



BOLETÍN

DEL OBSERVATORIO
DEL MERCADO DE TRABAJO
Y LA SEGURIDAD SOCIAL

*¿La Ley 1429 de 2010 ha formalizado
el empleo en Colombia?*

13

*Bogotá, D.C.
diciembre de 2011*

ISBN 978-958-710-770-8
ISSN 1657-382X

© BOLETÍN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL N.º 13
© UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Derechos exclusivos de publicación y distribución de la obra
Calle 12 n.º 0-17 Este, Bogotá
Teléfono (57 1) 342 0288
www.uexternado.edu.co

Primera edición: marzo de 2012

Diseño de cubierta y composición: Departamento de Publicaciones
Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Impreso en Colombia
Printed in Colombia



UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Rector

Fernando Hinestroza

Director Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo

Emilio Carrasco

Director Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social

Stefano Farné

BOLETÍN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL N.º 13

Editor

Stefano Farné – Universidad Externado de Colombia

Asistente de investigación

Norma Baquero – Universidad Externado de Colombia

Coordinación Editorial

Claudia Álvarez – Universidad Externado de Colombia

Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social

Calle 12 n.º 1-68

PBX: 341 9900 / 342 0288, ext.1099

E-mail: observatorio.laboral@uexternado.edu.co



CONTENIDO



PRESENTACIÓN	7
RESUMEN	9
PARTE 1: COYUNTURA LABORAL: UN BUEN MOMENTO PARA LA ECONOMÍA Y EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO	11
PARTE 2: SECTOR INFORMAL Y POLÍTICAS DE FORMALIZACIÓN LA LEY 1429 DE 2010	17
2.1 Consideraciones generales acerca de la informalidad y de las políticas para enfrentarla	17
2.2 Generación de empresas y empleos formales: Lo dispuesto en la Ley 1429 de diciembre de 2010	18
2.2.1 Programas de desarrollo empresarial	18
2.2.2 Reducción de los costos de algunos requisitos legales que deben cumplir las nuevas pequeñas empresas	19
2.2.3 Incentivos para la generación de empleo de colectivos desfavorecidos laboralmente	20
2.2.4 Las cooperativas de trabajo asociado	21
2.3 Comentarios	22
2.4 ¿Se ha formalizado la economía colombiana?	27
CONCLUSIONES	31
ADENDA: NUEVAS CIFRAS DE FORMALIZACIÓN	35
BIBLIOGRAFÍA	37
ANEXO ESTADÍSTICO	39





Dentro del conjunto de iniciativas del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos ocupa lugar preponderante la presentada en materia de empleo, recogida y aprobada por el Congreso Nacional mediante Ley 1429 de 2010, por la cual se expidió “la Ley de Formalización y Generación de Empleo”.

Dicha norma estableció un conjunto importante de estímulos orientados a la promoción y creación de nuevos empleos y a la formalización de las empresas. Algunas de las fórmulas utilizadas no son nuevas entre nosotros. En efecto, gobiernos anteriores han acudido a la vía de otorgamiento de exenciones en el pago de tributos fiscales y parafiscales con el propósito de promover la creación de puestos de trabajo. Tal es el caso de la Ley 590 de 2000, creada para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, y establecer reducciones parciales y graduales del pago de los aportes parafiscales al SENA, Cajas de Compensación Familiar y al ICBF, entre otras.

Siendo el empleo un aspecto de gran importancia en la vida nacional, no solo resulta conveniente sino necesario el permanente monitoreo del comportamiento del mercado de trabajo, así como la evaluación de las políticas que se adoptan para su mejor funcionamiento.

El resultado de tales actividades es de gran utilidad para que gobernantes, empresarios, trabajadores y la sociedad en su conjunto adopten medidas y desarrollen acciones para enfrentar algunos de los mayores males que padece la nación, como son la desocupación y el empleo precario.

El Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, fiel a la misión de esta Casa de Estudios y atendiendo las razones que dieron lugar a su creación, durante más de una década, de forma continua y permanente, se ha ocupado

del seguimiento al mercado de trabajo y la evaluación de las políticas y medidas que se adoptan para promover su mejor funcionamiento. Los resultados de esta labor son recogidos en esta publicación, que hoy alcanza ya su número trece y cuyo contenido se centra de forma especial en evaluar los resultados obtenidos por la Ley 1429.

Atendiendo la finalidad perseguida, su contenido fue puesto en conocimiento de las autoridades del Gobierno nacional, por tanto, se hizo entrega personal a Rafael Pardo Rueda, designado en la “revivida” cartera del Trabajo.

Mediante esta publicación impresa se da a conocer al público la versión que se encuentra a disposición en medio electrónico en la página web de nuestra Casa de Estudios.

Tanto las autoridades como las personas interesadas pueden estar ciertas que en el esfuerzo realizado no ha mediado interés alguno distinto al de contribuir, desde la academia, al desarrollo y bienestar de los colombianos. Es por esto que el Observatorio se caracteriza por su independencia y objetividad, y les otorga garantías a quienes nos consultan y leen.

Por primera vez el boletín contiene una agenda que responde a referencias efectuadas por el Ministro de Trabajo en medios de comunicación, y que permite al lector una más precisa comprensión de su contenido, dado el tiempo que transcurre entre el momento de terminación de la correspondiente investigación y su divulgación a través de los medios de prensa, y el momento de su publicación.

Esperamos que este nuevo resultado sea de utilidad para todos los comprometidos en la batalla contra el desempleo y la desprotección, recordando que aún estamos distantes de alcanzar niveles razonables, ya que estos siguen por encima de los promedios de la región.





Esta entrega del *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social* aborda el tema de la lucha contra la informalidad en Colombia, en especial con relación a los efectos de la Ley 1429 de Formalización y Generación de Empleo propuesta por el Ejecutivo y aprobada por el Congreso a finales de 2010.

Como se expondrá con mayor detalle más adelante, la ley ofrece una serie de estímulos económicos y deducciones tributarias a las empresas para que se formalicen y formalicen laboralmente a su mano de obra. Infortunadamente, después de más de seis meses de su implementación, las cifras de las encuestas de hogares no dejan entrever mejora alguna en este campo: la tasa de informalidad nacional era de 65.7% en abril/junio de 2010 y quedó 65.6% en abril/junio de 2011.

Lo anterior a pesar de la notable mejora que ha experimentado el mercado laboral colombiano en años recientes. Así, el análisis coyuntural que se presenta en la parte 1 de este Boletín muestra cómo la tasa de ocupación ha aumentado más de cuatro puntos porcentuales entre 2009 y 2011, mientras que la tasa de desempleo ha disminuido 2.5 puntos porcentuales. En este contexto han ganado los trabajadores calificados, al igual que los no calificados, y los ingresos laborales promedios de asalariados e independientes han crecido en términos reales entre un 5 y un 10%.

¿Cuál ha sido, entonces, la contribución de la Ley 1429 a la formalización de la economía colombiana? A esta pregunta trata de dar respuesta el análisis desarrollado en la parte temática de este Boletín. En ella se presentan las principales medidas previstas en la ley para favorecer la formalización empresarial

y laboral y para incentivar la ocupación de unas poblaciones vulnerables, se discuten las principales relaciones de causalidad y se trata de discernir el efecto esperado de las medidas. Finalmente, con base en la información disponible, se intenta inferir el impacto provocado sobre la informalidad. El análisis no está libre de dificultades. De hecho, habría que conocer el número de empresas que se formalizaron *únicamente* debido a los incentivos ofrecidos por la ley. La cifra oficial del número global de nuevas empresas que se acogieron a la ley no permite efectuar esta distinción y por lo tanto sobreestima el verdadero impacto de la ley. El crecimiento económico o los programas de formalización empresarial que llevan a cabo las Cámaras de Comercio del país, por ejemplo, pueden haber sido la causa principal de la legalización de numerosas actividades productivas anteriormente informales.

A las dificultades mencionadas se les suman estadísticas de no fácil interpretación y reconciliación, al menos a un primer examen. Según la Federación de Cámaras de Comercio del país, entre enero y agosto de 2011, 231.566 empresas se beneficiaron de las reducciones previstas por la Ley 1429 para el pago de la matrícula mercantil. Sin embargo, a finales de agosto del mismo año en la Planilla Integrada de Aportes (PILA) aparecían como solicitantes de la reducción en el pago de los aportes parafiscales solamente 1.584 de ellas, con una nómina total de 11.599 personas. Esta cifra, a cuatro meses de terminar el año, dista bastante de la meta gubernamental anual de 87.500 empleos formalizados como consecuencia de la Ley 1429.

La segunda sección del Boletín discute y propone una interpretación de





estos resultados llegando a la conclusión de que la Ley 1429 tomó la dirección correcta, pero que su impacto sobre la informalidad, al menos en el corto plazo, fue de menor importancia. A pesar de

sus buenas intenciones, constituye una estrategia sin verdaderos incentivos, para nada integral, ni permanente, y por ende poco contundente, en la lucha contra la informalidad.



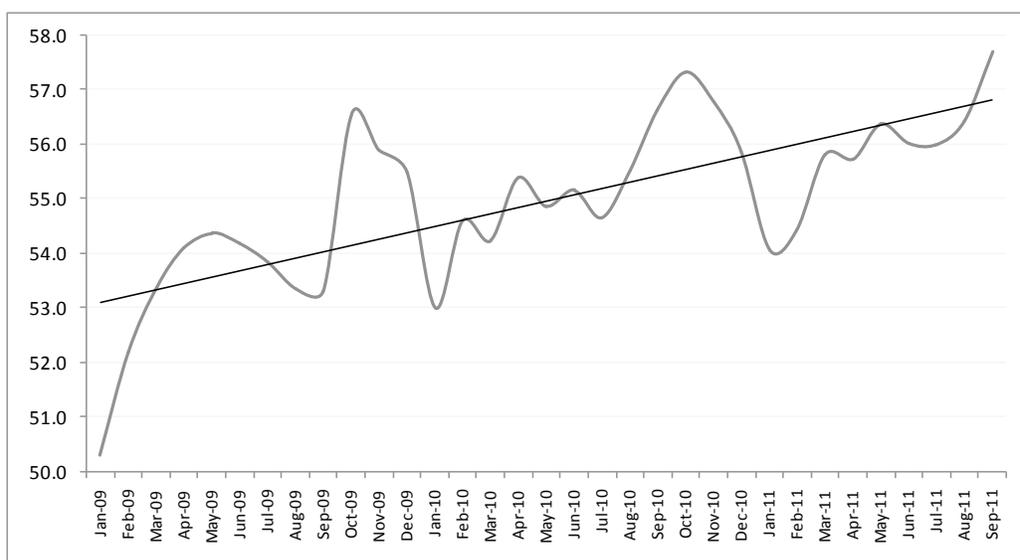
A pesar de encontrarse enmarcada en un contexto económico internacional actualmente caracterizado por una peligrosa incertidumbre y de debatirse contra los efectos negativos del recrudescimiento de la temporada invernal, la economía colombiana pasa por un muy buen momento.

En los últimos meses el peso se ha devaluado, al tiempo que el valor de las exportaciones sigue incrementándose y la inversión extranjera directa presenta un nuevo auge. Respecto a un par de años atrás las remesas se han recuperado, el crédito ha crecido, las tasas de interés han bajado sustancialmente y el consumo de los hogares tiene mayor protagonismo. Desde finales del año anterior el ritmo de expansión de la actividad económica nacional se ha acelerado y el PIB está creciendo por encima del 5% anual. Todo lo anterior se ha visto reflejado en mejores condiciones en el mercado de trabajo.

El empleo está aumentando a tasas interanuales que superan el crecimiento de la correspondiente población en edad de trabajar. Como consecuencia, la tasa de ocupación –es decir, la probabilidad de un colombiano promedio de encontrar trabajo– presenta una tendencial alza (gráfico 1.1). En septiembre de 2011 se ubicó en 57.7%, muy por encima del valor de 53.3% registrado apenas dos años atrás.

Al estar acompañado por una contemporánea disminución del desempleo, que ha bajado desde niveles de 12.2% en septiembre 2009 a menos de un dígito, 9.7%, en septiembre de 2011, el mencionado incremento de la ocupación ha tenido el suficiente impulso como para promover una mayor participación en el mercado laboral. Así que durante el mismo periodo la tasa de participación pasó de 60.7% a 63.9%.

Gráfico 1.1
Tasa de ocupación mensual y su tendencia. Total nacional. Enero 2009-Septiembre 2011



Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares



De las mejores oportunidades laborales aprovecharon tanto los trabajadores calificados como los no calificados: en ambos casos la tasa de ocupación subió y la tasa de desempleo bajó respecto de 2009, registrándose una muy leve ventaja para los primeros (cuadro 1.1). A pesar de esta mejora, persisten grandes diferencias entre trabajadores calificados –que deben recuperar la inversión hecha en su educación a través de una ocupación

remunerada– y los no calificados, que tienen menos estímulos para participar en el mercado laboral y al mismo tiempo presentan mayores dificultades para emplearse. Así, los técnicos y profesionales ostentan una tasa de ocupación en 28 puntos porcentuales superior a la de los trabajadores que a lo sumo detentan un diploma de bachillerato, y una tasa de desempleo en casi 2 puntos porcentuales más baja.

Cuadro 1.1
Evolución de las tasas trimestrales de ocupación y desempleo según nivel educativo
Total nacional. Abril/junio 2009-abril/junio 2011

Tipo de mano de obra	2009.II		2010.II		2011.II	
	Tasa de Ocupación	Tasa de Desempleo	Tasa de Ocupación	Tasa de Desempleo	Tasa de Ocupación	Tasa de Desempleo
No Calificada	51,1	11,9	51,8	12,3	52,4	11,4
Calificada	78,7	10,6	79,4	10,4	80,4	9,7

Se clasifican como calificados los trabajadores que han conseguido un título de educación superior, es decir que son técnicos, tecnólogos o profesionales y que eventualmente han adelantado estudios de posgrado

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares.



Cuadro 1.2
Índice de los ingresos laborales reales promedio según categoría ocupacional
Áreas urbanas. Abril/junio 2009-abril/junio 2011

PROMEDIO INGRESOS	FORMALES			INFORMALES		
	2009.II	2010.II	2011.II	2009.II	2010.II	2011.II
Asalariados sector privado	100,0	105,0	105,2	100,0	105,5	108,0
Asalariados sector público	100,0	105,5	108,1	-	-	-
Empleados domésticos	-	-	-	100,0	101,1	112,0
Cuenta propia	100,0	106,1	109,7	100,0	104,6	104,8

Son informales los asalariados que trabajan en empresas del sector privado con hasta cinco personas de personal, los empleados domésticos y los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos; son formales los asalariados que trabajan en empresas del sector privado con más de cinco personas de personal, los funcionarios públicos y los trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos.

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares.

Hoy, respecto a dos años atrás, los trabajadores colombianos no solo tienen mayores perspectivas de empleo sino que gozan de ingresos promedios más altos. El cuadro 1.2 muestra cómo evolucionaron las remuneraciones reales de los trabajadores asalariados y cuenta propia, formales e informales, entre 2009 y 2011. El aumento fue progresivo para todas las categorías de trabajadores, pero favoreció a los asalariados informales sobre los formales y a los cuenta propia formales sobre sus homólogos informales. Las ganancias fueron del orden del 5-10% en términos reales a lo largo

de los dos años. Por su parte, el poder de compra acumulado promedio mensual del salario mínimo en septiembre de 2011 todavía superaba el de 2010.

El cuadro 1.3 muestra cómo el empleo asalariado ha crecido a tasas sostenidas, tanto en el sector privado como en el público, invirtiéndose la tendencia negativa que este último traía desde 2008. Fueron los trabajadores por cuenta propia, sin embargo, la categoría ocupacional que más contribuyó a que la ocupación aumentara. Por el contrario, el número de trabajadores domésticos y sin remuneración está disminuyendo desde finales del año pasado.

Cuadro 1.3
Tasas de crecimiento interanual del empleo según categoría ocupacional y rama de actividad. Total nacional. Octubre/diciembre 2009-julio/septiembre 2011

EMPLEO TRIMESTRAL		VARIACIÓN INTERANUAL			
		2009.IV - 2010.IV	2010.I - 2011.I	2010.II - 2011.II	2010.III - 2011.III
Categoría Ocupacional	Asalariados Sector Privado	4,3	2,8	3,7	3,6
	Asalariados Sector Público	-7,0	-1,5	1,3	4,2
	Empleados Domésticos	-1,8	-1,1	2,7	-5,5
	Cuenta Propia	4,1	4,5	4,2	5,2
	Empleadores	1,0	2,6	-0,1	4,1
	Trabajadores sin remuneración	-5,4	-0,5	-1,3	-3,8
	Jornaleros	4,6	9,2	0,8	3,4
	Otros	35,1	92,6	21,1	-35,3
Ramas de Actividad	Agricultura	2,0	1,9	-1,6	-1,9
	Minería	0,2	11,8	21,8	12,5
	Industria	3,1	2,6	8,0	6,4
	Electricidad, Gas y Agua	14,2	3,3	9,9	10,6
	Construcción	11,8	13,7	9,6	4,8
	Comercio, Hoteles y Restaurantes	3,4	3,5	4,6	5,7
	Transporte y Comunicaciones	3,0	7,3	3,0	-2,6
	Finanzas	2,6	1,1	-2,7	-8,6
	Actividades Inmobiliarias	-2,0	2,0	7,2	9,5
	Servicios comunales, sociales y personales	1,5	-0,4	-0,9	4,5
TOTAL		2,8	3,1	3,2	3,5

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares.



A pesar de que alcanzar una tasa de desempleo de un solo dígito constituía la meta del actual Gobierno en el campo laboral para el año 2011, el buen momento del mercado de trabajo nacional no tiene mucho que ver con las principales iniciativas gubernamentales.

De hecho, las locomotoras de la economía colombiana previstas en el Plan de Desarrollo están más bien reduciendo la velocidad con la cual generan empleos para los colombianos.

La ocupación en el sector agrícola se viene expandiendo a tasas interanuales cada vez más decrecientes, que se han vuelto negativas en los últimos dos trimestres para los cuales se dispone de información (-1.6% y -1.9%, en el segundo y tercer trimestres del año, ver cuadro 1.3). También la ocupación en el sector de la construcción ha desacelerado su ritmo de crecimiento, fundamentalmente por el descenso de la construcción de obras civiles, como puentes, carreteras, calles, túneles, vías férreas, etc., en buena parte responsabilidad de las administraciones locales y nacional. Afortunadamente, el crecimiento de las actividades de generación de edificación ha permitido compensar la caída en las obras de infraestructura y ha consentido aumentar la producción, y luego los puestos de trabajo del sector en 4.8% entre julio/septiembre de 2010 y el mismo trimestre de 2011. Por su parte, el empleo en la minería crece a ritmos muy elevados, pero representa apenas el 1.6% del empleo nacional.

Y tampoco se han logrado avances significativos en materia de formalización, otra iniciativa estratégica del actual Gobierno. El gráfico 1.2 muestra la evolución trimestral del empleo informal en Colombia desde 2009. Definida como el

porcentaje de trabajadores que no cotizan al sistema pensional, o siguiendo los criterios utilizados por la OIT para los países de América Latina¹, en las solas áreas urbanas o en todo el territorio nacional, la informalidad laboral no muestra ninguna tendencia a la baja, incluso después de la aprobación de la Ley 1429 de Formalización y Generación de Empleo. A los seis meses de haberse implementado esta ley la informalidad había pasado de 68.9% (total nacional en abril/junio de 2010) a 68.7% (en el mismo trimestre de 2011) y de 62.9% (cabeceras urbanas en abril/junio de 2010) a 63.1% (en el mismo trimestre de 2011). Esta sustancial estabilidad de la informalidad fue el resultado de dos tendencias opuestas: el fuerte crecimiento del empleo por cuenta propia (en su gran mayoría informal), por un lado, y una espectacular (¿dudosa?) disminución de los asalariados informales en las zonas rurales², que fue acompañada por un importante crecimiento del empleo asalariado formal en las zonas urbanas, por el otro. Un examen más detallado del impacto de la Ley 1429 sobre la formalización empresarial y laboral se presenta a continuación en la parte 2 de este Boletín.

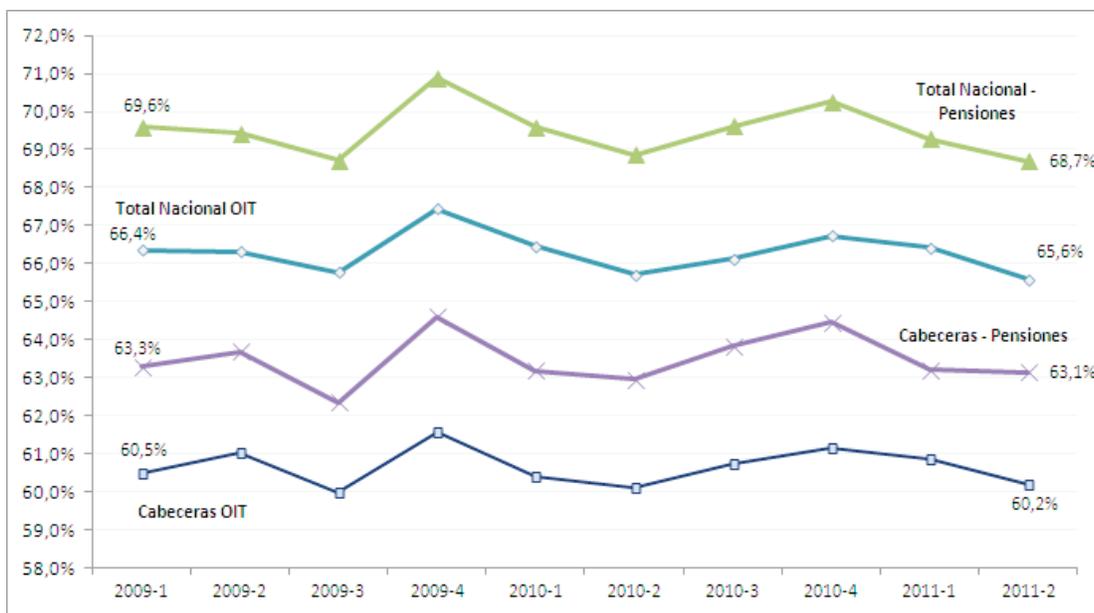
¹ La OIT considera como informales los asalariados y empleadores que trabajan en empresas del sector privado con hasta cinco personas de personal, los empleados domésticos, los trabajadores familiares sin remuneración y los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos. Ver, por ejemplo, los anexos estadísticos de los informes de Panorama Laboral. Aquí se incluye como informal también la categoría ocupacional residual de los "otros".

² En los primeros dos trimestres del año el empleo asalariado informal bajó 19% en el campo respecto al mismo periodo de 2010.

Más bien parece tener un papel importante para explicar el buen momento del mercado laboral colombiano, además que la favorable evolución de las principales variables macroeconómicas, el consumo de las familias. Los hogares, ahora con

más miembros trabajando y disfrutando de mejores ingresos, solicitan más crédito y adquieren casas, automóviles, electrodomésticos, calzados y vestidos³, lo cual a su turno estimula la producción nacional y contribuye a mejorar la situación laboral.

Gráfico 1.2
Evolución del empleo informal trimestral. Total nacional y áreas urbanas.
Enero/marzo 2009-abril/junio 2011



Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares.

³ Respecto al mismo período de 2010, en lo corrido del año hasta septiembre, el crédito otorgado por el sistema financiero a personas naturales con fines de consumo aumentó un 18%, y el crédito para la compra de vivienda nueva y usada subió un 17% en términos reales. De la misma forma, las ventas reales de vehículos y motocicletas crecieron un 34%, las de calzado un 21%, las de electrodomésticos y muebles para el hogar un 15% y las de los productos textiles y confecciones en un 11%. Fuente: www.banrep.gov.co, cartera bruta por tipo, y www.dane.gov.co, muestra mensual comercio al por menor y financiación de vivienda.

2.1 Consideraciones generales acerca de la informalidad y de las políticas para enfrentarla

En términos generales, se puede afirmar que la informalidad es una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado (Perry et al., 2007), que surge cuando los costos de respetar el marco legal y normativo impuesto por el Estado superan los beneficios que ello conlleva (Loayza, 2008) y que termina manifestándose en unidades productivas no legalizadas (o legalizadas solamente en parte), trabajadores desprotegidos y cuenta propia (Oviedo, 2009).

Los beneficios pueden incluir la protección contra el crimen, la posibilidad de recurrir al sistema judicial para la resolución de conflictos y el cumplimiento de contratos, la titularidad y prestación de los servicios de la seguridad social, el acceso a instituciones financieras formales para obtener crédito y diferenciar riesgos, la operación en mercados más numerosos y amplios, etc. Los costos incluyen el cumplimiento de todos los requisitos y trámites requeridos por volverse y mantenerse como formales, el elevado y complejo nivel de tributación, los sobrecostos laborales, el respeto de las normas medioambientales, etc.

Para fines de política podemos diferenciar tres razones subyacentes que inducen a la informalidad:

- Factores de demanda y oferta de trabajo. Los primeros incluyen aspectos como la existencia de sobrecostos extrasalariales, costos de despido y un elevado salario mínimo, los cuales conducen a que un mayor número de trabajadores se quede en el sector informal en empresas que no cumplen (o no pueden cumplir) con todos estos requisitos laborales. Los segundos

contribuyen a que los trabajadores no tengan suficientes incentivos para entrar al sector formal y hacen referencia a la mayor flexibilidad y autonomía laboral y al mayor consumo presente derivable de las remuneraciones en el sector informal; en parte emanan de todo lo que incrementa el ingreso de una familia sin que a sus miembros en edad activa se les requiera “activarse” en el mercado laboral formal. Este es el caso de los subsidios al desempleo, de unos sistemas de protección social mal diseñados y de algunos auxilios que reciben las familias de muy escasos recursos. Podemos denominar este tipo de informalidad como laboral, pues se manifiesta cuando los trabajadores, voluntaria o involuntariamente, no tienen derechos sociales, seguridad social y otros beneficios legales establecidos por el Estado para mejorar sus condiciones de trabajo (Chacaltana, 2009);

- Las condiciones de productividad y de acceso a mercados, la escala de producción, la tributación, los costos y trámites para empezar una iniciativa empresarial, los sobrecostos laborales, entre otros, son factores que inducen a las empresas a quedarse informales. En este caso hablamos de informalidad empresarial, dado que se relaciona con los procesos de registro y funcionamiento de los negocios, tanto desde el punto de vista productivo/comercial como desde su relación con el Estado (Chacaltana, 2009).

Estos dos tipos de informalidad –laboral y empresarial– se relacionan a través del mercado de trabajo. Las condiciones vigentes de productividad y costo de la mano de obra pueden ser causa de informalidad laboral y obligar a las empresas a operar informalmente. Además, las firmas que por “razones empresariales” deciden permanecer informales inevitablemente

generan informalidad laboral. Y también cabe la posibilidad de que empresas formales desde el punto de vista empresarial mantengan parte de su fuerza de trabajo en condiciones de informalidad laboral al no contribuir para su seguridad social, por ejemplo.

Debido a las obvias dificultades que se presentan para obtener información confiable directamente de las propias empresas, tradicionalmente en Colombia la informalidad se ha medido recurriendo a los resultados de las encuestas de hogares. Desde que se dispone de estadísticas comparables a nivel nacional, la informalidad laboral así obtenida siempre se ha mantenido por encima del 60% de la ocupación total, presentando, eventualmente, pequeñas fluctuaciones alrededor de este valor debido a los ciclos experimentados por la economía nacional.

Un registro de informalidad tan alto y persistente debe ser motivo de preocupación por parte de los hacedores de política. Evidentemente, los múltiples factores que dan vida a la informalidad, para ser abordados de manera eficaz, requieren de una estrategia amplia, diferenciada, pero al mismo tiempo integral y permanente. A este respecto, por ejemplo, un reciente informe del Banco Mundial propone intervenciones en el campo estrictamente laboral, pero, igualmente, acciones que conduzcan a una reformulación de los sistemas de protección social, a aumentar la productividad y la acumulación de capital humano, a la simplificación de trámites administrativos y tributarios, la prestación de servicios de desarrollo empresarial, a una fiscalización más efectiva y estricta y al reforzamiento de la legitimidad del Estado, entre otras (Perry et al., 2007).

2.2 Generación de empresas y empleos formales: lo dispuesto en la Ley 1429 de diciembre 2010

Con el propósito de enfrentar la problemática de la informalidad empresarial y laboral que, por sí solo, el acelerado crecimiento de la economía colombiana de los últimos diez años no pudo resolver, el Gobierno Nacional logró que el Congreso aprobara en diciembre de 2010 una iniciativa legislativa denominada de Formalización y Generación de Empleo. La Ley 1429 de 2010 aborda seis grandes áreas de interés en materia laboral. Ellas son:

1. Programas de desarrollo empresarial (art. 3.º).
2. Reducción temporal en los costos de algunos requisitos legales que deben cumplir las pequeñas empresas durante sus primeros años de operación (arts. 4.º, 5.º, 6.º y 7.º).
3. Incentivos para la generación de empleo de colectivos desfavorecidos laboralmente (arts. 9.º, 10.º, 11 y 13).
4. Disposiciones acerca de las cooperativas de trabajo asociado (art. 63).
5. Simplificación de trámites (arts. 17 a 23).
6. Creación del Sistema Nacional de Información sobre demanda de empleo (arts. 51 a 59).

A continuación se discutirán los primeros cuatro, en razón a que se relacionan en mayor medida con una estrategia de formalización.

2.2.1 Programas de desarrollo empresarial

El propósito de estas iniciativas es muy ambicioso. Según la exposición de motivos, el Gobierno se compromete a “revisar *todos los programas* existentes



y diseñar nuevos programas, en caso de ser necesario, para que sirvan como paquete de beneficios a las empresas que se formalicen”. El diseño y promoción de los programas de desarrollo empresarial está bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Prioritariamente, estos programas deberán comprender:

- a. Crédito y microcrédito a favor de empresas creadas por jóvenes menores de 28 años, técnicos o profesionales.
- b. Apoyo técnico y financiero para la formalización y la generación de empleo en el sector rural.
- c. Formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada que conduzcan a la formalización y generación de empleo.

Adicionalmente, el Gobierno nacional se compromete a expedir un reglamento especial para las empresas formales creadas por jóvenes menores de 28 años, técnicos o profesionales, que podrán gozar de una garantía del 80% del valor del crédito solicitado por parte del Fondo Nacional de Garantías.

2.2.2 Reducción de los costos de algunos requisitos legales que deben cumplir las nuevas pequeñas empresas

Por pequeñas se entienden las empresas que, en el momento de acogerse a los beneficios de la ley 1429, empleen hasta 50 trabajadores y tengan activos totales que no superen los 5.000 salarios mínimos legales vigentes.

Las reducciones previstas para las pequeñas empresas que inician sus actividades a partir de la promulgación de la ley involucran el pago de la matrícula mercantil y su renovación anual, del impuesto a la renta, la retención en la fuente, los aportes parafiscales y la contribución a

la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) del sistema de salud. Estas reducciones son decrecientes en el tiempo y se extinguen al sexto año de operación de la empresa⁴, según la escala que reporta el cuadro 2.1 en cada caso. Lo dispuesto en materia tributaria –retención en la fuente e impuesto a la renta– tiene vigencia indefinida, mientras que los menores aportes parafiscales y los descuentos en el valor de la matrícula mercantil solo podrán ser aprovechados por las empresas que se acojan a la Ley 1429 hasta el 31 de diciembre del año 2014.

Al mismo tiempo, la ley prevé una amnistía para las empresas que en años anteriores no renovaron su matrícula mercantil. Además de esta amnistía, la pequeñas empresas inactivas antes de la vigencia de la ley pueden beneficiarse también de la progresividad en el pago del impuesto sobre la renta y de los aportes parafiscales, y no serán objeto de retención en la fuente (art. 50).

Y, finalmente, es importante recordar que la empresas beneficiarias de la Ley 1429 pueden escoger entre acogerse a la progresividad en el pago de los aportes parafiscales establecida en esta misma ley o a la dispuesta en el Decreto 525 de 2009.

⁴ En el caso de pequeñas empresas beneficiarias que desarrollan toda su actividad económica en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés los beneficios tributarios y parafiscales tienen una mayor duración y se distribuyen a lo largo de diez años.





Cuadro 2.1
Beneficios de la Ley 1429 de 2010 para las pequeñas empresas

Año de operación	Valor Matrícula Mercantil y Renovación (*)	Retención en la Fuente	Impuesto de Renta	Aportes Parafiscales y FOSYGA (1) (*)
	Tarifa a pagar	Tarifa a pagar	Tarifa a pagar	Porcentaje a pagar
1	0%	No serán objeto de retención en la fuente	0%	0%
2	50%		0%	0%
3	75%		25%	25%
4	100%		50%	50%
5	-	-	75%	75%
6	-	-	100%	100%

(*) Tendrán vigencia para empresas que se acogen a la ley hasta el 31 de diciembre de 2014

(1) Aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Ley 1429 de 2010.

2.2.3 Incentivos para la generación de empleo de colectivos desfavorecidos laboralmente

En la versión de la Ley 1429 inicialmente presentada por el Gobierno los jóvenes representaban el único grupo de población vulnerable beneficiario de los incentivos propuestos. Por esta razón el proyecto de ley fue denominado de Formalización y Primer Empleo.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las leyes de Primer Empleo tienen como propósito reducir el costo de contratar personas jóvenes, con el objetivo de facilitar su primera experiencia laboral en una empresa. El texto conciliado en el Congreso transformó este instrumento de política activa de mercado de trabajo, de una ley de Primer Empleo a un subsidio al salario de carácter generalizado, que favorece otros importantes colectivos de la población colombiana igualmente vulnerables. Así, además de los jóvenes hasta los 28 años de edad, los incentivos tributarios previstos en la Ley 1429 aplican para la

contratación de personas desplazadas, discapacitadas, en proceso de reintegración social, trabajadores cabezas de familias de bajos ingresos, mujeres mayores de 40 años (no contratadas laboralmente en el sector formal durante el último año) y todo nuevo empleado que devengue menos de 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Si las empresas incrementan su nómina con relación a la vigente en diciembre del año anterior⁵, con trabajadores de las características anteriormente mencionadas, podrán tomar el valor pagado de los aportes parafiscales⁶

⁵ Más precisamente, la empresa beneficiaria debe aumentar el número de trabajadores por los cuales cotizaba en diciembre del año anterior y al mismo tiempo incrementar la suma de los ingresos base de cotización de todos sus empleados.

⁶ Es decir, los 9 puntos porcentuales correspondientes a Cajas de Compensación, SENA e ICBF, y además 1,5 puntos porcentuales que se pagan al Fondo de Garantía de Pensión Mínima y 1 punto porcentual correspondiente al aporte solidario del FOSYGA.



correspondientes como descuento tributario para efectos de la determinación del impuesto de renta. Para obtener este descuento las contribuciones parafiscales no podrán ser deducidas como un costo en la determinación del monto del impuesto de renta (como actualmente es permitido) y deberán ser efectiva y oportunamente pagadas. Lo anterior implica que los beneficios por formalización que contempla la misma Ley 1429 (en especial el art.

5.º) y por generación de empleo no son acumulables entre sí durante los dos primeros años de vigencia de la misma; sin embargo, a partir del tercer año sí los son. Para las empresas el derecho al beneficio tributario no tendrá límite de vigencia, mientras que cada individuo podrá verse favorecido por la iniciativa por un máximo de dos años (tres en el caso de los desplazados, discapacitados y reinsertados, ver cuadro 2.2).

Cuadro 2.2
Beneficios de la Ley 1429 para empresas que aumentan su nómina

Población beneficiaria y duración beneficio (1)		Empresas beneficiarias
Menores de 28 años	No superior a 2 años por empleado	Todas las empresas que aumenten su nómina respecto al mes de diciembre del año anterior. Se excluyen los nuevos empleos por fusión de empresas y los correspondientes a trabajadores asociados de cooperativas (*)
Desplazados, reinsertados y discapacitados	No superior a 3 años por empleado	Beneficio de duración indefinida
Trabajadores cabezas de familia, Sisben 1 y 2	Reglamentar	Beneficio: valor de los aportes a SENA, ICBF, Cajas de Compensación, a subcuenta de solidaridad de salud y al fondo de garantía de pension minina como descuento tributario al momento de pagar el impuesto de renta
Mujeres mayores de 40 años sin contrato laboral durante los últimos 12 meses	No superior a 2 años por empleado	Montos solicitados como descuentos tributarios no pueden ser también deducidos como costos en la determinación del impuesto de renta
Trabajadores asalariados por primera vez inscritos en la PILA, con sueldo inferior a 1.5 SM	No superior a 2 años por empleado	Los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación deben ser efectiva y oportunamente pagados para poder ser reclamados como descuento tributario

(1) Al momento del inicio del nuevo contrato de trabajo.

(*) La empresa beneficiaria debe aumentar el número de trabajadores por los cuales cotizaba en diciembre del año anterior y al mismo tiempo incrementar la suma de los ingresos base de cotización de todos sus empleados.

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Ley 1429 de 2010

2.2.4 Las cooperativas de trabajo asociado

En materia de cooperativas de trabajo asociado (CTA), la Ley 1429 reitera la prohibición de actuar como intermediarias

de mano de obra para actividades misionales permanentes en las empresas que contratan sus servicios. A los contratantes infractores se aplicarán multas hasta de 5.000 salarios mínimos legales vigentes y



las CTA serán liquidadas; si el contratante es un servidor público incurrirá en falta grave. Adicionalmente, la ley establece que los trabajadores dependientes y asociados que laboran en las CTA deberán ser retribuidos de conformidad con lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo.

El Decreto 2025 de junio de 2011 prevé también la imposición de multas a las CTA hasta 5.000 salarios mínimos legales vigentes y establece otras conductas de las cooperativas⁷, además de la actividad de intermediación laboral, que son objeto de sanción. Al mismo tiempo, aclara que lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo se aplicará exclusivamente a las remuneraciones de los trabajadores no asociados de las CTA. Finalmente, el mencionado decreto anticipa la entrada en vigencia de lo dispuesto en materia de CTA, del primero de julio de 2013 establecido en la Ley 1429, a junio de 2011⁸.

2.3 Comentarios

La primera impresión que se deriva de la Ley 1429 es la de ser una herramienta bien intencionada, pero que carece de la necesaria integralidad y que resulta insuficiente para enfrentar con eficacia la compleja problemática de la informalidad del país. Fundamentalmente, se limita a un conjunto de medidas que, por un lado, intentan aumentar los beneficios de la formalidad –los programas de desarrollo

empresarial– y que, por el otro, se dirigen a reducir los costos de los trámites de formalización –progresividad en el pago de algunos impuestos y obligaciones legales.

El impacto de los mayores beneficios es imposible de estimar porque parte de lo dispuesto en el artículo 3.º se refiere a impalpables principios de aceptación universal⁹ y porque la ley no indica la cuantía de los recursos para invertir en programas de desarrollo empresarial, ni aclara si se trata de montos adicionales a los que ya se destinan a estos tipos de apoyos a las empresas.

Por su lado, algunas medidas de reducción de costos, las relativas a la matrícula mercantil y a los aportes parafiscales y al FOSYGA, son temporales y por tanto sus efectos sobre las decisiones de formalizarse pueden extenderse solamente en el corto plazo.

Otras pueden no representar algún verdadero estímulo para formalizarse hasta en el corto plazo. En efecto, según la misma exposición de motivos, “las empresas recientemente creadas usualmente pasan por un periodo de aprendizaje y adaptación en el que son más las inversiones realizadas que las utilidades recibidas”. Es decir, la misma ley reconoce que durante los primeros años de vida económica

las empresas no obtienen ganancias sobre las cuales liquidar el impuesto a la

⁷ Se trata básicamente de causales relacionadas con el no respeto de los principios fundamentales del cooperativismo.

⁸ Más precisamente a la promulgación de la Ley del Plan de Desarrollo, Ley 1450 de 2011 que derogó el párrafo transitorio del artículo 63 de la Ley 1429 y fue aprobada a la semana de haberse sancionado el Decreto 2025.

⁹ Así, por ejemplo, el acápite a) establece: “Fortalecer las relaciones entre Universidad-Empresa-Estado, fomentando en todo el país iniciativas tendientes a que estos tres sectores trabajen mancomunadamente en el desarrollo innovador en sus regiones”; o el párrafo 2.º dispone que “El Gobierno Nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, en el sector agropecuario”.



renta. En este mismo sentido, la retención en la fuente eventualmente pagada daría origen a un crédito tributario. Así que los descuentos previstos durante los primeros tres a cinco años de operación en la práctica no se traducen en ahorros importantes para las empresas y no constituyen algún tipo de incentivo a la formalización, dado que, por lo general, no hay utilidades sobre las cuales gravar impuestos¹⁰.

Los menores costos por matrícula mercantil, por su lado, según la Cámara de Comercio de Bogotá han representado un ahorro promedio de alrededor 116.000 pesos para sus nuevos afiliados entre enero y agosto de 2011. En el caso de empresas de personas naturales este ahorro fue aún menor, un poco superior a 51.000 pesos¹¹. A todas luces se trata de una cifra no cuantiosa que, si las condiciones actualmente vigentes se mantuviesen constantes en el tiempo, implicaría ahorros anuales promedios irrisorios, de aproximadamente 58.000 pesos (25.500 pesos para empresas de personas naturales) en el segundo año y de 29.000 pesos (12.750 pesos) en el tercero.

Finalmente, los ahorros que pueden derivar las empresas beneficiarias por concepto de sus 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. ¿Estas deducciones tienen magnitud suficiente para modificar las decisiones de contratación de los empresarios? Resulta difícil pensar que así sea¹².

Una estimación de los ahorros promedios esperados de los estímulos por formalización previstos por la Ley 1429 es presentada en el cuadro 2.3. Aún considerados en su conjunto, su magnitud no luce de dimensiones y duración suficientes como para “alterar la relación costo/beneficio entre informalidad/formalidad en las etapas iniciales de la formalización” —como se afirma en la exposición de motivos—, y provocar un cambio significativo y permanente en las decisiones de formalizarse por parte de los empresarios colombianos.

Lo anterior aplica tanto para la informalidad empresarial como para la laboral. De hecho, la mayoría de la informalidad laboral está constituida por trabajadores no calificados cuya remuneración de referencia en el sector formal sería el salario mínimo legal. A pesar de ello, en el sector informal reciben salarios muy inferiores, alrededor del 40-50% de éste (Sánchez y Álvarez, 2011). A lo anterior es necesario agregar que las empresas informales gozan de menores costos de despido y tienen más grados de libertad para fijar salarios y horarios de trabajo. Así las cosas, las rebajas previstas por la Ley 1429 resultan insuficientes como para eliminar este diferencial de costos y así estimular la contratación formal de trabajadores no calificados.

¹⁰ Aunque las empresas en sus primeros años de operaciones cosechan exiguas ganancias, son sujetas a renta presuntiva. Esta depende del patrimonio líquido neto declarado que, en el caso de las pequeñas empresas, es generalmente bajo. Por ejemplo, en el caso de Bogotá el 72% de las empresas beneficiarias de la Ley 1429 se creó con activos totales hasta de cinco millones de pesos (Caldas, 2011).

¹¹ Ver Caldas (2011). El 65% de las empresas bogotanas que se beneficiaron de la Ley 1429 entre enero y agosto de 2011 eran de personas naturales con activos inferiores a los cinco millones de pesos.

¹² Nótese que a partir del tercer año el ahorro, imputable a la progresividad del pago de los aportes parafiscales, a final de cuentas, es menor debido a que el monto descontado no es deducible como costo.



Cuadro 2.3
Ahorro derivable de la Ley 1429 para pequeñas empresas

Ahorro promedio esperado				
Año de operación	Valor Matrícula Mercantil y renovación (1)	Retención en la Fuente	Impuesto de Renta	Aportes Parafiscales y FOSYGA (2)
1	116.000	Durante los primeros años de operación las empresas recuperan las inversiones realizadas y suelen no tener (importantes) utilidades		-0,058 del valor de la nómina
2	87.000			-0,058 del valor de la nómina
3	29.000			-0,044 del valor de la nómina
4	-			-0,029 del valor de la nómina
5	-			-0,015 del valor de la nómina

(1) Según información de la Cámara de Comercio de Bogotá para el periodo enero-agosto 2011

(2) Suponiendo unos sobrecostos a la nómina del orden del 71%

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Caldas (2011) y Ley 1429 de 2010

Un comentario aparte merece el texto del párrafo 3.º del artículo 5.º, según el cual los trabajadores de las empresas beneficiarias del pago progresivo de las contribuciones parafiscales podrán reclamar el subsidio monetario para sus hijos y parientes dependientes, y el subsidio de vivienda en proporción al aporte efectuado por sus empresas. Lo anterior implica que durante los primeros dos años no tendrán derecho a auxilio alguno; el tercer año, a un 25% del valor de los dos subsidios; el cuarto, a un 50%; el quinto, a un 75%, y solamente desde el sexto año en adelante gozarán de la plenitud de los servicios del sistema de las cajas de compensación familiar. En otras palabras, los incentivos por concepto de parafiscalidad son en buena parte financiados por los trabajadores, y, lo que es peor, por los trabajadores de menores ingresos. Según cálculos de la Cámara de Comercio de Bogotá, un trabajador que gana un salario mínimo y tiene a su

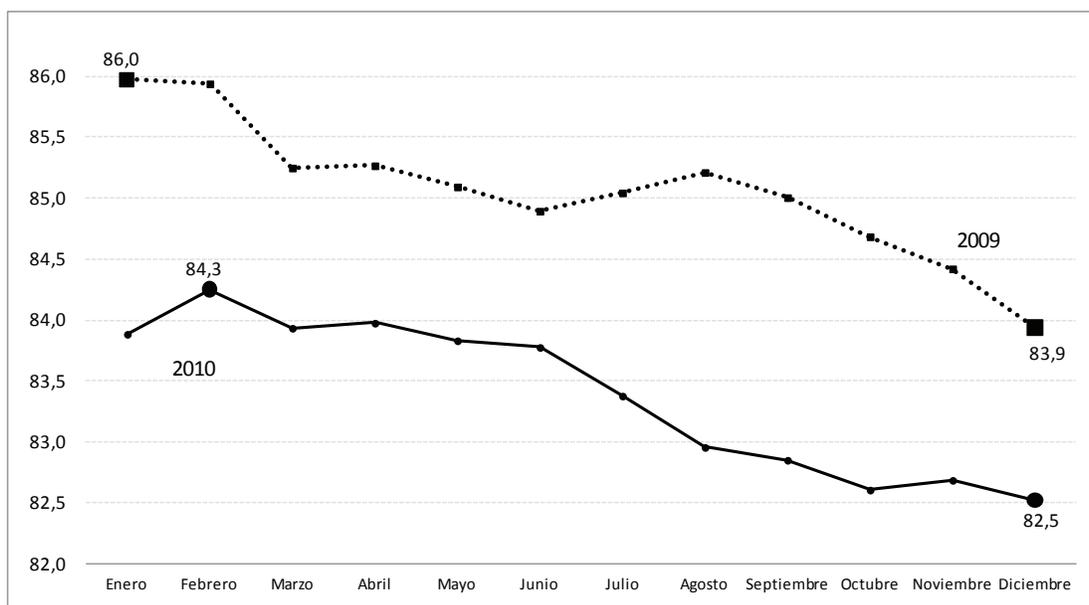
cargo tres hijos, a lo largo de los cinco años de la transición dejaría de recibir 2.867.760 pesos. Durante el mismo tiempo la nueva empresa formalizada que lo ha contratado conseguiría un ahorro por concepto de menor parafiscalidad equivalente a 2.465.530 pesos (Caldas, 2011).

Hasta ahora los artículos que disponen incentivos para la generación de empleo de colectivos desfavorecidos laboralmente no han sido reglamentados. A la fecha, para tener derecho al beneficio tributario no hay obligación de registrarse o dar conocimiento al Ministerio de la Protección Social (MPS). Simplemente, en el año sucesivo a la contratación de jóvenes u otro grupo desfavorecido, en el momento de presentar la declaración de renta se procederá a hacer efectivo el descuento. Resulta difícil pensar, sin embargo, que la DIAN y el MPS en un futuro no fijarán criterios de validación. Así que, en el momento, los beneficios previstos son inciertos dado que no se conocen los

principios de validación que se aplicarán. Por ejemplo, si se producen unas renuncias voluntarias que reducen la nómina de la empresa por debajo de su valor de diciembre sin que el empresario lo haya previsto o planeado, ¿la ventaja tributaria seguirá reconociéndose? O, ¿qué pensar de una empresa que a principio de cada año emplea unos jóvenes que luego despide a más tardar en noviembre? Aparentaría una estrategia fraudulenta para

aprovechar cada año de los descuentos tributarios. En la realidad podría reflejar una necesidad de adecuación de la planta de personal a lo largo del año, así como lo evidencia el gráfico 2.1 que presenta la evolución mensual del empleo en la industria formal en 2009 y 2010: éste presenta un pico en los primeros meses del año y luego disminuye progresiva y paulatinamente hasta alcanzar un nivel mínimo en diciembre.

Gráfico 2.1
Índices mensuales de empleo permanente en la industria manufacturera formal.
Años 2009 y 2010



Fuente: DANE, encuesta mensual manufacturera

Ahora bien, si el principio de adicionalidad se aplica sin fraude cada año, es decir, si la nómina de la empresa beneficiaria siempre supera la registrada al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, se convierte en una condición muy exigente de cumplir. De hecho, es difícil pensar que las empresas logren aumentar el número de sus empleados

ad infinitum, año tras año. Hay que tener en cuenta, además, que los puestos de trabajo pueden considerarse adicionales a nivel de unidad productiva, pero pueden no serlo, en todo o en parte, respecto al mercado de trabajo en su conjunto. De hecho, a nivel de toda la economía las ganancias ocupacionales netas pueden ser menores debido al efecto “peso





muerto” –algunos de los jóvenes y de las demás personas vulnerables en todo caso encontrarán un trabajo, independientemente de la decisión de la firma beneficiaria de acogerse a la Ley 1429– y “desplazamiento” –los trabajadores potencialmente beneficiarios de la ley son preferidos a los no beneficiarios, los cuales son desplazados del empleo que hubieran podido conseguir.

En cuanto a intermediación laboral de las CTA la Ley 1429 no establece ninguna nueva prohibición y si acaso abre la posibilidad de utilizar trabajadores en misión –utilización antes prohibida en todo evento– para actividades no misionales permanentes en las empresas-clientes. De hecho, ya el Decreto 4588 de 2006 disponía que las CTA “no podrán actuar como empresas de intermediación laboral, ni disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a usuarios o terceros beneficiarios, o remitirlos como trabajadores en misión” (art. 17); y la Ley 1233 de 2008 en su artículo 7.º reiteró que “Las CTA no podrán actuar como empresas de intermediación laboral (y remitir sus asociados) como trabajadores en misión”.

También ya estaban previstas unas sanciones para los infractores. Con multas diarias sucesivas de hasta 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes podían ser sancionadas las CTA (art. 35, Decreto 4588) y las empresas usuarias (art. 36, Decreto 4588) que acordaran el envío de trabajadores en misión o la intermediación laboral. Incluso, estas prácticas eran causal de disolución y liquidación de las CTA según la Ley 1233 de 2008 (pará. 3.º, art. 7.º).

Al fin y al cabo, el único aspecto novedoso de la Ley 1429 es el recrudescimiento de las sanciones, que incrementaron

hasta 5.000 salarios mínimos legales vigentes para empresas usuarias y CTA, y que ahora clasifican como una falta grave la actuación de los servidores públicos que contraten intermediación laboral a través de CTA.

Ahora bien, si en el pasado estaban previstas expresas prohibiciones y cuantiosas sanciones, ¿por qué no se pudo controlar la ilegal intermediación laboral por parte de las pseudo CTA¹³, a costas de los derechos y el bienestar de sus asociados?

Antes que nada hay que reconocer que para numerosas empresas usuarias la intermediación laboral es necesaria y conduce a procesos productivos más eficientes. De hecho, ella es permitida y es legal en Colombia, pero es de competencia de las agencias de colocación de empleo y las empresas de servicio temporal, no de las CTA, como reitera el Decreto 2025. Así que, con o sin CTA, habrá empresas que se dedicarán a la intermediación laboral porque esta es una actividad indispensable para el buen funcionamiento de una economía.

Paradójicamente, en el pasado fue el mismo Gobierno nacional el principal patrocinador e impulsor de las pseudo CTA, especialmente en el sector de la salud y en empresas reestructuradas del sector público¹⁴. Otro aspecto de esta lamentable actitud gubernamental ha sido la casi

¹³ Las CTA son asociaciones sin ánimo de lucro que facilitan el ejercicio de una actividad laboral a personas con poco capital y operan con autonomía, autodeterminación y autogobierno en la búsqueda del bienestar de sus asociados. Con el término “pseudo” se quieren diferenciar estas “verdaderas” CTA de las que tienen como objetivo principal de sus labores la intermediación laboral a bajo costo.

¹⁴ Ver al respecto Farné (2008).





nula capacidad de inspección, vigilancia y control por parte del Estado colombiano. Los inspectores de la Superintendencia de Economía Solidaria se cuentan con los dedos de una mano, y las CTA bajo su supervisión antes de la entrada en vigencia de la Ley 1429 eran más de 4.000.

Afortunadamente, la actitud hacia las CTA del nuevo Gobierno del presidente Santos ha cambiado radicalmente y las aumentadas sanciones establecidas en la Ley 1429 son el reflejo de una aproximación menos laxa a la problemática de las pseudo CTA. Por cierto, a ello ha contribuido también la posición asumida por el Gobierno norteamericano que en el Plan de Acción en Defensa de los Derechos Laborales de abril de 2011 acordó con el Gobierno colombiano la adopción de medidas más contundentes en materia de regulación de las CTA y la contratación de cien inspectores del trabajo exclusivamente dedicados a investigar casos relacionados con cooperativas.

En definitiva, puede concluirse que la nueva normatividad ha sembrado más dudas que certezas, en primer lugar, porque no siempre es fácil distinguir entre labores misionales, y no, propias de las empresas. Algunos usuarios han decidido contratar directamente a los trabajadores de las CTA (Fabricato, Éxito y Carrefour, por ejemplo); otros han pensado recurrir a una decisión judicial (Palmas del Cesar). Según denuncias sindicales, sin embargo, la mayoría de las empresas ha cambiado la estrategia de contratación con el resultado de que las pseudo CTA fueron reemplazadas por otras formas de intermediación igualmente precarias: el contrato sindical, las empresas de servicios temporales y las sociedades anónimas simplificadas¹⁵.

Y como resultado final, ya ninguna firma usuaria contrata con CTA, ya sean verdaderas o pseudo CTA.

2.4 ¿Se ha formalizado la economía colombiana?

Resulta difícil, tal vez imposible sin recurrir a encuestas especiales, poder conocer el número de empresas que se han formalizado a partir de la vigencia, y como consecuencia exclusiva de la Ley 1429, y evaluar su verdadero impacto ocupacional.

No existe una línea de base ni la ley ha previsto un sistema de seguimiento y monitoreo de los resultados por conseguir. Es más, en las anteriores secciones se ha resaltado cómo hasta ahora no existe ninguna obligación de registro por parte de los beneficiarios de los incentivos a la generación de empleo, ya sean empresas o poblaciones vulnerables. Por su lado, la escasa información que se encuentra disponible sobre empresas formalizadas es absolutamente insuficiente para poder medir el alcance de las medidas previstas en la Ley 1429.

En efecto, la pregunta relevante a la que hay que responder no es, como mencionan los reportes de la prensa: ¿cuántas empresas se han beneficiado de los descuentos de la Ley 1429? Sino, ¿cuántas empresas que ya operaban en la informalidad o que pensaban empezar una actividad productiva bajo la informalidad se han formalizado exclusivamente debido a los incentivos ofrecidos por la ley? En este mismo sentido habría que conocer el número de jóvenes, desplazados, reinsertados, discapacitados, de trabajadores de bajos ingresos y mujeres mayores de 40 años que se han podido emplear solamente gracias a los descuentos tributarios proporcionados por la Ley 1429.



A falta de información suficiente para dar una respuesta precisa a las anteriores preguntas, a continuación se presentan algunas consideraciones generales acerca de los efectos de la Ley 1429 sobre el mercado de trabajo colombiano.

De acuerdo con Confecámaras (Domínguez, 2011), entre enero y agosto de 2011, en Colombia se han constituido 174.782 nuevas empresas, 9.6% más que el año anterior, pero apenas 2.1% más que en 2008, cuando el ritmo de expansión de la actividad económica fue similar al de la actualidad.

A 144.523 nuevas pequeñas empresas de las 174.782 totales, la red de Cámaras de Comercio del país ha brindado los beneficios de matrícula mercantil. Otras 87.043 pequeñas empresas se han acogido a la amnistía prevista en la ley. A la hora de la verdad, una buena parte de estas últimas aprovecharon la amnistía solamente con el propósito de pagar las renovaciones atrasadas de la matrícula mercantil y así poderse liquidar¹⁶. Así que, su aporte a la generación de empleo formal, evidentemente, ha sido nulo. Por otro lado, las Cámaras de Comercio ya adelantaban en todo el país programas de formalización empresarial en el momento de la aprobación de la ley 1429 y resulta imposible atribuir exclusivamente a las Cámaras, o a la ley, la formalización de las empresas que se indican oficialmente como beneficiarias. La Cámara de Comercio de Bogotá, por ejemplo, reporta como empresas formalizadas de su programa de Formalización Empresarial a 7.134 unidades productivas entre enero y

agosto de 2011 (Domínguez, 2011). Estas representan el 18.9% del total de nuevas pequeñas empresas que se favorecieron de la Ley 1429 en la capital del país durante los primeros ocho meses del año.

Ahora bien, después de un progresivo proceso de depuración de la información proporcionada por las Cámaras de Comercio, a agosto de 2011 el MPS informaba a los operadores de información de la PILA de un listado de 184.674 firmas elegibles para solicitar la exención del pago de parafiscales (y FOSYGA) según la Ley 1429.

En resumen, de las 231.566 empresas que inicialmente se reportaron como beneficiarias de la Ley 1429 (para la reducción de la tarifa de su matrícula mercantil) quedaron solamente 184.674 potenciales beneficiarias para las deducciones previstas en el pago de los aportes parafiscales. De estas 184.674 apenas 1.584 habían efectivamente pagado a través de la PILA unas contribuciones parafiscales descontadas (ver cuadro 2.4); es decir, habían generado puestos de trabajo atribuibles, aunque no de forma exclusiva, a los incentivos de la ley.

¿Por qué solamente una minoría de las empresas potencialmente beneficiarias de la Ley 1429 —el 0.8%— está efectivamente disfrutando de los beneficios deparados en materia de parafiscalidad? Las razones pueden ser múltiples. A saber:

- Hay empresas que se han registrados en la Cámara de Comercio, pero que todavía no han empezado actividades.
- Como se comentó, muchas empresas han aprovechado la amnistía para pagar los derechos de registro mercantil atrasados y así liquidar su actividad. En Bogotá, el 37% de las empresas amnistiadas está en proceso de liquidación, por lo tanto no tiene nómina que pagar.

¹⁶ Según información de la Cámara de Comercio de Bogotá, el 37% de los 32.666 matriculados que se acogieron a la amnistía temporal lo hicieron para cancelar su matrícula mercantil. Ver Caldas (2011).



- Un considerable número de empresas beneficiarias no emplea personal asalariado. Su único trabajador es el mismo empleador. En Bogotá el 46% de las nuevas pequeñas empresas que se acogieron a la Ley 1429 no tenían trabajadores para los cuales aportar a la PILA (Caldas, 2011).
- Otro número importante de empresas prefiere aplicar a los beneficios del Decreto 525 de 2009. Este decreto establece que las micro, pequeñas y medianas empresas pueden disfrutar de una reducción al 25% del valor total de sus contribuciones al SENA, ICBF y cajas de compensación familiar durante el primer año de operaciones, al 50% durante el segundo y al 75% en el tercero. La Ley 1429 ha dejado abierta la posibilidad de que sus empresas beneficiarias puedan escoger esta forma de progresividad en el pago de las obligaciones parafiscales en reemplazo de la indicada en el cuadro 2.1. Los beneficios son inferiores, pero de este modo los empleadores no perjudican a sus trabajadores de menores ingresos que no pierden la plenitud de los auxilios a los cuales tienen derecho por estar afiliados a una caja de compensación familiar. A agosto de 2011 la DIAN reportaba a los operadores de información 126.069 firmas autorizadas a reajustar sus contribuciones parafiscales según Decreto 525. Entre ellas habían 37.931 empresas inscritas también en la lista de beneficiarias de la Ley 1429 proporcionada por el MPS.
- Finalmente, pueden haber pequeñas empresas que desconocen la posibilidad de reducir temporalmente sus aportes parafiscales. En principio, sin embargo, las Cámaras de Comercio deberían haber informado a sus afiliados de la existencia de este beneficio en el momento en que se matricularon.

Para el periodo enero-agosto de 2011, el cuadro 2.4 reporta el número de empresas que solicitaron la reducción en el pago de los aportes parafiscales, acogiéndose a lo dispuesto o bien en la Ley 1429, o bien en el Decreto 525. Definitivamente, entre los empresarios el Decreto 525 tiene una aceptación mucho mayor que la Ley 1429. Es así como en agosto de 2011 había 8.413 empresas (pequeñas y medianas) beneficiarias del primero y solamente 1.584 empresas (únicamente pequeñas) beneficiarias de la segunda. Aun reconociendo que dentro del primer grupo seguramente hay empresas que se acogieron a la Ley 1429, la diferencia entre beneficiarios efectivos y potenciales de los descuentos en el pago de los aportes parafiscales sigue siendo muy grande.

Más dicientes aún son los resultados de un ejercicio del MPS que encontró que solamente el 3.5% de las empresas beneficiarias en registro mercantil que aportan a la PILA también se habían registrado como beneficiarias de la progresividad de parafiscales.

Naturalmente, el bajo número de empresas que solicitaron las rebajas ofrecidas por la Ley 1429 en las cotizaciones de sus obligaciones parafiscales se refleja en un reducido número de nuevos puestos de trabajo: apenas 11.599 a finales de agosto de 2011. El Gobierno había estimado la formalización de 350.000 empleos en cuatro años como consecuencia exclusiva de la aplicación de la ley (Acosta, 2011). Sobre base anual se trataría de 87.500 empleos, cifra que resulta prácticamente imposible de alcanzar en el próximo mes de diciembre.



Cuadro 2.4
Empresas y trabajadores beneficiarios del Decreto 525 y de la Ley 1429

Fin de:		Beneficiarios del Decreto 525 de 2009 (1)		Beneficiarios de la Ley 1429 de 2010 (2)		Potenciales beneficiarios
		Empresas aportantes	Trabajadores cotizantes	Empresas aportantes	Trabajadores cotizantes	
2011	Enero	7.962	96.281	-	-	Según el MPS, en agosto de 2011 184.674 empresas eran elegibles para ser beneficiarias de la Ley 1429 y 126.069 para ser beneficiarias del Decreto 525
	Febrero	8.435	105.948	-	-	
	Marzo	9.474	121.844	-	-	
	Abril	9.534	121.746	434	3.358	
	Mayo	9.966	128.416	829	6.106	
	Junio	9.553	124.626	1.084	7.682	
	Julio	8.181	104.925	1.176	8.023	
	Agosto	8.413	115.712	1.584	11.599	

(1) Son beneficiarias las empresas micro, pequeñas y mediana (hasta 200 trabajadores o activos totales entre 5.001 y 30.000 salarios mínimos. Reglamenta el artículo 43 de la Ley 590 de 2000.

(2) Son beneficiarias las empresas micro y pequeñas (hasta 50 trabajadores o activos totales hasta 5.000 salarios mínimos).

Fuente: Ministerio de la Protección Social y Confecámaras. Corte a octubre de 2011.

CONCLUSIONES



A manera de resumen, podemos decir que la recién aprobada Ley 1429 en materia laboral se orientó a: i) introducir unos estímulos para la contratación de poblaciones vulnerables en empresas del sector formal y ii) para la formalización empresarial y laboral en general, además de iii) reglamentar de forma más estricta el funcionamiento de las CTA.

En cuanto a las CTA, el operar conjunto de las mayores sanciones introducidas y, sobre todo, de una categórica voluntad política de erradicar su actuación como agencias prestadoras de servicios de intermediación laboral ha llevado a una considerable disminución de la contratación a través de este tipo de cooperativas, sin que ello, sin embargo, haya contribuido a la desaparición definitiva de las formas precarias e ilegales de intermediación laboral. Más bien, provocó un auge de figuras jurídicas con otras denominaciones, como las sociedades anónimas simplificadas, las empresas de servicios temporales y de los contratos sindicales, pero con idénticas finalidades.

Los estímulos a la formalización incluyen el compromiso de examinar todos los programas de desarrollo empresarial existentes en el país y de diseñar nuevos programas, en caso de ser necesario. Un derecho de petición presentado al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, responsable de la revisión y elaboración de estos programas, no ha recibido respuesta alguna hasta la fecha de cierre de la edición de este Boletín. Dado que la ley no establece el valor de los recursos que se invertirán en estos programas, ni si se trata de montos adicionales a los que ya se destinan a este tipo de apoyos a las empresas, comprobar sus efectos sobre el empleo formal resultará muy problemático.

La Ley 1429 incluye también otra batería de estímulos a la formalización que consisten en reducciones de los costos laborales y de las tarifas de impuestos durante los primeros años de operación de las empresas. El presente análisis ha verificado que estos estímulos no han contribuido de forma significativa a modificar la decisión de legalizarse de las empresas. En primer lugar, por su carácter temporal; en segundo lugar, porque no implican ahorros suficientemente atractivos. Además, el diseño de algunos de estos incentivos no ha mostrado ser el más apropiado, así como revelan las preferencias de los empresarios hacia formas de progresividad en el pago de los aportes parafiscales diferentes de las ofrecidas en la Ley 1429. Como sea, el impacto ocupacional observado hasta ahora está muy por debajo de lo esperado.

Por último, sobre los estímulos para la contratación de jóvenes hasta los 28 años de edad, de personas desplazadas, discapacitadas, en proceso de reintegración social, trabajadores de bajos ingresos y mujeres mayores de 40 años existe una sombra de incertidumbre en cuanto a los requisitos y procedimientos para su reconocimiento. Por lo pronto, los beneficiarios, bien sean empresas o nuevos trabajadores, no están sujetos a alguna obligación de registro y por lo tanto es imposible discernir el impacto ocupacional ocasionado por la ley. Sin embargo, desde ya pueden formularse algunas consideraciones. El hecho de fundamentarse en un principio de adicionalidad hace suponer que su contribución al empleo nacional no podrá ser de mayor tamaño. Y tampoco puede descartarse un efecto desplazamiento que afecte las posibilidades de empleo de los demás trabajadores no beneficiarios.





En fin, de la información disponible hasta el momento se puede inferir que el impacto de la Ley 1429 sobre la informalidad laboral ha sido menor y ha estado muy por debajo de lo estimado. Es más, las cifras de informalidad del DANE no registran progresos durante los primeros seis meses de su aplicación.

En lo que se refiere a la informalidad empresarial, sabemos que durante los primeros ocho meses del año un número importante de nuevas pequeñas empresas se matriculó en las Cámaras de Comercio del país. No está claro, sin embargo, si esto representó un cambio estructural hacia la formalización y tampoco si fue debido exclusivamente a los incentivos ofrecidos por la Ley 1429. En todo caso, aproximadamente el 50% de ellas no emplea personal asalariado y, de pronto, más que de “verdaderas” empresas (en sentido común) se trata de pequeñas actividades profesionales.

Por su lado, la exposición de motivos de la Ley 1429 no aporta muchos elementos de análisis que contribuyan a dilucidar las características y las causas de la informalidad en Colombia. Esto, necesariamente, se ha reflejado en el articulado aprobado que, aunque bien intencionado, no cuenta con la contundencia, coordinación e integralidad que requiere la solución del grave problema de la informalidad en Colombia.

En nuestra opinión, la definición de una política de formalización debería partir de la consideración de tres hechos estilizados. A saber:

- Hay actividades que nunca podrán formalizarse y las acciones formalizadoras represivas tienen el único efecto de provocar su desaparición. Muchas de ellas dejarán de existir, de forma natural, en la medida en que la economía nacional

crezca. Es el caso de las actividades de reducida escala y baja productividad, características de los trabajos callejeros y por cuenta propia o de los pequeños negocios de barrio. En un país como Colombia, de bajos niveles de ingreso, estos tipos de microactividades tienen un importante peso y emplean muchas personas.

- Informalidad empresarial y laboral generalmente van juntas en las pequeñas empresas.
- Aún las grandes empresas formales, a menudo, presentan niveles considerables de informalidad fiscal y laboral.

Una primera y obvia iniciativa, entonces, debería consistir en implementar políticas que favorezcan el crecimiento de la productividad de las empresas y de la economía en general, y que, en últimas, conviertan a Colombia en una nación más próspera. En la literatura internacional hay consenso acerca de que un voluminoso sector informal se asocia a más bajos niveles de ingreso per cápita (Oviedo, 2009). Para el Banco Mundial está claro que “el nivel de desarrollo económico es el determinante más importante de los niveles observados de informalidad” (Perry et al., 2007: 15). Siempre, según el Banco Mundial, la simplificación de trámites, la eliminación de regulaciones anacrónicas, la disminución de los costos de cumplimiento de las leyes y una mayor aplicación de la ley son herramientas importantes para reducir la informalidad parcial en las grandes empresas. Para las demás empresas hay que adoptar una estrategia amplia e integral que contemple una combinación adecuada de beneficios y sanciones, teniendo en cuenta que en este contexto “los pequeños cambios en solo algunos de los costos y beneficios privados de la informalidad pueden no tener un efecto” (Perry et al., 2007: 160).

Resulta así importante, además de “alterar la relación costo-beneficio entre informalidad/formalidad en las etapas iniciales de la formalización” –como se afirma en la exposición de motivos de la Ley 1429–, mejorar la confianza en las instituciones públicas, reforzar el cumplimiento de la ley, hacer la justicia más transparente, combatir la corrupción, prescindir de los excesos de la burocracia y eliminar los incentivos perversos que pueden surgir de un sistema de protección mal diseñado. Algunas distorsiones de los mercados laborales deberán ser eliminadas, en especial deberá evaluarse la conveniencia de mantener el salario mínimo en niveles elevados y de cobrar contribuciones extrasalariales que no corresponden a la valoración que los trabajadores dan a los beneficios que reciben; pensar en la posibilidad de introducir horarios y condiciones de trabajo más flexibles y de estimular la oferta de servicios de cuidado para la infancia, lo cual favorecerá la formalización laboral de las mujeres y los jóvenes. Y también ofrecer más beneficios a la formalidad empresarial mediante la prestación de servicios de desarrollo empresarial y de formación para la fuerza de trabajo.

El Gobierno Nacional emprendió algunas de las anteriores iniciativas. Junto a lo discutido a lo largo de este Boletín acerca de la Ley 1429, recordamos la aprobación del estatuto anticorrupción, la simplificación de algunos trámites laborales y comerciales o la presentación del proyecto de ley de reforma a la justicia. Estas iniciativas podrían ser complementadas con otras, como por ejemplo:

- Un rediseño del sistema de financiamiento de la seguridad social en salud. Actualmente, quien trabaja como informal no paga aportes y recibe los mismos ser-

vicios de quien, desempeñándose en el sector formal, está obligado a contribuir proporcionalmente a su salario. Lo lógico sería pasar a formas de financiación de la salud independientes de la relación laboral.

- La racionalización de los subsidios de la protección social que desestime a sus beneficiarios del quedarse en la informalidad. Los sectores menos favorecidos de la población colombiana son beneficiarios de numerosos auxilios, ninguno de estos está supeditado a su “activación” en el mercado laboral y que se perderían al aceptar un empleo formal. Existen así fuertes incentivos por el lado de la oferta laboral a permanecer como informal.

- La introducción de un sistema simplificado de impuestos que reúna en un solo tributo toda una serie de impuestos, directos, indirectos y sobre la nómina a cargo de las pequeñas empresas. Un impuesto monotributo contribuiría a reducir de forma importante los costos de las pequeñas empresas y desligaría la financiación de la seguridad social de la existencia de un contrato laboral.

- Una reformulación de la financiación de la parafiscalidad que grava la nómina salarial, en particular de la parafiscalidad que trabajadores y empresarios perciben como un impuesto porque no hay correspondencia plena entre contribuciones pagadas y valor de los beneficios recibidos.

- Una más estricta aplicación de las leyes existentes y mayores controles a la evasión, lo cual necesariamente pasa por una actividad de inspección y vigilancia más contundente por parte del Estado en el campo laboral y de la seguridad social. De hecho, Colombia es uno de los países de América Latina con el menor número de inspectores de trabajo por ocupado (Chacaltana, 2009).



A los pocos días de haberse cerrado la edición de este Boletín, el Ministerio de Trabajo reveló nuevas cifras de empresas y trabajadores beneficiarios de la Ley 1429¹⁷: según los registros de la PILA, a septiembre de 2011 habían en Colombia 4.911 empresas beneficiadas con la exención del pago de parafiscales por 35.550 trabajadores. Respecto a lo relacionado por el mismo Ministerio al Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, en solo treinta días, entre agosto y septiembre, el número de nuevos trabajos formales atribuibles, aunque no de forma exclusiva, a la Ley 1429 se habría más que triplicado y en valor absoluto habría aumentado en casi 26 mil (ver cuadro 2.4).

¿A qué se debió este incremento tan destacado y tan rápido?

Con el pasar del tiempo es razonable pensar que el número de nuevas empresas creadas y especialmente de aquellas que se enteran y deciden aprovechar de los beneficios de la Ley de Formalización debe aumentar.

Sin embargo, también es importante destacar que desde septiembre de 2011 se introdujo una importante modificación al formulario de la PILA: a partir de este mes los operadores de información que la administran ya no están encargados de verificar que las empresas cumplan con los requisitos previstos por la Ley 1429 para obtener la reducción progresiva en el pago de sus aportes parafiscales¹⁸.

¿Era oportuno efectuar estos controles? Parece que sí. De hecho, los operadores de la PILA han denunciado casos de empresas que han reportado menos de 50 trabajadores—el máximo permitido para calificar como pequeñas y tener derecho a beneficios— al momento de inscribirse en la Cámara de Comercio y que posteriormente han afiliado a la seguridad social más de 50; o de empresas con más de 50 empleados que dividieron su planta de personal en múltiples sociedades anónimas simplificadas; o de empresas que realizaron modificaciones de su registro mercantil para figurar como nuevas actividades beneficiarias de la ley.

El mismo Ministerio de la Protección Social había detectado algunas de estas inconsistencias. De hecho, después de un progresivo proceso de depuración de la información, en agosto de 2011 informaba a los operadores de la PILA de un listado de 184.674 firmas elegibles para los descuentos previstos por la Ley de Formalización. Casi 47.000 empresas habían sido excluidas del número de beneficiarias proporcionado inicialmente por las Cámaras de Comercio.

Es posible, entonces, que la eliminación del control previo por parte de los operadores de información haya disparado el registro de empresas beneficiarias y de empleos generados entre agosto y septiembre pasados y siga afectando los resultados en los meses venideros.

Por su lado, el Decreto 4910 de 2011, también posterior al cierre editorial de este Boletín, precisa los requisitos exigidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) a cuya observancia está condicionada la procedencia de los incentivos tributarios que la Ley 1429 otorga para promover la creación de nuevas empresas y la generación de

17 Correa J. (2011), “Polémica por cifras de empleos formales en Colombia”, *Portafolio*, 12 de diciembre.

18 Ministerio de la Protección Social, Resolución 325 de 2011.



nuevos puestos de trabajo formal. Lo más probable es que deberemos esperar las verificaciones de la DIAN para poder

tener certezas acerca del verdadero número de empresas beneficiarias de la Ley 1429.



BIBLIOGRAFÍA



- Acosta P. (2011). “Competitividad y Formalización”, presentación a la 48 Asamblea Nacional de Confecámaras, Ministerio de la Protección Social, Cartagena, 22 de septiembre.
- Agencia de información laboral (2011a). “En los puertos eliminan contratación por cooperativas, pero el remedio resultó peor que la enfermedad”, Escuela Nacional Sindical, Medellín, mimeo, 21 de septiembre.
- Agencia de información laboral (2011b). “En el sector palmero todavía no se desmontan cooperativas de trabajo asociado”, Escuela Nacional Sindical, Medellín, mimeo, 24 de julio.
- Agencia de información laboral (2011c). “Cooperativas de trabajo asociado en el sector salud: ¿en tránsito hacia qué?”, Escuela Nacional Sindical, Medellín, mimeo, 6 de julio.
- Banco Mundial y Ministerio e Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008). “Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina”, Buenos Aires, agosto.
- Caldas C. (2011). “Formalización empresarial: avances y retos”, presentación a la 48 Asamblea Nacional Confecámaras, Cámara de Comercio de Bogotá, Cartagena, 22 de septiembre.
- Chacaltana J. (2009), “Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Documento n.º 88, CEPAL, Santiago de Chile, julio.
- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECÁMARAS) (2011). “Impacto de la formalización empresarial en Colombia”, septiembre.
- Correa P. (2011). “Adiós cooperativas, bienvenidas SAS”, *El Espectador*, 28 de julio.
- Decreto 2025 de 2011. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1233 de 2008 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010”, junio.
- Domínguez J. (2011). “Impacto de la formalización empresarial en Colombia”, presentación a la 48 Asamblea Nacional Confecámaras, Confecámaras, Cartagena, 22 de septiembre.
- Farné S. (2008), “Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia: balance de la política gubernamental, 2002-2007”, *Revista de Economía Institucional*, n.º 18, primer semestre.
- Ley 1429 de 2010, “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”, 29 de diciembre.
- Loayza N. (2008). “Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú”, *Revista de Estudios Económicos* .º 15, Banco Central de Reserva del Perú, junio.
- Oviedo A. M. (2009). “Economic Informality: Causes, Costs, and Policies. A Literature Survey of International Experience”, Banco Mundial, mimeo, june.





Perry G., Maloney W.F, Arias O.S., Fajnzylber P., Mason A. D. y Saavedra-Chanduvi J. (2007), “Informalidad: escape y exclusión”, Banco Mundial.

Office of the United States Trade Representative (2011), “Colombian Action Plan Related to Labor Rights”, Executive Office of the President, 7 de abril, disponible en: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/april/release-colombian-action-plan-related-labor-rights>.



ANEXO ESTADÍSTICO

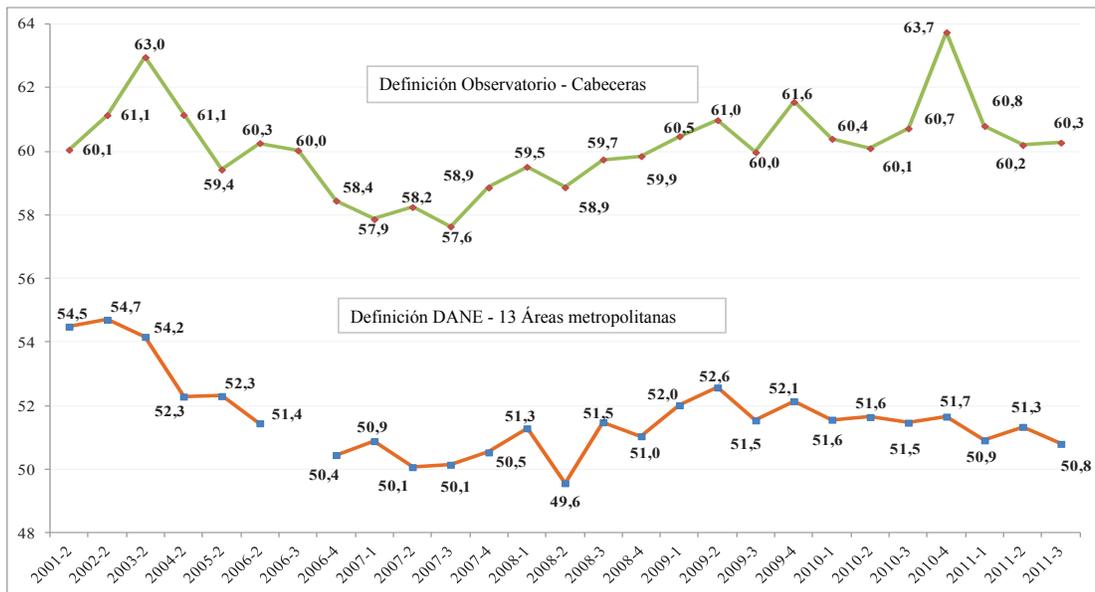


Las cifras que se reportan en este anexo estadístico son actualizadas periódicamente por el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social y se pueden conseguir a través de la página web de la Universidad (<http://www.uexternado.edu.co>) en la sección de estadísticas del Observatorio: www.uexternado.edu.co/derecho/investigacion/seguridadsocial



Anexo 1 Informalidad¹

Evolución de la informalidad laboral urbana en Colombia
Tasa de informalidad trimestral desde 2001



Informalidad DANE

1. Empleadores y empleados particulares que laboran en establecimientos, negocios o empresas de cinco personas o menos en todas sus agencias y sucursales incluyendo al patrono o socio.
2. Trabajadores sin remuneración en empresas de cinco trabajadores o menos.
3. Empleados domésticos en empresas de cinco empleados o menos.
4. Jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos.
5. Trabajadores por cuenta propia no profesionales que laboran en establecimientos de cinco trabajadores o menos

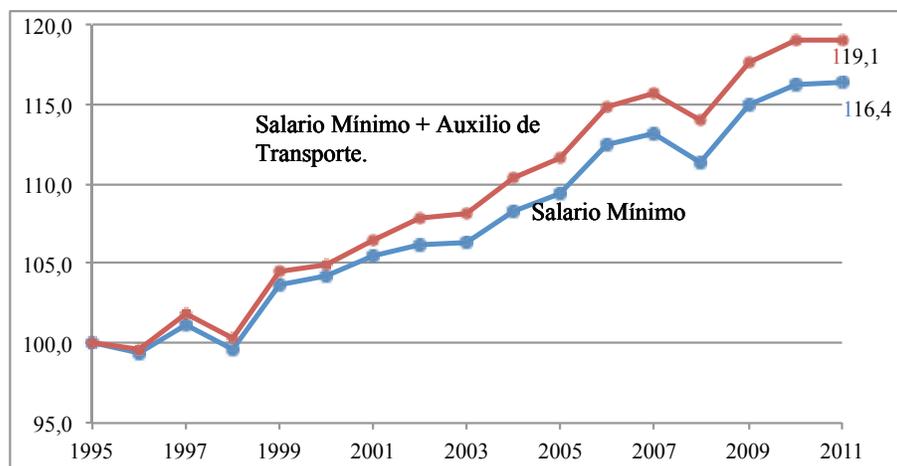
Informalidad Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social

1. Empleadores, empleados particulares y jornaleros que laboran en establecimientos, negocios o empresas de cinco personas o menos en todas sus agencias y sucursales incluyendo al patrono o socio
2. Trabajadores cuenta propia que no son profesionales ni técnicos
3. Empleados domésticos
4. Trabajadores familiares sin remuneración
5. Otros

¹ Fuente: Elaboración del Observatorio con base en la GEIH del DANE.

Anexo 2 Salario Mínimo Real¹⁻²

Índice Anual de Salario Mínimo Nacional Real desde 1995



Índice anual de Salario Mínimo Real Base 1995		
Año	Salario Mínimo	Salario mínimo con auxilio de transporte
1995	100,0	100,0
1996	99,4	99,6
1997	101,2	101,8
1998	99,6	100,3
1999	103,7	104,5
2000	104,2	104,9
2001	105,4	106,5
2002	106,2	107,8
2003	106,3	108,2
2004	108,2	110,4
2005	109,4	111,7
2006	112,5	114,9
2007	113,2	115,6
2008	111,4	114,0
2009	114,9	117,6
2010	116,3	119,0
2011	116,4	119,1

Variación acumulada Índice Salario Mínimo Real 2011		
Mes	Con auxilio de transporte	Sin auxilio de transporte
Enero	0,14	0,20
Febrero	0,23	0,29
Marzo	0,30	0,37
Abril	0,46	0,52
Mayo	0,31	0,55
Junio	0,19	0,54
Julio	0,01	0,48
Agosto	-0,04	0,45
Septiembre	-0,25	0,37
Octubre	-0,43	0,26
Noviembre	0,11	0,17
Diciembre	0,07	0,13

¹ Deflactado con IPC Ingresos Bajos.

² Fuente: Elaboración del Observatorio con base en el DANE y el Ministerio de la Protección Social.

Anexo 3 Sindicalismo¹

Densidad Sindical en Colombia* Total Nacional

Promedio anual 2009	
Según posición ocupacional	
Asalariado particular	1,4
Asalariado público	23,4
Cuenta propia	1,1
Jornalero	1,3
Total	2,2
Promedio anual 2010	
Según posición ocupacional	
Asalariado particular	1,4
Asalariado público	26,6
Cuenta propia	1,1
Jornalero	1,4
Total	2,3
Enero-septiembre 2011	
Según posición ocupacional	
Asalariado particular	1,5
Asalariado público	27,5
Cuenta propia	1,2
Jornalero	0,8
Total	2,4

* Proporción de trabajadores que están afiliados o hacen parte de un asociación sindical.

¹ Fuente: Elaboración del Observatorio con base en la GEIH del DANE.

**BOLETÍN DEL OBSERVATORIO
DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

N.º 1	El Mercado Laboral Colombiano
N.º 2	Competitividad en la Industria y Seguimiento al Sistema General de Pensiones
N.º 3	Búsqueda de Menores Costos, Calidad del Empleo e Informalidad
N.º 4	El Sistema de Riesgos Profesionales
N.º 5	Empleo y Salarios en el Sector Público Colombiano
N.º 6	Ley 789 de 2002 Reforma Laboral colombiana
N.º 7	Los Sindicatos en Colombia (una aproximación microeconómica)
N.º 8	De la Ley 797 de 2003 al Acto Legislativo n.º 1 de 2005. Una Reforma Pensional Inconclusa
N.º 9	El Mercado Laboral de los Profesionales Colombianos
N.º 10	Las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia
N.º 11	Caracterización del trabajo independiente y su afiliación a la seguridad social en Colombia
N.º 12	La parafiscalidad laboral en Colombia
N.º 13	¿La Ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia?

Las versiones electrónicas de las publicaciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia se pueden consultar en la siguiente dirección:
www.uexternado.edu.co/derecho/investigacion/seguridadsocial



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en marzo de 2012

Se compuso en caracteres Helvetica MT de 12 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá (Colombia)

Post tenebras spero lucem