las operaciones no registradas de empresas formales o informales. La literatura académica estima estas tasas alrededor de 46 %, 49 % y 40 %, respectivamente.

Una de las recomendaciones en política pública es que se debe identificar la problemática y la población a la cual se dirige la política pública y medirla, para que las acciones que se realicen puedan tener un seguimiento de la efectividad de la política y del logro de las metas planteadas. Sin embargo, no se conoce el tamaño de la informalidad empresarial en Colombia, ya que no existe un mecanismo que la mida y el tamaño de la informalidad laboral, que es la variable con cierto nivel de avance en su medición, siempre se refiere en todos los informes oficiales a la tasa de las 23 principales ciudades (48 %). Pero lo cierto es que la informalidad laboral en Colombia es del orden de 67 % para el total país, cuando se incluye la informalidad de cabeceras municipales y rural disperso, obtenida del informe de la Misión Rural (2015). Por lo tanto es fundamental medir tanto la informalidad empresarial como 100 % de la informalidad laboral.

La formalidad laboral en Colombia es de 48 % en las 23 principales ciudades, es decir 5,6 millones de habitantes, donde 54 % poseen educación secundaria y solo 17 % superior (frente a 54 % de los formales); el mayor sector de trabajo es comercio, hoteles y restaurantes con 42 % (frente a 20 % de los formales, donde el mayor sector es servicios con 29 %); el mayor lugar de trabajo es vivienda con 37 % (frente a 5 % de los formales) y le sigue local fijo con 32 % (frente

a 80 % de los formales); y finalmente los informales trabajan 63 % por cuenta propia y los formales 76 % son empleados. Adicionalmente, Bogotá aporta 29 % de la informalidad de las 23 ciudades, pero es la segunda ciudad con menor porcentaje de informalidad (40 %), después de Manizales, y Cúcuta es la ciudad con mayor informalidad (70 %). Las diferencias anteriores entre los dos grupos evidencian una necesidad de impulsar políticas dirigidas a grupos poblacionales específicos, no solo el nivel educativo, el género o la geografía, sino la edad, si es rural o urbano, en las que se pueda evidenciar y aprovechar los beneficios de la formalización en el corto plazo, tanto para los empleados como para los empresarios.

La informalidad empresarial no está estimada en Colombia pero podemos decir que en el país hay alrededor de 4,8 millones de empresas, de las cuales 1,3 millones se cuentan como formales por tener registro mercantil de acuerdo con Confecámaras (2016) y 3,4 millones no tienen registro de acuerdo con el módulo de micronegocios del DANE, lo que representa un porcentaje de informalidad empresarial por registro de 73 %.

De las empresas formales, el informe de Confecámaras (2016) concluye que la tasa neta de entrada es de 0,6 % en 2015 y de 5,5 % en 2014, explicada por la alta tasa de salida de empresas, donde en promedio de los últimos 5 años entran al mercado anualmente 258.000 empresas y salen 248.000, lo que hace necesario incluir dentro de las políticas públicas para formalizar, no solo el registro de entrada al mercado, sino también la garantía de permanencia dentro del sistema como formal. Dada la alta tasa de salida de empresas del mercado, debe realizarse un estudio para evaluar las razones, donde aparentemente hay una falta de competencias y recursos para que las empresas permanezcan operando.

Respecto a las empresas informales, el análisis de información del módulo de micronegocios arroja que son 3,4 millones de micronegocios, que 47 % tiene el negocio en la

misma vivienda, 15 % en un local fijo, 14 % en la calle, 11 % opera en un vehículo y 10 % puerta a puerta. El 10 % reporta que el trabajo es ocasional y solo 1 % tiene contratos de trabajo, del cual 93 % es verbal. Igualmente, 83 % es de propiedad de un solo empleado y 15 % de dos empleados. Estas diferentes características de lugar de trabajo y número de empleados implica desarrollar estrategias diferentes y claras para cada uno de ellos, ya que, como ha evidenciado Mintrabajo, la problemática de los conductores no es la misma de los trabajadores en la calle ni de los locales en las viviendas, por lo tanto se deben promulgar y publicar los diferentes planes para los diversos sectores que conlleven a una mejora de las condiciones de vida, la productividad y el crecimiento de sus negocios y trabajadores.

En cuanto a la afiliación al sistema de seguridad social, 93 % no cotiza a pensión, 98 % no se encuentra afiliado a ninguna caja de compensación familiar, 97 % no tiene riesgos profesionales, 10 % no tiene ningún sistema de salud y 60 % es del régimen subsidiado, especialmente trabajadores en la calle con 75 %. Característica que se deben tener en cuenta a la hora de diseñar la política pública para formalizar, ya que si esta incluye la afiliación al régimen contributivo de salud, seguramente habrá una resistencia natural para no perder los beneficios de régimen subsidiado actual.

Estos negocios generan ingresos por cerca de 4 billones al año según las estimaciones, esto es 1,1 millón promedio mensual con ganancia de 500.000 pesos mensuales. Adicionalmente, 16 % registra pagos de salario en promedio mensual de 551.000 pesos y de ellos viven más de 4 millones de hogares. Lo anterior permite visualizar que a pesar de que están en la informalidad son un dinamizante de la economía, genera empleo y reduce las cargas del Estado. Por lo tanto las políticas públicas que se diseñen deben orientarse a volver productivos los negocios para que alcancen el tamaño necesario para formalizarse.



---

En la misma línea, Kashnovis, Kanbur y Ostrom (2006) plantean que la tendencia negativa de asociar informal con no estructurado o caótico, debe terminar dada la debilidad empírica y la capacidad de fomentar políticas desastrosas al tratar de proveer estructuras donde se presume que no existían antes.

Las políticas públicas para formalizar la economía han estado dispersas a través de múltiples planes y entidades y no hay una política pública rectora. De la investigación sobre los últimos diez años se identificaron veinte intervenciones en política pública con 134 indicadores, de los cuales 16 % están orientados a la financiación, 13 % a la formalización laboral, 11 % a ajustes tributarios, 10 % a la reducción de trámites, 10 % a mejorar la información y otro 10 % a bancarizar. En este levantamiento se puede identificar que el enfoque en términos de formalización ha cambiado a través de los diferentes planes de gobierno: en el PND de 2006 los indicadores estaban más orientadas a la financiación y la reducción de trámites; en el PND de 2010 estaban orientadas a coordinación de la formalización y competitividad y por último las actividades durante el PND de 2014 se orientaron a la bancarización seguidas de la formalización laboral.

Como resultado del análisis de los indicadores, se identificó que 4 % de las metas planteadas están asociados a la asignación de recursos (insumo), 37 % a la realización de actividades, 35 % corresponde a la entrega de productos como realizar estudios, estructurar beneficios, modificar regímenes, simplificar trámites, construir fondos, etc.; 14 % de los indicadores corresponden a resultados de entrega de productos y solo 10 % obedece a resultados finales. Lo anterior se confirmó con las entrevistas realizadas a los funcionarios en las entidades, donde se reconoció que no solo los indicadores de seguimiento de muchas actividades que realizan a diario se ven limitados por la calidad y la disponibilidad de la información, sino,

también, porque no se realizan evaluaciones de impacto que les permitan identificar si las múltiples tareas que realizan tienen un efecto positivo sobre la reducción del fenómeno de la informalidad. Por lo tanto, es importante orientar la fijación de metas, más allá de ejecuciones presupuestales y de desarrollo a productos, a la medición de los beneficios de la formalización implementada.

Adicionalmente se encontró que para el 24 % de los indicadores no se identificó en la política ningún actor responsable y que 61 % que no tiene seguimiento disponible en la plataforma Sinergia. Esto sugiere la necesidad de fortalecer este sistema como el *Balance Score Card* del sector público y que se convierta en un mapa de gestión y no en un simple repositorio de notas.

En términos de cumplimiento, se encontró que 48 % de las metas planteadas se lograron de acuerdo con los indicadores planteados y 12 % aun está en desarrollo. Muchos de los objetivos de política pública que no se lograron con éxito y se plantearon hace varios años, aún siguen siendo una deuda para el logro de la formalización, como lo son: (i) la democratización del crédito y el financiamiento para el establecimiento de nuevas empresas formulada desde la Ley 590 del 2010 ya que hoy las empresas de menos de un año no tiene acceso al crédito; (ii) establecer regímenes especiales sobre los impuestos, las tasas y las contribuciones del respectivo orden territorial con el fin de estimular la creación y la subsistencia de mipyme de la Ley 905 del 2004; (iii) establecer acuerdos con las entidades financieras para hacer que los planes de negocios de los nuevos empresarios sirvan como garantía para el otorgamiento de crédito desde la Ley 1014 de 2006; (iv) facilitar la reducción de costos y trámites relacionados con la formalización de emprendimientos (marcas, patentes, registros Invima, sanitarios, entre otros) desde la Ley 1014 de 2006; (v) promocionar esquemas o situaciones que otorguen créditos de

---

menor cuantía, de forma eficiente a menor costo desde el Conpes 3424 de 2006; (vi) simplificar familias de trámites y reducir los costos y plazos para los empresarios desde el Conpes 3484 desde 2007; (vii) realizar un estudio que determine los costos asociados a la creación y la formalización de empresas con recomendaciones para su racionalización desde 2007; (viii) desarrollar un sistema de información que contenga todos los instrumentos de apoyo público al desarrollo empresarial, desde 2007; (ix) crear un régimen de transición de la informalidad a la formalidad al crear regímenes de simplificación tributaria para mipyme desde el Conpes 3527 de 2008; (x) simplificación del sistema tributario colombiano, desde 2007; (xi) concertar con un concepto de informalidad empresarial con miras a poder realizar una medición del número de empresas que pueden considerarse no formales desde el Conpes 3668 de 2010; (xii) identificar todas las iniciativas que se adelantan en el país en pro de la formalización, para que puedan ser evaluadas y articuladas entre las entidades nacionales y regionales, desde 2007; (xiii) disminuir los tiempos de afiliación de las empresas al Sistema General de Seguridad Social Integral, revisar los procesos y la normatividad que actualmente aplican los componentes de salud, pensiones, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar para la afiliación, con el fin de unificar los procesos de afiliación desde el Conpes 3668 de 2010; (xiv) promover una ley proformalización que aumente los beneficios de ser formal por medio de la incorporación de trámites tributarios más sencillos y facilite el proceso de cierre voluntario de empresas para las micro y pequeñas empresas formales, desde el 2007; (xv) incentivos para entes territoriales que aprueben progresividad ICA y elimine barreras para la creación de empresas de la Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010; (xvi) eliminación del GMF de Ley 1430 del 2010; (xvii) fomento de fuentes alternativas de financiación para las nuevas empresas por oportunidad desde el PND 2010-2014; (xviii) definir la estrategia en materia de educación financiera desde el Conpes 3424

de 2006; (xix) reducir el efectivo a través de alcanzar la razón de 8,5 % y establecer mecanismos de medición que permitan hacer seguimiento a la migración de transacciones en efectivo a transacciones electrónicas del PND 2010-2014. Estos a manera de ejemplo.

Igualmente, la Ley 1429 de 2010, que parecía ser la primera política orientada a formalizar la economía, fue derogada por la Reforma Tributaria de 2016, en lo que se refiere a los incentivos tributarios, entre ellos, la progresividad en el pago del impuesto de renta por las nuevas empresas, los incentivos para entes territoriales que aprobaban progresividad en el ICA y tarifas progresivas para la matrícula mercantil. La conclusión es que los beneficios de renta en el primer año no son ningún beneficio ya que el primer año de operación generalmente da pérdidas y, por otro lado, la retención en la fuente efectuada por clientes, por bancos y por autorretención desde 2016 no eran coherentes con la política. Finalmente, un porcentaje bajo de las nuevas empresas se acogió, en parte por la falta de promoción y para los demás beneficios no fue posible hacer seguimiento. Entonces se requiere replantear una nueva política rectora con fundamentos estructurados, no solo en descuentos, sino en productividad para crecer.

Resultado de las entrevistas a expertos y formuladores de política pública, se encontró que existe una visión compartida de los formuladores en varios aspectos como: (i) los beneficios de formalizarse no son visibles, ni del lado de las empresas ni del lado de los trabajadores; por el contrario, los trámites de registrar la empresa y los empleados no son claros ni conocidos, son largos y complicados; (ii) no existen sistemas que midan regularmente la informalidad empresarial, ni las acciones de las políticas que se adelantan; (iii) no es necesario formalizar a los trabajadores de subsistencia porque empeora sus condiciones; (iv) la estrategia de «la zanahoria y el garrote» es un pensamiento común, pero las entidades reconocen que no hay beneficios evidentes de la zanahoria, ni capacidad institucional para el garrote; (v) hay múltiples actividades

con múltiples actores con dificultades en la alineación interinstitucional y se requiere una línea rectora. Adicional a los puntos en consenso anteriores, cada entidad realiza sus actividades propias con sus respectivos recursos e indicadores y algunos en coordinación con las mesas de trabajo de la estrategia de competitividad. Dado el nivel de conciencia que hoy tienen las entidades formuladoras de políticas sobre los retos que enfrentan, se requiere un cambio de visión sobre la forma como se ve el problema y como se trata. Si se sigue haciendo más de lo mismo, se obtendrán los mismos resultados.

Como resultado del acompañamiento al comercio en su proceso de formalización durante siete meses, se realizaron 14 trámites con 79 actividades en las que se interactuó con 24 entidades entre oficiales y privadas, demandando 125 horas efectivas y 35,5 millones de pesos, de los cuales 3,9 millones corresponden a trámites, 24,3 millones corresponden al sobrecosto en impuestos del montaje frente a las alternativas que ofrece el mercado y 7,2 millones corresponden a la formalidad de producto.

El tiempo más relevante es el que se invierte en preparación de las actividades como investigación de trámites y lugares, entendimiento y diligenciamiento de formatos (28), en el que se invirtió 51 % de las 125 horas efectivas, seguido de desplazamiento, atención en oficinas y esperas. En cuanto a las actividades, 22 % del tiempo total se gastó en el registro de empresa y trabajadores a la seguridad social, 29 % en la constitución de la sociedad, 11 % en el permiso de Bomberos y 14 % en el cumplimiento sanitario.

Se encontraron barreras y oportunidades de mejora en todos los trámites, desde la constitución de la sociedad por falta de acompañamiento, desinformación de los trámites a realizar y los lugares donde se deben realizar múltiples entidades con repetidos formularios y todos con visitas obligatorias y repetidas a las oficinas, exceso en la responsabilidad y

liquidación de impuesto (4), sumado a la falta de información. Además, altos costos de trámites, un proceso de formalización laboral demandante en tiempo, largos tiempos de terminación y exigencia de cumplimientos de normativas que no están muy claras y son imposibles de cumplir y pagar, dada la desproporción de la solicitud con el tamaño y el sector.

En línea con la hipótesis que la informalidad es la opción alterna cuando los negocios se ven enfrentados a altas cargas, el estudio de costos concluyó que los costos extralaborales recargan 56,7 % al salario base, pero al incluir el efecto de las horas extra en la liquidación se incrementa a 83 %. Los impuestos pagados y retenidos representan 16 % de los ingresos del primer año, los costos operativos de la bancarización 2,7 % y al incluir el pago de intereses, el monto pagado representa 21 %. En total, incluyendo todos los costos de la decisión de formalizarse en los frentes empresariales, laboral y tributario, costó para nuestro caso de estudio 63,5 % de los ingresos del primer año y tuvo un efecto significativo sobre el flujo de caja y los requerimientos de crédito adicional.

Las proyecciones del negocio formal en todos los frentes, a la máxima capacidad instalada, reflejan que el flujo de caja no alcanza a ser positivo en toda la vida del negocio por la alta deuda que acumula, mientras que el flujo de caja del negocio en el escenario informal alcanza flujo positivo antes de terminar el segundo año, muy similar al escenario donde se cumple 100 % de la formalidad de producto, lo que deja la formalidad laboral y tributaria como responsable de estas diferencias. El endeudamiento ocasionado por el cumplimiento de los requerimientos puede ser hasta 2,8 veces la de un negocio que no cumple, lo que compromete su supervivencia y su paso a la segunda etapa de su ciclo, donde podrá ser competitivo y pagar la formalidad, la cual ya es necesaria y conveniente para crecer. Este impacto lleva a que un alto

número de negocios formales deben cerrar y otro alto número de informales prefieren mantenerse en la informalidad.

En resumen, se requiere reconocer que la informalidad es un periodo de tránsito hacia la formalidad y que para que el paso se dé, esta debe venir acompañada de exención tributaria, baja carga laboral, un mecanismo de financiación y acompañamiento de negocios que permita alcanzar la productividad necesaria para pagar la formalidad.

Finalmente, en el acompañamiento al emprendedor, se solicitó cada uno de los beneficios de ser formal promovidos por la Cámara de Comercio de Bogotá y no fue posible acceder a ninguno. Para empezar: (i) las mejores oportunidades de financiación y la garantía de Bancóldex están sujetas a las aprobaciones de los bancos que exigen entre 12 y 18 meses de constitución; (ii) el apoyo del Sena no aplica para empresas ya en constitución y la posibilidad de acceder a ellos es baja; (iii) la promesa de «obtiene créditos más baratos» está atada a una tasa de microcrédito de 46 % frente a una comercial de 16 %, lo que es 3 veces el crédito normal; (iv) la reducción de parafiscales de la Ley 590 de 2000 fue compensada por la implementación de la autorretención para buscar recursos y si se cuenta la retención hecha por los bancos a las ventas con tarjetas y la realizada por los clientes en un año donde no hay utilidad para estos negocios el efecto es muy negativo en el flujo de caja; (v) la exención del GMF para personas naturales con cuentas de ahorro es ignorada por el banco a pesar del concepto de la DIAN; (vi) «tener la posibilidad de convertirse en contratista del Estado» es un acompañamiento al diligenciamiento del registro de contratación, e inicialmente es para otro tipo de empresas; (vii) «descontar el IVA que el negocio factura» no es posible ya que es un restaurante y el cobro de Impoconsumo no puede cruzarse con el IVA, lo que representa un costo adicional de 9 % en las materias primas; y (viii) «al formalizar su trabajo, la seguridad social mejora», es algo que al momento no se ha

visto efectivo en el caso de estudio, ya que las incapacidades presentadas han sido menores de dos días y esas la debe asumir el patrón.

En conclusión, ninguno de los beneficios promocionados por las cámaras pueden ser tomados y aprovechados por negocios pequeños que empiezan su camino en la formalidad y lo más importante para que el negocio pueda mantenerse operando es satisfacer la necesidad de su flujo de caja, lo que se soluciona con un aumento del tráfico de clientes al negocio, una reducción en los costos y un crédito de capital de trabajo a una tasa que le permita pagarlo y sobrevivir.

Entonces surge la pregunta: ¿para que la formalización?; y la respuesta bajo las circunstancias actuales parece ser obvia: para tributar. Sin embargo, se deben equiparar los beneficios de la tributación de estas pequeñas empresas frente a la generación de empleo, activación de la economía y reducción de cargas al Estado, para crear un verdadero régimen tributario que considere el ciclo de vida de los negocios, en el que se ayude a las empresas primero a ser competitivas para que puedan sobrevivir y luego puedan tributar, en un esquema de formalidad por demanda del empresario, impulsado por los beneficios de ser formal y no bajo un esquema de oferta del Estado con la amenaza de sanción.



---

## **9. Propuestas de política pública para la formalización**

Para avanzar decididamente en la formalización de la economía, si realmente existe la voluntad política, se requiere primero retornos a un cambio de la visión sobre lo que es la formalización, de lo contrario continuarán innumerables actividades con demanda importante de recursos y sin resultados entendibles de que es lo que funciona. Si estamos listos como país a cambiar el paradigma, esto implica:

HOY		2018	
Política fundamentada en la zanahoria y el garrote		Política rectora fundamentada en la productividad de las empresas	1
La informalidad es ilegalidad y se debe cumplir la norma al 100%		Reconocer la informalidad como una parte del ciclo de vida de las empresas	2
Modelo basado en la oferta del estado a formalizarse y al cumplimiento de las normas so pena de sanción		Un modelo basado en la demanda de la formalidad por parte de los empresarios para aprovechar los beneficios	3
Régimen tributario general, complejo y ambicioso, que igualmente no se recauda		Un régimen tributario acorde con el ciclo de vida de las empresas	4
Altos costos de operación para nuevas empresas y pequeñas empresas que sostienen el aparato estatal		Reducción de costos extra laborales y de trámites	5
Procesos de registro empresarial, laboral y de producto complejos, excesivos y costosos a causa de la tramitomanía y la desinformación		Facilidad en el tránsito de la informalidad a la formalidad: trámites como el Formulario único de registro, utilizar otros canales de acceso	6
No hay medición de la informalidad laboral país y empresarial como fenómeno que se ataca hace varios años		Políticas públicas fundamentadas en estudios sobre la problemática puntual de la población, el tamaño de la población objetivo.	7
Múltiples acciones desde las diferentes entidades con metas independientes sin coordinación efectiva		Coordinación institucional de un solo plan y autonomía de las regiones para impulsarlo	8
Promoción de beneficios que no se pueden obtener, sanciones que tampoco se pueden imponer y que para los dos casos es bien conocido popularmente		Plan de comunicación de beneficios reales e inmediatos	9
Actividades sin seguimiento de efectividad para identificar lo que realmente funciona		Implementaciones con seguimientos y evaluaciones de impacto que permitan identificar la efectividad de las políticas.	10
Políticas formuladas sobre supuestos y derogadas fácilmente por otras políticas		Políticas de apuesta a largo plazo, blindadas contra reformas tributarias en búsqueda de recursos	11
Promoción de la digitalización para reducir el efectivo pero emisión de política contradictorias como el GMF y la emisión de billetes de alta denominación		Invertir en el proceso de digitalización de la economía con retorno a medio plazo, desincentivando el efectivo y mitigando los conflictos entre políticas	12

Figura 112. Propuesta de política pública.

### 9.1 Una política rectora fundamentada en la productividad de las empresas.

Una de las preguntas que surgen es si primero se es formal y luego productivo o si primero se logra ser productivo para después ser formal. El punto importante aquí no es que tantas empresas se pueden formalizar, como ha sido la meta tradicionalmente, sino que debiera ser cuántas empresas se pueden mantener en operación y en la formalidad y esto implica

entender qué necesitan las empresas para volverse y mantenerse productivas e implementarlo. En muchos casos se requiere apoyo para el desarrollo de habilidades, como lo vienen haciendo las cámaras de comercio, sin embargo a una muy pequeña escala para las necesidades del país, por lo que se debe pensar en la masificación de estos modelos, una mayor cobertura y, sobre todo, la comunicación de su existencia a un número mayor de la población, que incentive el emprendimiento y la generación de empleo sin compromiso a la formalización y sin miedo a la inspección y la sanción. En otros casos, como en la mayoría de los negocios, se requiere acceso al crédito como elemento fundamental para continuar a la siguiente etapa del ciclo de vida, sin embargo, a pesar del otorgamiento de las garantías de Bancóldex y otras entidades, no hay acceso al crédito en etapas tempranas del negocio, como mínimo un año de constituidas, donde las entidades financieras son las que dan la aprobación sobre el crédito y aparentemente no hay incentivos para profundizar la base de la pirámide. Por otro lado, las altas tasas de los microcréditos para capital de trabajo endurecen las condiciones de recuperación del negocio. Se requiere entender por qué han salido del mercado en los últimos 5 años más de 992.000 empresas, cuando solo han entrado 1.033.000; cuáles son las razones de su quiebra o disolución; por qué 40 % no pasa el primer año y 50 % el segundo; y qué requieren las empresas actuales para mantenerse en operación y crecer; de lo contrario, la pérdida de productividad y de empleos se mantendrá en el ciclo permanente de importantes esfuerzos para creación de nuevas empresas, formalización de antiguas y generación de empleo por un lado y fácil destrucción y salida por el otro lado.

## **9.2 Reconocer la informalidad como una parte del ciclo de vida de las empresas.**

Una de las principales preocupaciones de los emprendedores en sus etapas tempranas del ciclo de vida es conseguir un mercado y lograr productividad para superar la etapa de

sobrevivencia. Si el negocio requiere cumplir todas las exigencias regulatorias desde su creación, la viabilidad se ve amenazada como en nuestro caso de estudio, al cual lo visitaron cuatro entidades oficiales posterior a la realización de su registro comercial y las cuales emitieron requerimientos demandantes en tiempo y en costo que el negocio aún no puede pagar. Por lo tanto, no solo la gradualidad, sino el reconocimiento de una etapa temprana informal para los nuevos negocios y un proceso de tránsito para los antiguos informales, debe verse como parte natural del proceso, donde se reconozca que la formalización no son solo las herramientas formales aprobadas por el Estado, sino que también surgen otras herramientas alternas al mercado como un mecanismo natural de reducción del dolor y la disminución del costo.

### **9.3 Un modelo basado en la demanda de la formalidad por parte de los empresarios.**

Es importante considerar un modelo donde el emprendedor demande el acompañamiento de expertos para iniciar un camino de productividad y obtener beneficios inmediatos en contraprestación a aportar en el futuro del fruto de su rentabilidad y salir del modelo actual de «caerle todos al tiempo al que se registra para que lo haga todo de una vez ya que está en eso y con la última normatividad vigente».

Esto implica transferir el recurso humano actual dedicado a trámites y actividades administrativas a recursos de orientación e información, y divulgar y ampliar las actividades para lograr la productividad y los recursos de acuerdo con las necesidades y garantizar que los beneficios de la formalidad se pueden aprovechar y promocionarlos a todos los niveles y regiones.

### **9.4 Un régimen tributario acorde con el ciclo de vida de las empresas.**

Un régimen tributario sencillo y entendible para no expertos, que apele al concepto de progresividad, pero en todos los instrumentos de recaudo, es fundamental. Como ejemplo, en

nuestro caso de estudio, el pago de impuestos representa para el primer año 16 % de los ingresos, incluyendo las retenciones como retentiva, reteica, autorretención mensual, IVA no descontable, GMF; y si incluimos el IVA de la inversión inicial, el monto pagado en impuestos representa 43 % de los ingresos del primer año. No se incluye 8 % del ICA porque se debería ver como un recaudo, pero sí pone una presión importante a los precios para competir frente a prácticas informales.

Esta exigencia de recursos de 43 % de los ingresos en un año de utilidad negativa, presiona el flujo de caja del negocio que exige aumentar en esta cantidad adicional el crédito de capital de trabajo y su consecuente multiplicación por el pago de intereses a las tasas máximas de interés. Esto si es posible acceder al crédito en esta etapa temprana. El ejercicio para nuestro caso de estudio arrojó un endeudamiento de 2,8 veces para el negocio formal vs. el informal. Aquí la recomendación es eliminar las retenciones en la fuente tanto las realizadas por los bancos, por los clientes y la autorretención y, por supuesto, la renta para los primeros años de los nuevos negocios y de los negocios que hoy informales se formalicen. Qué sentido tiene obligar a los negocios a endeudarse en capital de trabajo para pagar los impuestos del primer año y que el segundo año acumulen una deuda que ya no pueden pagar; un cierre del negocio y, por tanto, ya no hay recaudo ni tributario para los años siguientes; en vez de incentivar los primeros años y garantizar mayores recaudos en el futuro en una estrategia de crecimiento.

### **9.5 Reducción de costos extralaborales.**

Al igual que en los impuestos, se debe implementar un modelo de transición al registro laboral que permita en las etapas tempranas contratar con los mecanismos informales de hoy como la contratación por horas o días, sin exceso de procesos administrativos que permita a los emprendedores evaluar su capacidad de producción de acuerdo con la demanda de su mercado en

la etapa temprana y ofrecer beneficios a ambas partes, empleado y empleador. Además, se requiere un esquema flexible que proporcione seguridad sin empeorar la situación actual, por ejemplo, sin anular los beneficios del régimen subsidiado de salud en el momento de la contratación. Hay que entender que la informalidad laboral que hoy es de 67 % para el total del país, es una alternativa que compite con las normas laborales vigentes y que posee beneficios inmediatos sobre empleador y empleado, pero que si se logra hacer parte de un proceso de transición sin la rigidez ni los costos del esquema actual, sino a un régimen con beneficios aprovechables en el corto plazo, se lograra cambiar las tendencias.

### **9.6 Facilidad en el tránsito de la informalidad a la formalidad.**

Frente a los altos tiempos dedicados a trámites, iniciativas de la política pública desde el 2010, como la disminución de los tiempos de afiliación de las empresas al Sistema General de Seguridad Social Integral o el Formulario Único de Registro son fundamentales para reducir en forma importante el tiempo utilizado en el proceso de formalización —125 horas para nuestro caso de estudio y 28 formularios diligenciados—. Crear un repositorio central de datos que ponga a disposición la información para las más de 20 entidades con las que se adelantaron trámites, definitivamente mejorará los tiempos y reducirá el presupuesto de entidades públicas y privadas en forma importante.

Adicionalmente, puede plantearse un modelo donde otros actores sean gestores de formalización, como lo pueden ser los comerciales de los bancos y de las redes de medios de pago, que están interesados en afiliar a los negocios, pero los comerciantes no tienen tiempo de acercarse a las cámaras de comercio. Aquí estos gestores juegan un rol importante como sus ejecutivos de cuenta realizando el proceso desde el comercio y asesorando al comerciante en su camino a la competitividad.

Igualmente, se debe revisar y unificar las exigencias ambientales, bomberos y de operación de un negocio, para que las normativas sean claras, eficientes y tengan lo mínimo que se requiere y no se exija el ideal de la norma o la última versión en las etapas tempranas del ciclo de vida del negocio. Y, finalmente, los altos costos de otros requerimientos como Sayco y Acinpro, el registro de marca, hacen que las decisiones se aplacen indefinidamente en el tiempo, so pena de exponerse a una sanción.

### **9.7 Políticas públicas fundamentadas en estudios sobre el tamaño de la población objetivo y la problemática puntual de la población.**

El primer punto y más importante es medir el tamaño de la informalidad empresarial, para lo que el DANE ya está trabajando una propuesta, y comenzar a medir la informalidad laboral del país para decirnos la verdad sobre la situación actual, de lo contrario, sin medición no se podrá gestionar.

El segundo punto es entender las características particulares de las diferentes regiones, sectores económicos y categorías relevantes para diseñar políticas específicas para diferentes grupos.

### **9.8 Coordinación institucional de un solo plan y autonomía de las regiones para impulsarlo.**

Se requiere que una sola entidad se encargue de coordinar las políticas en el tema de la formalización que maximice las sinergias de los diferentes planes en diferentes entidades, optimizando esfuerzos, recursos, presupuesto, donde se alineen iniciativas en un objetivo común y también que garantice políticas de apuesta a largo plazo que minimicen conflictos de intereses como reformas tributarias en búsqueda de recursos y sostenibilidad del aparato estatal.

### **9.9 Otras propuestas.**

- Plan de comunicación de beneficios reales e inmediatos.
- Implementaciones con seguimientos y evaluaciones de impacto que permitan identificar la efectividad de las políticas.
- Políticas de apuesta a largo plazo blindadas contra reformas tributarias en búsqueda de recursos.
- Invertir en el proceso de digitalización de la economía con retorno a mediano plazo, desincentivando el efectivo y mitigando los conflictos entre políticas temporales de carácter financiero y de largo plazo en función de la productividad.

En conclusión se requiere un cambio de visión para empezar a hacer las cosas diferentes y obtener resultados diferentes.



---

## Bibliografía

- Acodrés. (2016). Operación de Restaurante en Colombia. Bogotá. Recuperado de <http://acodres.com.co/wp-content/uploads/2013/09/Operaci%C3%B3n-Restaurantes-Final-Marzo.pdf>.
- Acosta, L.; Forero, N.; y Pardo, R. (2014) *Sistema de Protección Social de Colombia, avances y desafíos. Estudios y perspectivas*. Oficina de la CEPAL en Bogotá. ISSN: 1684-9469. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37882/S1421114\\_es.pdf;jsessionid=B88BB6A4937FE6847DD78AF2E9A11267?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37882/S1421114_es.pdf;jsessionid=B88BB6A4937FE6847DD78AF2E9A11267?sequence=1).
- Albi, E.; González-Páramo, J. M.; y López, G. (1997). *Gestión Pública: Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, España: Ariel Economía.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). En los SuperCADE, comerciantes pueden solicitar concepto técnico de seguridad contra incendios. Recuperado de <https://bit.ly/2GmxPsK>.
- Alm, J.; Sánchez, I.; y De Juan, A. (1995). Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance. *Kyklos* 48(3) 3-18. Citado por Perry, G. *et al.* (2007).
- ANIF. (2016). Reducción del efectivo y tamaño de la economía subterránea en Colombia. Bogotá. Recuperado de <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-asobancaria-efectivo0517.pdf>.
- ANIF. (2017). *Situación Macro-Financiera y Perspectivas de las Micro-Empresas en Colombia*. Bogotá.
- Arango, C.; Misas, M.; y López, E. (2006). *Economía subterránea en Colombia 1976-2003: una medición a partir de la demanda de efectivo. Ensayos Sobre Política Económica*, 50. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra335.pdf>.

Arango, C.; Zárate, H.; y Suárez, N. (2017). Determinantes del Acceso, Uso y Aceptación de Pagos Electrónicos en Colombia. *Borradores de Economía*, (999). Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-999>.

Arroyave Alzate, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum. Revista Departamento Ciencia Política*, 1(1), 95-111. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359>.

Asobancaria. (2016). *Construyendo una ruta hacia la masificación de los pagos electrónicos*. Bogotá.

Assenova, V. & Sorenson, O. (2017) Legitimacy and the benefits of firm formalization, *Organization Science* 28(5): 804-818 . Wharton School, University of Pennsylvania. Philadelphia. Recuperado de <https://www-scopus-com.ezproxy.unal.edu.co/record/display.uri?eid=2-s2.0-85031721048&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=legitimacy+and+the+benefits+of+firm+formalization&st2=&sid=b76a461bba92ca923afc3e775211f2a4&sot=b&sdt=b&sl=64&s=TITLE-ABS-KEY%28legitimacy+and+the+benefits+of+firm+formalization%29&relpos=0&citeCnt=2&searchTerm=>.

Banca de las Oportunidades. (2014). *Reporte de Inclusión Financiera*. Bogotá. Recuperado de <http://bancadelasoportunidades.gov.co/es/reportes/312>.

Banca de las Oportunidades. (2015). *Reporte de Inclusión Financiera*. Bogotá. Recuperado de <http://bancadelasoportunidades.gov.co/es/reportes/312>.

Banca de las Oportunidades. (2016). *Reporte de Inclusión Financiera*. Bogotá. Recuperado de <http://bancadelasoportunidades.gov.co/es/reportes/312>.

- 
- Banco de la República. (2015). *Reporte de Sistemas de Pago*. Bogotá D.C. ISSN – 2215 – 9363.  
Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/reporte-sistemas-pago>.
- Banco Mundial. (2004). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington, D. C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. ISBN: 978.0.8213.8681.1.
- Banco Mundial. (2011). *Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Washington, D. C.: Departamento de evaluación de operaciones del Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2015). Índice de facilidad para hacer negocios. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2017). *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*. Washington D. C.  
Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2017>.
- Baumol, W. (1986). Williamson's The Economic Institutions of Capitalism. *The RAND Journal of Economics*, 17(2), 279-286. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2555390>.
- Bergman, M. (2002). “Who Pays for Social Policy? A Study on Taxes and Trust”. *Journal of Social Policy*, 31(2), 289-305. Citado por Perry, G. et al. (2007).
- Bernal, R. (2005). *El mercado laboral colombiano: ¿Qué ha pasado, que se ha hecho y que falta por hacer?* Fedesarrollo. Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/898>.
- Better Than Cash. (2015). Development Results Focused Research Program Country Diagnostic: Colombia. Recuperado de <https://www.betterthancash.org/tools-research/case-studies/country-diagnostic-colombia>.
- BID. (2006). *La política de las políticas públicas, progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. David Rockefeller For Latin American Studies, Harvard University: Planeta.

- 
- BID. (2015). *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. Fondo Multilateral de Inversiones.
- BID. (2016). *Modelo de formalización empresarial para la competitividad regional en Colombia, metodología de formalización*. Fondo Multilateral de Inversiones.
- Bonvecchi, A.; Johannsen, J.; y Scartascini, C. (2015). *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Dx.doi.org. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/7065>.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice* (Cambridge Studies in Social and Cultural Anthropology) (R. Nice, Trans.). Cambridge: Cambridge University Press.  
doi:10.1017/CBO9780511812507.
- BTCA. (2015). Country Diagnostic Colombia. BTCA.
- Cano, G.; Esguerra, M.; García, N.; Rueda, L.; y Velasco, A. (2014). *Inclusión financiera en Colombia*. Recuperado de [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem\\_357.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_357.pdf).
- Cárdenas, M. y Mejía, M. (2007). *Informalidad en Colombia: nueva evidencia*. Working Papers Series. Fedesarrollo. Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/805>.
- Cárdenas, M. y Rozo, S. (2007). *La informalidad empresarial y sus consecuencias: ¿Son los CAE una solución?* Working Papers Series. Fedesarrollo.  
<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/802>.
- Cárdenas, M. y Rozo, S. (2009). *Análisis de nuevos datos sobre informalidad en Colombia. Informalidad empresarial en Colombia: problemas y soluciones. Desarrollo y Sociedad*. Bogotá D. C. Recuperado de

- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/2009%20Informalidad%20empresarial%20en%20Colombia.pdf>.
- CCB. (s. f.a). Beneficios de la formalidad y riesgos de la informalidad. Recuperado de <http://www.ccb.org.co/Fortalezca-su-empresa/Temas-destacados/Formalice-su-empresa/Beneficios-de-la-formalidad-y-riesgos-de-la-informalidad>.
- CCB. (s. f.b). Beneficios de la formalidad y riesgos de la informalidad. Recuperado de <http://www.ccb.org.co/Cree-su-empresa/Formalice-su-empresa/Beneficios-de-la-formalidad-y-riesgos-de-la-informalidad>.
- CCB. (s. f.c). Constituya su empresa como persona natural, persona jurídica o establecimiento de comercio. Recuperado de <https://bit.ly/2EkuBkM> <https://www.ccb.org.co/Cree-su-empresa/Pasos-para-crear-empresa/Constituya-su-empresa-como-persona-natural-persona-juridica-o-establecimiento-de-comercio>.
- CCB. (s. f.d). Formalice su empresa. Recuperado de <http://www.ccb.org.co/Fortalezca-su-empresa/Temas-destacados/Formalice-su-empresa>.
- Churchill, N., Lewis, V. (1983) The five stages of small business growth. Harvard Business Review, Vol. 61, No. 3 pp. 30-39
- CIEEF. (2017). *Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera de Colombia (ENEEF)*. Bogotá D. C.: Banco de la Republica. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/publicaciones/estrategia-nacional-educacion-economica-financiera>.
- Clark, M.; Sartorius, R.; y Bamberger, M. (2004). *Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Banco Mundial. Recuperado de

- <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/240521468336082184/Seguimiento-y-evaluacion-instrumentos-metodos-y-enfoques>.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2016). Informe final presentado al ministro de hacienda y crédito público. Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2879>.
- Confecámaras. (2011). Impacto de la Formalización Empresarial en Colombia. *Colección Cuadernos de Análisis Económico*. No. 1. Recuperado de <http://www.confecamaras.org.co/cooperacion-y-competitividad/analisis-economico>
- Confecámaras. (2015). *Informe de Coyuntura Empresarial en Colombia*. Recuperado de <http://www.confecamaras.org.co/cooperacion-y-competitividad/analisis-economico>.
- Confecámaras. (2016). *Nacimiento y Supervivencia de las Empresas en Colombia*. Recuperado de <http://www.confecamaras.org.co/cooperacion-y-competitividad/analisis-economico>.
- Cowell, F. (1990). *Cheating the Government: The Economics of Evasion*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press. Citado por Perry, G. *et al.* (2007).
- Crozier, M. y Friedberg, E. (2014). *L'acteur et le système*. Recuperado de <https://www.babelio.com/livres/Crozier-Lacteur-et-le-systeme-Les-contraintes-de-lactio/24664>.
- Cruz, A. (2011). Medición de la evasión del IVA en Colombia. Actualización Nueva base de cuentas nacionales 2005. *Suplemento: Periodo 2005-2010. Cuadernos de Trabajo*. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional. Recuperado de [http://www.dian.gov.co/descargas/Servicios/OEE-Documentos/Cuadernos/Cuaderno\\_de\\_Trabajo\\_043\\_Suplemento\\_Evasion\\_IVA.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/Servicios/OEE-Documentos/Cuadernos/Cuaderno_de_Trabajo_043_Suplemento_Evasion_IVA.pdf).

- DAFP. (s. f.). *Guía para la Racionalización de Trámites*. Recuperado de [http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles/8240\\_Guia\\_Racionalizacion.pdf](http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles/8240_Guia_Racionalizacion.pdf).
- DANE. (2016b) Censo Nacional Agropecuario, décimo segunda entrega resultados 2014.
- DANE. (2017). Medición de empleo informal y seguridad social, trimestre enero-marzo de 2017. *Boletín Técnico (Comunicación Informativa)*. Bogotá D. C.
- Deelen, L. (ed.). (2015). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos*. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Recuperado de [http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS\\_368329/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_368329/lang--es/index.htm)
- De Leon, P. (1999). The missing link revisited: Contemporary implementation research. *Policy Studies Review*. Citado por Hill y Hupe (2002).
- De Mel, S.; McKenzie, D.; y Woodruff, C. (2013). The Demand for, and Consequences of, Formalization among Informal Firms in Sri Lanka. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(2), 122-150. Citado por Galiani, S. et al. (2015).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a las políticas públicas*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%202013.pdf>.
- DNP. (2016). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz, informe detallado de la misión para la transformación del campo. *Boletín Técnico*. ISBN: 978.958.8340.92.0.
- DIAN. (2014). *Primer informe sobre la aplicación de la Ley 1429 de 2010, cifras y estimación del Costo fiscal año gravable 2011*. Recuperado de

- [http://www.dian.gov.co/descargas/Servicios/OEE-Documentos/Cuadernos/Primer\\_informe\\_aplicacion\\_Ley\\_1429\\_2010.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/Servicios/OEE-Documentos/Cuadernos/Primer_informe_aplicacion_Ley_1429_2010.pdf).
- Elster, J. (2006). *El cemento de la sociedad*. Editorial Gedisa.
- Fedesarrollo. (2016). Actualidad: al umbral de la formalidad: diferentes soluciones para distintos tipos de informalidad. *Tendencia Económica*, informe mensual de Fedesarrollo. N.º 171. Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3342>.
- Fernández, C. y Villar, L. (2016). A Taxonomy of Colombia's Informal Labor Market. Bogotá: Fedesarrollo. 39 p. Documentos de Trabajo (Working Papers). No. 73 – Noviembre. Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3304>.
- Friedberg, E., (1997). *Le pouvoir et la règle: Dynamiques de l'action organisée*. Chapitre 1&2. Éditions du Seuil.
- Friedrich, S. (2004). The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003. IZA Discussion Paper No. 1431. Recuperado de SSRN: <https://ssrn.com/abstract=636661>.
- Friedrich, S. (2013). *The shadow economy in Europe, 2013*. Chicago, U.S: a. TKearney. Recuperado de <https://www.kdevelopedia.org/resource/view/05201707050148188.do#.Wfnrr2iCzIU>.
- Fundación Telefónica y BID. (2009). *Telefonía móvil y desarrollo financiero en América Latina*. Editorial ARIEL. Recuperado de <https://www.oecd.org/dev/americas/42825577.pdf>.
- Galiani, S.; Meléndez, M.; y Navajas, C. (2015). On the Effect of the Costs of Operating Formally: New Experimental Evidence. *Labour Economics, Elsevier*, 45. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.3386/w21292>.



- 
- García, G. (2009). *Evolución de la informalidad laboral en Colombia: determinantes macro y efectos locales*. Departamento Nacional de Planeación. Archivos de Economía. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/360.pdf>.
- Goodin, R. (1996). Institutionalizing the Public Interest: The Defense of Deadlock and Beyond. *The American Political Science Review*, 90(2), 331-343. doi:10.2307/2082888.
- Gertler, P.; Martínez, S.; Premand, P.; Rawlings, L.; y Vermeersch, C. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Banco Mundial. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/176791468184154530/La-evaluacion-de-impacto-en-la-practica>.
- Graham T., A. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missils Crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), pp. 689-718. Recuperado de [https://www.jstor.org/stable/1954423?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1954423?seq=1#page_scan_tab_contents).
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*. 936-957. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/8f97/d5d296bcc397c86a37995505bfd9df79dde2.pdf>.
- Hess, C. y Ostrom, E. (Eds.). (2007). *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. Cambridge, Massachusetts; London, England: MIT Press. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt5hhdf6>.
- Hugh, T. y Mellyn, K. (2011). Is there such a thing as having too much cash? An examination of the links between cash usage and bad behavior. Global Insights. MasterCard Advisors. Recuperado de [https://newsroom.mastercard.com/wp-content/uploads/2013/06/Consequences-of-Cash\\_MA-Advisors.pdf](https://newsroom.mastercard.com/wp-content/uploads/2013/06/Consequences-of-Cash_MA-Advisors.pdf).

Hill, M. y Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. Sage Publications. ISBN: 0761966293-.

*Journal of Social Policy*, 33(1), 154-155. doi:10.1017/S0047279403227288.

Hodgson, G., (1988). *Economics and Institutions*, Cambridge, Polity Press.

Icontec. (2015). *ISO 9000 Sistemas de gestión de calidad, fundamentos y vocabulario*. Bogotá.

Johnson, S.; Kaufmann, D.; McMillan, J.; y Woodruff, C. (2000). Why do firms hide? Brobes and unofficial activity afeter communism. *Journal of Public Economics*. Citado por

Cárdenas, M. y Mejía, M. (2007).

Kashnovis, B. Kanbur, R. y Ostrom, E. *Beyond formality and Informality*, 2006.

Cornell University, N.Y. USA. Recuperado de <https://www-oxfordscholarship-com.ezproxy.unal.edu.co/view/10.1093/0199204764.001.0001/acprof-9780199204762-chapter-1>

Kickert, W.; Klijn, E.; y Koppenjan, J. (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London, UK: SAGE Publications.

Kisker, E. (s. f.). *The Teachers Institute Theory of Change*. Yale International Initiative.

Recuperado de [http://teachers.yale.edu/publications/index.php?page=theory\\_of\\_change](http://teachers.yale.edu/publications/index.php?page=theory_of_change).

Kugler, A. y M. Cárdenas. (2000). The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia, Mimeo Fedesarrollo. Citado por Bernal, R.

(2005).

Kugler, A. (2003). The Effect of Job Security Regulations on LaborMarket Flexibility: Evidence from the Colombian Labor Market Reform. En J. Heckman y C. Pagés (eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, NBER and Inter-American Development Bank, Washington. Citado por Bernal, R. (2005).

- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loayza, N.; Oviedo, A. M.; y Servén, L. (2005). “The Impact of Regulation on Growth and Informality –Cross-country Evidence”. Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3263, Banco Mundial, Washington, D. C. Citado por Perry, G. *et al.* (2007).
- Luhmann, N., (1997). *Organización y decision. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Rubí, Barcelona: Anhrophos Editorial.
- Marshall T. (1963). Sociology at the crossroads and other essays. *Revue Française de Sociologie*.
- Martínez, S.; Enríquez, E.; Pertuz, M.; y Alzate, J. (2015). *El mercado laboral y las personas mayores*. Fedesarrollo. Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2732>.
- Mazmanian, A. y Sabatier, A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman. Citado por Hill and Hupe (2002). Recuperado de [http://www.persee.fr/doc/rfsoc\\_0035-2969\\_1965\\_num\\_6\\_1\\_1877](http://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1965_num_6_1_1877)
- Mejía, D. y Posada, C. (2007). Informalidad: teoría e implicaciones de política. *Borradores de Economía. Banco de la República*, (455). Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-455>.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel Ciencia Política, versión en español. Francisco Morata. ISBN: 84.344.1684.0.
- Merchán, C. (2015). *Sector rural colombiano: Dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social*. Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/410.pdf>.

- Mincit. (2015). Estrategia Nacional de Competitividad, informe ejecutivo 2015-2016. Bogotá: Mincit.
- Mipymes. (s. f.). Líneas de crédito. Recuperado de [http://www.mipymes.gov.co/publicaciones/imprimir/4888/lineas\\_de\\_credito](http://www.mipymes.gov.co/publicaciones/imprimir/4888/lineas_de_credito).
- Morras Imas, L. y Rist, R. C. (2009). *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Msila, V. y Setlhako, A. (2013). Evaluation of Programs: Reading Carol H. Weiss. *Universal Journal of Educational Research*, 323 - 327. doi: 10.13189/ujer.2013.010408.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, D., (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Co.
- Olsen, J. y March, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Olsen, J. y March, J. (1998). Foundation The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(04), 971-991.
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (OMTSS). (2008). *Caracterización del trabajo independiente y su afiliación a la seguridad social en Colombia*, 11. Citado por Merchán, C. (2015).
- Ortegon, E. (2008) *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos. 2008. Recuperado de <https://ifacca.org/en/news/2008/11/15/guia-sobre-diseno-y-gestion-de-la-politica-publica>.

- 
- Ostrom, E. (1990). *El gobierno de los bienes comunes, la evolución de las instituciones de acción colectiva*. Contemporánea. ISBN: 9781107569782.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton; Oxford: Princeton University Press. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7s7wm>.
- O'Toole, L., Jr. (1986). Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. *Journal of Public Policy*, 6(2), 181-210. Citado por Hill y Hupe (2002).
- OIT. (2013b). *Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción*. Lima: OIT. Citado por Martínez, S. *et al.* (2015).
- OIT. (2015). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos*. Ginebra: Linda Deelen. Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_368329.pdf](http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_368329.pdf).
- Parsons, T.; Bales, R.; y Shils E. (1953). *Apuntes sobre la teoría de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy*. Aldershot: Edward Elgar. Citado por Hill y Hupe (2002).
- Perry, G.; Maloney, W.; Arias, O.; Fajnzylber, P.; Mason, A.; Jaime, S.; y Bosch, M. (2008). *Informalidad, escape y exclusión*. Bogotá: Banco Mundial con Mayol Ediciones. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/889371468313790669/Informalidad-escape-y-exclusion>.
- Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) de Cali. (2014). *Institucionalidad para la formalización empresarial, Para las pymes con potencial competitivo. Casos Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín*. Departamento de Economía.

- Pérez, C. y, Pacheco, B. (2016). *Beneficios potenciales de un incremento en el uso de los medios de pago electrónicos en Colombia*, informe final. Fedesarrollo. Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2947>.
- Perfetti, J. (2009). *Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Colombia*. Rimsip-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 43. Santiago de Chile. Citado por Merchán, C. (2015).
- Portafolio. (2015). Restaurantes: 4 de cada 10 que se inauguran fracasan. Recuperado de <http://www.portafolio.co/negocios/empresas/restaurantes-10-inauguran-fracasan-33864>.
- PNUD. (1197). *Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados: Manual para los administradores de programas*. Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica. Handbook Series. New York. Recuperado de <https://issuu.com/cecicastillod/docs/00451>.
- Rogoff, K. (2014). *Costs and Benefits to Phasing out Paper Currency*. NBER Macroeconomics Annual. Parker and Woodford. Recuperado de <https://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/c13431.pdf>.
- Room, G. (1979). *The Sociology of Welfare: Social Policy, Stratification and Political Order*. Martin Robertson, doi: 10.1017/S0047279400010710.
- Roth, A., (2009). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Schiavo-Campo, S. y Tommasi, D. (1999). *Managing Government Expenditure*. Asian Development Bank.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2010). *Estrategia nacional de educación económica y financiera. Una propuesta para su implementación en Colombia*. En conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación Nacional, Banco de

- la República. Recuperado de <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/ConsumidorFinanciero/estratenaledufinanciera012011.pdf>.
- Santa María, M. y Rozo, S. (2008). Informalidad Empresarial en Colombia: alternativa para impulsar la productividad, el empleo y los ingresos. *Working Papers Series*, (40). Fedesarrollo. Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1207>.
- Santa María S, y Rozo, V. (2009). Análisis cualitativo y cuantitativo de la informalidad empresarial en Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, (63), 269-296. Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-35842009000100008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-35842009000100008&lng=es&tlng=es).
- Scartascini, C. y Tommasi, M. (2012). Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas. *Working Papers Series*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/3970>.
- Schneider, S. (2013). The Shadow Economy in Colombia: Size and Effect on Economic Growth. *Economics Working Papers*. Department of Economics, Johannes Kepler University Linz, Austria. Recuperado de [https://ideas.repec.org/p/jku/econwp/2013\\_19.html](https://ideas.repec.org/p/jku/econwp/2013_19.html).
- Schneider, F. (2004). The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003.
- Semana. (2017). ¿Se quedó corta la reforma tributaria para pagar el hueco fiscal? Recuperado de <https://www.youtube.com/embed/aLHnnUyU9eM>.
- Team Technologies, Middleburg, Virginia. (2005). *The Logframe Handbook: a logical framework approach to project cycle management*. Washington, D. C.: World Bank.

- Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/783001468134383368/The-logframe-handbook-a-logical-framework-approach-to-project-cycle-management>.
- Tecnocom. (2016). *Informe Tecnocom Tendencias en Medios de Pago*. AFI.
- The Economist Intelligence Unit (EIU). (2015). *Global Microscope 2015: The enabling environment for financial inclusion*. Sponsored by MIF/IDB, CAF, Accion and the Metlife Foundation. EIU, New York, NY. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/7988>.
- Thomas, H. y Mellyn, K. (2011). *Is there such a thing as having too much cash? An examination of the links between cash usage and bad behavior*. MasterCard Advisors.
- Torgler, B. (2005). Tax Morale in Latin America. *Public Choice*, (122), 133-57. Citado por Perry, G. *et al.* (2007).
- Transparencia Internacional. (2016). *Corruption Perception Indx 2015*. Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2015>.
- Universidad Externado. (2011). ¿La ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia? *Boletín de Observatorio del Mercado de Trabajo*. Recuperado de <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/boletin13-nuevo.pdf>.
- Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(4), 445-88. Citado por Hill y Hupe (2002).
- Vargas, A. (2001). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores. Recuperado de <https://documents.tips/documents/vargas-alejo-notas-sobre-el-estado-y-las-politicas-publicas.html>.
- Veblen, T. (1965). *The Portable Veblen*. M. Lerner (Ed.). New York: The Viking Press.
- Weiss, C. (1999). *Evaluation*. Second Edition. Prentice Hall.



- Williamson. (1986). The Economic Institutions of Capitalism. *The RAND Journal of Economics*, 17(2), 279-286.
- World Bank. (2015). *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency. Doing Business*. <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0667-4>.
- World Bank. (2004). *The logframe handbook : a logical framework approach to project cycle management*. Team Technologies, Middleburg, Virginia. Washington, D. C. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/783001468134383368/The-logframe-handbook-a-logical-framework-approach-to-project-cycle-management>.

### Referencias normativas

- Congreso de Colombia. (10 de julio de 2000). Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas [Ley 590 de 2000].
- Congreso de Colombia. (27 de diciembre de 2002). Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo [Ley 789 de 2002]
- Congreso de Colombia. (2 de agosto de 2004). Por la cual se modifica la ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa y se dictan otras disposiciones [Ley 905 de 2004] DO: 45.628
- Congreso de Colombia. (26 de enero de 2006). Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento. [Ley 1014 de 2006]. DO: 46.164.
- Congreso de Colombia. (24 de julio de 2007). [Ley 1151 de 2007].
- Congreso de Colombia. (16 de julio de 2007). Por la cual se introduce medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación de Recursos Públicos. [Ley 1150 de 2007]. DO: 46.991.

- 
- Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 2010). Por la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad. [Ley 1430 de 2010].
- Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 2010). Ley de Formalización y Generación de Empleo. [Ley 1429 de 2010].
- Congreso de Colombia. (15 de julio de 2009). Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. [Ley 1928 de 2009]. DO. 47.411.
- Congreso de Colombia. (17 de julio de 2008). Por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones. [Ley 1231 de 2008]. DO. 47.053.
- Congreso de Colombia. (2 de mayo de 2016). Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones. [Ley 1780 de 2016].
- Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 2016). Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal y se dictan otras disposiciones. [Ley 1819 de 2016].
- Congreso de Colombia. (26 de diciembre de 2012). Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. [Ley 1607 de 2010]. DO: 48.655.
- Congreso de Colombia. (23 de diciembre de 2014). Por la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones. [Ley 1739 de 2014]. DO: 49.374.

---

Congreso de Colombia. (21 de octubre de 2014). Por la cual se dictan medias tendientes a promover el proceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones. [Ley 1735 de 2014].

Congreso de Colombia. (9 de junio de 2015). Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo de 2014-2018. [Ley 1753 de 2015].

Congreso de Colombia. (27 de noviembre de 2008). Por la cual se regula la productividad y competitividad y se dictan otras disposiciones. [Ley 1253 de 2008]. DO. 47.186.

Congreso de Colombia. (15 de julio de 2009). Por la cual se dictan normas en materia financiera de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. [Ley 1328 de 2009].

Departamento Nacional de Planeación. (2006, 16 de mayo). La Banca de las Oportunidades una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social (Documento CONPES 3424). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2007, 13 de agosto). Política Nacional para la Transformación Productiva y la Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: un esfuerzo público-privado (Documento CONPES 3484). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2008, 23 de julio). Política Nacional de Competitividad y Productividad. (Documento CONPES 3527). Bogotá D.C., Colombia; DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2009, 9 de noviembre). Importancia estratégica de los proyectos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas. (Documento CONPES 3621). Bogotá D.C., Colombia; DNP.

---

Departamento Nacional de Planeación. (2009, 9 de noviembre). Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia. (Documento CONPES 3620). Bogotá D.C., Colombia; DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2015). Plan Nacional de Desarrollo (Tomo 1). Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2015). Plan Nacional de Desarrollo (Tomo 2). Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2012, 11 de septiembre). Diseño e implementación de los beneficios económicos periódicos (BEPS) (Documento CONPES 156). Bogotá D.C., Colombia; DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2010, 28 de junio). Informe de seguimiento a la política nacional de competitividad y productividad. (Documento CONPES 3668). Bogotá D.C., Colombia; DNP.

El Presidente de la República de Colombia. (23 de febrero de 2009). Por medio del cual se reglamenta el artículo 43 de la Ley 590 de 2000 y demás normas concordantes. [Decreto 525 de 2009].

El Presidente de la República de Colombia. (15 de julio de 2010). Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2555 de 2010].

ISO-9000. (2015). Sistemas de gestión de calidad, fundamentos y vocabulario. Norma Técnica.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (8 de septiembre de 2006) Por el cual se crea el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades [Decreto 3078 de 2006].

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (20 de abril de 2009). Por el cual se modifica el Decreto 4590 de 2008 [Decreto 1349 de 2009].

---

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (12 de diciembre de 2011). Por el cual se adiciona un título al libro 1 de la parte 2 del Decreto 2555 de 2010, con el objeto de promover el acceso y la profundización de los servicios financieros [Decreto 4687 de 2011].

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (26 de diciembre de 2011). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1423 de 2010 y el artículo 616-1 del Estatuto Tributario [Decreto 4910 de 2011].

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (30 de diciembre de 2016). Por el cual se modifica el Decreto 1625 de 2016, Decreto único Reglamentario en Materia Tributaria. [Decreto 2201 de 2016].

## Anexos

## Anexo 1: Matriz de categorías literatura académica

AUTORES	Definición de Informalidad	Tamaño Informalidad	Implicaciones de la Informalidad
Arango et al. (2005)	-	Estima que en Colombia la economía informal es del 40% aproximadamente, que generó el 37% de producción y mas del 60% de empleo.	
Arango Misas y Lopez(2006)	-	-	El impacto de una economía subterránea concuerda con los impactos fiscales, institucionales y laborales en los cuales la evasión y la elusión son determinantes en su funcionamiento.
Banco Mundial (2007, 2010)	Intenta combinar enfoques de la informalidad como una estrategia de optimización asociada a la evasión de normas de costoso cumplimiento (examina el caso de las empresas).	-	Solo el 55% de las firmas en Colombia reporta las practicas de competidores en sector informal. - Las firmas informales desvían a prácticas corruptas recursos equivalentes a 10% y 15% vs 1% en las formales.
Cárdenas y Mejía (2007)	Validan las características 1. No tener registro en CC respectiva. 2. No llevar contabilidad. 3. No pago de impuestos del año anterior. 4. No haber realizado aportes a prestaciones sociales de algun empleado.	Estiman que el tamaño de la actividad informal en Colombia es cerca de la mitad de la actividad económica del país.	El principal resultado con respecto a los efectos de la informalidad empresarial es que las imicroempresas informales cuentan con una mayor proporción de trabajadores sin remuneración y con una menor proporción de trabajadores temporales y permanentes.
Cárdenas y Rozo (2009, 2007)	-	Hallaron: 1. El 46,2% de establecimientos son informales (no registro mercantil). 2. Mayor probabilidad de ser informal si no existe registro. 3. Informalidad concentrada en empresas de un solo empleado. 4. según CGPV, 95,2% de empresas en Colombia son micro (> 10 trabajadores). 5. 63,7% informales por temas de escape y 36,3% por desempleo. 6. Mas probabilidad de ser informal si sitio de trabajo es la misma vivienda.	Una de las consecuencias de la informalidad es que impone una mayor carga fiscal y regulatoria sobre las empresas del sector formal, en detrimento de la competitividad, adicionalmente 83,2% de las empresas que compiten con negocios informales, considera que esta competencia es un obstáculo para el desarrollo de sus actividades
CONPES (3668/2010)	-	-	La existencia de informalidad empresarial tiene efectos negativos sobre nivel de competitividad a largo plazo. 1. Costo social (pensiones y no inclusión). 2. Bajo recaudo tributario crea mayor carga tributaria sobre empresas formales. 3. Empresas con bajo nivel de productividad. 4. Mercados con informacion asimetrica. 5. No cumplimiento de derechos de propiedad. 6. Debilidad institucional (corrupción).
Cowell (1990)	-	-	
Cruz (2011)	-	Muestra tendencia decreciente de 30,2% en 2005 hasta 25,3% en 2010 perdiendo \$10.6 billones por año a causa de la evasión del IVA.	
Cuesta y Olivera (2009), Nuñez (2010), Banco Mundial (2010)	-	-	
DANE (2017)	-	Informa que proporción de informalidad para 13 ciudades y AAMM es de 47,3% y para 23 ciudades y AAMM es de 48,4%. De esta población 60% empleados por cuenta propia y 53,4% completó secundaria. 93% tuvo seguridad social y 47,2% cotiza pensiones.	Reporta que solo un 50,2% de los ocupados en la 13 ciudades y AAMM cotizaban pensión y un 49,6% en las 23 ciudades y AAMM.

## Anexo 2: Matriz de categorías literatura académica

AUTORES	Definición de Informalidad	Tamaño Informalidad	Implicaciones de la Informalidad
<b>Fernández y Villar (2016)</b>	-	-	Conlleva a externalidades negativas: 1. Congestionan el uso de servicios públicos sin realizar aporte. 2. Ejercen competencia desleal para firmas formales. 3. Tienden a ser mas improductivas debido a que mantienen baja escala para estar fuera del radar regulatorio. 4. Aumenta corrupción.
<b>Hirschman (1970), Mincer (1976), De Soto (1989)</b>	Asocian el concepto con el desobedecimiento de normas estatales en materia económica.	-	
<b>Mejía y Posada (2007)</b>	Argumentan que el concepto esta relacionado con situaciones de pobreza, marginalidad, sub-empleo, entre otros.	-	
<b>OIT (2002)</b>	1. Sector informal (Empresas no registradas bajo formas específicas que exige la legislación). 2. Empleo informal (empleos con escasa protección social como autoempleo). 3. Economía informal (conjunto de actividades económicas no reconocidas por legislación ni sistema). -El sector y el empleo informal deben ser tratados de manera diferente. Empleo informal se origina en sector informal.	-	La informalidad tiene profundos efectos sobre el concepto de trabajo decente los cuales se caracterizan por cuatro objetivos estratégicos: 1. Oportunidades de empleo. 2. Derechos en el trabajo. 3. Protección social. 4. Dialogo social.
<b>Perry et al. (2007, 2006)</b>	IDENTIFICA VARIAS VISIONES DEL CONCEPTO 1. Informal oportunista (decisión por analisis costo-beneficio). 2. Informal excluido de beneficios del sistema (evade para defenderse de estado cooptado de burocracia). 3. Informal que desconfia de la moral tributaria del Estado (desigualdad de ingresos). 4. Informal que atraviesa fase de desarrollo empresarial.	Resultado similar al de Arango et al. (2005) Tamaño de la economía informal aprox. 40% del PIB.	
<b>Schneider (2004, 2014)</b>	Asocia el concepto de informalidad a una estructura de actividades como: 1. Contrabando, trafico de drogas, bienes robados, trata de blancas. 2. Actividades lícitas pero sin registro de actividad contributiva. 3. Actividades no monetarios (intercambio).	Estima en estudios que el tamaño de la economía es del 40% en proporcion del PIB.	
<b>Thomas and Mellyn (2011)</b>	-	-	El uso de efectivo relacionado con la totalidad de las transacciones en una economía subterránea contribuye a la generación del fenómeno de corrupción (FUERTE CORRELACIÓN).

### Anexo 3: Matriz de categorías literatura académica

AUTORES	Características de la Informalidad	Causas de la informalidad	Beneficios de la Informalidad y la Formalidad
Arango Misas y Lopez(2006)		Estimación de economía subterránea para Colombia (1976-2003) desde una función de demanda de efectivo con gran número de variables explicativas. Se validan las hipótesis de que dos de las principales causas son la evasión y elusión y concluye que restricciones laborales y fiscales son estadísticamente significativas con la existencia de informalidad. Se destaca aumento de costos laborales, parafiscales y aumento de IVA e impuesto a la renta como causa fundamental de economía subterránea.	
Bernal (2005, 2009)		La correlación de la tasa de ocupación y la tasa de desempleo con el tipo de actividad económica es clara. *En periodos de recesión, se contrae la demanda por lo cual las empresas reducen su producción y como consecuencia contratan menos trabajadores*	
BID Y CCC (2016)	Identifica tres tipos de empresas de subsistencia o informalidad tolerable: 1. Redes de proveedores independientes. 2. Negocios de acumulación media. 3. Empresas emergentes. Además proponen cuatro políticas para el tratamiento de este fenómeno: i. Orientación para inclusión, acceso a S.S y S.P, además programas de empleabilidad. ii. en RPI identificar necesidades en términos de capacitación y financiación. iii. en NAM asesorías en gestión, logística, mercadeo, contabilidad, entre otros para aumentar ingreso marginal disponible. iv. en Empresas Emergentes, mismos objetivos literal anterior sumado con acompañamientos en pensamiento estratégico.		
Cárdenas y Bernal (2003)		Estimaron que la elasticidad producto de la demanda de trabajo es alrededor del 1% en el caso del trabajo no calificado y aproximadamente el doble en el caso de trabajo calificado.	
Cárdenas y Mejía (2007)	1. El estudio encuentra, a partir de datos de la Encuesta de Microestablecimientos del ANE que la probabilidad de que un microestablecimiento económico pequeño (menos de diez trabajadores) sea informal disminuye con el tamaño de la firma y el tiempo de funcionamiento. 2. La probabilidad también es menor para aquellos establecimientos que operan en el sector servicios (frente a comercio). 3. El principal resultado con respecto a los efectos de la informalidad empresarial es que las microempresas informales cuentan con una mayor proporción de trabajadores sin remuneración y con una menor proporción de trabajadores temporales y permanentes.  1. Acceso a sistema financiero. 2. No están registradas ante las autoridades. 3. Garantía de seguridad social y servicios de salud para población femenina que se emplea en gran proporción en este sector. 4. La estructura tributaria y carga regulatoria son los principales factores que explican el elevado grado informalidad en la economía.	La conclusión del estudio es que el sistema tributario colombiano aparte de complejo, contribuye a las elevadas tarifas que hacen poco atractiva la formalización empresarial.  Cita a Friedman et al. (2000) y concluye que el exceso de regulación, la debilidad del sistema legal y la corrupción, son elementos que contribuyen a un mayor tamaño de la economía informal.	
Cárdenas y Rozo (2009, 2007)	1. 46,2 de establecimientos son informales (no registro mercantil). 2. Mayor probabilidad de ser informal si no existe registro. 3. Informalidad concentrada en empresas de un solo empleado. 4. según CGPV, 95,2% de empresas en Colombia son micro (> 10 trabajadores). 5. 63,7% informales por temas de escape y 36,3% por desempleo. 6. Mas probabilidad de ser informal si sitio de trabajo es la misma vivienda.		1. Los costos de ser informal para las empresas son, principalmente, el menor acceso al crédito y a los servicios gubernamentales, enfrentar mayores problemas de servicio técnico y mayores inconvenientes con los controles de las autoridades. 2. Se identifica también menores costos de insumos en comparación con los que enfrentan las empresas formales. 3. El programa de simplificación de trámites de las cámaras de comercio generó un aumento de 5,2% en el número total de matrículas en las seis principales ciudades.
Cuesta y Olivera (2009), Nuñez (2010), Banco Mundial (2010)		Existe una viciación de políticas de subsidio por parte de la población sin capacidad de pago las cuales no poseen incentivos a vincularse a empleos formales por razón de pérdida de subsidios como Familias en Acción.	
Fedesarrollo y CEPAL (2015)		Estudio muestra que uno de las causas de la informalidad es el costo de transporte y el nivel educativo. El estudio también sugiere que los costos de los procedimientos burocráticos (poseer libreta militar) representa barrera para el acceso a empleos formales. (ejemplo áreas rurales y jornal)	



### Anexo 4: Matriz de categorías literatura académica

AUTORES	Características de la Informalidad	Causas de la informalidad	Beneficios de la Informalidad y la Formalidad
Fernández y Villar (2016)		Identifica 3 grupos de razones para ser informal: 1. informalidad de subsistencia afecta a niveles educativos bajos, experiencia en zonas de baja productividad. 2. informalidad inducida por barreras regulatorias como costos salariales altos a la nomina. 3. Informalidad voluntaria por desición de costo-beneficio. La tasa de informalidad voluntaria es baja respecto a otros países. Hombres mayores a 45 años prefiere la informalidad. Mujeres son 1,6 mas probables a ser informales de subsistencia	
Galiani et al. (2015)		De un estudio a 1927 firmas informales concluye que del 54% que tenia registro tributario el 32,8% de estos consideraba inutil este proceso. El 27% no permitia este proceso porque era demasiado costoso y el 17% no lo hacia por falta de tiempo. La visita de funcionarios incrementa la probabilidad de formalizacion entre un 30% y 37%.	Mediante un estudio revela que una gran cantidad de firmas decidieron registrarse en la cámara de comercio correspondiente al ver que el procedimiento era gratis (amparado por la ley 1429 del 2010) pero que al siguiente año cuando se tenia que renovar y pagar este tramite (por el cual debian pagar), las firmas decidian regresar a la informalidad.
García (2009)		Encuentra que un incremento en un año de educación promedio en los ocupados reduce el nivel de informalidad en un 4% aprox. Esto muestra que las politicas para mejorar la calidad del empleo deben estar orientadas a aumentar la productividad via capacitación y a impulsar la educación tecnica y tecnologica de los trabajadores. POSIBLE CAUSA A DEDUCIR DEL ESTUDIO: LOS BAJOS NIVELES EDUCATIVOS AUMENTAN EL NIVEL DE INFORMALIDAD	
Hirschman (1970), Mincer (1976), De Soto (1989)			
Jhonson et al. (2000)			
Kugler y Cárdenas (1999)		Presentan evidencia de que las regulaciones de contratación y despido estaban asociadas a una reduccion del empleo formal y una mayor duración del desempleo de los trabajadores informales.	
Loayza et al. (2005)		Realizan un estudio donde encuentran que una mayor carga regulatoria en el mercado laboral y la produccion de bienes y servicios induce a la expansión de la actividad informal.	
Martinez (2015)	La tasa de ocupación es mayor en hombres tanto para zonas rurales como urbanas, además el 58% de hombres mayores a 70 años aun trabaja en zonas rurales mientras que solo el 30% lo hace en zonas urbanas. El mercado informal es mucho mas grande en zonas rurales que en zonas urbanas. La tasa de ocupacion de mujeres mayores en zonas rurales es mayor a zonas urbanas, sin embargo ambas son bajas respecto a los hombres (alta diferencia por sexo en ambas zonas). Propone politicas orientadas a programas de pensiones no contributivas (Colombia Mayor).		
Mejía y Posada (2007)			Modelo de Equilibrio General donde la informalidad y la formalidad presentan una coexistencia en situaciones de equilibrio donde: 1. El nivel óptimo de informalidad es mayor a 0. 2. Si tarifa efectiva de impuestos se aleja de tarifa optima produce un aumento de costos de produccion reflejado en exceso de informalidad. 3. Aumentar controles para corregir excesos de informalidad tiene un costo muy alto por lo que es ineficiente.
Merchán (2015)		La presencia de subsidios en el sector rural es necesaria dada la alta incidencia de pobreza, la baja rentabilidad de los negocios y el bajo nivel de ingresos. El nivel de afiliacion de poblacion rural a pensiones es del 10% (bastante bajo) lo cual indica que solo el 0,6% de la población esta subsidiada.	
Misas et al. (2005)		Las tasas de impuesto de renta a las sociedades, el IVA y el arancel nominal fueron los factores que mas explicaron el incremento de la actividad informal en la decada de los 90. Para el 2000 los factores fueron costos laborales no salariales y salario minimo.	

## Anexo 5: Matriz de categorías literatura académica

AUTORES	Características de la Informalidad	Causas de la informalidad	Beneficios de la Informalidad y la Formalidad
OIT (2002)		Algunos de los factores causales de informalidad son 1. El bajo crecimiento económico 2. baja productividad 3. procesos de subcontratación 4. Complejidad y costos de formalizar. 5. Nivel de impuestos. 6. Rigidez Regulatoria. 7. Bajo control. 8. Inequidad.	
OMTSS (2008)		Una de las causas de la pobreza generalizada en las zonas rurales son los bajos niveles de escolaridad que se registran, los cuales inciden negativamente en las posibilidades de obtener un mayor ingreso.	
Perry et al. (2007, 2006)		Identifican las causas de la informalidad en dos motivos: exclusión y escape. La exclusión alude a personas que no pueden acceder a un trabajo formal y las empresas donde los costos de ser formales son muy altos. El motivo escape se refiere a las empresas cuyo análisis costo-beneficio indica que es más rentable ser informal que formal y lo hacen de forma voluntaria. En el grupo de independientes, dos terceras partes son informales por decisión. Para los trabajadores independientes tiene que ver con relación a su vinculación con microempresas. Este estudio muestra diferencias entre mercados de diferentes países. La desigualdad en ingresos tiene una alta correlación con la presencia de informalidad en un país. Debilidad de instituciones.	<p>1. Contratos exigüos/impersonales y señalización creíble</p> <p>2. Acceso a capital, el crédito (según la escala del negocio)</p> <p>3. Acceso a mecanismos públicos de compartimiento del riesgo. 4. Acceso a la información de negocios.</p> <p>1. Heterogeneidad en el grado de formalidad.</p> <p>2. Existe una desproporción que depende de los beneficios la cual es limitada por sus negocios con el público y empleados. 3. Las empresas jóvenes son más propensas al fracaso debido a los altos costos a los que se enfrentan.</p> <p>La baja productividad de los trabajadores o empleados es una de las principales razones para que las empresas permanezcan en el ámbito informal. La causa de este comportamiento es la insuficiencia de beneficios que el sector formal les ofrece. (Alto costo de oportunidad)</p> <p>Afirma que las políticas laborales influyen sobre la presencia de la informalidad a través de tres canales:</p> <p>1. Excesivos costos laborales</p>
Santa María y Rozo (2008)		Estudio a 10 grupos focales de 50 empresarios formales: 1. Causas más importantes de la informalidad: i. Desempleo y necesidad de subsistencia. ii. Alta carga tributaria. iii. Bajo control estatal. iv. Alta densidad de trámites. v. Falta de información de proceso de formalización de empresas. vi. Altos costos no salariales. vii. Poca confianza en instituciones estatales. 2. Prácticas de doble contabilidad y evasión del IVA son aceptadas por empresarios formales. 3. Difícil tramitación ante la DIAN. 4. Complicada formalización de empleados. 5. Altos costos de quiebra.	
Santa María y Rozo (2009)	<p>1. El 61% de actividad comercio de unidades generalmente pequeñas, el 30% de servicios y 9% de industria.</p> <p>2. El 94% son microempresas con menos de 10 trabajadores, 4,6% empresas pequeñas con 11 a 50 trabajadores y 1,1% empresas grandes con más de 50 trabajadores según clasificación S90 del 2000.</p> <p>3. El 69% de las empresas informales que no poseen registro mercantil, se encontró en estratos 2 y 3.</p> <p>4. El 73% del total de empresas que se encuentra en fase preoperativa (57%) del total son informales, lo que les permitió concluir que la informalidad forma parte natural del desarrollo de las empresas en el país y por tanto las acciones de política no deben ir dirigidas a su eliminación sino a facilitar su proceso de formalización.</p> <p>5. El 39% de unidades económicas informales tiene una tasa de mortalidad mucho mayor que las formales.</p> <p>6. El 57% de las empresas informales no lleva contabilidad y 27,5% lleva un libro de registro.</p>		
Thomas and Mellyn (2011)			un aumento del 20% de pagos electrónicos (MPE) supone un crecimiento del PIB de 1,26%.
WDI (2015)		Respecto a la informalidad inducida la probabilidad de las mujeres cabeza de hogar es mucho mayor a la de los hombres. Así mismo la probabilidad aumenta cuando es una persona perteneciente a una minoría étnica.	

## Anexo 6: Matriz de categorías literatura académica

AUTORES	Carga Tributaria	Inclusión Financiera	Recomendaciones de Política
<b>Anton (2014)</b>	Confirma resultados de estudios hechos para Colombia, Latinoamérica y a nivel Mundial los cuales enuncian que el nivel de impuestos laborales y contribuciones (18,5%) en Colombia es relativamente alto si lo comparamos con Latinoamérica y Mundo (16% y 14% respectivamente) la cual afecta directamente la profundización de la formalidad.	-	
<b>Arango, Zárate y Suarez (2017)</b>	-	Los comercios enfrentan una alta sencibilidad a los costos relativos de manejar su negocio con pagos electrónicos en comparación con el efectivo y las potenciales cargas fiscales.	
<b>Banca de las Oportunidades (2015)</b>	-	Encuentra que la tendencia de un producto financiero de un producto del comercio es del 96% de estrato 6 y 51% de estrato 1 y 2. Y de la punta del usuario del 82% y 47% respectivamente. Los comercios están insatisfechos (27%) con productos financieros por 1. Cuota de manejo. 2. Cobro por retiro. 3. 4x1000,	
<b>Banco de la República (2010, 2015)</b>	-	La demanda potencial para microcrédito se estima abastecida sólo en un 17,6%. Establece que el efectivo es preferido por los consumidores un 88,8% como medio de pago porque es más fácil y rápido.	
<b>Bergman (2002)</b>	Hay una fuerte relación entre la satisfacción de los ciudadanos y su disponibilidad hacia el cumplimiento del pago de impuestos y aumento del recaudo.	-	
<b>BID Y CCC (2016)</b>	-	-	Finalmente el estudio plantea 4 temáticas para abordar desde la política pública 1) Generar contexto sobre los 4 tipos de informalidad que entienden las Cámaras de Comercio en una visión para la intervención de su actividad y no solamente su tamaño, 2) Las Cámaras de Comercio como garantes de la simplificación de trámites y guías de los empresarios, 3) El autoempleo como único mecanismo de generación de ingreso para población vulnerable, 4) Entender y dimensionar las redes de proveedores independientes para brindar soluciones específicas.
<b>Cano et al. (2014)</b>	-	Recoge varias definiciones de bancarización. Existe insuficiente inclusión financiera que puede retrasar el desarrollo económico y contribuir a la desigualdad social. La inclusión financiera es un elemento importante para el ahorro y suavización del consumo. Si un alto porcentaje de la población no está inmersa en el sistema financiero, la transmisión de política monetaria se dificulta y obstaculiza función contra-cíclica. Identifica razones para explicar el bajo grado de acceso a servicios financieros (DEMANDA y oferta): A. Agentes no saben que productos necesitan. B. Saben que necesitan pero no saben si existe. C. No tienen acceso a productos. D. Fenómeno de autoexclusión por preferencias de liquidez altas. a. Instituciones Financieras no conocen necesidades de consumidores. b no ofrecen los productos necesarios. c. No ofrecen por restricciones de riesgo. Lograr un uso efectivo de los servicios financieros y fortalecer políticas de inclusión financiera a población de bajos recursos	
<b>Cárdenas y Mejía (2007)</b>	Los costos laborales no salariales ascienden a más del 40% del salario (31% aportes a seguridad social y 9% parafiscales). Costos laborales no salariales tienen impacto positivo sobre la informalidad. Aumento del salario mínimo real está significativamente asociado con incrementos a la informalidad.	-	

## Anexo 7: Matriz de categorías literatura académica

AUTORES	Carga Tributaria	Inclusión Financiera	Recomendaciones de Política
<b>Cárdenas y Rozo (2009, 2007)</b>	Imponer una mayor carga fiscal y regulatoria sobre empresas del sector formal lo cual deteriora la competitividad.	-	recomiendan algunas acciones en política pública 1) Reducción y gradualidad en el pago del Registro Mercantil, 2) Simplificar la estructura de impuestos municipales y nacionales, 3) Reducción de cargas parafiscales, 4) Reducir corrupción y aumentar confianza, 5) Realizar campañas de educación técnica, 6) Centros de Atención Empresarial para la reducción de trámites, 7) Eliminación de cargas y requisitos ilegales para la creación de empresas en algunas ciudades, 8) identificar los negocios informales por medio de un enfoque integral en el cual se cruce información de todas las entidades gubernamentales, 9) Difusión de los beneficios de la formalidad ,10) facilitar las relaciones de las empresas grandes con las pequeñas que obtengan su registro mercantil por medio de un programa de apadrinamiento. 11) Mejorar fuentes de información estadística sobre el problema
<b>Cowell (1990)</b>	El grado de satisfacción del contribuyente con el gobierno afecta las decisiones de evasión y elusión de impuestos.	-	
<b>Fedesarrollo (2015)</b>	-	Estudio para medir el impacto de uso de los Medios de Pago Electrónicos en el recaudo del IVA. Relación entre el valor de las compras realizadas a través de tarjetas débito y crédito y el valor total de las ventas reportadas por los establecimientos comerciales desde el enfoque de oferta (elasticidad de 0,43% del recaudo potencial tributario)	
<b>Fernández y Villar (2016)</b>	Coincide con Anton (2014)	-	la informalidad debe ser combatida con diversas política: 1. ) Frente a la informalidad inducida reducir las barreras de entrada al mercado formal como los impuestos a la nómina. La reforma tributaria del 2012 redujo las contribuciones a la nómina pagaderas por el empleador de 29,5% a 16% y las sustituyó con un impuesto a las utilidades (CREE) lo que redujo la tasa de informalidad dentro de los trabajadores beneficiados por la reforma entre 4,3 y 6,8 puntos porcentuales. 2. frente a la informalidad voluntaria, las políticas propuestas son monitoreo, promoción del horario flexible, tiempo parcial, contribución por semanas, esquemas como BEPS. 3. Frente a la informalidad de subsistencia están los programas de educación y el apoyo con recursos públicos. 4. Frente a la informalidad mixta, no solo a problemas en el diseño de las políticas de beneficios otorgadas por el gobierno, también en la preferencia de no conseguir empleo formal para no perder los beneficios y falta de opciones para el cuidado de los niños en el caso de la madres.
<b>Jhonson et al. (2000)</b>	Encuentra relación directa entre la informalidad y la proporción de la carga tributaria mediante una evaluación de percepción.	-	
<b>Martinez (2015)</b>	-	-	Nombra programas de capacitación en países de América Latina que contribuyen al desarrollo e integración de población joven. La metodología de estos programas sigue un recorrido común entre todas el cual consiste en la ejecución de cursos cortos (tres meses) seguidos por un periodo de pasantías en empresas para jóvenes de estratos bajos que estan por fuera del sistema de educación formal, con escasa experiencia laboral, desempleados o subempleados.

## Anexo 8: Matriz de categorías literatura académica

AUTORES	Carga Tributaria	Inclusión Financiera	Recomendaciones de Política
OIT (2002)			Estrategia efectiva para formalización de las micro y pequeñas empresas combina medidas para reducir la carga regulatoria y el costo de la formalidad, incentivos para su formalización y mejoras en la fiscalización mediante requiere un abordaje integral con políticas en los ámbitos administrativo, tributario, laboral, de seguridad social y fomento productivo. Estrategias más comunes para simplificar trámites: a) ventanillas únicas, b) reforma de los permisos y licencias, c) plazos administrativos límites y silencio administrativo positivo, d) reducción o eliminación del capital mínimo pagado, e) nuevas formas jurídicas para microempresas, f) simplificación de procesos administrativos, g) digitalización de procesos administrativos, y h) información y difusión. Aunque no existe un modelo único para promover la formalización de empleo, se puede ampliar su efectividad por medio de características de regímenes generales de seguridad: 1) la progresividad en las cotizaciones, 2) la existencia de subsidios a las cotizaciones, 3) la existencia de un componente básico financiado con impuestos y 4) la reducción de los costos de administración del sistema de la seguridad social. Y por último respecto a microempresas, 1) a nivel de subsistencia se sugiere la exención total o parcial del pago de impuestos, 2) sobre el nivel de subsistencia suelen ser adecuados los regímenes especiales presuntivos, especialmente de cuota fija o de un porcentaje de las ventas, sustituyendo e integrando un conjunto de impuestos y 3) pequeñas empresas con una relativa estabilidad y potencial de crecimiento se deberían incorporar al régimen general, beneficiarias de algunas simplificaciones tributarias en materia de contabilidad, IVA e impuesto a la renta. Para el TEMA LABORAL propone una política de incentivos claros en la etapa laboral que haga una diferencia más precisa de los beneficios actuales, de corto y mediano plazo de programas de seguridad social o pensional para que resulten atractivos para los trabajadores. Fuente: <a href="http://www.oit.org.pe/publicaciones/tema_laboral.pdf">http://www.oit.org.pe/publicaciones/tema_laboral.pdf</a>
Perry et al. (2007, 2006)	Llega a dos puntos fundamentales en términos de carga tributaria: 1. Los países de suramérica son de los que tiene moral tributaria más baja en comparación con países de América Central y el Caribe. 2. La gran mayoría de individuos percibe el recaudo fiscal como arbitrario e injusto (solo el 23% lo percibe como imparcial).		Sugiere mejoras prácticas en términos de política como: 1. Salarios mínimos deben ser moderados dada su extrema restricción en el caso colombiano. 2. Desafíos especiales para aumentar la flexibilidad en términos de apoyo a la crianza de los hijos (Legislación laboral en términos de género). 3. Rigurosidad para la aplicación de las leyes relacionadas con el sector informal microempresarial que puede terminar eliminando empleos de buena calidad. 4. Incentivos como el tratamiento de impuesto para la inversión en capital humano similar al que existe para inversiones de capital, coinvestigación de trabajadores y capacitación (facilita entrada a la fuerza laboral formal). 5. Centros de empleo que beneficien poblaciones como mujeres, jóvenes y minorías (mejoras en movilidad y emparejamiento laboral). PARA EL TEMA LABORAL propone 1) Reforma de las políticas del mercado laboral para aumentar la productividad de los sectores formal e informal 2) Reformulación de la protección social para incluir a todos los ciudadanos 3) Mejorar las oportunidades para los trabajadores del sector formal, a la vez que se reducen las barreras a la formalización de las empresas 4) Simplificación de las normas fiscales, facilitación de su cumplimiento y fortalecimiento de la vigilancia 5) Mejorar la eficacia y legitimidad del Estado
Santa María y Rozo (2008)			Acciones dirigidas a reducir la informalidad deben ir más allá e incentivar el desarrollo de las empresas recién formalizadas de manera que estas puedan permanecer en el mercado. Se deben crear espacios de capacitación, facilitar trámites y una estructura de costos financiable para las empresas en el mediano plazo. También se debe hacer un acompañamiento completo por parte de las Cámaras de Comercio correspondientes que permita identificar elementos claves para el desarrollo empresarial en la formalidad.
Torgler (2005)	Afirma que si la relación contribuyente - gobierno no está en equilibrio los costos morales de evadir caen y la moral tributaria se resiente. El contribuyente influye sobre otros a la hora del cumplimiento de impuestos. La confianza en el presidente influye en el recaudo tributario y el cumplimiento de la obligación por parte del contribuyente.		

## Anexo 9: Barreras, percepción y decisión

TRAMITES Y ACTIVIDADES			PROCESO (Norma)	BARRERAS Y MEJORAS			
Fecha de trámite	Trámite realizado	Actividad	Proceso	Barreras/ Facilitadores	Percepción	Decisión	Oportunidad de Mejora
3/02/2017	1. Constitución de la sociedad	1. Solicitar información para formalizar el negocio	Solicitar un turno en la CCB y esperar a ser llamado	1. Se debe tener claro que tipo de sociedad se va a constituir: Persona natural o persona jurídica 2. Se deben identificar las diferencias en las obligaciones y deberes. Cuales deben llevar contabilidad?, cuales son los beneficios de una u otra?	1. Incertidumbre sobre el tipo de sociedad que mas se acomoda 2. Preocupación por que el funcionario estaba mas interesado y gasto la mayor parte del tiempo registrando información en su sistema de la dirección del local, el tamaño, etc	1. Cotizar cuanto cobra un contador por la asesoría y contratar uno 2. Luego de escuchar la cotización del contador alrededor de 1 millón decidieron arriesgarse a escogerlo solos	1. Brindar asesoría al visitante del tipo de sociedad que mas le conviene 2. Mejorar los tiempos de espera o brindar asesoría virtual para no asistir al sitio
3/02/2017	1. Constitución de la sociedad	2. Definición del tipo de sociedad a constituir	Investigar en internet diferentes tipos y modelos, consultar con un contador conocido el mejor tipo de sociedad	1. No hay una asesoría sobre el tipo de sociedad y la recomendación de contratar un contador implica costos adicionales. 2. Se investigó y resultó en 8 tipos: desde Empresa Unipersonal, Limitada, Comandita Simple, Comandita por Acciones, Empresa Asociativa de Trabajo, Sociedad por Acciones Simplificadas, Sociedad Anónima, Colectiva	Se debe tener la firme resolución de ser formal para hacer toda esta investigación sin mucha ayuda	1. Solicitar asesoría sobre el tipo de sociedad 2. Constituir una SAS	Simplificar los tipos de sociedad posibles y entregar información clave sobre ventajas de cada una
5/03/2017	1. Constitución de la sociedad	3. Validación del nombre	Consulta en internet del nombre de la sociedad	Fácil acceso a la plataforma y proceso agil			Podría estar integrado en un proceso único con todas las demás diligencias
5/03/2017	1. Constitución de la sociedad	4. Elaboración del documento de constitución	Bajar formato de Sas de Internet y reemplazar los datos de nombres, montos, gobierno de la sociedad, etc	Falta de información sobre las diferentes condiciones	Frustración por falta de tiempo para investigar todo adecuadamente	Tomar el riesgo con la información que se tenía y usando varios datos del borrador bajado de internet	Un autoformato en la CCB que de el entregará al emprendedor prediligenciado con los datos que el funcionario registra
11/03/2017	1. Constitución de la sociedad	5. Autenticación de firmas y fotocopias	reunirse los socios en la Notaría para firmar				si No es necesario la autenticación, que los funcionarios no la soliciten
11/03/2017	1. Constitución de la sociedad	6. Constitución de la sociedad comercial	Funcionario revisa y toma firmas	1. Falta de entendimiento sobre el Capital autorizado, suscrito y pagado, origen cambios 2. Definir el monto de capital inicial	A mayor mponento registrado mayor valor de registro	Registrar un monto menor ya que no se sabe si se consiguen los recursos pensados para iniciar el negocio	El precio en función del monto de capital puede llevar a subestimar los montos, donde si lo mas importante es la información, los precios para negocios pequeños deberían ser únicos
22/03/2017	1. Constitución de la sociedad	5. Autenticación de firmas y fotocopias	Corrección documento y recolección de firmas				
23/03/2017	1. Constitución de la sociedad	6. Registro y pago	Funcionario revisa y toma firmas	El tamaño de los activos determina el valor a pagar	No es un modelo para pequeñas empresas porque desincentiva el registro formal	Constituiría con menor valor para reducir el pago	Eliminar las distorsiones de valor de activos para obtener información confiable 1. Publicar los beneficios que se derogaron y los que siguen vigentes para las empresas para reducir la incertidumbre 2. No se anuncian los beneficios, Por ejemplo empleados <38, mujeres <40 desempleadas, etc
23/03/2017	1. Constitución de la sociedad	7. Acogerse a los beneficios de la ley	Solicitar al asesor acogerse a los beneficios	No hay información clara al público ni de los mismos funcionarios de lo que está vigente o de los beneficios a los que se puede acoger la empresa	incertidumbre por información contradictoria de lo que dice en la página web vs lo que manifiesta el funcionario	investigar más en internet	
23/03/2017	1. Constitución de la sociedad	8. Consultar la actividad CIU	Revisar la lista de la CCB				simplificar las actividades o capacitar a los funcionarios para una rápida asesoría
23/03/2017	1. Constitución de la sociedad	9. Solicitar otras requisitos que toca cumplir	Preguntar al funcionario	Dependiendo del tipo de actividad se requiere cumplir con determinados requisitos, que no están muy claros en ninguna parte. por ejemplo un local de alimentos requiere certificado de manipulación de alimentos, permisos sanitarios, registro INVIMA etc. Donde informan, Como y dónde se obtienen? avisos etc	incertidumbre sobre los próximos pasos. No hay un interes en guiar al emprendedor en el proceso sino en registrarlo, cobrar y ya	Ir a la alcaldía local	Entregar a los emprendedores unas listas de los trámites que se requieren para los diferentes tipos de negocio. El funcionario ni siquiera indicó que tocaba volver por un trámite mas en la CCB, (la matrícula del establecimiento comercial, lo que se hizo a mes por recomendación de un tercero)
11/04/2017	2. Matrícula del establecimiento	10. Generar la matrícula y pagar	Generar la matrícula en un y de la CCB	El funcionario anterior no informó que tenía que regresar a realizar la matrícula del establecimiento comercial	Desinformación		Check list de los funcionarios para validar que informan de todos los trámites o folletos de seguimiento para los emprendedores y documento de resultado final de cada uno
10/08/2017	3. Registro de libros	11. Registrar actas	registrar libro de registro de accionistas. Libro de actas de asambleas	No dan información de lo que se debe hacer. No es claro en qué momento debo empezar a llevar contabilidad Costo contratación de contador	Demasiado costoso	aplazar la decisión hasta que entre dinero	Check list
10/08/2017	3. Registro de libros	12. Registrar contabilidad		Ya se eliminó este trámite			
23/03/2018	4. Renovación registro	Renovación registro	registro en la CCB	El valor de los activos determina el valor a pagar	No hay necesidad de renovar el registro o se puede hacer por el valor menor posible de activos		depurar la cantidad de rangos de activos y simplificar los trámites de actualización y pago
10/04/2017	4. Registro Tributario	1. Inscripción RUT persona jurídica	1. llamar a la Dian para solicitar información 2. Entrar a la página y solicitar la cita	Tiempos demasiado largos para la cita y la forma es obligatoria para obtener las facturas numeradas	Angustia de no tener la factura antes de empezar a vender	retrasar la apertura para vender con las facturas oficiales	Mejorar los tiempos de respuesta a través de procesos de autoasignación y vinculados dentro de todo el trámite
20/04/2017	4. Registro Tributario	1. Inscripción RUT persona jurídica	pedir turno a pesar de la cita				
20/04/2017	4. Registro Tributario	2. Solicitud de firma digital ante la DIAN	entrar a página y cambiar claves				
9/05/2017	4. Registro Tributario	3. Solicitud de resolución de facturación	Indicaciones de como entrar a la página	a la página de la DIAN no se puede ingresar de cualquier pc, se requieren actualizaciones de software que hacen imposible acceso, por lo tanto se debió contratar una contadora para bajar la resolución	Excelente atención de la DIAN	Realizar el proceso	
9/05/2017	4. Registro Tributario	4. Investigar que impuestos se deben pagar	1. Revisar el calendario tributario 2. Investigar en internet, en varias páginas sobre los impuestos aplicables al negocio	No hay claridad sobre lo que se debe pagar en las mismas entidades, ni cuales sus bases.			Construir un manual sencillo para liquidar impuestos
20/06/2017	5. Pago de impuestos	5. pagar autoretención decreto nuevo reforma financiera	Acceder a la página a autoliquidar		incertidumbre, pérdida de tiempo		
20/06/2017	5. Pago de impuestos	5. pagar autoretención decreto nuevo reforma financiera	Solucionar problema de acceso				
20/06/2017	5. Pago de impuestos	5. pagar autoretención decreto nuevo reforma financiera	determinar la base sobre la que se debía pagar y liquidar impuesto	No es clara la información para la liquidar la autoretención del decreto de 2016, si es sobre la base total de ventas o sobre la de efectivo ya que el banco retiene. Tampoco si el comercio debe retener a todos los proveedores sin importar el valor de las facturas	Miedo a sanción por liquidar mal el impuesto	1. No retener a proveedores dada la negativa de los proveedores a vender con esas restricciones 2. liquidar la autoretención solo sobre las ventas en efectivo, dado que el banco retiene sobre las ventas con tarjeta	Preparar información paso a paso para los comercios
20/06/2017	5. Pago de impuestos	5. pagar autoretención decreto nuevo reforma financiera	Pagar	No hay claridad sobre el formulario que se debe imprimir para ir a pagar. Existen 2			
20/06/2017	5. Pago de impuestos	6. Pagar impositivo	acceder a la página e ingresar valores para liquidar impuesto	No hay claridad sobre el formulario que se debe imprimir para ir a pagar. Existen 2			
20/06/2017	5. Pago de impuestos	6. Pagar impositivo	Imprimir formulario e ir al banco	No hay claridad sobre el formulario que se debe imprimir para ir a pagar. Existen 2			
20/06/2017	5. Pago de impuestos	7. Pagar ICA	acceder a la página e ingresar valores para liquidar impuesto	No hay claridad sobre el formulario que se debe imprimir para ir a pagar. Existen 2			
20/06/2017	5. Pago de impuestos	7. Pagar ICA	Fila en el banco	No hay claridad sobre el formulario que se debe imprimir para ir a pagar. Existen 2			

Anexo 10: Data de micro establecimientos

		2015				2014						
		Sector Económico				Sector Económico						
		Total	Comercio	Servicios	Industria	Total	Comercio	Servicios	Industria			
		Total Personal	79.632	49.888	26.268	18.284	81.616	44.232	26.628	18.214		
		Total Establecimientos	96.292	24.785	18.868	9.653	97.898	22.423	11.885	9.822		
ESTRUCTURA GENERAL	Participación microestablecimientos, en sujeción de personal ocupado y producción	Establecimientos Participación		188X	59,3X	38,8X	18,4X	188,88X	57,78X	38,88X	18,58X	
		Personal Ocupado	Participación Rango	1 Persona	39,8X	44,4X	39,4X	24,4X	38,38X	44,38X	32,38X	25,88X
			Participación Rango	2 Personas	32,7X	39,6X	32,8X	28,6X	32,88X	39,68X	32,68X	28,38X
			Participación Rango	3-5 Personas	29,3X	19,4X	28,8X	38,4X	29,38X	19,48X	29,48X	37,48X
			Participación Rango	6-9 Personas	4,4X	2,3X	5,8X	8,6X	4,48X	3,18X	5,48X	8,78X
	Producción, en los siguientes sectores económicos		188X	63,48X	24,88X	8,88X	188,88X	63,88X	24,38X	8,38X		
	Participación del personal ocupado por sexo y tipo de establecimiento según sector económico	Total personal Participación		188,88X	54,14X	32,38X	12,34X	188,88X	54,28X	32,78X	13,18X	
		Participación Mujeres		49,78X	51,48X	41,18X	64,88X	49,58X	58,88X	41,38X	64,58X	
		Participación Mujeres		58,38X	48,68X	58,38X	56,88X	58,58X	49,28X	58,78X	35,58X	
		X propietario, esposa, familiar o sin remuneración		46,38X	52,48X	48,88X	53,48X	45,68X	58,18X	41,18X	58,58X	
		X Personal de contrato a término indefinido, fijo o temporal		12,00X	47,68X	12,50X	68,40X	12,90X	58,30X	12,20X	64,58X	
	Participación del personal ocupado por tipo de establecimiento	X propietario, esposa, familiar o sin remuneración		46,38X	52,38X	48,88X	53,48X	46,38X	52,38X	48,88X	53,48X	
		X personal de contrato a término indefinido		27,78X	26,38X	28,58X	28,38X	27,78X	26,38X	28,58X	28,38X	
		X personal temporal		25,48X	28,88X	38,78X	34,78X	25,48X	28,38X	38,78X	34,78X	
		X Contrato parcial		24,58X	23,18X	26,38X	26,48X	24,58X	23,18X	26,38X	26,48X	
X Personal ocupado por horas		57,28X	59,38X	58,78X	65,68X	58,38X	56,18X	58,78X	66,58X			
Participación de las microestablecimientos por tamaño de	X más de las 48 horas semanales		29,18X	34,28X	29,38X	22,48X	24,58X	14,88X	24,68X	15,38X		
	X menos de las 48 horas semanales		18,78X	14,38X	17,48X	12,88X	17,28X	29,18X	19,78X	17,68X		
	X Menos de 3 años		19,18X	19,78X	12,48X	11,88X	15,88X	16,18X	15,38X	15,48X		
	X de 3 a menos de 5 años		14,68X	14,78X	14,88X	13,88X	15,68X	15,78X	15,68X	14,38X		
	X de 5 a menos de 10 años		26,58X	25,78X	27,58X	28,38X	26,38X	25,38X	27,58X	27,38X		
INCLUSION FINANCIERA	Participación de las microestablecimientos por actividad económica	X 10 años o más		45,88X	45,38X	45,38X	46,38X	42,38X	42,38X	41,88X	49,88X	
		X No solicitada en nómina		29,58X	25,78X	18,78X	24,38X	34,38X	37,38X	29,38X	37,38X	
		X Obtener el nómina		16,30X	19,60X	26,60X	22,00X	7,00X	5,00X	12,50X	12,50X	
	Participación de las microestablecimientos por actividad económica	XIFR		74,78X	72,68X	77,88X	81,78X	86,38X	85,68X	88,48X	91,48X	
		X Cédula profesional		18,48X	19,18X	4,38X	6,88X	4,58X	2,18X	2,28X	2,28X	
		X profesional, que a su vez		18,38X	18,18X	11,38X	8,18X	6,28X	6,48X	6,68X	3,78X	
		X otro		4,68X	4,28X	5,48X	4,28X	2,48X	2,28X	2,38X	2,28X	
		X No la solicita		72,78X	72,48X	74,68X	69,48X	69,48X	68,48X	72,58X	65,68X	
	Participación de las microestablecimientos por actividad económica	X Los interesados y sus familiares con sus ellos		12,58X	12,58X	12,18X	13,58X	15,88X	15,88X	13,28X	15,88X	
		X Demasiados los miles		4,88X	4,88X	4,38X	6,18X	8,28X	8,58X	7,28X	5,58X	
		X No cumple con los requisitos*		3,88X	3,28X	2,58X	3,58X					
		X Otro*		7,88X	7,18X	6,58X	7,58X	2,88X	2,88X	1,38X	2,28X	
		X Otros en las 12 meses		14,3X	14,2X	16,1X	15,3X					
	Participación de las microestablecimientos por actividad económica	X IF (en la de abarro		67,4X	64,58X	72,88X	68,78X	24,38X	29,18X	28,18X	26,48X	
		X A la fecha de compra de abarro		5,7X	6,68X	4,68X	4,88X					
X A la fecha de compra de abarro		5,4X	5,68X	4,28X	4,68X	2,68X	3,88X	2,18X	1,38X			
X A la fecha de familiar o amigo		3,5X	4,88X	3,78X	4,18X	3,78X	3,88X	3,58X	3,68X			
X A la fecha de compra de abarro o fondo de		2,5X	2,48X	2,78X	2,58X							
Participación de las microestablecimientos por actividad económica	X No abarro		15,4X	16,38X	12,88X	15,38X	62,78X	63,88X	68,48X	62,78X		
	X Otro*		39,2X	39,78X	38,28X	38,88X	32,18X	32,38X	34,88X	34,68X		
	X Tarjeta de nómina/débito		8,7X	18,48X	6,58X	4,38X						
	X Transferencia bancaria		8,4X	5,38X	11,88X	13,38X	9,38X	12,28X	5,78X	5,18X		
	X Cheque		5,7X	4,28X	6,78X	11,78X	6,88X	8,88X	4,88X	7,58X		
VACANTES	X pago por internet		8,5X	8,78X	1,48X	1,18X						
	X otro*		6,5X	6,78X	4,58X	18,28X	3,38X	2,18X	6,38X	1,78X		
	X No habilite		24,78X	18,78X	29,28X	27,48X	24,88X	19,18X	22,38X	23,18X		
	X Habilite		55,88X	67,18X	49,38X	48,28X	59,38X	65,48X	49,38X	47,28X		
	X Fines o tecnológicos		18,38X	14,48X	25,78X	28,48X	19,58X	14,58X	25,68X	27,28X		
VACANTES de las microestablecimientos por actividad económica	X Universitario		4,68X	2,88X	6,88X	4,88X	5,38X	3,38X	8,28X	2,18X		
	X Postgrado		8,48X	8,88X	1,88X	8,88X	8,38X	8,18X	8,68X	8,48X		
	Cantidad de vacantes disponibles		3.853	1.333	1.138	478	1.522	1.375	541	3.488		
VACANTES de las microestablecimientos por actividad económica	Porcentaje de vacantes cubiertas por sector		78,88X	71,68X	71,88X	67,38X	78,48X	66,48X	62,58X	66,38X		
	Porcentaje de vacantes no cubiertas por sector		21,12X	28,32X	28,12X	32,62X	21,52X	33,52X	37,42X	33,62X		

### Anexo 11: Matriz de productos y actividades Documento Conpes 3527 de 2008

Producto	Actividad	Indicador, meta, tiempo y entidad responsable
1.1 Rutas para la formalidad empresarial	1.1.1 Crear Comité Público-Privado	Comité creado, 100 %, agosto 2008, MCIT
	1.1.2 Elaborar plan de acción para el comité	Plan de acción completo, 100 %, julio 2008, MCIT
	1.1.3 Promover iniciativa entre sector público, cámaras de comercio y Academia para desarrollar proyectos de asistencia técnica microempresarial	Proyectos de asistencia técnica microempresarial, diciembre 2008, MCIT
1.2 Mejoramiento continuo de <i>Doing Business</i>	1.2.1 Comprometer a todas las entidades de Gobierno en el Mejoramiento del Clima de Negocios en el país	Directiva Presidencial ACPC, agosto 2008
	1.2.2 Formular un Plan de Mejora <i>Doing Business</i> anual para alcanzar niveles OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) año 2010 en iniciativas que no requieran trámite legislativo	Plan de mejora formulado para cada año, 3, agosto 2008, julio 2009, julio 2010, Coordina MCIT con las entidades líderes para cada uno de los 10 indicadores
	1.2.3 Implementar Plan de Mejora <i>Doing Business</i>	Plan de mejora implementado, 100 %, a mayo 2009 y 2010, MCIT y las entidades líderes por cada uno de los indicadores.
1.3 Facilitar el proceso de formalización	1.3.1 Integración de los CAEs con otros programas de apoyo	Programa de apoyo, 100 %, julio 2009, cámaras de comercio



1.4 Creación de un régimen de transición de la informalidad a la formalidad	1.4.1 Creación de regímenes de simplificación tributaria para mipyme 1.4.2 Hacer efectiva la gradualidad en el pago de impuestos parafiscales	Proyecto de Ley, 100 %, julio 2009, MHCP (DIAN, MPS, MCIT) Resolución o Decreto Nacional, 100%, enero 2009, MPS (MCIT, DIAN, Sena, cajas)
1.5 Solución a ambigüedades de las funciones y reglamentación estatal	1.5.1 Reglamentar la Ley de Insolvencia para las Empresas	Resolución o Decreto Nacional, 100%, julio 2009, MCIT
	1.5.2 Eliminar restricciones creadas por las ARP, las EPS y las Cajas de Compensación a pequeños empresarios	Resolución o Decreto Nacional, 100%, octubre 2008, MPS (ARP, EPS, cajas)
	1.5.3 Evaluación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (énfasis en mipyme)	Resolución o Decreto Nacional, 100%, enero 2009, MPS
	1.5.4 Creación de mecanismos de cooperación público-privados	Comités Público-Privado ejecutado, 100%, Permanente, MCIT (Comité Técnico)
	1.5.5 Pertinencia del Sistema de Formación para el Trabajo para MIPYMES	Programación de Formación implementado, 100%, julio 2009, Sena
1.6 Dar solución a problemas de información	1.6.1 Desarrollar campañas de información	Campaña de información implementada, 100%, diciembre 2008, cámaras de comercio-MCIT-MPS-DIAN
	1.6.2 Reforzar fuentes de información (Censos)	Censos implementados, 100%, diciembre 2009, cámaras de comercio (DNP, DANE)

---

1.7 Medidas de control a la informalidad	1.7.1 Cruce de información entre entidades	Sistema de información desarrollado, 100 %, diciembre 2009, MPS (DIAN, secretarías de salud, cámaras de comercio)
--	--	---