

# Economía informal en Colombia: iniciativas y propuestas para reducir su tamaño

## Shadow Economy in Colombia: Initiatives and Proposals to Reduce its Size

SALCEDO-PÉREZ, Carlos 1; MOSCOSO-DURAN, Fabio F. 2 y RAMÍREZ-SALAZAR, María P. 3

Recibido: 28/09/2019 • Aprobado: 11/01/2020 • Publicado 07/02/2020

### Contenido

- 1. Introducción
- 2. Economía informal
- 3. Economía informal en Colombia
- 4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

#### RESUMEN:

El presente artículo presenta una revisión del concepto, causas y consecuencias de la informalidad. Posteriormente, se enfoca en el caso colombiano y la iniciativas destinadas a reducir la informalidad, entre ellas la Ley de Formalización y Generación de Empleo, para analizar su impacto en la reducción del trabajo informal en el país. Finalmente, los autores proponen posibles medidas para reducir aún más el tamaño del trabajo informal en Colombia.  
**Palabras clave:** economía informal, trabajo informal, Ley de Formalización y Generación de Empleo

#### ABSTRACT:

This articles presents an overview of the concept, causes and consequences of shadow economy. Then, it focuses on Colombia and the initiatives taken to reduce the size of informal economy (one of the being the Law of Formalization and Job Creation), in order to analyze its impact on the reduction of the size of shadow economy in the country. Finally, the authors propose possible alternative measures in order to faster reduce the size of shadow economy in Colombia.

**Keywords:** Shadow economy, informal jobs, Law of Formalization and Job Creation

## 1. Introducción

La economía informal también llamada economía oculta o en las sombras se presenta en todos los países del mundo, siendo mayor su peso en economías menos desarrolladas. En el caso Latinoamericano, la economía informal es notoria a simple vista en las calles de las ciudades en el desarrollo del comercio informal, y por esta razón la percepción de las personas se reduce a la informalidad en términos de ventas ambulantes cuando el fenómeno va más allá de estas.

El presente artículo contiene un estudio de la definición de economía informal y las distintas asociaciones hechas al mismo, para continuar por sus causas y consecuencias. Posteriormente se describe la situación actual de la economía informal en la economía colombiana y se describe la Ley de Formalización y Generación de Empleo, que fue un intento importante del gobierno para reducir la informalidad. Los autores revisan la situación de la informalidad al momento de la expedición de la Ley y la comparan con la actual para finalmente proponer alternativas adicionales que permitan una reducción aun mayor de la informalidad en la economía colombiana.

## 2. Economía informal

El término economía informal ha sido utilizado desde la década de 1970. La OIT en 1972 fue la primera en mencionar el concepto de economía informal, definiéndola como "una forma urbana de hacer las cosas cuya marca distintiva incluye: pocas barreras a la entrada para el empresario, en términos de habilidades y capital requerido; empresas de propiedad familiar; operación en pequeña escala; producción de trabajo intensiva con tecnología adaptada, y un mercado no regulado y competitivo" según lo afirman Ochoa y Ordoñez (2004). Este concepto de informalidad es bastante amplio y deja de lado muchas actividades que se pueden considerar como parte de la economía informal, ya que incorpora la palabra urbana, dejando de lado que en zonas rurales también se pueden realizar actividades que pertenecen a la actividad informal. Es de destacar que esta primera conceptualización de economía informal no tiene en cuenta la parte tributaria de dichas actividades, ni de la informalidad entendida desde el punto de vista de registro de dichas actividades ante las autoridades formales de un país.

Para 1991, la OIT paso a definir la informalidad como aquel "formado por actividades económicas en pequeña escala, integrado por trabajadores por cuenta propia que contratan a familiares o solo a unos pocos trabajadores" (OIT, s.f.). Esta definición sigue dejando de lado aspectos tributarios o de registro de las empresas ante las autoridades formales. Del mismo modo, es necesario tener en cuenta que hay actividades informales que involucran a grandes grupos de personas, o empresarios informales que emplean números de trabajadores que si fueran formales serían considerados como empresas de tamaño mediano o distribuidores informales de productos cuyos clientes se suman por decenas.

Kalmanovitz (2015, p 14) tipifica la economía informal como "aquella que no está regulada por la ley; sus trabajadores no reciben el salario mínimo, no cotizan a la seguridad social, no están organizados sindicalmente y laboran en establecimientos de menos de 10 trabajadores". Esta definición tiene en cuenta el tema de regularización de las actividades empresariales, el cual es parte fundamental del concepto de informalidad actualmente.

Salcedo Pérez (2012, p 16) divide la informalidad en dos partes, dependiendo de si se tiene en cuenta solo el registro de la empresa ante los entes competentes o si a pesar de este registro hay una operación en la informalidad. Así, se proponen dos tipos de informalidad:

**Informalidad de Creación:** Tiene que ver con aquellas empresas que son informales ya que desde el momento mismo de su concepción no cumplen con los requisitos legales que conllevan la creación de una empresa, e **Informalidad de Operación:** Tiene que ver con aquellas empresas que han pasado por un proceso de creación formal pero no cumplen con los requisitos legales para la operación de empresas en términos de manejo contable, pagos de impuestos y pagos de Ley a sus trabajadores.

Esta última división se basa en el hecho que no solo es suficiente con registrar una empresa ante las instituciones competentes para ser considerada como una empresa formal; este es apenas un primer paso, y es hacia donde muchas políticas contra la informalidad se han enfocado. La empresa para ser considerada formal debe ir más allá de una simple creación en la formalidad; debe además cumplir con la formalidad en la contabilidad, en aspectos tributarios y en aspectos laborales. Al mismo tiempo, en esta definición no se tiene en cuenta el número de trabajadores, ya que si bien es cierto la mayoría de actividades informales se realizan con pocos trabajadores, esto no quiere decir que no haya actividades informales en las cuales se empleen números de trabajadores por encima de un dígito.

La OIT (s.f.) hace una diferenciación entre los distintos conceptos asociados a la informalidad. La tabla 1: Conceptos asociados a la informalidad, muestra las definiciones expuestas.

**Tabla 1**  
Conceptos asociados a la informalidad

CONCEPTO	DEFINICIÓN
Economía informal	Todas las actividades económicas de trabajadores o unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes (basado en Conferencia Internacional del Trabajo 2002)
Sector informal	Grupo de unidades de producción (empresas no constituidas de propiedad de jefes de hogares), incluidas las "empresas informales por cuenta propia" y las "empresas de trabajadores informales" (basado en la Decimoquinta CIET)
Empresa del sector informal	Empresas no registradas o empresas privadas pequeñas no constituidas que realizan actividades no agrícolas y cuya producción de bienes o servicios es para la venta o el trueque, al menos en parte (basado en la Decimoquinta CIET)
Empleo en el sector informal	Todos los trabajos en empresas del sector informal o todas las personas que estuvieron empleadas en por lo menos una empresa del sector informal, independientemente de su situación laboral y de si se trató de su trabajo principal o de un trabajo secundario (basado en la Decimoquinta CIET)
Empleo asalariado informal	Todos los empleos asalariados caracterizados por una relación de trabajo que no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (basado en la Decimoséptima CIET)
Empleo informal	El número de trabajos informales, tanto en empresas del sector formal, empresas del sector informal u hogares, incluidos los empleados que tienen empleos informales; los empleadores y trabajadores por cuenta propia que trabajan en sus propias empresas del sector informal; los miembros de cooperativas de productores informales; los trabajadores familiares auxiliares en empresas del sector formal o informal; y los trabajadores por cuenta propia que producen bienes para el consumo final por su hogar (basado en la Decimoséptima CIET)
Empleo en la economía informal	La suma del empleo en el sector informal y el empleo informal fuera del sector informal; este término no fue respaldado por la Decimoséptima CIET

Fuente: OIT (s.f.)

Los conceptos mencionados pueden ser divididos en dos: por un lado, la informalidad entendida desde un punto de vista de empresa informal (relacionada con los conceptos de: economía informal, sector informal y empresa del sector informal) y de otra parte la informalidad entendida desde el punto de vista del trabajo (asociada a los conceptos de: empleo en el sector informal, empleo asalariado informal, empleo informal y empleo en la economía informal). Dado que una de las maneras más utilizadas de medir la economía informal es por el porcentaje de trabajadores que se desempeñan en la misma, estos últimos conceptos toman gran relevancia.

Es de notar que la última definición mencionada en la tabla deja ver un elemento que muchas veces se pasa por alto y es el de aquellos trabajadores que a pesar de trabajar en empresas formales no cuentan con los beneficios que la formalidad otorga a los trabajadores. Para efectos del presente artículo, los autores toman como medida de éxito de las iniciativas para reducir la informalidad el porcentaje de empleo en la economía informal, pues es la forma más utilizada para medir la informalidad en Colombia.

## 2.1. Causas

De Soto (1987) explica la informalidad desde una perspectiva de las trabas institucionales que existen para formalizar; para dicho autor, la informalidad es una respuesta emprendedora a las trabas puestas por el Estado a la hora de querer iniciar negocios en la formalidad. De Soto realizó un experimento en Perú, por medio del cual se buscó crear un pequeño comercio en la formalidad, lo cual llevó un sinnúmero de trámites y permisos, además de un gasto de tiempo y dinero enormes para un pequeño empresario; los costos excesivos, el gasto de tiempo, la cantidad de documentos y requisitos, aparte de los posibles actos de corrupción que se pudieran presentar por parte de algunos funcionarios a cargo de otorgar permisos de creación son mostrados como razones para que los emprendedores opten por la informalidad.

El enfoque estructural o de racionalidad productiva explica la informalidad en la incapacidad de la economía formal para generar trabajos, lo cual lleva a que las personas que no encuentran trabajo formalmente se auto emplean en la informalidad o buscan trabajo en empresas informales ya existentes (Pollack y Jusidman, 1997). Esto quiere decir que la economía formal de los países cuenta con problemas estructurales que hacen que no pueda dar trabajo a todas las personas, creándose el desempleo estructural por una parte (las personas que buscan empleo y no lo encuentran ya sea en el sector formal o informal de la economía) y el empleo informal por otra parte.

También se pueden mirar otras causas tales como el desconocimiento de lo que es la formalidad o de la obligación de registro (Herrera et al, 2004).

## 2.2. Consecuencias

En la presente sección se mencionan los principales efectos que tiene la economía informal a nivel macroeconómico en los países.

La informalidad tiene una amplia gama de consecuencias en las economías, empezando por la promulgación de políticas macroeconómicas y sociales excesivas (Frey y Schneider, 2000) y la promulgación de políticas inadecuadas para el desarrollo de un país, dado que la economía informal resta exactitud a las estadísticas nacionales (Schneider y Enste, 2002).

Dado que las empresas informales no cumplen con la regulación tributaria, se afecta la política fiscal del país, lo cual puede llevar a los gobiernos a aumentar los impuestos, lo cual puede llevar a algunos a pasarse a la economía informal para evadir esos impuestos más altos (Schneider y Enste, 2002).

Las empresas informales son menos productivas que las empresas formales, debido a su tamaño y al menor acceso que tienen a recursos de crédito e infraestructura (De Paula y Scheinkman, 2007). Al ocurrir esto, la productividad por trabajador y la competitividad de la economía nacional se ven afectadas por la informalidad.

## 3. Economía informal en Colombia

El porcentaje de trabajadores informales en Colombia para el trimestre móvil mayo-julio de 2019 fue de 47,5% según estadísticas oficiales (DANE, 2019). Al analizar más detenidamente estos datos se encuentran diferencias significativas; así, la informalidad afecta en mayor medida a las trabajadoras mujeres (48,8%) que a los trabajadores hombres (45,5); el área metropolitana de Cúcuta presenta el mayor porcentaje de informalidad con un 73,1%, seguido por Santa Marta con el 64,0%, mientras que el área metropolitana de Manizales con un 40,2% y la capital Bogotá con 41,1% son las que muestran menores porcentajes de trabajadores informales (DANE, 2019). La diferencia entre las áreas metropolitanas con menor y mayor porcentaje de informalidad es de 32,9%.

Las estadísticas muestran que la informalidad medida por número de trabajadores aun muestra altos niveles en el país.

Se estima que un 75% de las microempresas en Colombia no están registradas y que hay aún mayores niveles de incumplimiento en normas de contratación laboral y pago de impuestos (Departamento Nacional de Planeación, 2019). El mismo Departamento Nacional de Planeación (2019) cita al Banco Mundial que afirma que pasar de la formalidad a la informalidad le cuesta a una MiPyme en promedio entre el 34% y 46 % de su utilidad bruta.

Según el Banco Mundial (2019), en Colombia se requieren 8 días para cumplir con los trámites necesarios para crear una empresa formalmente y esto tiene un costo promedio de 1.261.000 COP (aproximadamente 370 USD) más el 0,7% del capital inicial que se paga como impuesto al momento de registrar la empresa.

Siendo la informalidad uno de los fenómenos que más impacta la economía y los aspectos sociales, se han tomado medidas para reducir su tamaño. Una de las iniciativas más ambiciosas que se han tomado en Colombia al respecto fue la Ley de Formalización y Generación de Empleo; esta iniciativa fue una gran apuesta del gobierno nacional para atacar el problema de la informalidad, orientada hacia la informalidad tanto en la operación como la creación de las empresas. Dado a que fue un esfuerzo importante, los autores han decidido revisar que ha ocurrido con los niveles de informalidad en el país durante y tras la aplicación de la Ley.

### 3.1. Ley de Formalización y Generación de Empleo

El 29 de diciembre de 2010 el Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 1429 de 2010, llamada Ley de Formalización y Generación de Empleo. Por medio de esta ley se crearon incentivos para la formalización de las empresas.

Dicha Ley definió la informalidad laboral de dos maneras:

Informalidad por subsistencia, caracterizada "por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital" (Congreso de la República de Colombia, 2010) e informalidad con capacidad de acumulación, que "es una manifestación de trabajo informal que no necesariamente representa baja productividad" (Congreso de la República de Colombia, 2009).

Entre los incentivos para la formalización promovidos por la ley se encontraban:

Progresividad en el pago del impuesto de renta (Artículo 4 de la Ley). La progresividad en el pago de renta consistió en no cobrar impuesto de renta durante dos años a las empresas creadas a partir de la expedición de la Ley, cobrar el 25% del impuesto en el tercer año de operaciones, 50% en el cuarto año de operaciones, 75% en el quinto año y el 100% a partir del sexto año de operaciones. En el caso de las empresas creadas en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, los beneficios llegaban a extenderse hasta por 10 años. Igualmente, la Ley establecía que aquellas empresas pequeñas que no alcanzaban a tener ingresos brutos totales de 1000 UVT al finalizar la progresividad, pagarían solamente el 50% del impuesto de renta.

Progresividad en el pago de parafiscales y otras contribuciones de nómina (Artículo 5 de la Ley). La progresividad en el pago de parafiscales y otras contribuciones de nómina consistió en no cobrar dichas contribuciones durante dos años a las empresas creadas a partir de la expedición de la Ley, cobrar el 25% del impuesto en el tercer año de operaciones, 50% en el cuarto año de operaciones, 75% en el quinto año y el 100% a partir del sexto año de operaciones. En el caso de las empresas creadas en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, los beneficios llegaban a extenderse hasta por 10 años.

Progresividad en el pago de matrícula mercantil y su renovación (Artículo 7 de la Ley). Esta consistió en que las empresas creadas a partir de la promulgación de la Ley no pagaban matrícula mercantil el primer año; el segundo año pagaban el 50% del valor de la misma, el tercer año pagaban el 75% del valor y a partir del cuarto año pagaban el 100% del valor de la matrícula.

Los beneficios de progresividad de pago de matrícula mercantil y de aportes de nómina tenían una vigencia que cobijaba a las empresas creadas hasta el 31 de diciembre de 2014, y los beneficios de progresividad en el pago de impuesto de renta tenían una vigencia indefinida (Ministerio de Trabajo de Colombia, 2012).

### 3.2. La economía informal en el periodo de vigencia de la Ley

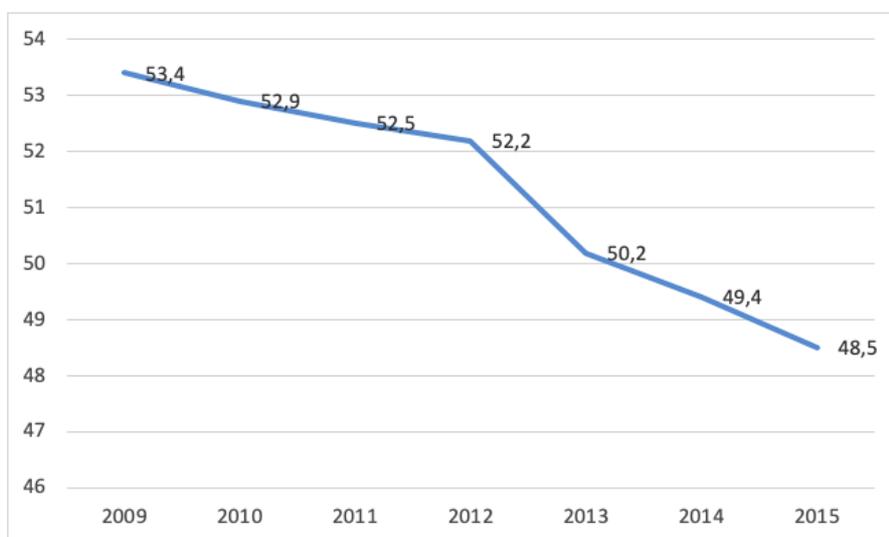
Para el momento en que se expidió esta Ley, la economía informal en Colombia se encontraba en niveles superiores al 50%; en el trimestre móvil de octubre-diciembre de 2010, el porcentaje de trabajo informal en Colombia fue del 52,9% (DANE, 2016). En el trimestre móvil marzo-mayo de 2011, el porcentaje de trabajadores informales en Colombia era de 50,8% según estadísticas oficiales (DANE, 2011). Para el trimestre móvil de septiembre-noviembre de 2011 este número se había incrementado a 51,1% (DANE, 2011a). Considerando la cifra de diciembre de 2010, esto quiere decir que ocho años y seis meses después de haber sido expedida la Ley de Formalización y Generación de empleo, la informalidad se ha reducido un 5,4%, lo cual representa un avance, aunque es posible que la Ley buscara avances más significativos. Respecto a los avances promovidos por esta Ley, la Organización Internacional del Trabajo OIT (2014, p 9) resaltó que:

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

El Departamento Nacional de Planeación (2019) cita un estudio de la firma Econometría (2013), el cual estimó que la Ley creó 300.000 nuevos empleos, elevó en trece meses el tiempo de supervivencia de las empresas, incrementó el acceso al crédito un 6%, pero no tuvo un efecto en la contratación formal de trabajadores.

Para el trimestre móvil octubre-diciembre de 2014, al cumplirse la vigencia de los dos primeros beneficios de progresividad, la tasa de empleo informal en Colombia era del 49,4%, y un año después, la misma había disminuido al 48,5% (DANE, 2016). La gráfica 1: evolución del empleo informal en Colombia por trimestre móvil 2009-2015 muestra el comportamiento del empleo informal en Colombia desde un año antes, durante el tiempo de vigencia de la Ley de Formalización y Primer Empleo y hasta un año después de la vigencia de la misma.

**Gráfica 1**  
Evolución del empleo informal en  
Colombia por trimestre móvil 2009-2015



Fuente: los autores tomando cifra de DANE (2016)

Como se observa en la gráfica, el porcentaje de trabajadores informales en Colombia venía descendiendo antes de la entrada en vigencia de la Ley. Entre diciembre de 2009 y diciembre de 2010 este porcentaje se redujo un 0,5%. Al entrar en efecto la Ley, el porcentaje se redujo apenas un 0,4% en el primer año y un 0,3% el segundo año, para posteriormente lograr el descenso más pronunciado en el año 2013, en que la informalidad se redujo 2 puntos porcentuales. Al finalizar la vigencia de los incentivos en pagos de matrícula mercantil y pagos de nómina, la informalidad se había reducido un total de 3,5% comparado al momento de entrar la Ley en vigencia. Un año después, en 2015, la informalidad se había reducido un 0,9% más. Como ya se comentó previamente, en estos momentos la informalidad en Colombia medida por porcentaje de trabajadores es del 47,5%, es decir, en los últimos tres años y medio la reducción ha sido de solo un 1%.

Las cifras pueden dar dos lecturas. Primero, el porcentaje de trabajadores en la informalidad ya venía reduciéndose antes de la entrada en vigor de la Ley. Sin embargo, entre 2010 y 2014 cuando la Ley tiene sus mayores beneficios para las empresas creadas en ese periodo, el porcentaje de trabajadores en la informalidad se redujo en una proporción aún mayor, aunque insuficiente para. Esto muestra que este tipo de medidas si pueden tener un efecto, aunque limitado, en la búsqueda de la reducción de la informalidad.

Cabe destacar, que no hay consenso sobre el efecto de esta Ley en la creación de empleo formal en Colombia (como ya se mencionó, la OIT menciona un número de trabajadores formalizados, mientras que la firma Econometría no encontró un efecto en la contratación de trabajadores formales).

Sin embargo, aunque la Ley en este capítulo es analizada por aparte dada su importancia como iniciativa para reducir la carga regulatoria de las empresas y su alcance nacional, esta solo apunta al objetivo de reducir la carga regulatoria de las empresas y no ha sido la única medida que se ha dado para reducir el tamaño de la economía informal. Otras medidas contra la informalidad han sido aplicadas en Colombia, las cuales se detallan a continuación.

### 3.3. Otras iniciativas para reducir la informalidad en Colombia

Las estrategias para luchar contra la informalidad en Colombia se han dividido en tres grupos: a) reducir la carga regulatoria; b) apoyo empresarial y c) fortalecimiento de actividades de inspección, vigilancia y control (DNP, 2019<sup>a</sup>)

La tabla 2: Iniciativas para reducción de carga regulatoria, muestra las medidas que al respecto se han tomado para reducir la informalidad en el país.

**Tabla 2**  
Iniciativas para reducción de carga regulatoria

INICIATIVA	DETALLE
Ley 787 de 2003	Crea el Sistema de Registro Único. Actualmente consolida la información de sistemas de pensiones, riesgos laborales y cajas de compensación
Decreto 1465 de 2005	Creación de la Plantilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Centralizó los pagos de salud, pensiones, riesgos profesionales, ICBF, SENA y cajas de compensación.
Ley 1258 de 2008	Creación de la Sociedad por Acciones Simplificadas
Creación de los CAE (Centros de Atención Empresarial)	En estos centros se pueden realizar: el pago del registro mercantil, inscripción del RUT, obtención del NIT, pedir copias de certificados de existencia y representación legal y comprar libros de la empresa. En las ciudades que cuentan con CAEs el tiempo de creación de una empresa se redujo a la mitad.
Ley 962 de 2005 y Decreto Ley 019 de 2012	Reducción de trámites
Ley 1607 de 2012	Reducción de tributos y costos de contratación formal para algunas microempresas
Ley 1819 de 2016	A pequeños comerciantes se les permite pagar entre 16 y 32 UVT anuales y en vez del impuesto de renta y complementarios.
Decreto 1875 de 2017	Creación de la Ventanilla Única Empresarial, plataforma Web que permite realizar trámites empresariales.

Entre los resultados obtenidos con estas medidas se encuentran: aumento de registros del 5,8% con la creación de los CAE (DNP (2019a) cita a Cardenas y Rozo (2009)); reducción de informalidad laboral entre 2,9% y 6,8% para el grupo beneficiado con las normas de la reforma tributaria de 2012 (DNP (2019a) cita a Anton (2014) y Fernandez y Villar (2017)).

La tabla 3: iniciativas de apoyo empresarial muestra las medidas que se han dado en Colombia al respecto.

**Tabla 3**  
Iniciativas de apoyo empresarial

INICIATIVA	DETALLE
CONPES 3484 del 2007: Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas	Estableció que la formalización resulta del fortalecimiento de la capacidad productiva, la reducción de trámites, simplificación de requisitos y la información de los beneficios de la formalidad
Estrategia Colombia se formaliza	Brigadas de formalización que acompañan a empresarios informales en el proceso de formalización. Asesorías en desarrollo empresarial.
Programa El camino hacia la formalización del empresario	Capacitación a 11.000 empresarios de comercio, manufactura y servicios
Territorios Formales y Territorios de Excelencia	Asesoría y acompañamiento a 220 empresarios de comercio en el proceso de formalización y de desarrollo de competencias administrativas
Decreto 567 de 2014	Red Nacional de Formalización Laboral. Busca la formalización de trabajadores y su cobertura en seguridad social.
Proyecto de Formalización Empresarial para la Competitividad Regional BID-FOMIN	Asistencia a 916 a empresas en temas de modelos de negocios y temas empresariales, sin exigir que las mismas se registraran (bajo la premisa que ellas solas se registrarían al crecer y desarrollarse)
Centros de Desarrollo Empresarial (CDE)	Siguen el modelo SBDC de la Universidad de Texas. Se proveen asesorías en temas empresariales como la formulación de planes de negocios y mercadeo entre otros.
Fondo Emprender	Capital semilla para empresarios
Créditos Bancoldex	Desde 2011 cuenta con capital para formalización a sectores que participen en programas de formalización liderados por cámaras de comercio o gremios empresariales.
Garantías por parte del Fondo Nacional de Garantías (FNG)	Otorgamiento de garantías para créditos a microempresas.

Fuente: los autores tomando información de DNP (2019a)

Algunos resultados de estas iniciativas fueron que con las Brigadas de formalización se registraron 58.000 empresas entre 2011 y 2013, aunque no se hizo seguimiento a las mismas para saber si renovaron su matrícula mercantil en años posteriores; con el programa El camino hacia la formalización del empresario se registraron 1.900 unidades productivas; la Red Nacional de Formalización Laboral logró la sensibilización de 25.000 personas en el periodo 2016-2018 en la promoción de formalización mediante la cotización a seguridad social (DNP, 2019a). El proyecto de Formalización Empresarial para la Competitividad Regional BID-FOMIN logró que un año después de las asesorías el 70% de empresas aumentaron su nómina, la renovación de matrícula mercantil aumentó entre 14% y 19%, las obligaciones laborales entre 9% y 18% y el pago de impuestos entre el 9% y 18% (DNP, 2019a). Por medio de los CDE se asesoraron 4.244 empresas, 1656 empresarios y 10.000 personas entre mayo de 2013 y diciembre de 2017; el SENA también implementó esta metodología asesorando 4.606 empresas y creando 2.270 nuevos trabajos (DNP, 2019a). El Fondo Emprender apoyó con capital a 1.023 empresas lo cual llevó a la formalización de 5.356 trabajadores (DNP, 2019a). A febrero de 2018, Bancoldex había otorgado créditos a 2.681 empresas, y las garantías ofrecidas por el FNG a microcréditos habían garantizado 2.228.780 de los mismos desde el 2008 (DNP, 2019a).

La tabla 4: Iniciativas de inspección, vigilancia y control muestra las medidas que al respecto se han tomado en Colombia para reducir la informalidad

**Tabla 4**  
Iniciativas de inspección, vigilancia y control

INICIATIVA	DETALLE
Visitas de promoción de registro empresarial	Realizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)
Artículo 6436 de la Ley 1429 de 2010	Sanción por uso indebido de cooperativas y precooperativas de trabajo asociado
Apoyo financiero a actividades de Inspección, Vigilancia y Control	Apoyado por el Departamento de Trabajo de Estados Unidos y la OIT para fortalecer actividades de IVC del Ministerio de Trabajo. Se capacitaron 800 inspectores.
Acuerdos de formalización laboral	Se suscriben acuerdos entre empleadores y la dirección territorial del Ministerio de Trabajo para comprometerse en la formalización.

Fuente: los autores utilizando información de DNP (2019a)

Algunos resultados de estas iniciativas son: entre 2012 y 2017 se realizaron 1.828 inspecciones, tras las cuales 1.258 establecimientos se registraron, 239 se sancionaron y 331 se encuentran en investigación (DNP, 2019a); se redujo el número de cooperativas y precooperativas ilegales (DNP (2019a) cita a OCDE (2016)). Mediante 285 acuerdos de formalización laboral entre 2012 y 2017, cerca de 35.000 empleados firmaron contratos laborales (DNP (2019a) cita a Ministerio de Trabajo (2017)).

### 3.4. Propuestas para reducir la informalidad en Colombia

Se puede observar que se han tomado muchas iniciativas para lograr reducir el tamaño de la economía informal en Colombia, las cuales si bien es cierto han tenido un efecto positivo, no han sido suficientes.

El análisis de la iniciativa más ambiciosa que ha sido la Ley de Formalización y Generación de Empleo muestra resultados positivos, pero no suficientes, después de ocho años y medio de haberse aplicado. Además, esta Ley no se puede considerar como el único factor en la reducción de la informalidad, pues ha habido otras medidas al respecto. Las cifras muestran que antes de la promulgación de la Ley, el porcentaje de trabajadores informales estaba descendiendo.

Esto se debe a la combinación de varios factores. La OIT (2014) menciona que "La reducción del empleo informal observada en los últimos años en Colombia obedece a la combinación del crecimiento económico y a las iniciativas legislativas y reformas institucionales implementadas".

Esto quiere decir que la promulgación de iniciativas legislativas y reformas institucionales son solo parte de la solución. Un ambiente macroeconómico estable y que propicie el crecimiento económico es necesario para reducir la informalidad. Hasta el momento se han priorizado medidas destinadas a la creación de empresas en la formalidad, lo cual es solo un primer paso.

Las medidas de inspección, vigilancia y control son necesarias, aunque es claro que su alcance ha sido limitado, lo cual se explica en el tamaño y expansión de la economía informal, que hacen que los recursos destinados a estas medidas no sean suficientes para que su impacto sea significativo.

Para luchar contra la informalidad, los autores consideran que es necesario incentivar y promover más incentivos al desarrollo empresarial. Estos son costosos y sus alcances han sido limitados, pero han mostrado resultados interesantes. El proyecto de Formalización Empresarial para la Competitividad Regional BID-FOMIN por ejemplo mostró resultados bastante positivos, más aún teniendo en cuenta que no se exigía un registro de la empresa como ente formal para empezar las capacitaciones. En su estudio de empresarios informales de calzado, Salcedo Pérez (2012) encontró que los empresarios informales consideraban las capacitaciones en temas empresariales como un factor importante a la hora de formalizar y enfatizaban en el acceso al crédito formal como la principal ventaja de los empresarios formales.

No se puede olvidar que muchos trabajadores informales lo son por un tema de necesidad y sus negocios son solo de subsistencia y las empresas informales son menos productivas que las formales, siendo difícil pedirles que se formalicen mientras sigan en esa situación. Por lo tanto, se deben fortalecer los desarrollos empresariales, dotando a los empresarios de competencias técnicas y gerenciales y que se les facilite el acceso al crédito formal, lo cual les permitirá ser más ser más productivos y competitivos, teniendo así incentivos para pasar a la formalidad.

Una estrategia integral de formalización no puede quedar solo en manos de iniciativas de gobierno. El gobierno puede promulgar las normas adecuadas; sin embargo, es necesaria la participación de otros tres sectores para lograr estrategias de formalización exitosas: la banca formal, la academia y los gremios empresariales (Salcedo Pérez, 2012).

La banca formal es la que puede otorgar los recursos para las iniciativas que se presenten, así como la que tiene la disponibilidad de recursos que requieren los empresarios para poder crecer y salir de la informalidad. Como ya se mencionó, los empresarios formales ven el acceso al crédito formal como una ventaja que tienen los empresarios formales (además, que los empresarios informales deben recurrir al crédito informal que es más costoso, aunque más fácil de obtener). Enfatizar en políticas de microcrédito para hacerlo más asequible a empresarios formales es una política a estudiar.

La academia debe participar en el desarrollo de capacidades gerenciales y técnicas de los empresarios, teniendo en cuenta las necesidades de estos. Los temas a tratar deben tener en cuenta la realidad del tejido empresarial informal. La academia puede ayudar en un factor que hasta ahora no ha sido suficiente que es el acompañamiento a mediano plazo a los empresarios (cualquier política de formalización que busque el desarrollo empresarial debe incluir obligatoriamente un acompañamiento al empresario para que este no fracase en las primeras etapas de desarrollo empresarial).

Los gremios permiten la organización de los empresarios. La participación en las asociaciones gremiales de empresarios que alguna vez fueron informales es fundamental pues conocen como es el proceso y las dificultades encontradas. Siendo los empresarios quienes viven la realidad empresarial pueden ayudar a comprender mejor la situación y los retos que presentan las empresas para ser más productivas y competitivas.

## 4. Conclusiones

Ha habido intentos de reducir la economía informal en Colombia, los cuales apuntan principalmente a facilitar la creación de las empresas en la formalidad y a reducir la carga tributaria y regulatoria en los primeros años de creación. El apoyo a empresarios también ha sido utilizado pero su alcance es más limitado, así como las medidas de inspección, vigilancia y control.

La ley 1429 de 2010 fue un intento que mostró un efecto positivo, aunque limitado; sin embargo, por sí sola no explica la reducción de la informalidad ya que al mismo tiempo se dieron otras medidas orientadas hacia la disminución del porcentaje de trabajadores y del número de empresas informales. Cabe destacar los resultados obtenidos por el proyecto de Formalización Empresarial para la Competitividad Regional BID-FOMIN ya que si bien es cierto tuvo un alcance limitado muestra que un acompañamiento que llegue a mayores niveles de productividad puede llevar a que los empresarios decidan formalizar.

Los autores consideran que el acompañamiento y capacitación de competencias empresariales para aumentar la competitividad y productividad de la pequeña empresa son medidas necesarias para reducir efectivamente la informalidad. Igualmente consideran que hasta el momento la mayoría de esfuerzos han estado en cabeza del gobierno el cual es un actor importante pero no el único en la lucha contra la informalidad. Es necesario involucrar a actores que normalmente han tenido un rol poco activo o pequeño en relación con su importancia en la lucha contra la informalidad como lo son la academia, los gremios empresariales y la banca formal.

## Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2019). Doing Business 2019 Economy Profile Colombia. Retrieved from:  
<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/colombia/COL.pdf>

Congreso de la República de Colombia (2010). Ley 1429 de 2010. Ley de Formalización y Generación de Empleo. Recuperado de:  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1429\\_2010.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html)

De Soto, H. (1987). El Otro Sendero. Editorial Norma. Bogotá.

De Paula, A. Scheinkman, J. (2007). The Informal Sector. University of Pennsylvania Recuperado de:  
<https://economics.sas.upenn.edu/sites/default/files/filevault/working-papers/07-035.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE (2011). Resumen ejecutivo medición del empleo informal trimestre móvil marzo – mayo 2011. Recuperado de:  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/re\\_ech\\_informalidad\\_mar\\_may2011.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/re_ech_informalidad_mar_may2011.pdf)

DANE (2011a). Resumen ejecutivo medición del empleo informal trimestre móvil septiembre – noviembre 2011. Recuperado de:  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/re\\_ech\\_informalidad\\_sep\\_nov2011.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/re_ech_informalidad_sep_nov2011.pdf)

- DANE (2016). Resumen ejecutivo medición del empleo informal y seguridad social trimestre octubre-diciembre de 2015. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_oct\\_dic15.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_oct_dic15.pdf)
- DANE (2019). Medición de empleo informal y seguridad social Trimestre móvil mayo – julio 2019. Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_may19\\_jul19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_may19_jul19.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2019). Gobierno aprueba política para formalización empresarial. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Gobierno-aprueba-politica-para-impulsar-empleo-formal.aspx>
- DNP (2019a) Documento CONPES 3956. Política de Formalización Empresarial. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>
- Frey, B. Schneider, F. (2000). Informal and Underground Economy. Recuperado de: [https://faculty.nps.edu/relooney/3041\\_MT\\_2.pdf](https://faculty.nps.edu/relooney/3041_MT_2.pdf)
- Herrera, J. Roubaud, F. Suarez Rivera, Z. (2004). El sector informal en Colombia y demás países de la Comunidad Andina. DANE. Bogotá.
- Kalamatovitz, S. (2015). Breve historia económica de Colombia. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Recuperado de: [https://www.utadeo.edu.co/files/node/publication/field\\_attached\\_file/pdf\\_breve\\_historia\\_economica\\_de\\_colombia\\_ultimo\\_-\\_24-11-15.pdf](https://www.utadeo.edu.co/files/node/publication/field_attached_file/pdf_breve_historia_economica_de_colombia_ultimo_-_24-11-15.pdf)
- Ministerio de Trabajo de Colombia (2012). Abecé de la Ley de Formalización y Primer Empleo. Recuperado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/51963/Ley+1429+del+2010+de+Formalizacion+Laboral+y+Generacion+de+Empleo.pdf/f05fb823-980e-cfb9-2f41-d3127d229736>
- Ochoa, D. Ordoñez, A. (2004). Informalidad en Colombia: Causas, efectos y características de la economía del rebusque. En: Estudios Gerenciales, (90) 105-116
- Organización Internacional del Trabajo OIT (2014). Evolución del empleo informal en Colombia 2009-2013. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_245615.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245615.pdf)
- OIT (s.f.). Medición de la economía informal. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_229450.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229450.pdf)
- Pollack, M. Jusidman, C. (1997). El sector informal urbano desde la perspectiva de género: el caso de México. CEPAL Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile.
- Salcedo-Pérez, C (2012). Propuesta de formalización del sector calzado en Bogotá: análisis y prospectiva. Tesis doctoral. Universidad Antonio de Nebrija. Madrid.
- Schneider, F. Enste, D. (2002). Ocultandose en las sombras: el crecimiento de la economía subterránea. Fondo Monetario Internacional. Washington.

- 
1. Docente titular. Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas. Universidad Ean. [casalcedo@universidadean.edu.co](mailto:casalcedo@universidadean.edu.co)
  2. Docente titular. Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas. Universidad Ean. [ffmoscoso@universidadean.edu.co](mailto:ffmoscoso@universidadean.edu.co)
  3. Docente titular. Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas. Universidad Ean. [mpramirez@universidadean.edu.co](mailto:mpramirez@universidadean.edu.co)
- 

Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015  
Vol. 41 (Nº 03) Año 2020

[Índice]

[En caso de encontrar algún error en este website favor enviar email a [webmaster](mailto:webmaster)]

revistaESPACIOS.com



This work is under a Creative Commons Attribution-  
NonCommercial 4.0 International License