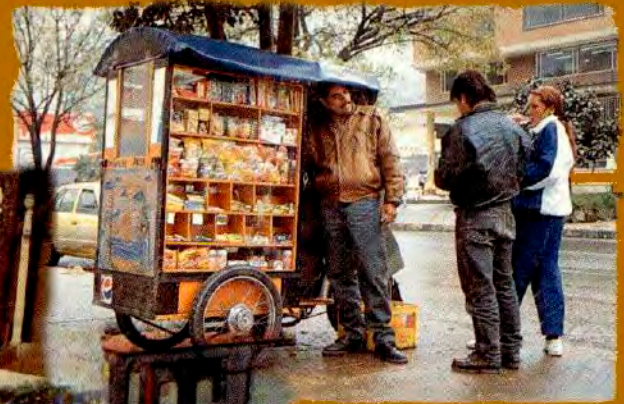


Carlos Maldonado  
Montserrat Hurtado  
Editores



# EL SECTOR INFORMAL EN BOGOTÁ: UNA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINARIA



Organización Internacional del Trabajo



REPUBLICA DE COLOMBIA  
Ministerio de Trabajo  
y Seguridad Social



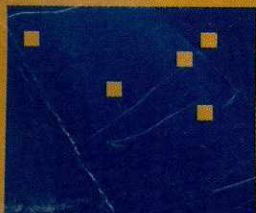
Servicio Nacional  
de Aprendizaje

**Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

**Artículo 26.** Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

**Artículo 82.** Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Constitución Política de  
Colombia, 1991



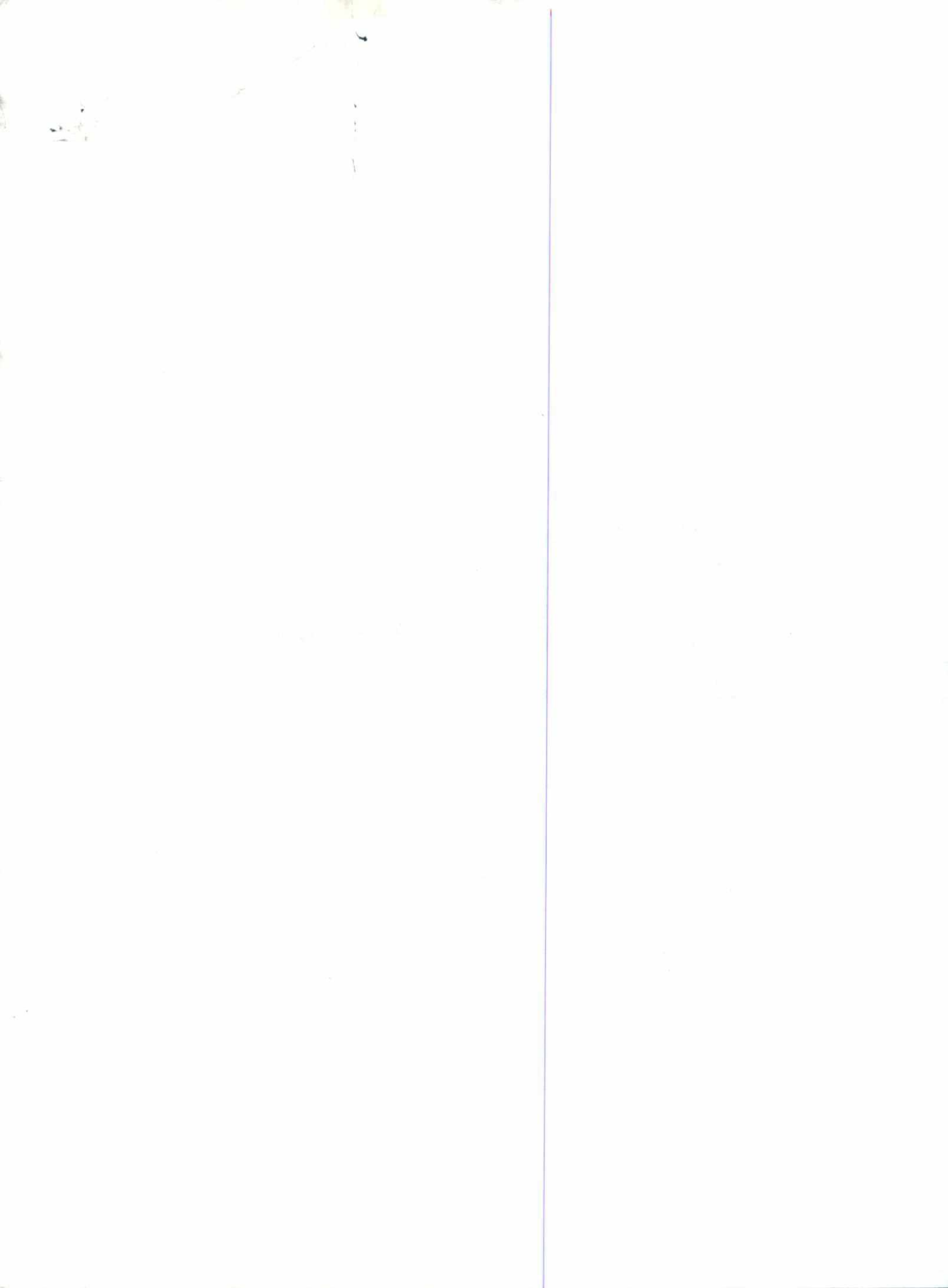


Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

330.122

54745

**EL SECTOR  
INFORMAL EN BOGOTÁ:**  
*UNA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINARIA*



# **EL SECTOR INFORMAL EN BOGOTÁ: *UNA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINARIA***

Carlos Maldonado  
Montserrat Hurtado  
**Editores**



Organización Internacional del Trabajo



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
Ministerio de Trabajo  
y Seguridad Social



Servicio Nacional  
de Aprendizaje

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1997

Las publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derecho de autor y licencia), Organización Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

Diseño, diagramación y  
composición electrónica  
**Fabio E. Nieto C.**

Diseño carátula  
**Andrés L. Nieto C.**

ISBN 92-2-310428-9

*Primera edición 1997*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Organización Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Organización Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Organización Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

---

Impreso por el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), Colombia.

## PRESENTACIÓN

Con los vocablos «formal» e «informal» se viene describiendo, de un tiempo para acá, uno de los cambios más dramáticos a que se ha visto sometido el mundo del trabajo. No sé si estos términos, y los conceptos de los cuales ellos son portadores, van a subsistir por mucho tiempo. Estoy seguro sí de que la dicotomía, es decir, las realidades contrapuestas y contrastantes a las que ellos se refieren, van a pervivir durante las próximas décadas.

Formal es el trabajo convencional dentro de una empresa, donde el patrono y el trabajador están claramente diferenciados y se da entre ellos un vínculo fácil de identificar: el contrato de trabajo u otra forma precisa de relación laboral.

Informal, en cambio, es el trabajo en el que no parecen claros los tres elementos anteriores y que, de ordinario, toma forma de autoempleo, trabajo independiente o rebusque, donde el trabajador, en un supuesto ambiente de libertad y autonomía, se encuentra sometido a condiciones de trabajo que no son razonables ni decorosas por cuanto, a menudo, ni siquiera toman en cuenta los mínimos de ley señalados por los convenios de la OIT.

Muy probablemente esta situación diferenciada se va a mantener hacia el futuro, e incluso cada día será mayor el número de trabajadores que se «informalizan», o que tienen que iniciar su trayectoria laboral en actividades informales.

Se configura así una realidad económica y social que reclama con urgencia una respuesta adecuada, amplia y sostenida, a nivel de políticas públicas, en las cuales confluyan y converjan tanto los esfuerzos que aportan las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil como los que corresponden a los Ministerios de Desarrollo y de Trabajo, a las instancias de diagnósticos y planeación, y a las entidades de seguridad social en el marco del Estado Social de Derecho.

De ahí la importancia de los trabajos incluidos en este volumen que corresponden a la Primera Fase del Proyecto de la OIT para el Sector Informal Urbano -SIU- en Santa Fe de Bogotá, adelantado con la participación de entidades nacionales y distritales, y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, durante los años 1994 a 1996.

Los calificados aportes aquí contenidos están llamados no precisamente a poblar los anaqueles de las bibliotecas, sino a ser estudiados, debatidos y traducidos en políticas que de manera efectiva contribuyan a hacer más productivo, más protegido, más grato y más digno el trabajo independiente, descentralizado y por cuenta propia.

Agradezco sinceramente a la OIT, en sus oficinas de Ginebra y Lima, a las entidades y organizaciones colombianas, a los expertos nacionales y extranjeros, a los centros académicos y ONGs, el esfuerzo individual y de equipo que todos han emprendido para llegar a resultados concretos. Los invito a concertar acciones con las cuales busquemos y logremos que cada día sean mejores las condiciones de trabajo y de vida de los hombres, las mujeres y aún los niños que se ocupan en el llamado sector informal de la economía.

Nuestra tarea consiste en salir al encuentro de su propio esfuerzo y de su legítima aspiración de sentirse ciudadanos y de poder desempeñarse como tales en una sociedad conviviente y solidaria.

Al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- mi reconocimiento no sólo por su aporte técnico, sino por su especial contribución a la edición de esta obra.

Orlando Obregón Sabogal  
Ministro de Trabajo y Seguridad Social



De cada diez empleos urbanos creados en América Latina entre 1990 y 1995, algo más de ocho son informales. En la actualidad de cada cien ocupados en el área urbana de la región cincuenta y seis están en la informalidad y veintitrés de ellos en microempresas. Si, además, se tiene en cuenta que, según algunas estimaciones, el sector informal genera entre el 10 y el 20 por ciento del PIB no agropecuario de cada país, resulta que la productividad de los informales equivale en promedio a poco más de un quinto de la productividad de los ocupados en el sector formal. En consecuencia, el ingreso de los informales también es inferior. Un reciente informe de la OIT<sup>1</sup> muestra que los informales perciben en promedio la mitad de los que trabajan en los sectores más organizados, a pesar de que trabajan más horas. Estos datos muestran la magnitud y la importancia de la informalidad en la región, tanto para las políticas de empleo como para las dirigidas a erradicar la pobreza.

¿Por qué aumenta la informalidad y qué se debe hacer para enfrentar eficazmente este problema? Estos siguen siendo los dos grandes interrogantes sobre el tema. La respuesta a la primera pregunta debe referirse a la incapacidad del sector moderno para generar suficientes puestos de trabajo de buena calidad. Tres parecen ser, a su vez, los factores más importantes que determinan esta insuficiencia de absorción laboral. En primer lugar, el alto crecimiento relativo de la oferta laboral urbana (3.2 por ciento anual entre 1990 y 1995), resultado del elevado crecimiento demográfico durante la década del setenta y del proceso de migración del campo a la ciudad. En segundo lugar, la contracción de empleo público derivado de, por una parte, la reestructuración de las instituciones de los Gobiernos Centrales y, por otra, de la privatización de las empresas públicas, pues la reducción del número de trabajadores constituye la vía más utilizada para aumentar la productividad en las empresas privatizadas. En tercer lugar, la baja elasticidad empleo-producto en gran parte de las empresas privadas modernas (especialmente aquellas que producen bienes transables) como resultado de la apertura comercial que las lleva, en una primera instancia, a reducir personal para elevar la productividad a niveles competitivos en el nuevo marco económico y, posteriormente, a incorporar nuevas tecnologías poco demandantes de mano de obra. El resultado de esta inadecuación entre la oferta y la demanda laboral es un excedente de mano de obra que debe generar puestos de trabajo con escaso capital y baja productividad, creando una especie de «refugio laboral». Debe agregarse, más recientemente, la descentralización de la producción y del proceso de trabajo como mecanismo para incorporar las nuevas tecnologías y para abaratar costos.

Pero el crecimiento del sector informal no sólo está vinculado a los problemas del mercado de trabajo señalados, sino que se asocia también con la pobreza, por cuanto la mayoría de los pobres están en el sector informal. Esto responde, a su vez, a estrategias familiares de supervivencia que tratan de compensar el bajo

---

<sup>1</sup> *Panorama Laboral '96*. Oficina Regional de la OIT para las Américas.

nivel de ingreso familiar, con un aumento del número de miembros que ingresan al mercado de trabajo, por lo general a muy temprana edad y sin una educación adecuada; lo que los lleva a desempeñar trabajos de baja productividad e ingreso y con pocas posibilidades de progreso. Se reproduce así la condición de pobreza.

Es en este contexto que debe abordarse el qué hacer para enfrentar el fenómeno de una informalidad creciente, ya que sólo con tasas de crecimiento económico aceleradas y sostenidas, que en América Latina deben ser superiores al 6 por ciento anual, se pueden generar los empleos de calidad que se requieren para reducir paulatinamente la informalidad. Sin embargo, y como lo señala el ya mencionado informe de la OIT, **«la experiencia reciente en la región muestra que cuando las tasas de crecimiento superan ese nivel, generan tensiones en el manejo macroeconómico»**, que obliga a nuevos ajustes.

Ello hace necesario recurrir a la ejecución de programas orientados a elevar la productividad y las condiciones de vida de los trabajadores informales y, especialmente, de aquellos que se ocupan en las microempresas. La alta prioridad asignada a estos últimos como población objetivo de la mayor parte de estos programas, no es casual. Es evidente que el sector informal no es un todo homogéneo, sino que en su interior se encuentran unidades productivas que, como las microempresas, tienen un cierto potencial de modernización y expansión, junto con empresas familiares y trabajadores autónomos que desarrollan trabajos que responden a estrategias de supervivencia. La modernización productiva de este último tipo de unidades es más difícil, tanto por el bajo nivel de calificación prevaleciente como por el uso de tecnologías tradicionales y por su falta de organización. Por ello, los programas tienden a focalizarse en el apoyo productivo a las microempresas y en la protección de sus trabajadores.

A pesar del gran y creciente esfuerzo que se invierte en estos programas, los mismos no están exentos de cuestionamientos sobre su orientación, cobertura e impacto. Para analizar estos aspectos y diseñar medidas que permitan expandir la cobertura y mejorar sus resultados, la OIT desarrolla un plan piloto de asistencia técnica en tres grandes ciudades: Bogotá, Dar-es-Salam y Manila. En las páginas siguientes, Carlos Maldonado, especialista de la OIT sobre el tema, presenta los resultados observados tras la ejecución de la primera parte de este plan en Bogotá; resultados que permitirán orientar la ejecución de las etapas siguientes.

Como bien señala Maldonado, para superar los problemas y limitaciones anotadas en cuanto a la efectividad de dichos programas, se requiere una visión multidisciplinaria que haga que, en un marco de coherencia de las diferentes políticas, sea posible desarrollar acciones orientadas a elevar la productividad de los microempresarios, a desarrollar su organización y a incrementar los niveles de protección social y laboral de los mismos. Esto implicará entre otras cosas, no sólo revisar y, si fuera necesario, reorientar los tradicionales componentes de estos programas (crédito, capacitación, organización, integración y articulación con la mediana y gran empresa, etc.), sino también reexaminar el marco institucional y legal vigente.

Como acertadamente señala Carlos Maldonado, es necesario revisar la orientación de los actuales programas de apoyo a la microempresa para elevar su cobertura y mejorar su eficacia, no sólo económica sino también social y laboral. Ello debe acompañarse de un crecimiento económico y sostenido, pues sólo en ese contexto se puede reducir el tamaño de la informalidad y generar condiciones propicias para la modernización de las microempresas. El análisis de las estrategias para alcanzar los objetivos de crecimiento no son materia de esta publicación. Sin embargo, un enfoque participativo que canalice el esfuerzo de los propios trabajadores y productores informales, junto a una mayor articulación con los actores sociales más organizados, constituye una opción que puede contribuir a alcanzar los objetivos de progreso económico y protección laboral para los que laboran en el sector informal, en un marco de integración creciente al esfuerzo de modernización emprendido por los países latinoamericanos.

Víctor E. Tokman  
Subdirector General de la OIT

## INTRODUCCIÓN

La intensa labor de investigación y acopio de datos sobre la economía informal realizada en los últimos 20 años en América Latina ha redundado en una mejor inteligencia de su naturaleza, de sus modalidades de funcionamiento y de los problemas que coartan su potencial de desarrollo. No obstante haberse registrado una evolución positiva de las actitudes de las autoridades públicas hacia el sector, en muchos casos siguen siendo aún ambivalentes y hasta hostiles. Por ello, la elección de políticas para superar las restricciones estructurales y las prácticas discriminatorias que inhiben su desarrollo distan de ser satisfactorias, y menos aún consensuales. A raíz de la recesión económica y de las políticas de ajuste interno que agravaron seriamente el panorama laboral de la región durante la década de 1980, se concibieron programas de compensación social para atenuar los efectos más visibles de la pobreza que tomó visos de un fenómeno masivo. Se propiciaron y ejecutaron proyectos de asistencia directa a microempresarios que resultaron en provecho de núcleos minoritarios del sector. El limitado impacto que se les atribuye en general estriba en no haber sido asociados a una reorientación de las estrategias de desarrollo y de las instituciones que originaron la emergencia de las actividades informales y su posterior expansión acelerada.

Por su parte, las actividades de cooperación técnica y los servicios consultivos de la OIT, a escala nacional o regional, tuvieron un alcance limitado y un carácter exploratorio. Han solido ser fragmentarias al concentrarse en unos cuantos subsectores y versado de preferencia sobre el empleo y el acceso a determinados recursos prioritarios. Muy poco se ha emprendido en los campos de la protección social, del bienestar y la organización de los trabajadores y de los derechos humanos en el trabajo.

Las proporciones preocupantes y la rápida expansión que entraña el fenómeno de la informalidad, así como el deterioro de las condiciones de desempeño, plantean las mismas dificultades y desafíos a la OIT y a sus mandantes tripartitos: los gobiernos, las organizaciones de los empleadores y trabajadores. Por un lado, las actividades informales representan la única fuente de empleo accesible para más de la mitad de la población laboral urbana. Por otro lado, los bajísimos niveles de productividad y la precariedad de las condiciones en la que se desenvuelve la mayor parte de las empresas les aleja de las normas fundamentales del trabajo, imprescindibles para garantizar una vida decorosa.

En tales circunstancias se precisa idear una estrategia global de índole multidisciplinaria, inscrita en un marco coherente de acciones, que permita superar progresivamente dichas restricciones estructurales. Para que la acción pueda verse coronada de éxito, se requiere una voluntad política para revisar aspectos de las pautas de desarrollo y del marco institucional vigentes. Igualmente será necesario adoptar una gama de medidas promocionales destinadas a: i) mejorar el potencial productivo, y por consiguiente la capacidad de generar empleo e ingreso, del sector; ii) elevar el nivel de protección social de las categorías más vulnerables; iii) establecer un marco institucional y normativo apropiado a dichas actividades; iv) fomentar y

fortalecer la organización de los productores del sector. Estos objetivos no solo que no se excluyen entre sí sino que habrán de perseguirse simultáneamente buscando efectos sinérgicos.<sup>1</sup>

Huelga decir que la manera de proceder que habrá de elegirse variará en función de las muy dispares características del sector informal y del entorno económico e institucional de cada país. Tras un amplio debate de las opciones y orientaciones a seguirse, los mandantes de la OIT adoptaron en 1992 el principio de un programa piloto. Tres ciudades fueron elegidas para ser las precursoras de la aplicación de esta nueva estrategia de la Organización: Bogotá (Colombia), Dar-es-Salaam (Tanzania) y Manila (Filipinas).

El presente volumen tiene por objeto dar a conocer las actividades y los avances preliminares alcanzados al término de la primera fase (junio 1994 a junio 1996) de la aplicación de la estrategia preconizada en Santa Fe de Bogotá. Tal condición confiere a esta publicación un triple carácter: de propósito de etapa en el largo camino que habrá de recorrerse aún para consolidar e institucionalizar los resultados; de insumo técnico para la definición de orientaciones y contenidos para la segunda fase; de producto para el debate sobre la definición de políticas institucionales que, por tener connotaciones con aspectos generales del desarrollo de Colombia, rebasa las fronteras definidas por el fenómeno de la informalidad.

La estructura de la obra se organiza en cinco partes. La primera (capítulo primero) introduce la problemática específica del sector informal urbano en Colombia en el contexto de la globalización de la economía y describe las políticas del Gobierno hacia el sector. Luego presenta los elementos de la estrategia del Proyecto sobre el sector informal de Bogotá y sintetiza los resultados preliminares.

La segunda parte (capítulos 2 a 6) presenta cinco diagnósticos que versan sobre el sector informal en Bogotá, el marco legal y regulatorio vigente, visto desde la perspectiva tanto de las instituciones como de los propios trabajadores informales; las organizaciones del sector informal y el comercio informal en Bogotá.

La tercera parte (capítulos 7 a 10) aborda el contenido de cuatro metodologías encaminadas a: medir el impacto de los servicios ofertados por el Pan Nacional para la Microempresa; diseñar indicadores de medición y análisis de las condiciones sociolaborales en el sector informal; impartir capacitación empresarial y gremial para los empresarios de la microempresa. Las acciones metodológicas experimentadas para incrementar la productividad de la microempresa son el objeto del capítulo 10.

La cuarta parte (capítulo 11), referida al tripartismo y al sector informal, informa sobre los avances logrados por las organizaciones sindicales y patronales en el marco de las actividades desarrolladas por el Proyecto.

La quinta parte (capítulo 12) recoge los contenidos de los debates y las conclusiones a las que llegó el "Seminario de síntesis global" sobre los resultados del Proyecto, evento que se celebró en mayo de 1996, poniendo así fin a la primera fase del mismo. Se exponen igualmente algunas líneas directrices de actuación para la segunda fase.

Los estudios así como las conclusiones y lineamientos para la acción en el campo de la "Protección social para el sector informal" a que llegó el seminario-taller del mismo nombre, en noviembre de 1995, serán publicados en un volumen complementario.

La OIT expresa su reconocimiento a todas las instituciones públicas y privadas de Colombia que (en número mayor de treinta) se congregaron entusiastas para conjugar sus esfuerzo en relación a uno de los problemas seguramente más difíciles que plantea hoy el mundo del trabajo a las políticas económicas y sociales. Un agradecimiento particular merece el selecto grupo de veintidos consultores nacionales gracias a cuyo valioso concurso fue posible alcanzar los resultados que se exponen en los capítulos siguientes.

Carlos Maldonado  
Coordinador del Proyecto  
Organización Internacional del Trabajo

---

<sup>1</sup> OIT: *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 78ª reunión

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	11
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>Capítulo 1</b>	
El sector informal urbano de Bogotá: una perspectiva interdisciplinaria.	15
I. Persistencia de la informalidad	15
II. Identificación de problemas y potencialidades	17
III. Las opciones de política	18
IV. Las políticas del gobierno dirigidas al sector informal	21
V. Programa de cooperación técnica de la OIT	23
VI. El proyecto interregional sobre el sector informal	23
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>Capítulo 2</b>	
El sector informal en Santa Fe de Bogotá.	33
Introducción	33
I. Concepto, defenición y clasificación del sector informal	34
II. Análisis de los resultados	36
III. Aspectos legales e institucionales	43
IV. Condiciones de producción	47
V. Aspectos económicos de los negocios informales	50
VI. Conclusiones	57
<b>Capítulo 3</b>	
Marco legal del sector informal en Bogotá: enfoques y aplicaciones.	
La perspectiva desde las instituciones.	59
Introducción	59
I. Marco teórico de la informalidad urbana	59
II. Marco comercial y administrativo	63
III. Legislación tributaria	68
IV. Legislación laboral	70
V. Marco económico	80
VI. Conclusiones	86
<b>Capítulo 4</b>	
Costos y beneficios de legalización del sector informal.	
La perspectiva desde los trabajadores informales.	89
Introducción	89
I. Características del empleo en el sector informal	89
II. Marco legal y costos para las empresas	92
III. Encuesta al sector informal de Bogotá	96
IV. Estudio de casos en Bogotá	98
V. Ventajas que reportaría la legalización	107
VI. Conclusiones y recomendaciones	107
<b>Capítulo 5</b>	
Organizaciones del sector informal en Bogotá: perfil y diagnóstico.	111
Introducción	111
I. Metodología	112
II. Perfil de las organizaciones	112
III. Diagnóstico	115
IV. Validación participativa del diagnóstico	126
V. Conclusiones y recofnendaciones	128
<b>Capítulo 6</b>	
El comercio informal en Bogotá: características, problemas y soiuciones.	133
Introducción	133

I.	La problemática de la informalidad urbana callejera	134
II.	Tipologías sobre el desempeño del comercio informal	139
III.	Problemas sociales y con otros actores	141
IV.	Normatividad sobre el comercio informal	143
V.	Análisis de las soluciones avanzadas	144
<b>TERCERA PARTE</b>		
<b>Capítulo 7</b>		
	Metodología para la evaluación de impacto de los servicios de apoyo a la microempresa.	155
	Introducción	155
I.	Experiencia en la evaluación de programas de apoyo a la microempresa	155
II.	Objetivos del sistema de evaluación	157
III.	Programas de apoyo a la microempresa	159
IV.	Criterios para el diseño experimental del sistema	163
V.	Indicadores de impacto	164
VI.	Cuestionarios para la estimación de indicadores	173
<b>Capítulo 8</b>		
	Metodología e indicadores sobre las condiciones sociolaborales en el sector informal urbano.	177
	Introducción	177
I.	Definición y enfoque metodológico	178
II.	Encuestas en Santa Fe de Bogotá	181
III.	Propuesta metodológica	186
<b>Capítulo 9</b>		
	Metodología de formación para organizaciones de empresarios de la microempresa.	197
	Introducción	197
I.	Modelo de formación	198
II.	Diseño curricular	204
III.	Administración de la formación	214
<b>Capítulo 10</b>		
	Acciones metodológicas para el incremento de la productividad de las microempresas del sector informal.	221
	Introducción	221
I.	El marco institucional	222
II.	La organización de los microempresarios	224
III.	La organización del trabajo	229
IV.	Conclusiones	231
<b>CUARTA PARTE</b>		
<b>Capítulo 11</b>		
	Tripartismo y sector informal.	235
I.	La Organización en el sector informal	236
II.	Actividades desarrolladas por las organizaciones sindicales	236
III.	Actividades desarrolladas por las organizaciones de empleadores	240
IV.	Recomendaciones generales	243
<b>QUINTA PARTE</b>		
<b>Capítulo 12</b>		
	Resultados del seminario de síntesis global del Proyecto sobre el sector informal urbano de Bogotá.	247
	Introducción	247
I.	Objetivos	247
II.	Instalación del evento	247
III.	La temática del seminario	249
IV.	Conclusiones de los grupos de trabajo	250
V.	Conclusiones generales	260
VI.	Matriz resumida de las acciones desarrolladas, grado de avance y tareas por realizar	262

# **PRIMERA PARTE**

---

## **SECTOR INFORMAL UNA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINARIA**



## EL SECTOR INFORMAL URBANO DE BOGOTÁ UNA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINARIA

Carlos Maldonado

### I. PERSISTENCIA DE LA INFORMALIDAD

La existencia del sector informal es generalmente atribuida a factores históricos y estructurales de las economías en desarrollo, los mismos que continúan operando a la fecha agravando la situación del empleo observada en las décadas pasadas. Los sectores económicos preexistentes: agricultura y otras actividades rurales, por una parte, la industria y los servicios modernos con un alto coeficiente de capital, por otra, no han generado suficientes fuentes de trabajo y oportunidades de ingreso para absorber una mano de obra cada vez más abundante en el mercado del trabajo. Simultáneamente, fenómenos demográficos, como el éxodo rural, que ha venido alimentando desde hace medio siglo y de manera ininterrumpida los centros urbanos de migrantes en búsqueda de mejores condiciones de existencia, aceleraron la oferta laboral y el crecimiento de las ciudades a un ritmo sin precedentes.

Entre 1990 y 1994, se generaron 15.7 millones de puestos de trabajo en América Latina y el Caribe: alrededor de 8,4 de cada 10 nuevos empleos fueron creados en el sector informal (trabajadores independientes no profesionales, microempresas y servicio doméstico). La mayoría correspondió a ocupaciones por cuenta propia y el 43 por ciento a microempresas, segmento al que se le atribuyen potencialidades de evolución empresarial. Además, se incrementó la participación del sector en la estructura ocupacional no agrícola de la región, pasando de 52.1 por ciento al iniciar la década a 55.7 en 1994; la evolución no obstante fue diferenciada por país según los desempeños económicos y la oferta laboral. Este incremento correspondió a un ritmo rápido de expansión del empleo informal, equivalente al 4.7 por ciento anual, el mismo que no fue acompañado por un sustantivo aumento de sus ventas debido esencialmente al estancamiento del salario mínimo real (1.1 por ciento de crecimiento anual) y al insuficiente dinamismo del empleo en el sector moderno (1 por ciento anual). El desempleo urbano aumentó ligeramente alcanzando el 6.4 por ciento. Un panorama laboral urbano tan poco satisfactorio, se tradujo en una caída de los ingresos promedios del sector informal, recayendo sobre los trabajadores independientes el mayor peso de dicha pérdida<sup>1</sup>. Cabe advertir que el período observado se caracterizó por una franca recuperación económica, resultante de los ajustes de los años antepasados: la tasa de crecimiento del PIB pasó de 0.3 a 3.7 por ciento entre 1990 y 1994.

Contrariamente a la creencia que la modernización de la economía y la difusión de los efectos del desarrollo absorberían progresivamente el excedente estructural de mano de obra, éste ha conocido paradójicamente en América Latina una doble dinámica, de expansión y consolidación, sin perspectiva cierta de una resorción significativa a corto y mediano plazo. Más aún, aquellas actividades que erigen pocas

---

<sup>1</sup> OIT: Panorama Laboral, 1995, en *Informa*, Lima, 1995, núm. 2.

barreras a la entrada conocen índices elevados de saturación, bajo la presión de nuevos integrantes de la población activa que, mientras más numerosos recurren a ellas, menos oportunidades tienen de mejorar sus ingresos promedio.

Según se desprende de los datos censales de los últimos años, Colombia viene registrando un comportamiento atípico del sector informal urbano respecto al resto de países de América Latina. En efecto, si el tamaño del mismo fue de 55,2 por ciento en 1984, su participación en el empleo urbano se incrementó al 57,1 por ciento en 1988. Empero, para 1992 se advirtió una reducción de su magnitud a 54,9 por ciento, tendencia que se vio corroborada por un nuevo descenso de un punto porcentual (53,8 por ciento) en 1994. Esta reducción reciente es tanto más notoria cuanto que ha coincidido con el escaso dinamismo del empleo gubernamental indicando que virtualmente el incremento del empleo formal ha sido el fruto de los puestos generados por el sector privado, destacándose en éste las actividades de la construcción, del transporte y del comercio<sup>2</sup>.

En el transcurso de la pasada década, la generación de empleo en el mercado laboral urbano de Colombia estuvo fuertemente marcada por la profusión de actividades de muy pequeña escala y bajos niveles de productividad, desempeñadas predominantemente por trabajadores independientes, poco calificados, que devengaban bajos ingresos. El aporte del sector informal urbano al incremento del empleo fue entonces del 62,6 por ciento (1984-88). Constrastando esta tendencia, en el período 1988-94, la dinámica y el comportamiento del mercado laboral se revirtió, pues se generaron en mayor proporción oportunidades de empleo asalariado (63,2 por ciento), mejor remunerado y protegido, y con alta productividad. Así, el sector informal que parecía la panacea en términos de generación de empleo en el transcurso de los años ochenta ha dejado de serlo desde el comienzo de los noventa<sup>3</sup>. No obstante, la estructura del empleo urbano no registró un cambio significativo: el grado de informalidad se mantuvo relativamente elevado oscilando entre el 57,1 por ciento en 1988 y el 53,8 por ciento en 1994.

Analizando datos provenientes de diferentes fuentes<sup>4</sup> referidos a las 10 áreas urbanas más pobladas de Colombia, se advierte que el sector informal urbano se caracteriza por:

- Un crecimiento del 3,6 por ciento anual entre 1984-94, pasando de 1,9 a 2,8 millones el número de ocupados informales, cuyo aporte al producto nacional se estima en 18 por ciento en términos reales y en 22 por ciento al PIB urbano.
- Ocupar una parte preponderante del empleo total urbano, en particular en las cuatro grandes áreas metropolitanas (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) que concentran 79 por ciento de los trabajadores informales urbanos del país.
- Una estructura por ramas de actividad hipertrofiada en donde el comercio minorista, restaurantes y hoteles incluidos (35,6 por ciento) y los servicios (26,7 por ciento) concentran el 62,3 por ciento de los ocupados informales.
- La industria manufacturera poseía en 1992 un peso relativo débil tanto en términos del ingreso bruto generado (7,7 por ciento) como del número de establecimientos (9,5 por ciento); en cambio, su contribución al empleo era significativa, del orden del 27 por ciento.
- El incremento de la participación de la mujer entre los ocupados informales que pasó del 40,6 por ciento en 1984 al 43,2 por ciento en 1992.
- Una disminución de la importancia relativa de las formas más tradicionales del empleo informal (ayudantes familiares, cuenta propia y empleados domésticos) que se redujo del 58,3 por ciento en 1984 a 51,4 en 1994, con el consecuente incremento de la proporción de los asalariados y patronos de la microempresa (de 41,7 a 48,6 por ciento en el mismo período).
- Los trabajadores del sector informal urbano perciben ingresos promedio del orden del 60 por ciento de sus pares del sector moderno.

<sup>2</sup> República de Colombia: *Más y mejores empleos*, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 2778, Santafé de Bogotá, D.C., abril 1995.

<sup>3</sup> López, Hugo: *Empleos formales e informales, asalariados e independientes: Un balance de los cambios acaecidos entre los ochenta y los noventa*. publicado en *Ensayos sobre economía laboral colombiana*, estudio realizado para el DNP-FONADE/ Carlos Valencia editores, Bogotá, 1996.

<sup>4</sup> DANE: Censo Minero de 1988; *Censo Económico Nacional y Multisectorial de 1990; Encuesta Nacional de Hogares de 1994*.

- La productividad media del trabajo en el sector informal es muy baja y no se corresponde con su peso en el empleo. Aunque el comportamiento ha sido errático entre 1984-94, las recientes tendencias evidencian una recuperación. El producto laboral informal es un submúltiplo que oscila entre 3.7 y 4.7 veces comparativamente al del sector formal.

A pesar del progreso, a todas luces evidente, observado en el sector informal urbano de Colombia en el curso de los últimos diez años, gracias al respaldo de las políticas macroeconómicas del Estado y al incremento de la productividad y los ingresos de los trabajadores informales, un amplio espectro de la mano de obra ocupada en las pequeñas unidades opera aún fuera del ámbito de aplicación de las normas laborales y del sistema institucional vigentes. Para 1994, según las encuestas del DANE, el 74,3 por ciento de los trabajadores informales carecían de seguridad social (82,1 por ciento en 1984); el 36,2 laboraba más de 48 horas semanales (39,3 por ciento en 1984), 27,7 por ciento de los ocupados percibían menos de un salario mínimo (37 por ciento en 1984). El 29 por ciento de los trabajadores asalariados de las microempresas carecían de contrato laboral.

En general, las categorías profesionales más desamparadas que cobija la economía informal son los trabajadores por cuenta propia no profesionales y técnicos (que representan cerca del 80 por ciento de los informales), los trabajadores familiares y las servidoras domésticas. Mientras los trabajadores asalariados del sector formal, gracias a su acción organizada y a la negociación colectiva, perciben en su gran mayoría (64,3 por ciento) prestaciones sociales que mejoran sus ingresos nominales, 72 por ciento de los informales y sus familias no gozan de ninguna suerte de subsidios, auxilios, dotaciones y primas ni de vacaciones remuneradas.

La magnitud y la complejidad creciente de la economía informal, así como el cúmulo de problemas que deberán solucionarse para elevar la productividad, los ingresos y el bienestar del sector, de tal modo que éste pueda aplicar progresivamente las normas vigentes, plantean un gran desafío a los interlocutores sociales del tripartismo y a la comunidad internacional en general. Se trata, por supuesto, de una tarea ingente, pero no imposible. Resulta obvio, sin embargo, que sólo se obtendrán resultados positivos mediante el despliegue perseverante y mancomunado de esfuerzos, durante muchos años, de los constituyentes del tripartismo: el Estado, las organizaciones sindicales y patronales.

## II. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES

El sector informal reviste formas muy diversas de un país a otro, de una ciudad a otra en un mismo país, tanto en términos de las modalidades de desempeño de las actividades y los segmentos que lo componen, como de la inserción de los mismos en los diferentes mercados (de trabajo, de capitales, de bienes y servicios) y de su grado de viabilidad económica. De igual manera, las formas de relacionamiento de dichas actividades con el sector moderno y con el sistema institucional vigente difieren por su naturaleza, grado y complejidad. La gran heterogeneidad que resulta de dichos factores dificulta la elección de una política y estrategia únicas para atender a sus disímiles requerimientos. Las disparidades, sobretudo en la dinámica de generación de excedentes y de formación de capital, son pronunciadas en este sector, en donde coexisten microempresas manufactureras relativamente prósperas con pequeños negocios de servicios personales que permiten apenas sobrevivir a sus promotores. Muchos viven en la indigencia, otros en cambio obtienen ingresos muy superiores al salario mínimo vigente para el sector moderno y logran reinvertir sus utilidades.

Sin embargo, a pesar de su heterogeneidad, la gran mayoría de las unidades económicas adolece de carencias propias a la naturaleza de las actividades informales y presenta rasgos comunes en cuanto a sus necesidades y problemas. Los obstáculos con los que frecuentemente tropiezan los agentes económicos del sector informal para realizar su potencial productivo pueden sintetizarse en cuatro grandes áreas:

- i) Aquellos vinculados a una serie de carencias y deficiencias intrínsecas: estas unidades económicas disponen de poco o de un muy exiguo capital; utilizan tecnologías rudimentarias consistentes en maquinaria inadecuada y equipo obsoleto; mano de obra escasamente calificada e inestable; la acción individual redundante en un proceso productivo discontinuo que desaprovecha los efectos positivos de la división del trabajo y las economías de escala por lo que la **productividad** laboral es muy baja.
- ii) Barreras institucionales y medidas discriminatorias de política en cuanto al acceso a recursos productivos, mercados y servicios como capacitación técnica y profesional, servicios financieros,

exenciones fiscales, protección arancelaria, infraestructuras y servicios públicos; esta posición desventajosa con respecto a otros estratos empresariales redundará en detrimento de la **competitividad** del sector y de su viabilidad a largo plazo.

- iii) Exclusión de las estructuras institucionales modernas que proporcionan **reconocimiento, protección jurídica y social** agravando en esta forma la vulnerabilidad y la índole semilegal de una parte considerable de la población activa urbana.
- iv) Aquellos que provienen de la naturaleza propia de las actividades informales cuya mayor limitación consiste en su dispersión y aislamiento, con la consecuente ausencia de portavoces que aboguen por sus intereses y de una **capacidad negociadora** frente al sistema institucional y a las reglas de juego imperantes en el mercado.

Resulta obvio que para encarar esta gama de problemas y obstáculos habrá necesariamente que crear un entorno económico e institucional relativamente exento de mecanismos discriminatorios, aplicar una gama de disposiciones especiales para superar las deficiencias intrínsecas de los diferentes segmentos del sector y asignar fondos públicos al fomento de los pequeños negocios. Simultáneamente, parece indispensable modificar y simplificar el marco legal y regulatorio, agilizar las prácticas administrativas que, a menudo, inhiben el desarrollo del sector y menguan su capacidad productiva.

Pese a las limitaciones y obstáculos precitados, los pequeños establecimientos productivos exhiben ciertas características que les otorgan **ventajas comparativas** para el desarrollo nacional. Entre éstas se destacan: los bajos requerimientos de inversión para crear un empleo; la movilización casi exclusiva de recursos propios para iniciar y/o ampliar el negocio; su flexibilidad tecnológica para adaptarse a las exigencias del mercado incrementando o diversificando la oferta gracias a una reducida inversión adicional y en plazos relativamente cortos; utiliza generalmente bienes de capital e insumos de procedencia nacional. Además, la implantación de dichas unidades en todo el territorio nacional les confiere un alto valor estratégico en los procesos de descentralización institucional y de las inversiones, así como en la configuración de un denso tejido industrial. En suma, se percibe cada vez mejor el papel que desempeña el sector informal en la economía nacional proporcionando bienes y servicios indispensables al consumo de los hogares, con modestos ingresos en particular, y en la capacitación de recursos humanos excluidos de las instituciones oficiales de formación profesional.

### III. LAS OPCIONES DE POLITICA

Hay motivos fundados para suponer que el sector informal urbano no representa un fenómeno transitorio que desaparecerá «espontáneamente», por lo menos en un futuro previsible, a medida que se creen empleos protegidos y estables en el sector moderno. Por otra parte, tampoco podrá ser eliminado mediante medidas coercitivas o diversas formas de hostigamiento, puesto que los trabajadores afectados, carentes de otras formas de ingreso, encuentran en este tipo de actividades el único medio de sustento familiar.

En el contexto de una perspectiva optimista de las tendencias económicas, para iniciar la fase de descenso del grado de informalidad urbana en América Latina en su conjunto, los análisis prospectivos señalan que se requiere alcanzar una tasa de crecimiento económico anual de aproximadamente 5.7 por ciento durante el presente decenio. Simultáneamente, otros parámetros deben acompañar una dinámica de ajuste estructural expansivo: una reducción de las transferencias netas de recursos al exterior, por concepto de pago de los intereses de la deuda externa, que permita aumentar los coeficientes de inversión; un crecimiento más dinámico de las exportaciones; y en fin, que la transformación y modernización productivas avancen a un ritmo que permita ir corrigiendo los principales desequilibrios y restricciones heredados de la década pasada<sup>5</sup>.

En esa década, se difundió ampliamente la opinión de que los programas de apoyo al sector informal urbano, si están bien orientados, pueden ser mucho más eficaces y eficientes para fomentar el empleo, luchar contra la pobreza e incrementar la producción, que ciertos grandes programas de inversión y de apoyo destinados al sector moderno.

<sup>5</sup> PREALC/OIT: *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, Santiago 1991.

En la presente década, por el contrario, un convencimiento cada vez más difundido preconiza que una estrategia centrada exclusivamente en el sector informal, de tener éxito, no conocerá sino un impacto limitado ya que no se procede a eliminar los obstáculos que impiden su desarrollo mediante las reformas institucionales del caso. En una perspectiva más global, habrá que reexaminar y reorientar las estrategias de desarrollo que han generado profundas distorsiones favorables al desarrollo urbano acelerado, a una industrialización proteccionista y no competitiva en los mercados internacionales, y a una asignación ineficiente de recursos.

El problema estriba igualmente en las leyes, reglamentos e instituciones que, por haber sido concebidos esencialmente en beneficio del sector moderno, resultan inaccesibles o incluso perjudiciales para las actividades del sector informal. Esto dicho, la preeminencia de los instrumentos jurídicos -con respecto a los factores económicos y sociales- tanto en la génesis como en la permanencia del sector informal, a consecuencia de un sistema administrativo y legal coactivo y disuasivo, resulta simplista y despierta serias dudas<sup>6</sup>.

Disto mucho, entonces, de existir un consenso en cuanto a las políticas que deben aplicarse para controlar la expansión del sector informal y mejorar su desempeño económico. Más aún, hay quienes siguen dudando sobre la pertinencia de concebir políticas específicas hacia el sector.

Quienes consideran que el sector constituye un grupo objetivo para políticas estatales de empleo productivo destacan dos aspectos cruciales en esa perspectiva: la creciente heterogeneidad del sector y el hecho que su dinamismo carece de autonomía. Se argumenta que éste proviene, en parte significativa, del comportamiento del sector moderno: primero, por los salarios que distribuye, los mismos que adquieren bienes y servicios producidos en pequeñas unidades informales; y luego, por el empleo alternativo que genera reduciendo la presión sobre el sector informal. Ambos factores contribuyen a consolidar el crecimiento del ingreso medio agregado del sector informal. No obstante, ello no es incompatible con la posibilidad de contar con políticas específicas que propicien mejoras en determinados segmentos del sector, en el contexto de la evolución macroeconómica respectiva<sup>7</sup>.

Con sustento en los resultados macroeconómicos alcanzados durante el bienio 1992-94 en Colombia, se ilustra que lo esencial es un rápido crecimiento económico liderado por el sector moderno, pues la salarización del empleo actúa, como bien se indicó, tanto por la vía de la oferta (empleo alternativo al informal) como de la demanda (consumo de bienes salarios). Las políticas hacia el sector informal deben consecuentemente concebirse como un complemento destinado a reforzar los efectos de los instrumentos macroeconómicos. Así, se requiere un adecuado ambiente institucional que canalice crédito, capacitación técnica y empresarial, asesoría tecnológica, información y apoyo comercial. Se arguye, además, que las restricciones de la productividad de las microempresas son principalmente «externalidades macroeconómicas». De igual forma, la generación de empleo es concebida como una variable macro, en cuyo desempeño no puede incidirse con políticas microeconómicas y sectoriales. Empleo y productividad, a nivel sectorial, son incompatibles: dada la producción agregada de las microempresas, una alza de la productividad reduce el empleo<sup>8</sup>.

Lo anterior no debe sin embargo visualizarse como un marco rígido. Así, cambios que impliquen tanto una ampliación de la demanda como de la composición del producto del sector informal hacia bienes y servicios de mayor elasticidad ingreso y precio de la demanda proveniente del sector moderno, pueden mejorar paulatinamente los precios y la demanda en favor del sector y aumentar el ingreso medio.

La ampliación y la diversificación de mercados para las pequeñas unidades informales revisten, en esta perspectiva, una importancia capital. En efecto, los programas convencionales de apoyo a microempresas han enfatizado, en la mayoría de los casos, **el incremento y la mejora de la oferta**, orientando lo esencial de sus recursos a otorgar crédito y capacitación, y en contados casos asesoría técnica y empresarial, sin advertir las severas restricciones que enfrentan sus beneficiarios en colocar dichos incrementos en el mercado. En algunos programas se han señalado ya una serie de efectos manifiestamente contraproducentes: saturación de la oferta por la concentración del crédito en determinados núcleos minoritarios,

<sup>6</sup> Hernando Soto: *El otro sendero*, Lima, Instituto Libertad y Democracia, 1987.

<sup>7</sup> PREALC/OIT, op. cit.

<sup>8</sup> López, Hugo, op. cit.

exacerbamiento de la competencia intrasectorial, capacidad instalada ociosa y, consiguientemente, tasas de morosidad crecientes de las carteras de crédito, a pesar del subsidio que éstas otorgan.

Diversas opciones estratégicas pueden ser exploradas para operar una inflexión fundamental de este enfoque. Para expandir en forma significativa la frontera del mercado tradicional del sector informal, se precisa fortalecer los vínculos comerciales con clientes institucionales y empresariales que representen una **demanda solvente y agregada**, y probablemente más estable, pero de mayores exigencias. Estas están relacionadas con el cumplimiento de normas de calidad, el suministro de las cantidades requeridas, el respeto de los plazos y precios pactados. Dicha demanda puede proceder de cuatro fuentes diferenciadas: i) de las instituciones públicas nacionales y locales, gracias a los procesos de descentralización política y administrativa;<sup>9</sup> ii) de las empresas modernas de diverso tamaño vía subcontratación o prestación directa de servicios; iii) de la sustitución de importaciones poniendo en juego factores competitivos como son la proximidad del consumidor y la utilización de recursos locales; iv) de las exportaciones de productos con un alto valor agregado.

Todo esto supone estimular una nueva dinámica en donde la **demanda real o probada** (en oposición a la demanda potencial o aleatoria) actúe como el motor del proceso de apoyo y promoción de los estratos microempresariales. En torno a dicha demanda se buscará elevar los niveles de productividad, organizando, de manera creativa y flexible, el conjunto de instrumentos de sostén y promoción: proceso de producción, adopción de tecnologías y división técnica del trabajo; formas de asociación y cooperación de los pequeños productores para responder eficientemente y con conciencia profesional a las exigencias de la nueva demanda; servicios financieros y asistencia técnica para la gestión global de los procesos puestos en marcha. Sin estas medidas integradas e integradoras resulta difícil imaginar cómo el sector podrá competir, o establecer relaciones de complementariedad mutuamente beneficiosas con el sector moderno, y así insertarse más plenamente en la economía general.

Las políticas de ajuste interno y los acelerados procesos de globalización y apertura económica están incidiendo profundamente en la reestructuración de los diferentes estratos de la economía informal, por lo que será necesario optar por nuevos enfoques para acompañar el proceso de reinserción competitiva de las pequeñas unidades económicas. Diversos métodos se ofrecen a las instituciones promotoras: especialización flexible, procesos asociativos en búsqueda de una eficiencia colectiva, alianzas estratégicas, cooperación y encadenamientos productivos intra e intersectoriales.

La pequeña manufactura, por el hecho de ofertar bienes transables en los mercados doméstico y externo, está sufriendo la aguda competencia de las importaciones, por lo que su reconversión exigirá programas especialmente concebidos, esfuerzos innovadores y recursos consecuentes. Las transformaciones radicales experimentadas en los últimos 15 años, particularmente en las industrias del calzado, los textiles y el vestuario, han sido correlativas a un desplazamiento de gran parte de la capacidad de producción y de los puestos de trabajo hacia los países en desarrollo y, en buena medida, al sector informal. Estos cambios han tenido consecuencias negativas en los niveles de remuneración, las condiciones de trabajo y las prestaciones sociales. Para hacer frente a la rápida evolución de las pautas de la demanda y adaptarse para sobrevivir –en una situación de fuerte competencia entre productores, minoristas y países– muchas empresas grandes están recurriendo a prácticas consistentes en puestos de trabajo a tiempo parcial o empleos temporales. Simultáneamente, está extendiéndose el proceso de satelización de dichas empresas merced al recurso del trabajo a domicilio y en talleres informales (*neo-informalidad*). En estos casos, la relación laboral se ajusta a la modalidad de pago al destajo y las condiciones de trabajo suelen ser inferiores a las de la mano de obra fabril. El surgimiento de formas de explotación, encubiertas por el trabajo clandestino, es a menudo sinónimo de empleo de mano de obra femenina e infantil, y de incumplimiento de obligaciones laborales y fiscales<sup>10</sup>. Estas tendencias ponen de relieve uno de los efectos negativos de la eufemística flexibilización de los procesos productivos y de las relaciones laborales al amparo de la mundialización de la economía.

Por el contrario, algunos servicios informales, por su naturaleza de productos intangibles, localmente realizables e instantáneamente consumibles, cobrarán mayor importancia en el futuro, al estar relativamente

<sup>9</sup> Sobre los límites y obstáculos que surgen para orientar compras de las instituciones del Estado hacia los productores del sector informal, consultar PREALC/OIT: *Ventas informales. Relaciones con el sector moderno*, Santiago, 1990.

<sup>10</sup> OIT. *Mundialización de las industrias del calzado, los textiles y el vestido*. Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la incidencia en el empleo y las condiciones de trabajo de la mundialización de las industrias del calzado, los textiles y el vestido, Ginebra, 1996.

protegidos de la competencia externa. No obstante, en la medida que su racionalización y escala ofrezcan ventajas comparativas para operar en empresas con tecnologías modernas, irán progresivamente entrando en la esfera de la producción capitalista. Otros permanecerán y se desarrollarán en su esfera actual complementando a esta última. El nuevo impulso que está cobrando el desarrollo local potenciará sin duda sus oportunidades de crecimiento. El pequeño comercio, por su parte, debido a la gran flexibilidad y celeridad para cambiar de giros ofertados, desagregar las unidades de oferta, mantener bajos los costos fijos y las utilidades, e insertarse en diversas cadenas de distribución que terminan próximas de sus clientes, se beneficiará significativamente de los flujos de importaciones. La saturación de la oferta pesa no obstante como una amenaza.

Múltiples interrogantes contrapuestos plantean los efectos antes mencionados de la globalización sobre la economía informal. Se trata de un fenómeno de *neo-informalidad* o de un resurgimiento de *viejas formas remozadas* de sumisión del trabajo al capital en un contexto de competencia exacerbada? Nueva fuerza laboral flexible o simple regresión social orientada a reducir costos laborales? Configuración de un nuevo sistema de relaciones laborales que modifican profundamente la sustancia del trabajo, la naturaleza de las relaciones laborales y la cohesión de la empresa, o simplemente desmantelamiento de las formas de protección social vigentes consideradas onerosas?

De todos modos, se percibe que la globalización engendra tendencias opuestas inscritas en un proceso dialéctico: ventajas y oportunidades inéditas de desarrollo empresarial pero también riesgos, incertidumbre y acentuación de la vulnerabilidad de determinados estratos empresariales y categorías de la fuerza laboral; fragmentación y desagregación creciente de la empresa que pueden socavar su cohesión, pero simultáneamente alianzas estratégicas y formas de cooperación que potencian la productividad y la competitividad de las mismas; creación espectacular de riqueza aparejada con fracturas sociales que agravan el dualismo y la pobreza persistente. A nivel de la economía mundial, a raíz del nuevo contexto tecnológico y económico, aunque se perciben rumbos nacionales muy variados, se advierte que mientras un reducido pelotón de países artifices de las nuevas tendencias capitalizan un máximo provecho, la gran mayoría se está rezagando sino marginando. En el seno de las economías nacionales ocurre algo similar y se corre el riesgo de crear enclaves de modernización y prosperidad en un entorno de mayor pauperización. No es propósito de este capítulo dar cumplida respuesta a estos planteamientos. Los agentes económicos y los actores sociales que intervienen ya activamente en la sociedad mundial están abocados a contribuir a conciliar las prioridades económicas con aquellas de carácter social y ambiental que consoliden y enriquezcan las prácticas democráticas.

#### IV. LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO DIRIGIDAS AL SECTOR INFORMAL

Por las razones arriba anotadas, a las que se suman otras fundamentales referentes a las políticas estatales de fomento del empleo, lucha contra la pobreza e incremento de la producción, el Gobierno colombiano comenzó desde la década pasada a prestarle mayor atención al sector en la formulación de políticas y la realización de programas propiciando iniciativas de apoyo en diversos campos de la promoción microempresarial. Asimismo, las organizaciones sindicales, los gremios patronales, las fundaciones y organizaciones privadas de desarrollo comenzaron a interesarse por el sector, adoptando una actitud más positiva y una serie de medidas destinadas a prestarle un apoyo más activo.

Colombia ha logrado durante los diez últimos años importantes avances en la investigación y análisis del sector informal, así como en materia de promoción de actividades que se desempeñan en pequeña escala, a través del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM). Este fue creado en 1984 para unificar criterios de atención al sector, coordinar programas entre los sectores público privado, propender a un uso más eficiente de los recursos mejorando la calidad de los servicios ofrecidos a los microempresarios. Si bien los logros registrados por el PNDM son alentadores, subsisten aún restricciones en el acceso a recursos productivos, una cobertura extremadamente limitada de sus servicios y limitación de medios para financiar programas que lleguen directa y masivamente a sus beneficiarios.

Con el propósito de superar tales restricciones, el Gobierno colombiano ha puesto en marcha, en el marco de su política social, programas de fomento que beneficiarán ampliamente a la economía solidaria y a la pequeña propiedad. Al apoyar las iniciativas de estos sectores fundamentales de la economía, el Gobierno reconoce sus amplias potencialidades de generación de empleo y su papel integrador de pequeños propietarios y productores en el proceso de desarrollo nacional<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Presidencia de la República, DNP: *Las políticas del Salto Social*, documento CONPES, agosto 1994 - junio 1995, tomo I. En particular consultar el capítulo 16, "Plan Nacional para la Microempresa."

El Plan Nacional para la Microempresa (PNM) hace parte de la estrategia de apoyo y desarrollo de la pequeña propiedad contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-98, cuyos objetivos persiguen: la democratización de la propiedad, la generación de empleo productivo y el incremento de la productividad de estas unidades económicas, de tal manera que logren una mayor competitividad de sus bienes y servicios.

Para ello se pondrán en marcha tres estrategias de apoyo a la microempresa: un sistema de financiamiento para el sector, un programa de servicios tecnológicos y un nuevo ordenamiento institucional. Sus respectivos contenidos se definen así:

- a) Un **sistema integral de financiamiento**, a través de FINURBANO, que garantizará amplias disponibilidades de recursos, acceso ágil y oportuno de las microempresas urbanas de todas las actividades económicas no agropecuarias a recursos de crédito y servicios financieros. El sistema, que cuenta con recursos de 600.000 millones de pesos (600 millones de dólares EU) para otorgar crédito durante el cuatrienio, operará mediante un esquema centralizado de redescuento, al cual tendrán acceso el sector financiero institucional y otros agentes como las cooperativas de ahorro y crédito, y las ONGs que apoyan al sector microempresarial. Este programa será coordinado por el Instituto de Fomento Industrial (IFI). Adicionalmente, se propiciará un esquema eficiente de garantías, a través del Fondo Nacional de Garantías, de tal forma que éste actúe como garante de segundo piso. Con el sistema integral de crédito se otorgarán cerca de 700.000 créditos a microempresas que estarán en capacidad de generar más de 350.000 nuevos empleos.
- b) El programa nacional de **servicios tecnológicos** apoyará microempresas en el proceso de gestión administrativa y tecnológica con servicios en las áreas de comercialización, producción, gestión, organización e información, tendientes a aumentar su competitividad y productividad, así como al aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables. El desarrollo de este programa estará bajo la responsabilidad de una Corporación Mixta, que contratará la operación de sus servicios y contará con el apoyo de instituciones públicas y privadas para atender a los microempresarios.

Se persigue así la consecución de las siguientes metas en las áreas de:

- Servicios de formación empresarial: con participación del SENA y de ONGs se desarrollarán contenidos, métodos y medios didácticos de formación gerencial y educación ambiental para microempresas. El SENA impartirá formación gerencial para atender a empresarios y trabajadores independientes. Se beneficiará a 500.000 empresarios y trabajadores en formación empresarial y asesoría, otorgando prioridad a los sectores microempresariales más pobres.
  - Formación técnica: se brindará capacitación a los trabajadores de las microempresas y se facilitará acceso a servicios tecnológicos suministrados por el SENA y entidades que operan en otro tipo de programas.
  - Centros de desarrollo productivo: entidades privadas, en concertación con el SENA, promoverán dichos centros para brindar asistencia técnica, orientación tecnológica, alquiler de maquinaria y auditoría ambiental, entre otros servicios; se fortalecerán nueve centros y se crearán 31 adicionales para atender a 28.000 usuarios por año.
  - Comercialización: con la participación del Ministerio de Desarrollo, las ONGs, las Cámaras de Comercio, los gremios y los gobiernos locales, se consolidarán cinco comercializadoras y se promoverán 26 agencias promotoras para atender 48.000 empresarios por año.
  - Servicios de información: con el apoyo de las Cámaras de Comercio y los centros de desarrollo productivo se implantarán dos sistemas: el de Información comercial para microempresas (SICME), y el de Orientación tecnológica (SOT) en todas las capitales de departamento; se espera atender así unos 63.000 usuarios en los primeros cuatro años de ejecución del programa.
- c) **Organización institucional:** con participación de los sectores público y privado se creó la Corporación Mixta que actuará como una instancia de concertación y coordinación del programa de servicios tecnológicos. La Corporación no ejecutará proyectos sino que contratará los servicios de entidades públicas y privadas para su desarrollo. Además, concertará estrategias de intervención con FINURBANO y coordinará sus acciones de promoción a nivel regional con los Comités regionales de apoyo a la microempresa.

## V. PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA OIT

Como se desprende de los objetivos acordados con las instituciones del Gobierno y con las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores (noviembre de 1994), la OIT concentrará selectivamente su acción durante el período 1995-97 en cuatro áreas prioritarias:

- i) Fortalecimiento de la capacidad del gobierno para formular y ejecutar políticas de empleo activas.
- ii) Fortalecimiento de los actores sociales que les permita negociar y participar en el diálogo social dentro del contexto de la modernización del país.
- iii) Fortalecimiento de los actores sociales con el fin de lograr avances graduales hacia la erradicación del trabajo infantil.
- iv) Fortalecimiento de los mandantes en el cumplimiento, promoción y aplicación de las normas internacionales del trabajo, esenciales para el respeto de los derechos humanos en el campo laboral.

Estrategias específicas han sido concebidas en cada caso para alcanzar el objetivo propuesto. Ello incluye la prestación de servicios de asistencia técnica del Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), con sede en Lima, y de los servicios técnicos de la sede de la OIT a sus mandantes para su fortalecimiento técnico e institucional; realización de talleres y seminarios sobre temas específicos vinculados a las cuatro áreas-objetivo; acceso a experiencias de otros países de la región mediante misiones y pasantías; capacitación de los actores sociales para el diálogo en temas sustantivos de la negociación. Se apoyará la puesta en marcha de un «Plan Nacional de acción para la erradicación gradual del trabajo infantil» y se extenderá a Colombia del «Programa internacional para la eliminación del trabajo infantil» (IPEC).

Se incluye igualmente el estudio de propuestas de reforma que permitan la asociación y representación de microempresarios, asalariados de microempresas, trabajadores por cuenta propia y trabajadores rurales, con énfasis en los aspectos vinculados a la problemática de la mujer trabajadora. En particular, para la consecución del cuarto objetivo se contemplan varios ámbitos de acción, destacándose el análisis y formulación de políticas hacia **el sector informal urbano de Bogotá** a cargo del Proyecto INTER/SIU y sus entidades de contraparte. Consecuentemente, el Proyecto forma parte integrante del programa mayor de cooperación técnica de la OIT con el Gobierno de Colombia, incorporándose a él con un aporte específico para el logro del objetivo de «formulación e implementación de políticas activas de empleo productivo», objetivo esencial del Plan de Desarrollo 1994-98 del Gobierno.

## VI. EL PROYECTO INTERREGIONAL SOBRE EL SECTOR INFORMAL

Tras una labor precursora en los años 70, la OIT ha proseguido por diversos medios, a lo largo de los veinte últimos años, acciones destinadas a respaldar a los Estados Miembros en la formulación y aplicación de políticas y programas en provecho del sector informal. Sin embargo, el alcance de esas actividades ha sido limitado y ha versado de preferencia sobre el fomento del empleo y el aumento de los ingresos, ocupándose marginalmente de las medidas relativas a los derechos humanos, al bienestar familiar y a la protección social de los trabajadores. Como se puso de relieve en la 78ª Conferencia Internacional del Trabajo de 1991 y en la Memoria del Director General, presentada en esa misma ocasión, sobre *El dilema del sector no estructurado*, el desafío que lanza el sector requiere idear nuevos métodos de acción y buscar soluciones que desplieguen imaginación y espíritu innovador.

Concebir y aplicar una **estrategia global de índole interdisciplinaria**, que cuente con la adhesión perdurable y la plena participación de los mandantes tripartitos, es el compromiso que hará de ellos los precursores de un nuevo enfoque de desarrollo en beneficio del sector informal. Con sujeción a esta importante condición, se han emprendido proyectos de modo selectivo y experimental en tres ciudades de los países en desarrollo: Bogotá (Colombia), Dar-es-Salaam (Tanzania) y Manila (Filipinas).

### 1. Objetivos y estrategias del Proyecto

El Proyecto sobre el sector informal urbano, en su componente para Bogotá, se enmarca dentro de dos referentes globales ya mencionados: las políticas del Gobierno de Colombia dirigidas a la microempresa por un lado, y por otro, el Programa de cooperación técnica refrendado por el Gobierno y la OIT en octubre de 1995.

Según los lineamientos del documento de proyecto relativo a Bogotá, el enfoque **comprensivo e interdisciplinario** engloba los distintos factores que afectan el desarrollo de las unidades económicas informales y el bienestar de los trabajadores ocupados en las mismas. Dicho enfoque incluye **siete áreas temáticas**:

- i) Estadísticas y diagnósticos del sector informal urbano.
- ii) Funciones macroeconómicas y dinámicas del sector.
- iii) Marco legal y regulatorio.
- iv) Acceso a recursos productivos y mercados.
- v) Condiciones de trabajo, seguridad e higiene laborales.
- vi) Protección social en particular para los grupos más vulnerables;
- vii) Procesos de (auto) organización del sector informal.

El enfoque **estratégico** combina tres instrumentos interrelacionados que, en la práctica, se nutren mutuamente:

- i) Diagnósticos y análisis para profundizar conocimientos de ciertos aspectos del funcionamiento y vinculaciones del sector con su entorno.
- ii) Diálogo social con base en el conocimiento de las prácticas institucionales vigentes y de las aspiraciones de los actores informales en la perspectiva de derivar actuaciones consensuales.
- iii) Actividades operacionales cuyo sustento se encuentra en las dos dimensiones señaladas. En efecto, los resultados de las evaluaciones y análisis se reflejarán en recomendaciones que apoyen las reformas institucionales y legales, y en propuestas de políticas que respalden los programas de acción, basados en la demanda y prioridades expresadas por los interlocutores locales.

El Proyecto contempla los siguientes **objetivos de desarrollo**:

- i) Incremento de la productividad y mayor competitividad de las actividades del sector informal y de su capacidad para generar ingresos.
- ii) Acceso a protección social de los productores y trabajadores del sector informal que permitirá la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

Estos dos objetivos de desarrollo se concretan en los **cuatro objetivos inmediatos** siguientes:

- i) Fortalecimiento de la capacidad de las instituciones estatales interlocutoras, de los actores sociales y los servicios técnicos de la OIT para elaborar diagnósticos, formular y ejecutar políticas y programas dirigidos al sector informal.
- ii) Incremento de la productividad y mejor inserción mercantil de las actividades informales que se apoyen gracias a metodologías experimentales.
- iii) Acceso a protección y seguridad social básica de los empleadores y trabajadores del sector informal con énfasis en los grupos más vulnerables.
- iv) Promoción y fortalecimiento de las organizaciones del sector informal para movilizar recursos, proporcionar protección a sus miembros e incidir en las políticas que les conciernen.

Para cada uno de estos objetivos se elaboraron indicadores de logro, resultados y actividades, según aparecen en el documento de proyecto (secciones VIII y IX).

## 2. Implementación del Proyecto

Desde el segundo semestre de 1994 se desarrolla en Santa Fe de Bogotá el mencionado Proyecto, con asistencia técnica y financiera de la OIT, actuando como contrapartes nacionales un conjunto de entidades públicas y privadas de nivel nacional y distrital, encabezadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como coordinador nacional.

En determinadas áreas, la acción del Proyecto asume un carácter **experimental** (mejora de las condiciones de trabajo; aplicación y validación de metodologías dirigidas al incremento de la productividad en las microempresas en particular). Como es obvio, para el caso de actividades de esta naturaleza, se ha determinado de común acuerdo con el Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI) correspondiente, un horizonte temporal de experimentación más amplio y el contenido preciso de la dimensión experimental.

Se considera que el **proceso de concertación** constituye una condición necesaria para alcanzar los objetivos propuestos y lograr resultados perdurables y autosostenidos. En este sentido, se emprendieron actividades encaminadas a propiciar espacios de concertación con las autoridades nacionales y locales. En este último nivel, se consiguió tardíamente iniciar la debida interlocución con la municipalidad de Santa Fe de Bogotá, sobre todo en la concertación de políticas y acciones que busquen soluciones a los agudos problemas que plantea el ejercicio del comercio callejero (ambulante y estacionario) y la utilización del espacio público urbano. En las dos últimas misiones de la OIT (diciembre de 1995 y marzo de 1996) se estableció un primer contacto con el Alcalde de Bogotá y se convino la realización de una «Mesa de Trabajo regular» con participación de las autoridades municipales competentes y los representantes de las organizaciones de dichos estratos informales.

El Proyecto fue diseñado inicialmente para un periodo de dos años (1994-95), contando en la primera fase con recursos financieros provenientes, en lo esencial, del presupuesto regular de la OIT. Su inicio registró, no obstante, un retraso, pues la primera misión de esa Agencia se realizó solamente en junio de 1994. Otros factores, relacionados con el proceso de elecciones (presidencial, legislativas y municipales) que vivió el país durante el segundo semestre de ese mismo año, dificultaron igualmente el inicio de las actividades por falta de interlocutores estables a diferentes niveles de las instancias públicas.

Recogiendo una iniciativa de las autoridades rectoras de la planificación nacional y de cooperación técnica internacional (DNP-DECTI), la OIT elaboró un documento de proyecto de mayor alcance, que contempla la ampliación del período de cooperación por un bienio adicional: 1996-97. Esta segunda fase movilizará esencialmente aportes de las instituciones públicas y privadas de Colombia. En caso de requerirse medios complementarios, se propondrá ampliar esta fase de cooperación técnica internacional con el concurso de agencias donantes multilaterales.

En el curso de la ejecución del Proyecto, la OIT ha prestado asistencia técnica permanente, ya sea destacando misiones de sus funcionarios o a través de la contratación de dos consultores permanentes, un especialista para las relaciones con los trabajadores y un coordinador nacional. Desde febrero de 1995 se incorporó al equipo una profesional del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas. A estos recursos humanos permanentes se sumó un selecto grupo de 22 profesionales nacionales que, en períodos de uno a dos meses, desempeñaron tareas de consultoría en áreas de su respectiva competencia técnica. En la gran mayoría de los casos, los consultores asociaron a sus labores la contribución de equipos de trabajo ministeriales y del sector privado, los mismos que operan en el Proyecto bajo la modalidad de Grupos de Trabajo Interinstitucionales.

### 3. *Síntesis de los principales resultados*

Para ejecutar las actividades establecidas en el documento de proyecto se conformaron Grupos de Trabajo Interinstitucional (GTI), en torno a cada objetivo y resultado, con participación de entidades públicas, privadas y ONG. Se promovió la participación tripartita, específica de la estructura constitutiva de la OIT con la incorporación, a los GTI, de representantes de las instituciones públicas, de los gremios de empleadores y de las organizaciones de trabajadores.

Los resultados alcanzados con arreglo a cada uno de los objetivos del Proyecto se pueden sintetizar de la siguiente forma.

Dentro del **objetivo 1, resultado 1**, dirigido a la formulación de diagnósticos o estudios evaluativos sobre aspectos sustantivos de la problemática del sector informal de Bogotá, se realizaron 7 trabajos:

- i) Un diagnóstico general sobre el sector informal de Santa Fe de Bogotá, elaborado mediante encuesta mixta a hogares y a 1300 establecimientos informales.
- ii) Una metodología de evaluación de impacto de los servicios brindados por el Plan Nacional de la Microempresa (PNM) a sus múltiples usuarios.

- iii) Una metodología para el análisis de las condiciones sociolaborales en el sector informal.
- iv y v) Los dos estudios sobre el marco legal y reglamentario del sector informal: a) «Marco legal del sector informal: enfoques y aplicaciones. La perspectiva desde la instituciones», b) «Observación de las leyes laborales y tributarias: costos y beneficios para los microempresarios. La perspectiva desde los trabajadores informales».
- vi) Un inventario de las organizaciones del sector informal de Bogotá, complementado con una propuesta metodológica para el estudio muestral sobre sus características, requerimientos de apoyo y potencialidades para brindar servicios y protección social a sus miembros;
- vii) Un estudio sobre el comercio informal en Bogotá: problemática, políticas y propuestas de acción.

Para dar cumplimiento al **resultado 2**, que pretendía formular un conjunto de políticas, estrategias y enfoques para promover el sector informal (debatidos en seminarios temáticos y en un seminario general con base en los estudios y evaluaciones realizados), se realizaron las siguientes actividades:

- i) Un seminario-taller sobre las organizaciones del sector informal urbano en Bogotá (septiembre de 1995).
- ii) El primer encuentro de empresarios de la microempresa y formas asociativas de Ciudad Bolívar (septiembre de 1995).
- iii) Tres seminarios organizados con las Centrales Sindicales (marzo-septiembre de 1995).
- iv) Un seminario-taller sobre protección social para el sector informal urbano (noviembre de 1995).
- v) Un seminario de síntesis global sobre los resultados del Proyecto (mayo de 1996).

Para alcanzar el **objetivo 2**, orientado hacia el incremento de la productividad y mejor inserción mercantil de las actividades informales apoyadas gracias a metodologías experimentales, se realizan actividades de diversa índole.

En esta área el Proyecto comporta un carácter **experimental**. A través de la aplicación piloto en algunas zonas de Bogotá se están probando metodologías experimentales como: Desarrollo Empresarial Participativo (DEP); «Asociación flexible con eficiencia colectiva» (cuya dinámica y punto de partida están definidos por la demanda y los requerimientos del mercado); Factorías (asimilables en algunos aspectos a las incubadoras de empresas).

Como es obvio, para el caso de actividades de esta naturaleza, se ha determinado de común acuerdo con el Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI) correspondiente, un horizonte temporal de experimentación más amplio y el contenido preciso de la dimensión experimental.

El GTI definió cuatro áreas de trabajo:

- i) Organización de la oferta de servicios de apoyo a la microempresa.
- ii) Organización de la demanda de servicios exigidos por los microempresarios apoyados. Se realizó un seminario y un diagnóstico -individual y participativo- mediante la aplicación de encuesta.
- iii) Asesoramiento y asistencia técnica a las microempresas por intermedio de una oficina establecida para el efecto, en octubre de 1995, en las instalaciones del SENA de Ciudad Bolívar (barrio Meissen).
- iv) Fortalecimiento grupal de los microempresarios en proceso de organización y de CONAMIC (Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia).

Dentro de los aspectos relacionados con el fortalecimiento de CONAMIC se realizaron dos estudios dirigidos a:

- i) Diseñar una metodología que permita abordar, con razonables perspectivas de éxito, el proyecto de un servicio permanente ferial en Santa Fe de Bogotá para pequeñas unidades productivas informales. El estudio de factibilidad sobre «ferias microempresariales» determinó la viabilidad comercial, financiera, técnica e institucional, de este servicio.

- ii) Elaborar un diseño curricular y un manual operativo para servicios de capacitación en materia gremial sobre el proceso de planeación estratégica en la organización, la concepción y gestión de proyectos asociativos.

En cuanto al **objetivo 3**, que contempla el acceso a protección y seguridad social básica de los productores y trabajadores del sector informal con énfasis en los grupos más vulnerables, se obtuvieron los siguientes resultados:

- i) El GTI concibió y analizó la factibilidad de una intervención concertada para promover modalidades de protección social básica en beneficio de los estratos más vulnerables del sector informal urbano.
- ii) Se efectuaron una serie de estudios (nueve de carácter monográfico) para examinar las diferentes opciones que podrían ser viables en materia de salud ocupacional y seguridad social<sup>12</sup>.
- iii) En noviembre de 1995 se realizó un seminario-taller donde se deliberó sobre las opciones y alternativas concretas de protección para el sector informal urbano.
- iv) Se diseñó una agenda de acciones de apoyo que surgieron de las conclusiones del seminario.

Para alcanzar el **objetivo 4**, que propicia la promoción y fortalecimiento de las organizaciones del sector informal con el ánimo de movilizar recursos, proporcionar protección social a sus miembros e incidir en las políticas que les conciernen, se realizaron un conjunto de actividades para cada uno de los tres resultados previstos.

En relación al **resultado 1**, se realizó un estudio sobre «Las organizaciones del sector informal en Bogotá: perfil y diagnóstico» del que derivó un plan de acciones inmediatas y a mediano plazo, cuyo fin era:

- i) Propiciar el acercamiento y la concertación entre las autoridades nacionales, distritales, gremios del sector informal y trabajadores informales en general para garantizar el ejercicio de sus actividades (comercio en la calle en particular).
- ii) Conformar una comisión para examinar la relación jurídica entre el derecho al trabajo y el uso del espacio público.
- iii) Fortalecer las organizaciones existentes a todo nivel mediante:
  - a. fomento de la cultura organizacional y desarrollo empresarial;
  - b. capacitación gremial, concepción y ejecución de proyectos asociativos;
  - c. asistencia para brindar servicios a los miembros de las organizaciones, en particular en el área de comercialización.

En cuanto al **resultado 2**, se adelantaron tres conjuntos de acciones con las organizaciones de trabajadores informales.

- i) Se realizaron tres seminarios con las centrales sindicales, entre los meses de marzo y septiembre de 1995, obteniéndose los siguientes resultados:
  - a. Un diagnóstico validado sobre los trabajadores del sector informal afiliados a las centrales sindicales.
  - b. El diálogo establecido con las instituciones públicas y privadas que brindan servicios a la microempresa o que están vinculadas a la problemática del sector informal urbano;
  - c. Una plataforma sindical concertada de acciones futuras en favor de los trabajadores informales.
- ii) Los representantes de las Centrales Sindicales se incorporaron a los diferentes GTI del Proyecto.

Para lograr el **resultado 3**, se realizaron las siguientes actividades con el concurso de los gremios de empleadores:

<sup>12</sup> Estos estudios así como las conclusiones y lineamientos para la acción en este campo a que llegó el Seminario de noviembre de 1995 serán igualmente publicados.

- i) Conformación de una base de datos sobre las microempresas susceptibles de establecer articulaciones productivas con las empresas modernas, con el apoyo de las Fundaciones vinculadas al CGN (Consejo Gremial Nacional).
- ii) Diseño de parámetros para evaluar el potencial de acumulación de las microempresas.
- iii) Se definieron siete áreas de interés del CGN para su acción en el futuro:
  - Proveer servicios adecuados al sector informal.
  - Recoger información con el fin de desarrollar relaciones comerciales entre las empresas formales y las microempresas.
  - Generar intercambio de experiencias sobre metodologías de apoyo en favor del sector informal urbano.
  - Propiciar reformas legislativas que favorezcan la formalización de microempresas.
  - Emprender campañas para socializar el espacio público.
  - Desarrollar acciones de cooperación entre empresas para preservar el medioambiente.
  - Desarrollar programas en el área de salud ocupacional y seguridad social para empresas del sector informal urbano.

#### 4. Debate y divulgación de los resultados

El capítulo 12 de este volumen recoge el contenido de los debates, conclusiones y propuestas que se deliberaron en el «Seminario de síntesis global del Proyecto», evento que se celebró del 29 al 31 de mayo de 1996 y que marcó el término de la primera fase. En esa ocasión se consideraron, para cada uno de los seis temas examinados, la problemática diagnosticada, los avances registrados en términos de las soluciones aportadas por las instituciones participantes, destacando finalmente las opciones de solución que habrá que encarar en el futuro. En una matriz general se sintetizan estos aspectos y se señalan las tareas que habrán de acometerse en el corto plazo. Las mismas servirán para sustentar los objetivos, el alcance y contenido de una segunda fase del Proyecto.

#### 5. Las perspectivas para una segunda fase

A solicitud del Gobierno colombiano, la OIT destacó una misión, en octubre de 1996, con el propósito de colaborar con las contrapartes nacionales del Proyecto en la formulación de la segunda fase del mismo. Este objetivo implicaba abordar aspectos referentes al marco institucional, técnico y presupuestario para su implementación.

La misión procedió a una amplia consulta con los interlocutores públicos y privados del Proyecto: Ministerios de contraparte y autoridades distritales, organizaciones sindicales y del sector informal, gremios de empleadores, ONGs, fundaciones y universidades. En orden a cumplir su cometido, la misión examinó simultáneamente las tres dimensiones que definen la concepción de un proyecto, con los siguientes resultados.

##### a) Aspectos institucionales

En la primera fase se estableció un marco institucional a través del cual se viabilizaron los procesos de concertación y las acciones emprendidas a título del Proyecto. Dicho marco estuvo constituido por dos instancias cuyas misiones son específicas y complementarias: un Comité Tripartito y cuatro Grupos de Trabajo Interinstitucionales.

El Comité Tripartito está integrado por los representantes de las instituciones públicas involucradas en el Proyecto, los representantes de los gremios de empleadores y de las organizaciones de trabajadores del sector formal e informal. Sus facultades decisorias engloban aspectos de orientación, coordinación, seguimiento de los avances y evaluación de los resultados. A su vez, los Grupos de Trabajo Interinstitucionales (GTIs) conforman una instancia técnico-operativa a la que le incumben aspectos de definición y adopción de metodologías, implementación de acciones, mecanismos concretos de coordinación entre las institucio-

nes que participan en una o varias de las cuatro áreas programáticas que contempla el Proyecto, movilización y canalización de recursos.

Estimando que este marco institucional funcionó de modo satisfactorio, los interlocutores consultados manifestaron su deseo de mantenerlo durante la segunda fase, precisando que el Comité Tripartito deberá precisar cómo entiende ejercer las funciones de evaluación que le competen. Se abogó igualmente por una mayor capacidad de autoconvocatoria y compromiso de los GTIs.

*b) Aspectos técnicos*

La misión celebró varias reuniones con los cuatro GTIs, los mismos que corresponden a los cuatro objetivos que se concertaron para la primera fase del proyecto: diagnósticos, metodologías y evaluación; incremento de la productividad en el sector informal; protección social; y procesos organizativos.

Al término de las diferentes consultas que se llevaron al cabo, se desprendió un consenso en cuanto a la vigencia de los objetivos que orientaron las acciones de la primera fase. Se verificó, no obstante, la necesidad de agregar un quinto objetivo específico relacionado con las reformas del marco institucional, legal y regulatorio que rige actualmente el desempeño de las actividades informales en el país.

Si bien el Seminario de síntesis fue explícito en señalar que el Proyecto logró el cumplimiento de gran parte de las principales metas que se propuso, y que se sentaron las bases para una acción concertada hacia la búsqueda de soluciones al problema de la informalidad, la misión advirtió una opinión generalizada en cuanto a la necesidad de proseguir concentrando esfuerzos en algunas áreas prioritarias. Esta opinión se fundamenta en los diferentes grados de avance que se registraron en la consecución de los resultados programados en la primera fase. En consecuencia, la segunda fase contemplará intervenciones diferenciadas organizadas en torno a cinco líneas directrices de actuación:

- i) Profundización de algunos diagnósticos efectuados y de las metodologías de intervención experimentales en procura de un enriquecimiento de las políticas institucionales dirigidas al sector informal.
- ii) Aplicación de algunas metodologías diseñadas, de las enseñanzas y experiencia acumuladas.
- iii) Capitalización y apropiación institucional de los instrumentos de diagnóstico, evaluación y acción elaborados.
- iv) Réplica de aquellos resultados obtenidos hacia otros ámbitos urbanos, con potencialidades de éxito, y transferencia de experiencias exitosas entre las ciudades seleccionadas.
- v) Búsqueda de mayores sinérgias entre los diferentes componentes del proyecto, por ejemplo, entre diagnósticos, políticas institucionales y estrategias operativas; condiciones de trabajo y productividad laboral; procesos organizativos, acceso a recursos y competitividad; marco legal, reformas institucionales y otorgamiento de incentivos al sector.

Considerando que las propuestas presentadas por las contrapartes tienen un carácter preliminar, la misión convino con estas últimas proseguir el proceso de consulta y elaboración de propuestas que integrarían el documento de proyecto de la segunda fase. Para estos efectos, durante el mes de noviembre de 1996 se elaboraría un primer documento sintetizando los aportes de diferentes GTIs. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en calidad de coordinador del Comité Tripartito, asumirá las tareas de convocatoria y seguimiento, y elaborará la síntesis de las propuestas, que recibirán la sanción del Comité Tripartito. Para apoyar las tareas de coordinación y garantizar la continuidad del proceso de concertación y formalización del documento de proyecto, así como el inicio de su fase de implementación, el MTSS y la OIT convinieron en la contratación de un consultor a tiempo completo por un período de seis meses (noviembre de 1996 - abril de 1997).

*c) Aspectos presupuestarios*

Según rezan los términos del convenio vigente entre el Gobierno de Colombia y la OIT, se espera que las actividades emprendidas en el marco de la primera fase del Proyecto, con recursos provenientes principalmente de la OIT (1994/96), continúen y se expandan en 1997/1998 gracias a los aportes de las instituciones públicas y privadas colombianas. En caso de requerirse medios complementarios, se propondrá un componente de cooperación técnica internacional con el concurso financiero de agencias donantes multilaterales o bilaterales.

En cuanto a los aportes nacionales, los GTIs iniciarán paralelamente a la programación de sus actividades un proceso de consulta para precisar las asignaciones presupuestarias de las instituciones públicas y privadas que serán destinadas al Proyecto en el ejercicio 1997-1998. Por su parte, la OIT aportará recursos de asistencia técnica y financiamiento para algunas actividades puntuales que resulten de mutuo interés de las partes.

## **SEGUNDA PARTE**

---

### **DIAGNÓSTICOS SOBRE EL SECTOR INFORMAL**

150  
150

## INTRODUCCIÓN

El proyecto «Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá» <sup>1</sup>, se realizó en dos fases: la primera consistió en la identificación de las personas potencialmente informales, y para lograrlo se optó por aplicar un módulo en la etapa 86 de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) de diciembre de 1994. A las personas o empresas que según los criterios establecidos se identificaron como informales, se les aplicó una segunda encuesta: la de establecimientos.

El proyecto elaborado para Santa Fe de Bogotá correspondió a una de las pruebas piloto que la OIT tenía previsto realizar durante 1995 en tres ciudades de los países en desarrollo. Por consiguiente, los resultados deben analizarse teniendo en cuenta esta limitación en cuanto a representatividad y cobertura. Los temas investigados son los siguientes:

- Actividad del negocio o empresa.
- Origen del negocio o empresa.
- Uso y contratación del recurso humano.
- Insumos y gastos del negocio o empresa.
- Capital invertido.
- Localización y valor del sitio de trabajo.
- Modo de producción.
- Producción e ingresos.
- Naturaleza jurídica.
- Observación de las prescripciones legales.
- Características sociodemográficas y económicas de los trabajadores.
- Organización gremial.
- Condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.
- Acceso a crédito y su destino.
- Capacitación y asesoría recibidas.
- Problemas actuales del negocio.

El procesamiento de la información se realizó observando los siguientes criterios:

- Tipología del sector informal, según utilización de la mano de obra: se procesó la información de forma separada para los trabajadores por cuenta propia con todas sus características. Con relación a las empresas: aquellas con mano de obra familiar que ocupan menos de dos asalariados; de 2 a 5 asalariados, y aquellas que ocupan 6 y más asalariados.

<sup>1</sup> La financiación del proyecto estuvo a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

- Sector informal según grado de informalidad: se tuvo en cuenta el vínculo legal e institucional del sector informal con respecto al Estado y a su normatividad vigente.

Teniendo en cuenta la escasez de información sobre este importante sector de la economía, que ocupa más del 50 por ciento de la mano de obra de las 10 principales áreas metropolitanas del país, la información aportada por la investigación se constituye en un valioso instrumento que, aunque con las limitaciones de una prueba piloto, permite identificar aspectos claves sobre los cuales se pueden tomar acciones y formular políticas de manera inmediata.

La experiencia piloto ha permitido extraer enseñanzas muy útiles y los retos hacia el futuro son varios:

- En primera instancia es necesario contar con el concurso del sector público y privado, aportando personal calificado y recursos para garantizar la continuidad del proyecto circunscrito en una primera fase a Bogotá..
- Diseñar una muestra representativa del sector informal, por lo que es necesario construir el universo con información de los censos económicos, encuesta de hogares, registros administrativos o utilizando los datos de los censos de población con los cuales se pueden construir variables proxy del sector informal. Sin embargo, la posibilidad de identificar el sector informal mediante las encuestas de hogares constituye una posibilidad oportuna y confiable. Se debe estudiar la posibilidad de que en el censo de población, que se realizará en el año 2000, se incluya una pregunta que pueda identificar a los hogares potencialmente informales.
- Someter a un cuidadoso análisis el instrumento de recolección y control de la información.

## I. CONCEPTO, DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL SECTOR INFORMAL

### 1. Concepto

El sector informal se define como el conjunto de unidades productivas en forma de empresas de hogares, no constituidas en sociedad, que funcionan en pequeña escala, con una organización rudimentaria donde hay poca o ninguna distinción entre el capital y el trabajo. Las relaciones de empleo se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que caracterizan a las empresas formales.

### 2. Definición estadística

En el presente estudio se consideran tres criterios para identificar estadísticamente las empresas informales: *la naturaleza jurídica del negocio, el tipo de contabilidad que lleva y el tamaño de la empresa definido en cuanto al uso del recurso humano*. De todas las empresas de los hogares encuestados se analizaron únicamente aquellas que no son empresas constituidas en sociedad, que no llevan registros contables completos (no elaboran balance general ni estado de pérdidas y ganancias) y, además, son empresas pequeñas con limitada capacidad de contratación de mano de obra asalariada estable.

La unidad de análisis es la empresa de hogares, es decir, la que no está constituida en sociedad comercial y cuyos titulares son hogares. Su propiedad y funcionamiento están en manos de uno o varios miembros del mismo hogar o en asociación de miembros de distintos hogares. En el primer caso, el titular de la empresa no sociedad es una «persona natural», y en el segundo, el titular se denomina «sociedad de hecho». Las empresas informales se diferencian de las constituidas en sociedad, entre otras características, por su organización jurídica y el tipo de contabilidad que llevan.

La identificación estadística del sector informal se basa en los trabajadores por cuenta propia y los empleadores que forman parte de los hogares incluidos en la muestra. En el presente estudio se excluye del conjunto de las empresas informales al servicio doméstico, los trabajadores familiares sin remuneración y los empleados del gobierno.

Las empresas de los hogares comprenden: a) las empresas de personas que trabajan por cuenta propia, y b) empresas de empleadores informales.

- **Empresas informales de trabajadores por cuenta propia:** son empresas de los hogares que pertenecen a trabajadores independientes (por cuenta propia) y son administradas por ellos, ya sea

individualmente o en asociación con miembros de su propio hogar o de otros hogares, que pueden emplear ayudantes familiares de manera ocasional, *pero no emplean trabajadores asalariados de manera continua*. Los titulares de las empresas informales que trabajan por cuenta propia reciben renta mixta, y no remuneración por el trabajo.

- **Empresas de empleadores informales:** son aquellas que pertenecen y son administradas por los titulares de éstas, *emplean uno o varios asalariados de manera continua*.

Para fines del presente proyecto, se seleccionaron como unidades informales todos los trabajadores por cuenta propia, independientemente del tamaño de la empresa. Las empresas no sociedades de los empleadores se consideran informales en función del número de personas ocupadas en ellas: hasta 10 trabajadores en caso de la industria manufacturera y en la construcción (incluyendo el patrono) y hasta 5 trabajadores en el resto de actividades económicas (comercio, servicios y transporte). Se excluyeron de la encuesta las actividades de agricultura, electricidad, gas y agua, y comunicaciones por no ser de carácter urbano o no ser representativos por el tamaño de la muestra que sirvió de base para la encuesta.

### 3. Subclasificación de las empresas informales

Debido a que el sector informal constituye un conjunto heterogéneo de negocios o empresas que difieren por su tamaño, tipo de actividad económica, lugar y condiciones de trabajo, uso del recurso humano, tipo de contratación con otras empresas, relaciones con las entidades oficiales, en esta investigación, para fines de análisis, se propone la subclasificación de las empresas informales según las siguientes variables independientes básicas:

- Grado de informalidad, según aspectos legales e institucionales.
- Tipo de mano de obra utilizada y tamaño de empresa.
- Tipo de propiedad (o forma de propiedad) de la empresa no constituida en sociedad.
- Tipo de actividad económica según la CIIU, Rev.3 a 4 dígitos (en los cuadros de salida la información se presenta a un solo dígito por grandes ramas de actividad económica).
- Edad y sexo del patrón.

**Grado de informalidad:** se define en función de vínculos que existen entre las empresas informales, por una parte, y por otra, el Sistema de Seguridad Social colombiano, sistema impositivo estatal, tenencia de registro mercantil y registros contables. De acuerdo con estos cuatro criterios las empresas informales se clasifican en cinco niveles:

---

Nivel 1	Ningún vínculo legal o institucional.
Nivel 2	Cumple sólo uno de los cuatro requisitos legales o institucionales.
Nivel 3	Cumple dos requisitos legales o institucionales.
Nivel 4	Cumple tres requisitos.
Nivel 5	Cumple cuatro vínculos legales o institucionales.

---

**Empresas informales por tipo de mano de obra utilizada:** se clasifican inicialmente en dos grupos. El primero corresponde a los trabajadores independientes sin asalariados y pueden emplear ayudantes familiares de manera ocasional. El segundo comprende empresas informales con asalariados. Las empresas con asalariados se clasifican por el tamaño en: patrón con un asalariado, patrón con 2 a 5 asalariados y patrón con 6 o más asalariados.

**Por tipo de propiedad** las empresas informales que incluyen trabajadores por cuenta propia y empleadores se clasifican en empresas denominadas *persona natural y sociedad de hecho*. La primera es una empresa de propiedad individual o familiar en manos de una persona o de varios miembros de un solo hogar. La segunda representa la modalidad de una empresa no constituida en sociedad cuya propiedad pertenece a varios hogares.

## II. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

### 1. *Tamaño de la muestra para la encuesta al sector informal*

De la Encuesta Nacional de Hogares, etapa 86 (diciembre de 1994), se seleccionaron 3.372 personas, potencialmente informales de acuerdo con el criterio establecido: trabajadores independientes y las que son titulares de una empresa individual, con un tamaño no superior a 10 personas en industria y construcción, y hasta 5 en el resto de actividades. Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido entre la primera y segunda etapa del proyecto (el operativo de recolección de información para la segunda fase se pudo iniciar sólo el 24 de agosto de 1995), se optó por realizar una verificación telefónica de la muestra potencial (3.372 personas) con el fin de determinar algunos casos de movilidad de las personas y empresas informales.

Como resultado de la verificación, se encontró:

- 242 personas ya no eran informales por las siguientes razones: 154 son ahora empleados, 24 son exclusivamente amas de casa, 8 vendieron el negocio, 27 cerraron el negocio, 4 son estudiantes, 21 son desempleados.
- A 1.757 personas no fue posible contactarlas por teléfono por diferentes motivos: 916 no contestaron la llamada, 644 no habían reportado el número telefónico en la ENH-86, 81 no coincidía el nombre con el teléfono, 116 no reportaron nombres.
- 28 personas se trasladaron de vivienda.
- 12 personas resultaron mal clasificadas en la ENH-86.
- 53 fueron eliminadas de la muestra (miembros del hogar con la misma empresa).

Finalmente, el tamaño de muestra potencial era de 2.837 encuestas de las cuales 1.080 corresponden a personas que a la llamada afirmaron ser trabajadores por cuenta propia o patronos (encuestas efectivas); y 1.757 a personas que era necesario visitar en sus hogares o lugar de trabajo. Este número de encuestas posibles (2.837) estaba dentro del rango esperado ya que en el informe de la primera fase del proyecto se planteó realizar 2.096 y el DANE al revisar este tamaño propuso 2.862 encuestas.

Entre el 24 de agosto y el 8 de septiembre el DANE efectuó la recolección de 2.868 encuestas, de las cuales 1.892 son encuestas con información completa y 976 (34 por ciento) con información incompleta.

Las encuestas incompletas se distribuyen así: 10 personas no contestaron por alguna razón uno o más capítulos aplicables, 439 personas se cambiaron de casa, 116 estaban ausentes temporalmente de su hogar, 4 personas no contestaron por estar ocupados, 87 rechazaron al encuestador, en 151 casos no se encontró a la persona que debía responder, 163 habían muerto o pertenecían a la misma empresa, 1 vivienda estaba vacante, 5 personas trasladaron el negocio y no fue posible ubicarlos.

De 1.892 titulares de empresas, 1.359 son empresas informales. Según tipo de mano de obra utilizada, 1.029 son de trabajadores por cuenta propia (el 75,8 por ciento), 136 son empresas con 1 asalariado (10 por ciento), 162 son empresas que tienen entre 2 y 5 asalariados (11,9 por ciento) y 32 empresas tienen 6 o más asalariados (2,3 por ciento).

Para el caso del análisis por actividades de las 1.359 empresas informales debe considerarse que 9 trabajadores por cuenta propia y 49 patronos con asalariados no informaron la actividad de su empresa. Por lo tanto, el estudio se realizó con base en 1.301 empresas: 1.020 cuenta propia y 281 patronos con asalariados (ver cuadro 1). Para el análisis de algunos aspectos donde la información es completa se toma la totalidad de informales (1.029 cuenta propia y 330 patronos).

### 2. *Distribución y peso sectorial*

Según el cuadro 1, tres grandes sectores absorben el 83.5 por ciento de todas las empresas informales: industria, comercio y servicios. Definitivamente, la rama donde se concentran las actividades informales son comercio con el 45.3 por ciento, servicios con el 20 por ciento e industria con el 18.2 por ciento. Las actividades de transporte (2 por ciento) y en especial de servicios financieros (0.8 por ciento), por su naturaleza, el monto de inversión y la forma de organización de la empresa no se identifican con la informalidad. Por el carácter urbano de la muestra, la actividad de minas y canteras contribuye apenas con 0.2

por ciento, aunque en la realidad, otros estudios realizados en Colombia sobre el sector informal, muestran alta concentración de minería de subsistencia y de las empresas mineras de propiedad individual.

La distribución entre los trabajadores por cuenta propia y los patronos, muestra que los primeros contribuyen con el 78.4 por ciento del total de las empresas informales y los segundos con el 21.6 por ciento.

**Cuadro 1:** Distribución de los establecimientos informales de la muestra por rama de actividad y tipo de empresa

Rama de actividad	Patronos con asalariados											
	Total*		Cuenta Propia		Total		Un		2 a 5		6 y más	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Minas	2	0.2	0	0.0	2	0.7	1	0.8	1	0.7	0	0.0
Industria	237	18.2	166	16.3	71	25.3	31	23.5	38	27.3	2	20.0
Construcción	177	13.6	117	11.5	60	21.4	21	15.9	37	26.6	2	20.0
Comercio	589	45.3	487	47.7	102	36.3	52	39.4	44	31.7	6	60.0
Transporte	26	2.0	23	2.3	3	1.1	2	1.5	1	0.7	0	0.0
Financieros	10	0.8	6	0.6	4	1.4	2	1.5	2	1.4	0	0.0
Servicios	260	20.0	221	21.7	39	13.9	23	17.4	16	11.5	0	0.0
<b>Total</b>	<b>1301</b>	<b>100.0</b>	<b>1020</b>	<b>100.0</b>	<b>281</b>	<b>100.0</b>	<b>132</b>	<b>100.0</b>	<b>139</b>	<b>100.0</b>	<b>10</b>	<b>100.0</b>
<b>Porcentaje fila</b>		<b>100.0</b>		<b>78.4</b>		<b>21.6</b>		<b>10.1</b>		<b>10.7</b>		<b>0.8</b>

\* Incluye cuenta propia y patronos. Fuente: DANE, encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995.

Las actividades informales de los *cuenta propia* que presentaron mayor frecuencia, y que corresponden a la imagen del sector informal, lo constituyen en su mayoría pequeños comerciantes (47.7 por ciento) y trabajadores que prestan algún tipo de servicio (21.7 por ciento). El peso de la industria y de la construcción en esta categoría de informales es bastante menor: 16.3 por ciento y 11.5 por ciento respectivamente (ver cuadro 2).

Para las **empresas informales con asalariados**, el comercio constituye la principal actividad (36.3 por ciento). Sin embargo, la importancia relativa de la industria y la construcción aumentan alcanzando el 25.3 y 21.4 por ciento respectivamente. La rama de servicios presenta una importancia relativamente menor en las empresas informales con asalariados (13.9 por ciento), mientras que en los informales por cuenta propia y el total informal esta actividad tiene mayor peso.

El estudio para **el total de los negocios informales** refleja que las actividades informales más típicas en la industria son: elaboración de prendas de vestir, realizada en pequeños talleres (sastres y modistas) con 4.5 por ciento sobre el total de empresas informales; luego sigue elaboración de alimentos en condiciones caseras con 3.1 por ciento. Estas dos actividades absorben cerca de la mitad de los negocios informales en la industria, o sea 98 de 237 empresas (ver cuadro 2).

Dentro del comercio, el subgrupo de actividad más importante es **el comercio al por menor** (34.7 por ciento) que en su mayoría son vendedores ambulantes o pequeños propietarios de las tiendas de barrio. La hotelería y restaurantes contribuyen con el 4.2 por ciento, ocupando el segundo lugar. En este caso, pesan más los restaurantes que, con frecuencia, funcionan en un sitio adaptado en la misma vivienda del propietario.

En la rama de servicios el 7.9 por ciento corresponde a otros servicios tales como peluquerías, servicios de lavanderías, reparaciones efectuadas en pequeños talleres o a domicilio.

En los **negocios por cuenta propia y empresas con asalariados**, se observa casi la misma tendencia en cuanto al peso relativo de algunas actividades: el comercio al por menor (23.2 por ciento), otros servicios (incluyendo servicios personales 4.9 por ciento), otras actividades empresariales (3.1 por ciento) y fabricación de prendas de vestir (2.7 por ciento) para los trabajadores por cuenta propia. En las empresas con asalariados la importancia relativa de la manufactura aumenta: elaboración de alimentos 2.6 por ciento,

Cuadro 2 :Distribución sectorial de las empresas informales (a dos dígitos) por rama de actividad y según tipo de establecimiento.

Rama de actividad	Patrones con Asalariados											
	Total*		Cuenta Propia		Total		Un		2 a 5		6 y más	
	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
<b>Minas</b>	2	0.2	0	0.0	2	0.7	1	0.8	1	0.7	0	0.0
<b>Industria</b>	237	18.2	166	16.3	71	25.3	31	23.5	38	27.3	2	20.0
Elaboración de alimentos	40	3.1	27	2.6	13	4.6	7	5.3	6	4.3	0	0.0
Fabricación prendas de vestir	58	4.5	48	4.7	10	3.6	5	3.8	4	2.9	1	10.0
Fabricación de muebles	11	0.8	0	0.0	11	3.9	6	4.5	4	2.9	1	10.0
Curtidos de cuero	7	0.5	0	0.0	7	2.5	4	3.0	3	2.2	0	0.0
Transformación madera y corcho	3	0.2	0	0.0	3	1.1	0	0.0	3	2.2	0	0.0
Fabricación productos de metal	3	0.2	0	0.0	3	1.1	0	0.0	3	2.2	0	0.0
Edición e impresión	2	0.2	2	0.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Otras actividades industriales	113	8.7	89	8.7	24	8.5	9	6.8	15	10.8	0	0.0
<b>Construcción</b>	177	13.6	117	11.5	60	21.4	21	15.9	37	26.6	2	20.0
<b>Comercio</b>	589	45.3	487	47.7	102	36.3	52	39.4	44	31.7	6	60.0
Comercio al por mayor	4	0.3	0	0.0	4	1.4	3	2.3	1	0.7	0	0.0
Comercio al por menor	452	34.7	406	39.8	46	16.4	29	22.0	16	11.5	1	10.0
Comercio/Mantenimiento vehículos	51	3.9	29	2.8	22	7.8	10	7.6	11	7.9	1	10.0
Hoteles y restaurantes	54	4.2	27	2.6	27	9.6	10	7.6	14	10.1	3	30.0
Otras actividades comerciales	28	2.2	25	2.5	3	1.1	0	0.0	2	1.4	1	10.0
<b>Transporte</b>												
<b>Transporte vía terrestre</b>	26	2.0	23	2.3	3	1.1	2	1.5	1	0.7	0	0.0
<b>Financieros</b>	10	0.8	6	0.6	4	1.4	2	1.5	2	1.4	0	0.0
<b>Servicios</b>	260	20.0	221	21.7	39	13.9	23	17.4	16	11.5	0	0.0
Servicios social y de salud	29	2.2	23	2.3	6	2.1	6	4.5	0	0.0	0	0.0
Otras actividades empresariales	67	5.1	55	5.4	12	4.3	8	6.1	4	2.9	0	0.0
Hogar privado para servicio doméstico	61	4.7	57	5.6	4	1.4	3	2.3	1	0.7	0	0.0
Otros servicios	103	7.9	86	8.4	17	6.0	6	4.5	11	7.9	0	0.0
<b>Total</b>	1301	100.0	1020	100.0	281	100.0	132	100.0	139	100.0	10	100.0

\* Incluye cuenta propia y patronos. Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995

fabricación de muebles 2.2 por ciento, confecciones 2 por ciento y curtidos de cuero 1.4 por ciento. Esto se debe a que las empresas con asalariados poseen mejor organización, recursos y dotación para las actividades manufactureras.

Según el grado de informalidad, las empresas de este sector presentan características bastante heterogéneas: de 1.359, 833 (61,3 por ciento) no cumplen con ninguno de los requisitos legales (impuestos, seguridad social, registro mercantil o contabilidad). Las que cumplen con *un solo* vínculo se distribuyen así: 57 empresas pagan impuestos, 145 están afiliadas al Sistema de Seguridad Social (ISS), sólo 3 tienen registro mercantil, y 198 llevan contabilidad (aunque no completa).

El número de negocios que tienen al mismo tiempo *dos vínculos*, es reducido: 19 están afiliadas a la Seguridad Social y pagan impuestos, 23 llevan contabilidad y pagan impuestos, 45 llevan contabilidad y se afilian a la Seguridad Social y apenas una empresa está registrada en la Cámara de Comercio y paga impuestos. En conjunto, las empresas informales que cumplen dos requisitos representan el 6,7 por ciento.

Las empresas con *3 vínculos* representan una parte insignificante dentro del conjunto (1,8 por ciento): 5 con registro/ISS/impuestos; 14 con contabilidad/impuestos/ISS; 5 con contabilidad/registo mercantil/impuestos y una con contabilidad, registro/ISS. Apenas 7 empresas de 1.359 (el 0,5 por ciento) tienen los cuatro vínculos al mismo tiempo.

Estas cifras confirman la hipótesis de que el sector informal actúa en la mayoría de los casos al margen del sistema institucional y sus regulaciones legales vigentes, debido a los costos de tiempo y monetarios bastante elevados que implica efectuar los trámites. Las empresas de los niveles 4 y 5, por sus características, se acercan más al sector formal (pero son informales por ser empresas de los hogares no constituidas en sociedad).

### 3. Características de las empresas informales de los trabajadores por cuenta propia

Las empresas de propiedad individual de los trabajadores por cuenta propia (no constituidas en sociedad) por forma de organización son de dos tipos: persona natural (990 trabajadores) y sociedad de hecho (30).

**Distribución por sexo y edad.** Debido a que el 75,8 por ciento de los «negocios» informales son trabajadores por cuenta propia sin emplear trabajo asalariado, estas empresas reflejan mejor las características propias de la informalidad. La clasificación por sexo corresponde en 58,5 por ciento a los trabajadores por cuenta propia hombres y a 41,5 por ciento mujeres.

La distribución de los hombres por cuenta propia por edad es la siguiente: 31 por ciento corresponde a hombres entre 30 y 39 años; 25 por ciento entre 40 y 49 años; 32 por ciento más de 50 y 12 por ciento a menores de 29 años. La distribución de las mujeres/cuenta propia por edad sigue la misma tendencia: 34 por ciento tienen entre 30 y 39 años, 28 por ciento están entre 40 y 49 años, las mujeres mayores de 50 representan el 24 por ciento, y las mujeres menores de 30 años contribuyen con el 14 por ciento.

#### Grado de informalidad

La mayor parte de los trabajadores por cuenta propia corresponden a las empresas típicamente informales: 705 de las 1.020 pertenecen al nivel 1 de informalidad y 251 (25 por ciento) cumplen con uno de los requisitos legales. Entre estos últimos, 107 trabajadores /cuenta propia están afiliados a la seguridad social, 96 llevan alguna contabilidad y 47 pagan impuestos. Las empresas de trabajadores por cuenta propia de los niveles 1 y 2 representan en conjunto el 93,7 por ciento de todos los «cuenta propia».

**Cuadro 3:** Distribución de los trabajadores por cuenta propia, según grado de informalidad

Nivel de informalidad	Número de empresas	Participación (%)
Nivel 1	705	69.1
Nivel 2	251	24.6
Nivel 3	53	5.2
Nivel 4	10	1.0
Nivel 5	1	0.1
Total trabajadores/cuenta propia	1.020	100.0

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995, Cuadro No. 2 Anexo cuadros tabulados.

*Volumen de ventas mensuales y valor de los activos*

La distribución de las empresas de los cuenta propia según el **volumen de las ventas** durante el período de actividad normal permite clasificar en: negocios con actividad precaria (volumen de ventas menor a \$100.000, y entre \$100.000 y \$300.000); negocios con volumen de ventas mediano (entre \$300.000 y hasta \$1.000.000), y negocios con volumen relativamente más grande (superior a \$1.000.000).

Según el cuadro 4, en el primer grupo están el 40 por ciento de los informales por cuenta propia, el segundo está representado por el 32 por ciento de las empresas, y el tercer grupo representa solamente el 12 por ciento de este estrato. No contestaron el 16,4 por ciento de los establecimientos por cuenta propia. Esto sugiere que una de las características de los negocios informales de trabajadores por cuenta propia es la pequeña escala de producción y ventas, e ingresos precarios como resultado de pocas posibilidades de crédito y de inversión.

Sin embargo, las ventas de los trabajadores por cuenta propia son muy susceptibles a las fluctuaciones de la demanda durante un año: en períodos de actividad baja, 217 empresas declararon sus ventas en el nivel por debajo de \$100.000 pesos mensuales, el número de las empresas con el promedio de las ventas entre \$500.000 y \$1.000.000 desciende a 69, y solamente 41 empresas de las 119 logran mantener sus ventas al nivel superior de un millón.

**Cuadro 4:** Distribución de empresas informales de los trabajadores por cuenta propia, según promedio de ventas mensuales (Pesos corrientes de 1995)

Promedio ventas mensuales	Número de empresas	Participación (%)
No sabe/no informa	167	16.4
Menos de 100.000	134	13.1
100.000 a menos de 300.000	277	27.2
300.000 a menos de 500.000	194	19.0
500.000 a menos de 1.000.000	129	12.6
1.000.000 y más	119	11.7
<b>Total trabajadores/cuenta propia</b>	<b>1020</b>	<b>100.0</b>

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995, Cuadro No. 7 Anexo

La distribución de los trabajadores por cuenta propia según **el valor de las herramientas, muebles y enseres** (véase cuadro 5) permite comprobar que se trata de «negocios» con nivel precario de tecnología: muy modesto capital, sin instalaciones, sin calificación laboral. Gran parte de estas empresas predominan en la actividad comercial, como las ventas callejeras de mercancías y servicios. Aun cuando estas empresas funcionan en un sitio fijo, por lo general, no poseen un local destinado exclusivamente a sus actividades productivas, sino aprovechan una parte de la vivienda.

Más de la mitad de los trabajadores por cuenta propia no conocen el valor actual de las herramientas que poseen (57 por ciento). Ello se explica en la medida que únicamente 136 de ellos llevan contabilidad (13 por ciento). Entre el 43 por ciento de las empresas que contestaron a la pregunta, apenas 4 por ciento de ellas posee herramientas por un valor superior a \$1.000.000 y el resto (39 por ciento) tienen las herramientas escasas con valor inferior a un millón.

La misma situación se presenta en cuanto a muebles y enseres: el 63 por ciento de los negocios no conocen el valor de este activo. También existe correlación alta entre falta de conocimiento de este rubro y ausencia de contabilidad en la empresa. El 32 por ciento entre 1.020 negocios poseen este activo por un valor inferior a \$1.000.000.

**Cuadro 5:** Distribución de empresas informales de los trabajadores por cuenta propia por valor actual de herramientas. (Pesos corrientes de 1995)

Valor actual de las herramientas	Número de empresas	Participación (%)
No sabe/no informa	577	56.6
Menos de 50.000	125	12.3
50.000 a menos de 100.000	56	5.5
100.000 a menos de 300.000	132	12.9
300.000 a menos de 500.000	38	3.7
500.000 a menos de 1.000.000	52	5.1
1.000.000 y más	40	4.1
<b>Total trabajadores/cuenta propia</b>	<b>1020</b>	<b>100.0</b>

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995, Cuadro No. 9 Anexo.

#### *Localización de las actividades*

Los trabajadores por cuenta propia, aunque poseen un capital bastante escaso, con frecuencia realizan sus actividades de forma ambulante o semiambulante, lo que significa que casi no existen las barreras de capital para este tipo de negocios. De los 990 cuenta propia identificados como «*persona natural*», 23,5 por ciento trabajan en la vivienda de clientes (son en su mayoría dedicados a los servicios o la construcción). El 16,4 por ciento realiza sus labores sin estructura especial, 3,5 por ciento en vehículo, 8,4 por ciento en un puesto móvil, y 2,3 por ciento puerta a puerta. En cambio, 23 por ciento trabajan en estructura especial, 14,6 por ciento en local fijo y casi el 3 por ciento en kiosco (ubicado en la calle o en la plaza).

Todos los cuenta propia (tanto persona natural como sociedad de hecho) se pueden clasificar en tres grupos de acuerdo con la forma como realiza su trabajo y su grado de sedentariedad: ambulantes, semiambulantes y con puesto fijo.

En el primer grupo están los que trabajan en puesto móvil, puerta a puerta y en vehículo. Al segundo grupo corresponden los trabajadores a domicilio (vivienda de clientes), sin estructura especial, en kiosco y en sitio de construcción. Los trabajadores que tienen un sitio de trabajo fijo se ubican en una estructura especial o en un local fijo.<sup>2</sup>

Los ambulantes representan casi el 15 por ciento entre los cuenta propia, los semiambulantes el 47 por ciento, y los que poseen local fijo son 37 por ciento de ellos. Estas cifras confirman la hipótesis de que la mayoría de los pequeños negocios informales poseen patrimonio escaso y operan en condiciones físicas muy precarias.

#### *4. Empresas informales de los empleadores con un asalariado*

El análisis de esta sección corresponde a 132 empresas informales de los patronos que emplean un **asalariado** de manera permanente, o sea al 10 por ciento de todos los negocios informales que fueron encuestados<sup>3</sup>.

#### *Grado de informalidad*

Según los datos del cuadro 6, el 53 por ciento (70 empresas) son completamente informales y pertenecen al nivel 1 de informalidad por no cumplir con ninguno de los requerimientos legales. El 28,8 por ciento de las empresas corresponden al nivel 2: entre las 38 que se clasifican en este nivel (16 están afiliadas a la Seguridad Social, 15 llevan contabilidad y pagan impuestos). Estas cifras sugieren que las empresas informales están dispuestas a cumplir con algunos requisitos legales que les procuren tranquilidad para operar y no impliquen costos elevados.

<sup>2</sup> Con frecuencia en el sector informal se utiliza una parte de la vivienda para las actividades productivas. Sin embargo, en esta pregunta no se especificó tal posibilidad.

<sup>3</sup> De las 136 empresas con un asalariado se analizan 132, puesto que 4 terminaron la entrevista sin contestar a todo el cuestionario.

Los casos de los negocios que corresponden a los niveles 4 o 5 de informalidad son escasos (7 casos o 5 por ciento) y no se incluyen en el análisis por no ser representativos dentro de la encuesta (una sola empresa de un patrón con un asalariado pertenece al nivel 5).

**Cuadro 6:** Distribución de los patronos con un asalariado por grado de informalidad

Nivel de informalidad	Número de empresas	Participación (%)
Nivel 1	70	53.0
Nivel 2	38	28.8
Nivel 3	17	12.9
Nivel 4	6	4.5
Nivel 5	1	0.8
<b>Total patronos con un asalariado</b>	<b>132</b>	<b>100.0</b>

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995, cuadro No 30 Anexo

El peso sectorial de las actividades informales de las empresas con un asalariado en Bogotá se concentra en tres sectores: comercio (39 por ciento), servicios (17 por ciento) e industria (23.5 por ciento). La construcción aporta el 16 por ciento.

El peso de agricultura, minas y canteras es prácticamente despreciable. La participación de comunicaciones y de actividad financiera es muy pequeña debido a que éstas son incompatibles (por su naturaleza, escala y tecnología) con las pequeñas empresas no constituidas en sociedad.

#### *Volumen de ventas y valor de los activos*

La proporción de las empresas con un asalariado que tienen el **volumen de las ventas** por encima de \$1.000.000 es bastante elevada en comparación con los trabajadores por cuenta propia: 57 empresas de las 132 (42 por ciento). La tendencia entre la proporción creciente del número de las empresas y el volumen de las ventas es claramente verificable: 18 por ciento de las empresas tienen ventas entre \$500.000 y \$1.000.000, 16 por ciento venden menos de \$300.000 al mes y 4 por ciento tienen ventas mensuales por debajo de \$100.000. Apenas 10 por ciento de los negocios no saben el valor de sus ventas.

Sólo el 28 por ciento de las empresas llevan contabilidad y esto explica por qué la mayoría (56 por ciento) no conoce el valor de las ventas durante la época de actividad alta.

Los datos acerca del **valor de las herramientas, muebles y enseres** (véase cuadros 7 y 8) muestran que 37 por ciento de las empresas no conocen el valor de las herramientas, y el 35 por ciento el de muebles y enseres. En cuanto a las que respondieron a la pregunta, la mayor parte de las empresas se sitúa en el rango entre \$100.000 y \$300.000 del valor de los activos; 19 por ciento herramientas y 16 por ciento muebles y enseres (cuadro 8). La proporción de las empresas que poseen estos activos por el valor superior a \$1.000.000 constituye 12 por ciento y 20 por ciento respectivamente. Para los negocios informales con un asalariado prácticamente todavía no existen las barreras de entrada por concepto de capital.

#### 5. *Empresas informales de empleadores con 2 a 5 asalariados*

En la encuesta aparecen 162 empresas de este tamaño (23 de ellas no informaron la actividad económica), lo que corresponde al 12 por ciento de los negocios encuestados. Entre éstas, el 35 por ciento son completamente informales, 43 por ciento cumplen con algún requisito legal, y el 41 por ciento del total llevan contabilidad. Este último hecho se relaciona con el número de empleados en la empresa. Entre los 162 titulares, 84 por ciento son hombres y 26 por ciento mujeres. Además, 43 empresas (el 27 por ciento) están afiliadas al Sistema de Seguridad Social.

La distribución por ramas de actividad corresponde al 25 por ciento de los negocios en la industria, 23 por ciento construcción, 31 por ciento comercio y 14 por ciento servicios.

La participación de las empresas en el valor de las ventas muestra que, aunque 43 de ellas no conocen o no informan sobre este dato, el 39 por ciento tienen ventas por un valor superior a \$1.000.000 en períodos de actividad normal.

**Cuadro 7:** Distribución de las empresas informales de los patronos con un asalariado según el valor actual de herramientas, muebles y enseres (Pesos corrientes de 1995)

Valor actual de herramientas, muebles y enseres	Número de empresas por el valor de herramientas	Número de empresas por el valor de muebles y enseres
No sabe/no informa	49	46
Menos de 50.000	8	5
50.000 a menos de 100.000	11	16
100.000 a menos de 300.000	25	21
300.000 a menos de 500.000	11	10
500.000 a menos de 1.000.000	12	8
1.000.000 y más	16	26
<b>Total empresas con un asalariado</b>	<b>132</b>	<b>132</b>

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995, cuadros 28 y 101. Anexo

**Cuadro 8:** Distribución relativa de las empresas con un asalariado según el valor actual de herramientas, muebles y enseres

Valor actual de herramientas, muebles y enseres	Número de empresas por el valor de herramientas	Porcentajes de empresas por el valor de muebles y enseres
No sabe/no informa	37	35
Menos de 50.000	6	4
50.000 a menos de 100.000	8	12
100.000 a menos de 300.000	19	16
300.000 a menos de 500.000	8	8
500.000 a menos de 1.000.000	9	6
1.000.000 y más	12	20
<b>Total empresas con un asalariado</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995, Cuadro No.6 Anexo

#### 6. Empresas informales de los empleadores con 6 y más asalariados

Son 32 empresas (2,3 por ciento), de las cuales únicamente 10 informaron su actividad económica. De estas 32, el 81 por ciento de sus titulares son hombres y el 19 por ciento mujeres. La mayoría de las empresas llevan alguna contabilidad (son 27), lo que parece lógico para los negocios con varios asalariados. Sin embargo, en este grupo solamente 9 por ciento de ellos (3 empresas) están afiliados a la seguridad social.

A la pregunta sobre el valor de herramientas, muebles y enseres los 29 patronos no contestaron. Esto impidió establecer la clasificación de las empresas por el valor de los activos.

### III. ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES

#### 1. El grado de informalidad y afiliación a la seguridad social

El grado de informalidad se define como el vínculo que existe o no entre el negocio y alguna de las reglamentaciones legales establecidas por los poderes públicos para las empresas: afiliación al Sistema de Seguridad Social, el pago de impuestos, registro mercantil expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá y registros contables de la empresa. Las empresas informales fueron clasificadas en la primera sección de este estudio en 5 niveles, según cumplan con alguno o algunos de los criterios mencionados simultáneamente.

Según el cuadro 9, el grado de informalidad de los negocios informales disminuye con el tamaño de la empresa: en el nivel 1 (ningún vínculo legal) está el 68 por ciento de los cuenta propia, 51 por ciento patrón

Cuadro 9: Distribución de las empresas informales según tipo de empresa y el grado de informalidad

Grado de Informalidad	Cuenta propia		Patronos								Total empresas informales	
			1 asalar.		2 a 5 asalar.		6 y más asalar.		Total			
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Nivel 1	705	68.5	70	51.5	57	35.2	1	3.1	128	38.8	833	61.3
Nivel 2	260	25.3	42	30.9	70	43.2	31	96.9	143	43.3	403	29.7
Nivel 3	53	5.2	17	12.5	21	13.0		0.0	38	11.5	91	6.7
Nivel 4	10	1.0	6	4.4	9	5.6		0.0	15	4.5	25	1.8
Nivel 5	1	0.1	1	0.7	5	3.1		0.0	6	1.8	7	0.5
<b>Total empresas informales</b>	1029	100.0	136	100.0	162	100.0	32	100.0	330	100.0	1359	100.0
<b>Porcentaje de fila</b>		75.7		10.0		11.9		2.4		24.3		100.0

con un asalariado, 35 por ciento patrón con 2 a 5 asalariados, 3 por ciento empresas con 6 o más asalariados. Esto quiere decir que, a mayor número de asalariados, mayor número de empresas tratan de observar las prescripciones establecidas para el funcionamiento.

Para el nivel 2 de informalidad (cumplimiento de uno de los requisitos institucionales) la tendencia es *contraria a la descrita arriba*: en la medida que aumenta el tamaño de la empresa, aumenta el porcentaje de los negocios de este nivel; 25 por ciento para los cuenta propia, 31 por ciento patrón con un asalariado, 43 por ciento patrón con 2 a 5 asalariados, 97 por ciento con 6 o más asalariados. La explicación lógica es que las empresas más grandes comienzan a organizarse mejor en el aspecto institucional y a establecer relaciones laborales un poco más claras.

La misma tendencia se manifiesta en los niveles 3, 4 y 5 de informalidad: a mayor número de asalariados mayor es la participación de los negocios que cumplen con los requisitos legales.

La afiliación a la seguridad social se analiza en este trabajo como uno de los aspectos del grado de informalidad (véase el cuadro 10). Son 236 empresas afiliadas al Sistema de Seguridad Social del total de las 1359, lo que representa el 17,5 por ciento. Las afiliadas solamente a la Seguridad Social representan el 36 por ciento, las que están afiliadas y además cumplen otro requisito son 70 por ciento, las afiliadas al ISS y que cumplen otros dos requisitos representan el 80 por ciento. (Las cifras referentes a las empresas del nivel 5 de informalidad no son muy representativas, por incluir apenas 7 empresas).

Cuadro 10: Distribución de las empresas informales afiliadas a la Seguridad Social, según tipo de empresa

Grado de Informalidad	Cuenta propia		Patronos								Total empresas informales	
			1 asalar.		2 a 5 asalar.		6 y más asalar.		Total			
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Nivel 2	107	71.3	16	45.7	19	39.6	3	100.0	38	44.2	145	61.4
Nivel 3	35	23.3	12	34.3	17	35.4	0	0.0	29	33.7	64	27.1
Nivel 4	7	4.7	6	17.1	7	14.6	0	0.0	13	15.1	20	8.5
Nivel 5	1	0.7	1	2.9	5	10.4	0	0.0	6	7.0	7	3.0
<b>Total empresas afiliadas</b>	150	100.0	35	100.0	48	100.0	3	100.0	86	100.0	236	100.0
<b>Porcentaje sobre total empresas informales</b>		63.6		14.8		20.3		1.3		36.4		100.0

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995.

La distribución por el tipo y tamaño de las empresas es la siguiente: los *cuenta propia* afiliados a la seguridad social en el total de las empresas de este grupo representan el 14,8 por ciento; patrón con un asalariado el 25,7 por ciento; las empresas afiliadas con 2 a 5 asalariados representan el 29,6 por ciento, y 9,4 por ciento de las empresas con más de 6 asalariados.

Comparando las empresas afiliadas del nivel 2 con las del nivel 3 por el tipo y tamaño, se observa que con el aumento del tamaño disminuye el número de ellas (41, 38, 27 y 10 por ciento respectivamente). Al contrario, las empresas del nivel 3 (afiliadas a la seguridad social que cumplen al mismo tiempo algún otro requisito legal) aumentan su peso relativo entre los negocios informales dado que aumenta su tamaño (66, 71 y 81 por ciento respectivamente)<sup>4</sup>.

## 2. Registro mercantil

Uno de los aspectos institucionales de la informalidad lo constituye la falta del registro mercantil, usualmente expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá. Según los datos del cuadro 11, la carencia de registro representa una de las características más notorias y comunes a las empresas informales: apenas 26 empresas de 1.359 (1,9 por ciento) poseen registro mercantil. De ellas 5 empresas junto con el registro llevan contabilidad y pagan impuestos, 5 pagan impuestos y están afiliadas a la seguridad social, 3 llevan contabilidad aparte del registro y 7 cumplen con todos los requisitos institucionales.

Los trabajadores por cuenta propia acusan una ausencia casi completa del registro (12 trabajadores entre los 1.020), lo que sugiere que la empresa no constituida en sociedad por su naturaleza no requiere de la afiliación a la Cámara de Comercio, o que, en todo caso, el incumplimiento de este requisito no impide su funcionamiento.

**Cuadro 11:** Distribución de las empresas informales según su inscripción al registro mercantil y otros criterios de informalidad.

Grado de Informalidad	Total empresas informales*		Cuenta propia		Patronos con asalariados							
					Total		un		2 a 5 asalar.		6 y más asalar.	
					Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Registro mercantil	3	11.5	1	8.3	2	14.3	0	0.0	1	10.0	1	100.0
Registro /contabilidad /impuestos	5	19.2	3	25.0	2	14.3	0	0.0	2	20.0	0	0.0
Registro /seguridad social/impuestos	5	19.2	4	33.3	1	7.1	1	33.3	0	0.0	0	0.0
Contabilidad y registro	3	11.5	3	25.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Registro /impuestos	1	3.8	0	0.0	1	7.1	1	33.3	0	0.0	0	0.0
Cotabilidad /registro /seguridad social	2	7.7	0	0.0	2	14.3	0	0.0	2	20.0	0	0.0
Registro /seguridad social contabilidad /impuestos	7	26.9	1	8.3	6	42.9	1	33.3	5	50.0	0	0.0
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100.0</b>	<b>12</b>	<b>100.0</b>	<b>14</b>	<b>100.0</b>	<b>3</b>	<b>100.0</b>	<b>10</b>	<b>100.0</b>	<b>1</b>	<b>100.0</b>

\* Incluye cuenta propia y patronos

<sup>4</sup> No hay datos para las empresas con 6 y más asalariados.

### 3. Contabilidad en las empresas informales

El análisis del aspecto contable muestra que la carencia de contabilidad detallada es una de las manifestaciones de la empresa informal. Entre 1.334 respuestas obtenidas 1.088 empresas no llevan ninguna contabilidad; 21 elaboran controles de órdenes o pedidos y 16 controles de ventas; 144 tienen control de ventas y compras, y solamente 65 tienen libros de contabilidad. Este aspecto acentúa el carácter espontáneo, en el sentido de una organización no sistemática y no oficial de la actividad informal.

Debido a que la **contabilidad completa** constituye uno de los criterios para discriminar la empresa informal de la formal, la encuesta revela la debilidad de otros aspectos complementarios: ausencia de control de órdenes y de ventas, además el control de ventas y compras no es un factor suficiente para la declaración de renta. Aun así, el 81,6 por ciento de las empresas confirmaron no llevar ninguna contabilidad.

### 4. Acceso al crédito

El cuadro 12 muestra el acceso al crédito, institucional o no, y la utilización de los créditos obtenidos por las empresas informales según tipo de la empresa. De los 1359 negocios de la encuesta, 213 únicamente obtuvieron alguna vez un crédito (15,7 por ciento). El peso de los trabajadores por cuenta propia entre el total de las empresas informales con crédito es de 81,7 por ciento, lo que corresponde a una concentración mayor de los créditos en este tipo de empresas (de todos los negocios informales el 75,8 por ciento son los cuenta propia).

El 37,1 por ciento de los créditos se utilizan para comprar materia prima, materiales para la producción o las mercancías para la venta; el 14,6 por ciento se utilizan para atender las necesidades familiares y el 13,6 por ciento para pagar las deudas del negocio. Solamente una pequeña parte se utiliza para compra o reparación del local o maquinaria (14 por ciento).

La información disponible acerca de la procedencia de los créditos para los negocios informales permite afirmar que gran parte de los créditos (38 por ciento) son otorgados por los bancos y corporaciones financieras; el 26 por ciento provienen de las cooperativas financieras. En orden de importancia les sigue «pariente o amigo» (15 por ciento). Otras fuentes de financiamiento resultan poco significativas: fundación 9,3 por ciento; prestamista 4,7 por ciento; proveedor 1,7 por ciento. Sin embargo, estas cifras no significan que las empresas informales tengan suficiente acceso al sector financiero: la importancia relativa de los créditos otorgados no refleja la proporción entre el número de los créditos que solicitaron estas empresas, y los rechazados por los bancos o corporaciones.

**Cuadro 12:** Destino de los créditos obtenidos por los informales entrevistados según tipo de empresa

Grado de Informalidad	Total empresas informales*		Cuenta propia		Patronos con asalariados							
					Total		1		2 a 5		6 y más	
					Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Compra/reparación/remodelación local	15	7.0	13	7.5	2	5.1	7	14.0	10	15.4	0	0.0
Compra/reparación maquinaria	15	7.0	13	7.5	2	5.1	5	10.0	4	6.2	1	33.3
Compra/reparación vehículo	9	4.2	8	4.6	1	2.6	4	8.0	4	6.2	2	66.7
Compra/materia prima/material/mercancía	79	37.1	79	45.4	0	0.0	18	36.0	20	30.8	0	0.0
Pago trabajadores	1	0.5	0	0.0	1	2.6	0	0.0	1	1.5	0	0.0
Compra parte del negocio	8	3.8	6	3.4	2	5.1	1	2.0	2	3.1	0	0.0
Necesidades familiares	31	14.6	25	14.4	6	15.4	7	14.0	7	10.8	0	0.0
Pago deudas del negocio	29	13.6	16	9.2	13	33.3	5	10.0	8	12.3	0	0.0
Otras	26	12.2	14	8.0	12	30.8	3	6.0	9	13.8	0	0.0
<b>Total</b>	<b>213</b>	<b>100.0</b>	<b>174</b>	<b>100.0</b>	<b>39</b>	<b>100.0</b>	<b>50</b>	<b>100.0</b>	<b>65</b>	<b>100.0</b>	<b>3</b>	<b>100.0</b>

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995.

#### IV. CONDICIONES DE PRODUCCIÓN

##### 1. Las empresas informales y el valor de las ventas mensuales

Según el cuadro 13, con respecto al valor de las ventas, el rechazo de las empresas a esta pregunta de la entrevista fue de 18 por ciento; el mayor porcentaje está en el grupo de los empresarios con 6 o más asalariados (84 por ciento), le siguen los patronos con 2 a 5 asalariados (26,5 por ciento).

De los negocios que contestaron la pregunta sobre el volumen de las ventas, el 42 por ciento de las empresas con un asalariado tienen ventas mensuales superiores a \$1.000.000. De las empresas con 2 a 5 asalariados el 39 por ciento, tienen ventas del mismo nivel al igual que el 12 por ciento de los trabajadores por cuenta propia y 6 por ciento de los titulares de las empresas con 6 o más asalariados. Las ventas normales de la mayoría de los trabajadores por cuenta propia están en el nivel entre \$100.000 y \$300.000 (casi 27 por ciento de los negocios). En síntesis, las empresas informales registran el mayor volumen de las ventas entre los montos de 100.000 y 300.000 pesos (22,7 por ciento), y casi el 18 por ciento logran ventas superiores a un millón.

**Cuadro 13:** Distribución de las empresas informales según el valor de sus ventas mensuales

Promedio de ventas	Cuenta propia		Patronos								Total empresas informales*	
			1 asalar.		2 a 5 asalar.		6 y más asalar.		Total			
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
No sabe /no informa	167	16.4	9	6.8	43	26.5	27	84.4	79	24.2	246	18.3
menos de \$100.000	134	13.1	4	3.0	2	1.2		0.0	6	1.8	140	10.4
\$100.000 a menos de \$300.000	277	27.2	22	16.7	10	6.2		0.0	32	9.8	309	23.0
\$300.000 a menos de \$500.000	194	19.0	15	11.4	14	8.6	2	6.3	31	9.5	225	16.7
\$500.000 a menos de \$1.000.000	129	12.6	25	18.9	30	18.5	1	3.1	56	17.2	185	13.7
\$1.000.000 y más	119	11.7	57	43.2	63	38.9	2	6.3	122	37.4	241	17.9
<b>Total</b>	1020	100.0	132	100.0	162	100.0	32	100.0	326	100.0	1346	100.0
<b>Porcentaje fila</b>		75.8		9.8		12.0		2.4		24.2		100.0

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995

##### 2. Aspectos organizativos y administrativos

###### Origen de las empresas informales

El estudio del origen de la informalidad caracteriza al negocio informal como una opción de autoempleo frente a la falta de oportunidades de acceso al trabajo en una empresa moderna. La encuesta posee cifras que ilustran el origen de la empresa informal: es un negocio familiar creado casi siempre por el mismo encuestado (84,1 por ciento), con sus socios (8,7 por ciento), o en algunos casos por los familiares del titular de la empresa informal (4,2 por ciento).

Se trata de una solución de empleo de corta duración: el 73 por ciento de los negocios tienen menos de cinco años desde el momento de su creación.

###### Fuente de materias primas

Según el cuadro 14, los principales proveedores de materias primas y mercadería para los negocios informales son fábricas grandes que abastecen al 16,5 por ciento de los negocios, fábricas pequeñas (10,2

por ciento); almacenes grandes (22,8 por ciento) almacenes pequeños (26,8 por ciento) y los intermediarios (14,4 por ciento). La mitad de las empresas (casi 50 por ciento), compran sus materias primas en los almacenes grandes y pequeños; mientras que las fábricas venden solamente al 26,7 por ciento de los negocios. Se debe considerar que en esta pregunta el titular de la empresa podía contestar varias opciones a la vez.

El carácter del sector informal donde predominan pequeños negocios, trabajo por cuenta propia y las actividades comerciales, permite entender mejor sus relaciones con los proveedores. Una de las razones para tener los almacenes como principal fuente de materia prima y otros insumos comerciales se debe al tamaño relativamente pequeño de los pedidos de los negocios. Los pequeños empresarios y comerciantes (en especial estos últimos) tanto por capacidad financiera como por facilidad de las transacciones se abastecen en los almacenes, aunque esto signifique perder cierto margen de utilidad.

De otra parte, la importancia de otros proveedores de materias primas es casi marginal: cooperativas 1,5 por ciento; los clientes 5,6 por ciento; su propia empresa 0,7 por ciento. El caso de los clientes se refiere a algunas actividades informales a domicilio, como pequeñas reparaciones de vivienda o actividad de modistas que reciben la tela del cliente.

El análisis de las cifras por tipo de empresa informal presenta las mismas proporciones que para el total informal: almacenes grandes y pequeños proveen al 49 por ciento de los cuenta propia, al 48 por ciento de las empresas con un asalariado, al 52 por ciento de los negocios de 2 a 5 asalariados, y al 60 por ciento con 6 y más asalariados (aunque, como se precisó el grupo de las empresas con 6 asalariados no es representativo por el tamaño de la muestra).

**Cuadro 14:** Establecimiento en donde se proveen en materias primas y mercadería las empresas informales según tipo de empresa

Fuente de materias primas	Cuenta propia		Patronos con asalariados						Total respuestas	
			1 asalariado		2 a 5		6 y más			
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Fábricas grandes	170	16.0	29	19.3	28	17.9	1	14.3	228	16.5
Fábricas pequeñas	110	10.3	15	10.0	15	9.6	1	14.3	141	10.2
Almacenes grandes	240	22.5	29	19.3	43	27.6	2	28.6	314	22.8
Almacenes pequeños	285	26.8	43	28.7	38	24.4	3	42.9	369	26.8
Cooperativas	12	1.1	5	3.3	3	1.9	0	0.0	20	1.5
Intermediarios	169	15.9	19	12.7	10	6.4	0	0.0	198	14.4
Los clientes	61	5.7	6	4.0	10	6.4	0	0.0	77	5.6
Contratista	12	1.1	4	2.7	4	2.6	0	0.0	20	1.5
Gratis: recusos naturales	0	0.0	0	0.0	1	0.6	0	0.0	1	0.1
Su propia empresa	6	0.6	0	0.0	4	2.6	0	0.0	10	0.7
<b>Total</b>	<b>1065</b>	<b>100.0</b>	<b>150</b>	<b>100.0</b>	<b>156</b>	<b>100.0</b>	<b>7</b>	<b>100.0</b>	<b>1378</b>	<b>100.0</b>

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995

#### *Destino de la mercancía*

El cuadro 15 contiene información acerca del destino de la mercancía que venden los negocios informales. Se preguntó únicamente sobre el destino de la mercancía que los empresarios venden directamente, puesto que casi nunca conocen el destino de sus productos después de despacharlos.

La mayor parte (el 68,8 por ciento) de las empresas venden su producción directamente a las personas/hogares; el 7,6 por ciento venden a los comerciantes pequeños y el 4,8 por ciento a las fábricas/empresas pequeñas. Esto significa que, por su carácter, la producción artesanal y el pequeño comercio satisfacen las necesidades del consumo final de los hogares: tantopor la venta directa a los hogares como a los comerciantes pequeños.

En su mayoría se trata de servicios personales prestados directamente a los usuarios finales, o de bienes de consumo final vendidos por los pequeños comerciantes a las personas (misceláneos vendidos en las calles, productos de panadería y otros comestibles en las pequeñas tiendas; así como algunos servicios prestados en los talleres artesanales).

El carácter de la producción informal (discontinua, de calidad variable y escala muy reducida) explica por qué las ventas a las empresas/fábricas grandes, a las entidades públicas y las cadenas de almacenes representan muy poco para los negocios informales, respectivamente el 5,6, 2,2 y 1,9 por ciento. Efectivamente, las entidades públicas casi nunca son usuarias de las empresas informales: primero, por el tipo de la producción (servicios personales y otros similares) que ofrecen los negocios informales, y segundo, por la forma de licitación que excluye casi por completo a la persona natural de esta forma de contratos.

Por otra parte, las empresas, fábricas grandes, cadenas de almacenes requieren de productos tangibles, es decir, compran a las empresas informales manufactureras, mientras que las ventas de servicios por parte de los informales son menos frecuentes y, en muchos casos, no transables con empresas modernas.

En el caso de los trabajadores por cuenta propia esta característica se acentúa aún más: el 72 por ciento de ellos venden directamente a los hogares, el 7,6 por ciento a los comerciantes pequeños y el 4,3 por ciento a pequeñas empresas o fábricas.

Cuadro 15: Destino de la mercancía que vende directamente el establecimiento informal

Destino de mercancías	Cuenta propia		Patronos con asalariados						Total respuestas	
			1 asalariado		2 a 5		6 y más			
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Personas/hogares	854	72.0	99	60.7	98	55.7	4	50.0	1055	68.8
Empresas públicas / entidades del gobierno	22	1.9	6	3.7	5	2.8	0	0.0	33	2.2
Empresas /fábricas grandes	57	4.8	12	7.4	16	9.1	1	12.5	86	5.6
Cadenas /almacenes grandes	18	1.5	3	1.8	7	4.0	1	12.5	29	1.9
Intermediarios	32	2.7	6	3.7	6	3.4	1	12.5	45	2.9
Contratistas grandes	27	2.3	6	3.7	19	10.8	1	12.5	53	3.5
Fábricas /empresas pequeñas	51	4.3	14	8.6	8	4.5	0	0.0	73	4.8
Comerciantes pequeños	90	7.6	14	8.6	13	7.4	0	0.0	117	7.6
Cooperativas	7	0.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	0.5
Otros	28	2.4	3	1.8	4	2.3	0	0.0	35	2.3
<b>Total</b>	<b>1186</b>	<b>100.0</b>	<b>163</b>	<b>100.0</b>	<b>176</b>	<b>100.0</b>	<b>8</b>	<b>100.0</b>	<b>1533</b>	<b>100.0</b>

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995

### *Problemas de los negocios informales*

En el cuadro 16 se clasifican los problemas que experimentan los negocios informales en su desempeño diario: en primer lugar figuran los problemas financieros, como la obtención de los créditos (36,8 por ciento), en segundo lugar los empresarios sitúan las dificultades de comercialización y mercadeo de sus productos (29 por ciento) y, en tercer lugar, aparecen los problemas de local o sitio de trabajo (13,5 por ciento).

A la luz de estos datos debe pues considerarse la elaboración de las políticas encaminadas hacia el sector informal: se requiere más atención por parte de las entidades financieras y de crédito a los pequeños

negocios. Igualmente las entidades públicas, privadas y las ONG deben prestar mayor asesoría a los microempresarios en sus requerimientos para ampliar sus mercados y en la etapa de comercialización.

**Cuadro 16:** Problemas identificados por los negocios informales según tipo de empresa encuestada

Destino de mercancías	Cuenta propia		Patronos con asalariados						Total respuestas	
			1 asalariado		2 a 5		6 y más			
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Financieros	437	39.1	57	32.2	60	29.7	2	14.3	556	36.8
Local o sitio de trabajo	155	13.9	25	14.1	23	11.4	1	7.1	204	13.5
Comercialización y mercadeo	341	30.5	46	26.0	50	24.8	2	14.3	439	29.0
Organización gerencial o administrativa	72	6.4	14	7.9	33	16.3	4	28.6	123	8.1
Mano de obra	34	3.0	24	13.6	25	12.4	3	21.4	86	5.7
Controles/exigencias legales	80	7.1	11	6.2	11	5.4	2	14.3	104	6.9
<b>Total</b>	<b>1119</b>	<b>100.0</b>	<b>177</b>	<b>100.0</b>	<b>202</b>	<b>100.0</b>	<b>14</b>	<b>100.0</b>	<b>1512</b>	<b>100.0</b>

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995

## V. ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS NEGOCIOS INFORMALES

Esta sección presenta el análisis económico del sector informal: se analizan la producción bruta, el consumo intermedio, el valor agregado, la productividad del trabajo y el capital de las empresas informales. La medición de diversos aspectos de informalidad en términos económicos permite comprender mejor su aporte y significado: se trata de una economía de subsistencia, con bajo rendimiento y productividad del trabajo.

### 1. Producción bruta

#### *Actividad manufacturera*

El cuadro 17 muestra los datos de la producción de las empresas informales en la industria manufacturera: estos datos corresponden a 282 empresas con un total de 757 trabajadores.

La actividad «comida de restaurantes y cafetería» aparece con su producción en el grupo de empresas manufactureras, pues en la mayoría de los casos los pequeños empresarios elaboran los alimentos y al tiempo prestan el servicio en los restaurantes.

Además, muchos negocios informales se dedican a la vez a dos actividades, como manufactura y transporte, manufactura y comercio, construcción y transporte, manufactura y construcción. A veces las empresas informales realizan tres actividades, por ejemplo, el caso de manufactura, comercio y transporte. En particular, los trabajadores por cuenta propia se dedican a las actividades complementarias debido a la necesidad de generar ingreso para el grupo familiar. La economía informal en este sentido es una economía de rebusque y de sobrevivencia.

Las actividades más comunes del sector informal son: comidas de restaurante y cafetería (se trata de preparación de comidas) con el 19,6 por ciento sobre la producción manufacturera total; elaboración de muebles y accesorios (14,9 por ciento), prendas de vestir (13,5 por ciento), productos de panadería (8,3 por ciento), productos de cuero (11,5 por ciento) y elaboración de productos plásticos (6,3 por ciento). La actividad de modistería y costura se realiza con frecuencia dentro de la vivienda o a domicilio de los clientes,

Las preparaciones de comidas en restaurantes y panadería informales en Bogotá, por lo general, se efectúa en condiciones casi domésticas: se adapta una parte de la vivienda para un local y se contrata un panadero para elaborar el pan, mientras que el dueño del negocio o los miembros de su familia se encargan de atender a los clientes.

La mayor parte de la producción es destinada al mercado (98 por ciento), y apenas el 2 por ciento corresponde a producción de tipo no mercantil. Esta última consiste en producción para consumo propio (1,45 por ciento) y una parte muy pequeña se utiliza para trueque o remuneración en especie.

**Cuadro 17:** Producción mensual bruta de las empresas informales de industria (Miles de pesos corrientes de 1995)

Concepto	Producción total (1)		Producción para consumo propio	Producción otro destino (2)	Producción de mercado	Producción no mercantil (3)
	Valor	%	Valor			
Comidas de restaurante y cafetería	105.102	19,6	6.095	230	98.777	6.325
Productos de panadería	44.853	8,3	617	1.500	42.736	2.117
Productos lácteos	3.375	0,6	24	0	3.351	24
Envasado y conservación de frutas, legumbres	4.062	0,8	0	0	4.062	0
Productos alimenticios diversos	12.214	2,3	187	0	12.027	187
Prendas de vestir	72.423	13,5	354	306	71.763	660
Prendas de vestir mediante el corte y costura	3.468	0,6	0	0	3.468	0
Productos de cuero	62.228	11,6	150	0	62.078	150
Artículos confeccionados de materiales textiles	20.520	3,8	30	0	20.490	30
Productos de madera y de corcho	17.468	3,3	0	0	17.468	0
Muebles y accesorios	80.216	14,9	0	109	80.107	109
Imprentas, editoriales e industrias conexas	26.989	5,0	0	0	26.989	0
Productos de caucho	0	0,0	0	0	0	0
Productos plásticos	33.915	6,3	347	0	33.568	347
Productos químicos	150	0,0	5	0	145	5
Fabricación de vidrio y productos de vidrio	90	0,0	0	0	90	0
Productos de hierro, acero, aluminio, cobre, etc.	14.662	2,7	0	0	14.662	0
Elementos estructurales metálicos	8.890	1,7	0	0	8.890	0
Fabricación de material profesional y científico	8.786	1,6	0	0	8.786	0
Fabricación de joyas y artículos conexos	1.876	0,3	0	0	1.876	0
Industrias manufactureras diversas	16.107	3,0	0	0	16.107	0
Otros productos	11	0,0	0	0	11	0
<b>Total</b>	<b>537.405</b>	<b>100,0</b>	<b>7.809</b>	<b>2.145</b>	<b>527.451</b>	<b>9.954</b>

(1) Incluye producción de mercado y no mercantil. (2) Incluye producción para trueque o remuneración en especie. (3) Es producción consumida más otro destino. Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995

### Comercio

El cuadro 18 contiene los datos sobre el comercio informal correspondientes a 262 empresas. La mayor parte del valor de los productos comercializados por el sector informal lo constituyen alimentos diversos (47,1 por ciento). La forma típica de este comercio informal son las pequeñas tiendas de barrio. Funcionan en los locales de las viviendas, son atendidas por sus propietarios y sus familiares, y venden productos tales como gaseosas, galletas, conservas, mantecas, aceites, cigarrillos, dulces, verduras frescas, etc. Las jornadas son largas: de doce a dieciseis horas diarias.

Otros productos que son importantes en el valor agregado del comercio informal son los productos de panadería (8,4 por ciento), que se venden en establecimientos especializados o en las mismas tiendas de barrio; venta de comidas en restaurantes y cafeterías (6,7 por ciento); venta de productos frigoríficos (6,7 por ciento) que consiste en el expendio de carne en las "famas" de barrio, etc.

Vale la pena señalar que una parte de los productos es consumida por los mismos vendedores (10,3 por ciento) y el 89,7 por ciento se destina a la venta: esta forma de autoconsumo es común en el pequeño comercio.

**Cuadro 18:** Producción mensual bruta de las empresas informales de comercio (Miles de pesos corrientes de 1995)

Concepto	Valor total (1)		Valor de mercado	Valor de
	Valor	%	Valor	Valor
Comidas de restaurante y cafetería	11.254	6,7	10.003	1.251
Productos de panadería	14.207	8,4	13.011	1.196
Productos lácteos	7.808	4,6	6.509	1.299
Envasado y conservación de frutas, legumbres	10.609	6,3	10.032	577
Productos frigoríficos	11.408	6,7	11.072	336
Productos alimenticios diversos	79.692	47,1	70.890	8.802
Otros productos	1.122	0,7	1.075	47
Prendas de vestir	8.510	5,0	7.283	1.227
Productos de cuero	1.192	0,7	1.024	168
Artículos confeccionados de materiales textiles	461	0,3	320	141
Productos de papel	1.709	1,0	1.568	141
Imprentas, editoriales e industrias conexas	3.216	1,9	2.989	227
Productos químicos	9.341	5,5	8.550	791
Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana	326	0,2	320	6
Productos de hierro, acero, aluminio, cobre, etc.	282	0,2	275	7
Muebles y accesorios	1.344	0,8	1.280	64
Elementos estructurales metálicos	3.858	2,3	3.334	524
Fabricación de joyas y artículos conexos	2.790	1,6	2.208	582
Industria manufactureras diversas	11	0,0	6	5
Porcentaje por fila	100,0		89,7	10,3
<b>Total</b>	169.140	100,0	151.749	17.391

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995

### *Transporte y servicios*

Los datos del cuadro 19 se refieren a la producción bruta de 177 empresas informales del total de 296 registradas en transporte y servicios. El grupo más representativo por el valor de la producción lo constituye «otros servicios», con el 33,8 por ciento. Incluye pequeñas empresas de limpieza, peluquerías, estudios fotográficos.

El segundo grupo en importancia gracias al valor de la producción generada lo ocupa «otras actividades empresariales» con el 31,1 por ciento. Está representando en servicios de mecanografía, trabajos de computador, fotocopias, dibujantes, etc. Vienen luego los servicios financieros con el 11,2 por ciento que en Bogotá corresponden en su mayoría a las actividades de librecambistas, tanto en las oficinas como en las calles, y a las actividades de los intermediarios de seguros.

### *Producción bruta y consumo intermedio*

El cuadro 20 presenta los datos de producción en la industria manufacturera, comercio, transporte y servicios en forma conjunta y resumida, y corresponden a 821 empresas. En la industria manufacturera, el 34,3 por ciento de las empresas que suministraron datos sobre el valor de la producción, aportan el 61,3 por ciento de la producción, mientras que el 31,9 por ciento de los negocios en el comercio y el 33,7 por

ciento en transporte y servicios, participan en la producción bruta con el 19,3 por ciento y 19,5 por ciento respectivamente.

Estas cifras confirman que los negocios informales en el comercio son unidades de baja capacidad productiva y corresponden en gran parte a los vendedores ambulantes. En el transporte y los servicios, el aporte de los pequeños negocios también es muy limitado, puesto que generalmente se trata de los trabajos realizados por personal poco calificado y en situaciones precarias.

Sin embargo, la producción bruta per cápita tiene un comportamiento muy distinto: mientras en la industria manufacturera el valor del producto bruto per cápita es de 709,9 miles de pesos al mes, en el comercio es 1.271,7 miles de pesos y 1.835 miles de pesos, respectivamente en los servicios y transportes juntos.

**Cuadro 19:** Producción mensual bruta de servicios y transporte informales (Miles de pesos corrientes de 1995)

Rama de actividad	Valor total	Participación %
Transporte	14.448	8,5
Servicios financieros	19.200	11,2
Otros servicios	57.728	33,8
Otras actividades empresariales	53.160	31,1
Servicios sociales y de salud	17.545	10,3
Hogares privados con servicio doméstico	8.614	5,0
<b>Total</b>	<b>170.695</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro 20:** Producción mensual bruta total y per cápita del conjunto de establecimientos informales encuestados (Miles de pesos corrientes de 1995)

Rama de Actividad	Valor total	%	Número de empresas	%	Número de trabajadores	%	Valor prod. per cápita
Industria manufacturera	537.405	61,3	282	34,3	757	77,0	709,9
Comercio	169.140	19,3	262	31,9	133	13,5	1271,7
Transporte y servicios	170.695	19,5	277	33,7	93	9,5	1835,4
<b>Total informal</b>	<b>877.240</b>	<b>100,0</b>	<b>821</b>	<b>100,0</b>	<b>983</b>	<b>100,0</b>	<b>892,4</b>

Número de formularios que contestaron la pregunta acerca del valor de la producción  
Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1995

Estos datos hay que interpretarlos sin embargo con mucha cautela. El mismo trabajador por la necesidad de subsistir se ve obligado a dedicarse a dos actividades al mismo tiempo. Esto reduce el número de personas registradas en las actividades del comercio y servicios, puesto que no se puede registrar a la misma persona en dos actividades distintas. Ello precisamente podría explicar el valor de la producción por trabajador más alto en los sectores comercio, transporte y servicios.

En promedio, el valor de la producción bruta mensual en las actividades informales de la industria, comercio, transporte y servicios es de 892 miles de pesos per cápita (precios corrientes de 1995).

Los componentes del consumo intermedio de los negocios informales están representados en el cuadro 21. Los principales resultados según la participación a nivel de industria, comercio transporte y servicios son: arriendos (41,9 por ciento), combustible (14,1 por ciento), teléfono (10,1 por ciento), transporte de materia prima y mercancía (7,2 por ciento), luz (6,3 por ciento). Como era de esperarse, la participación de materiales, mantenimiento, seguros, administración, etc. en el consumo intermedio es pequeña.

Cuadro 21: Consumo intermedio mensual de los establecimientos informales encuestados (Miles de pesos corrientes de 1995)

Concepto	Industria manufacturera		Comercio		Transporte y servicios		TOTAL	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Luz	4.625	6,5	3.763	7,0	1.768	5,0	10.156	6,3
Agua/EDIS	3.174	4,5	2.983	5,5	1.389	3,9	7.546	4,7
Teléfono	6.698	9,4	6.417	11,9	3.093	8,7	16.208	10,1
Combustible	9.860	13,9	9.176	17,1	3.648	10,2	22.684	14,1
Arriendos	33.740	47,4	20.623	38,4	12.968	36,3	67.331	41,9
Mantenimiento/repación	1.489	2,1	1.006	1,9	3.474	9,7	5.969	3,7
Materiales	2.496	3,5	2.800	5,2	434	1,2	5.730	3,6
Compra de herramienta/repuestos	207	0,3	95	0,2	1.318	3,7	1.620	1,0
Transporte de mat.prima, mercancía, producto	4.589	6,5	4.647	8,6	2.244	6,3	11.480	7,2
Dotación	416	0,6	509	0,9	715	2,0	1.640	1,0
Seguros del negocio /seguro del vehículo	76	0,1	68	0,1	259	0,7	403	0,3
Pagos por servicios varios	1.462	2,1	90	0,2	975	2,7	2.527	1,6
Administración	627	0,9	249	0,5	652	1,8	1.528	1,0
Aportes al ISS en salud	755	1,1	521	1,0	1.479	4,1	2.755	1,7
Aportes al ISS en pensiones	354	0,5	131	0,2	946	2,7	1.431	0,9
Contribuciones al SENA	-	-	-	-	-	-	-	-
Contribuciones al ICBF	-	-	-	-	-	-	-	-
Licencias (de funcionamiento)	541	0,8	679	1,3	329	0,9	1.549	1,0
Porcentaje por fila sobre el total		44,3		33,5		22,2		100,0
<b>Total</b>	<b>71.109</b>	<b>100,0</b>	<b>53.757</b>	<b>100,0</b>	<b>35.691</b>	<b>100,0</b>	<b>160.557</b>	<b>100,0</b>

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Bogotá, 1995.

La importancia de los arriendos en la estructura del consumo intermedio es mayor en la industria con el 47,4 por ciento (frente al 34,3 por ciento del número de los negocios), y relativamente menor en el comercio (38,4 por ciento frente al 31,9 por ciento de los negocios) y los servicios con el transporte (36,3 por ciento de los arriendos frente al 33,7 por ciento de los negocios en este sector). Esto se debe a que la actividad manufacturera requiere de un local fijo, mientras que el comercio informal frecuentemente es ambulante, y los servicios se realizan tanto en local fijo como a domicilio.

Los aportes al ISS en salud y pensiones por parte de los empleadores representan un rubro del consumo intermedio para las empresas, aunque en las cuentas nacionales estos rubros forman parte de la remuneración al trabajo. El 1,7 por ciento del consumo intermedio destinado a los aportes al ISS en salud y el 0,9 por ciento en pensiones sugieren que las relaciones laborales entre patronos y asalariados están en ciertos casos regidos efectivamente por las normas sociales vigentes.

## 2. Valor agregado y productividad

La variable más significativa para analizar el aporte económico de las empresas informales, es el **valor agregado**. Este se calcula como la diferencia entre la producción bruta y el consumo intermedio. Las cifras del cuadro 22 muestran que la proporción entre el valor agregado y el consumo intermedio es de 81,7 por ciento y 18,3 por ciento respectivamente.

Cuadro 22: Producción bruta y valor agregado mensual (Miles de pesos corrientes de 1995)

Rama de actividad Concepto	Valor total	%	Número de trabajadores	%	Valor per cápita
<b>Producción bruta</b>					
<b>Total informal</b>	<b>877.240</b>	<b>100,0</b>	<b>983</b>	<b>100,0</b>	<b>892,4</b>
Industria manufacturera	537.405	61,3	757	77,0	709,9
Comercio	169.140	19,3	133	13,5	1271,7
Transporte y servicios	170.695	19,5	93	9,5	1835,4
<b>Consumo intermedio (*)</b>					
<b>Total informal</b>	<b>160.557</b>	<b>100,0</b>	<b>983</b>	<b>100,0</b>	<b>163,3</b>
Industria manufacturera	71.109	44,3	757	77,0	93,9
Comercio	53.757	33,5	133	13,5	404,2
Transporte y servicios	35.691	22,2	93	9,5	383,8
<b>Valor agregado</b>					
<b>Total informal</b>	<b>716.683</b>	<b>100,0</b>	<b>983</b>	<b>100,0</b>	<b>729,1</b>
Industria manufacturera	466.296	65,1	757	77,0	616,0
Comercio	115.383	16,1	133	13,5	867,5
Transporte y servicios	135.004	18,8	93	9,5	1451,7

(\*) Fuente: cuadro 21

Fuente: DANE, Encuesta al sector informal en Bogotá, 1995

El aporte de la industria manufacturera al valor agregado es de 65,1 por ciento, el del comercio 16,1 por ciento y el de transporte y servicios 18,8 por ciento. La participación de la producción bruta es respectivamente 61,3; 19,3 y 19,5 por ciento en la industria, comercio, transporte y servicios. Sin embargo, el valor agregado per cápita es mucho menor en la industria en comparación con el comercio y servicios: 616 miles de pesos en la industria, 867,5 miles de pesos en el comercio y de 1.451,7 miles de pesos en transporte y servicios.

Desde finales de los años ochenta ha venido dismiyendo la importancia de la manufactura en el valor agregado en los países latinoamericanos. Esto significa que en las condiciones de la apertura comercial los bienes industriales se vuelven cada vez menos competitivos frente a los productos industriales importados. Se reduce así el margen de sobreprecio como resultado de la pérdida de competitividad, incluyéndose en el producto bienes de cada vez menor valor agregado.

El valor agregado per cápita es un indicador de productividad, y en este caso refleja no solamente la situación del pequeño industrial colombiano frente a los mercados externos, sino también la situación comparativa con otros sectores económicos, como servicios, transporte y comercio. La misma naturaleza del producto de estos últimos sectores los «protege» de la competencia externa: son productos intangibles que se consumen en el mismo momento en que se crean, y no son transables en el mercado internacional. Esto se refleja en el valor agregado relativamente más alto en comparación con la actividad de manufactura.

Sin embargo, el valor agregado per cápita no refleja directamente la eficiencia de la producción en el comercio y los servicios informales, sino más bien el proceso de formación de precios para los bienes intangibles en una situación de competencia imperfecta. El incremento de la productividad refleja las condiciones de producción más avanzadas en el mercado con altos rendimientos que contribuyen a la disminución de los costos unitarios.

En América Latina los trabajadores por cuenta propia trabajan mayoritariamente de manera ambulante o semiambulante, en condiciones precarias y con tecnología escasa. Por lo tanto, el valor agregado per cápita relativamente alto en el comercio y los servicios informales de ninguna manera puede considerarse una manifestación de productividad de trabajo más alta.

### 3. Capital

La estructura de los activos fijos comprende herramientas, equipo de transporte, muebles y enseres (ver cuadro 23). En el total de la industria, comercio, servicios y transporte estos activos representan un 26,4 por ciento en herramientas, 25,3 por ciento en equipo de transporte y 48,3 por ciento en muebles y enseres.

El peso de las herramientas es mayor en la industria (35,5 por ciento), le sigue transporte con el 29,7 por ciento y el comercio apenas representa el 5,9 por ciento. Esta proporción indica que la industria, el transporte y los servicios utilizan más herramientas en su proceso de trabajo frente a la actividad de comercio.

La dotación de activos fijos por cada trabajador se mide a través del indicador activos fijos per cápita: el consumo de las herramientas por trabajador es más alto en el transporte y servicios (1.062 miles de pesos), 469 miles de pesos en la industria y apenas 101 miles de pesos en el comercio.

En cambio, el consumo de los muebles y enseres per cápita es de 1.178 miles de pesos en el comercio y 1.101 miles de pesos en los servicios. En la industria, en cambio, el consumo de muebles y enseres es mucho más bajo, apenas de 682 miles de pesos.

El equipo de transporte tiene alto valor per cápita en el sector transporte y servicios: primero, por la misma naturaleza de la actividad del transporte y, en segundo lugar, por los servicios que tiene que desplazarse para atender a una clientela específica.

**Cuadro 23:** Estructura de los activos fijos en los establecimientos informales por rama de actividad (Miles de pesos corrientes de 1995)

Actividad	Valor total	%	Número de trabajadores	Empleo generado por unidad de capital
<b>Industria manufacturera</b>				
<b>Activos fijos, del cual</b>	<b>346.950</b>	<b>100,0</b>	<b>263</b>	<b>1.319</b>
Herramientas	123.283	35,5		469
Equipo de transporte	44.430	12,8		169
Muebles y enseres	179.237	51,7		682
<b>Comercio</b>				
<b>Activos fijos, del cual</b>	<b>203.113</b>	<b>100,0</b>	<b>118</b>	<b>1.721</b>
Herramientas	11.956	5,9		101
Equipo de transporte	52.160	25,7		442
Muebles y enseres	138.997	68,4		1.178
<b>Transporte y servicios</b>				
<b>Activos fijos, del cual</b>	<b>300.528</b>	<b>100,0</b>	<b>84</b>	<b>3.578</b>
Herramientas	89.191	29,7		1.062
Equipo de transporte	118.870	39,6		1.415
Muebles y enseres	92.467	30,8		1.101
<b>Total informal</b>				
<b>Activos fijos, del cual</b>	<b>850.591</b>	<b>100,0</b>	<b>465</b>	<b>1.829</b>
Herramientas	224.430	26,4		483
Equipo de transporte	215.460	25,3		463
Muebles y enseres	410.701	48,3		883

Los datos del cuadro 24 suministran la información sobre la capacidad de los activos fijos de generar el empleo: cada millón de capital (precios corrientes de 1995), o sea 1.000 dólares de los Estados Unidos, aproximadamente genera en el sector informal 0,55 puestos de trabajo. La industria manufacturera sigue

siendo el sector que mayor empleo genera: 0,76 puestos de trabajo por un millón de capital, el comercio tiene 0,58 puestos y los servicios apenas 0,28 puestos. Aunque la industria manufacturera informal aporta poco valor agregado, su importancia como sector generador del empleo se confirma una vez más.

**Cuadro 24:** Capacidad de los activos fijos de los establecimientos informales para generar empleo (Pesos corrientes de 1995)

Actividad y activos fijos	Valor total pesos	Número de trabajadores	Activos fijos per cápita
Industria manufacturera	346.000	263	0,76
Comercio	203.000	118	0,58
Servicios y transporte	301.000	84	0,28
<b>Total informal</b>	<b>850.000</b>	<b>465</b>	<b>0,55</b>

## VI. CONCLUSIONES

Los resultados del diagnóstico sobre el sector informal en Bogotá muestran que las empresas informales en su mayoría son pequeñas, con poca posibilidad de generar fuentes de empleo asalariado. El 75,8 por ciento de los negocios corresponden a trabajadores por cuenta propia y el 24,2 por ciento son empresas con asalariados, entre ellas apenas 2,3 por ciento con 6 o más trabajadores asalariados.

La distribución sectorial de las actividades informales se concentra en comercio, servicios e industria; la rama que absorbe más empleo es el comercio con 45,3 por ciento de los "negocios"; casi en su totalidad se trata de vendedores ambulantes, semiambulantes y titulares de las pequeñas tiendas de barrio.

Las actividades manufactureras cobran importancia en las empresas informales más grandes; solamente el 16,3 por ciento de las empresas de los cuenta propia pertenecen a la rama de la industria, mientras que el peso relativo de las empresas con asalariados en esta rama es de 25,3 por ciento (son principalmente los talleres de confección de ropa, elaboración de alimentos en condiciones caseras y fabricación de muebles).

Las actividades informales se realizan con frecuencia dentro de la vivienda: el 23,5 por ciento de los negocios actúan dentro de la vivienda de sus clientes, el 21,3 por ciento ejercen su labor en un lugar no fijo, y apenas el 14,6 por ciento cuentan con un local fijo.

En el aspecto legal e institucional, los datos confirman la hipótesis de que las empresas informales actúan al margen de la institucionalidad y la normativa vigente: vínculos insuficientes con los servicios de seguridad social, en la mayoría de los casos se destaca la carencia del registro mercantil y de contabilidad completa, y evasión en el pago de los impuestos. De las empresas informales que no tienen ningún vínculo institucional (o sea 61 por ciento), el 69 por ciento son trabajadores por cuenta propia, el 53 por ciento son empresas con un asalariado. Sin embargo, el grado de informalidad de los negocios tiende a disminuir con el tamaño de la empresa.

De las 1.359 empresas informales encuestadas, apenas 236 están afiliadas al Sistema de Seguridad Social (17,5 por ciento). De éstas, 145 no tienen ningún otro vínculo legal, 64 cumplen además de la afiliación al ISS con algún otro requisito institucional (tienen registro mercantil, llevan contabilidad o pagan impuestos). Apenas 7 empresas del total encuestado (incluyendo los cuenta propia y patronos con asalariados) cumplen con todos los requisitos al tiempo.

En promedio, el valor de la producción bruta mensual en las actividades informales de la industria, comercio, transporte y servicios es de 892 mil pesos per cápita (en precios corrientes de 1995). Las actividades que aportan mayor parte del valor del producto bruto son: preparación de comidas en restaurantes y cafeterías, elaboración de muebles, fabricación de prendas de vestir, productos de panadería, de cuero y de plástico.

El valor agregado, que es la diferencia entre la producción bruta y el consumo intermedio, es de 65,1 por ciento en la industria manufacturera, de 16,1 por ciento en el comercio y de 18,8 por ciento en transporte y servicios.

Sin embargo, el valor agregado per cápita en la industria es de 616 mil pesos, en el comercio de 867, 5 mil pesos y en el sector de transporte y servicios de 1.451,7 mil pesos. Estos datos reflejan, por una parte, la menor condición competitiva de los productos manufacturados durante el proceso de apertura económica y, por otra, el proceso de formación de precios en el mercado doméstico para los bienes intangibles y no transables en el mercado internacional en los sectores de transporte y servicios. Conviene no obstante poner de relieve las actividades manufactureras por su mayor aporte a la generación de empleo por unidad de capital invertido (0,76 puestos por 1.000 dólares).

Otro resultado importante de la encuesta al sector informal consiste en precisar la definición estadística del sector informal: la encuesta separa del conjunto de las *microempresas* (hasta 10 trabajadores) aquellas que por sus características se identifican más con la informalidad: no están constituidas en sociedad, no llevan la contabilidad completa, poseen escaso capital y no han incorporado la división técnica del trabajo a su estructura productiva, no pagan impuestos o no se encuentran afiliado al ISS; pero al mismo tiempo experimentan dificultades de acceso a capacitación, a servicios financieros y, en general, a los servicios que prestan las instituciones modernas de carácter público o privado.

## MARCO LEGAL DEL SECTOR INFORMAL EN BOGOTÁ: ENFOQUES Y APLICACIONES. LA PERSPECTIVA DESDE LAS INSTITUCIONES

Carlos Fernando Rivera  
Ángela Montoya Díaz

### INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar un análisis de los aspectos legales, normativos y reglamentarios que rigen la creación y funcionamiento de la microempresa y el trabajo informal por cuenta propia en Bogotá. Sin pretender reproducir exhaustivamente los códigos, se presentará en forma textual y analítica las principales normas de carácter comercial, fiscal, laboral y de tramitación administrativa vigentes a finales de 1995 y principios de 1996. Durante este período, se produjeron importantes cambios en el marco legal, y de particular importancia resultó el decreto presidencial de "abolición de trámites", el cual si bien demandó rehacer parte de lo avanzado, constituye un alivio decisivo para los trabajadores informales en trance de normalización.

En este estudio se analizan aquellas normas que directamente constituyen los límites legales de las actividades económicas objeto de análisis, para luego preguntarse por la aplicabilidad y la aplicación real de las mismas. Según los requerimientos de la OIT, se optó por una aproximación a las visiones de los distintos actores sociales e institucionales, mediante análisis entrevistas directas a interlocutores representativos. Este análisis está precedido por la construcción de un marco teórico de referencia que pretende contextualizar la problemática en estudio. Se encontrará al final de cada componente del marco legal una síntesis analítica ilustrada mediante el contraste de visiones alternas.

### I. MARCO TEÓRICO DE LA INFORMALIDAD URBANA

El análisis de la informalidad urbana adolece de una carencia fundamental: la indefinición de su objeto de conocimiento. Esa carencia, observable en la imprecisión que se encuentra en la amplia gama de definiciones adoptadas por los analistas, determina para las entidades y sectores sociales interesados en la conceptualización del problema y en formular alternativas de solución, un obstáculo para el logro de sus propósitos. Ello explica, en parte, la dificultad de establecer políticas comprensivas y globales que abarquen los sectores sobre los que se quiere actuar.

Las definiciones utilizan adjetivaciones imprecisas: explotaciones "pequeñas", "escaso" capital, "pequeña" escala, tecnología "tradicional", mano de obra "poco" calificada, organización "difusa", son algunas de las descripciones cualitativas corrientes. Estas nociones, si bien permiten un fácil consenso, no constituyen categorías conceptuales rigurosas y, además, resultan muy poco operativas cuando se trata de concretar disposiciones legales o normativas, que deben ser precisas tanto en su cobertura (a quiénes se incluye o se excluye) como en sus condiciones de aplicabilidad (cuándo, dónde, bajo qué condiciones, etc.) (Maldonado, 1985).

Examinando el complejo entorno donde opera el sector informal, se pueden distinguir tres grandes tipos de actividades económicas, o meramente pecuniarias, en orden a su grado de sujeción a la normatividad vigente:

- Todas las reconocidas formalmente como legales y legítimas (cuya legitimidad se deriva de supe- ditarse a la normatividad imperante).
- Las reconocidas como ilegales, ilegítimas, o definitivamente delictuosas, cuya naturaleza obedece a la práctica sistemática o incidental de actividades socialmente punibles, y cuya forma de existencia viola las leyes existentes.
- La economía informal, con intersecciones tanto con la economía formal como con las actividades ilegales, actividades cuya finalidad es la sobrevivencia, mayoritariamente, y no el dolo. En conse- cuencia, actividades delictuosas o ilícitas no forman parte de esta categoría.

Debido a que con tal dispersión metodológica resulta virtualmente imposible hacer coincidir los distintos objetos de estudio, sus características, sus relaciones, el marco legal que lo regula y las posibilidades de establecer políticas adecuadas a la población objetivo, parece conveniente intentar una definición analítica del objeto de estudio.

### 1. Contexto y dinámica

#### a. Contexto socioeconómico

El fenómeno de la informalidad se inscribe en el contexto socioeconómico de las sociedades capitalis- tas (capitalismo que algunos denominan tardío, dependiente, atrasado o subdesarrollado), cuya estructura agraria acusa un desarrollo dual consistente en un sector comercial tecnológicamente avanzado y formal- mente organizado, y un sector campesino predominantemente pobre y atrasado, con altísimos índices de violencia rural y urbana, y con formas de ejercicio del poder tradicionalmente concentradas, aunque en constante evolución.

La economía identifica dentro del conjunto de mercados, el mercado de trabajo con características propias, pero estrechamente ligadas a las del conjunto económico de la producción de bienes y servicios. En particular, el mercado de trabajo acusa, además del necesario reflejo de los ciclos económicos, la común característica del desfase entre oferta y demanda, propia de los demás bienes producidos, cuya manifesta- ción concreta es el **desempleo y el subempleo**.

Resulta pertinente destacar la necesidad consiguiente de generar respuestas al problema que representa esa subutilización de recursos, ya no desde el punto de vista de los equilibrios macroeconómicos, sino de la misma estabilidad social, pues aunque cesantes, los trabajadores marginados del proceso de producción siguen consumiendo para subsistir en las condiciones históricamente aceptadas. Aun en aquellos países donde los trabajadores alcanzan mayores niveles salariales, la solución al desempleo no ha quedado limitada a la opción individual del **ahorro**. Ha sido necesario generar las llamadas **políticas de seguridad social**, para garantizar que la población en estado de desempleo pueda subsistir en las condiciones mínimas acep- tadas socialmente como decorosas. El proceso se inició en la Alemania de Bismark y se multiplicó sucesiva- mente en otros estados capitalistas, promovidos unas veces por los partidos políticos y otras por las presiones sindicales.

El resultado de la combinación de los procesos urbano y rural descrito aquí resulta particularmente acentuado en el medio capitalino por las siguientes razones:

- El sistema de seguridad social alcanzó en Colombia cobertura de apenas una quinta parte de la población trabajadora, y los servicios de asistencia social son sumamente deficientes e insuficientes -no incluyen, por ejemplo, el seguro de desempleo o la asistencia alimentaria básica siquiera a infantes o ancianos- entre otras.
- El proceso de apertura económica ha enfrentado la industria nacional con la producción mundial, ocasionando la quiebra de muchas empresas no competitivas y la reducción de los niveles de operación de otras.
- La última reforma laboral (Ley 50 de 1990) desencadenó un proceso generalizado de reestructu- ración en las plantas de personal, permitiendo los despidos masivos y la sustitución de mano de

obra a menor precio. En consecuencia, se ha generado un aumento del desempleo que no es captado por las metodologías estadísticas oficiales debido a que los trabajadores desplazados mayores de 40 años, aunque cesantes, no buscan ya empleo por saber que el mercado los discrimina por su edad.

Ante este panorama, el primer recurso al que acude la mano de obra desplazada es la economía informal. Parte de esta informalidad creciente está siendo incorporada por algunos sectores de la gran industria y el gran comercio formalmente organizados, los cuales viven hoy en día un proceso de "satelización". Pero no puede verse en este fenómeno la redención de la economía informal, no sólo porque su magnitud no alcanza a absorber todo el desempleo, sino porque estructuralmente no desencadena factores de acumulación creciente en esos "satélites". Por el contrario, los mantiene como una especie de proletariado de segunda clase, ausente de las prerrogativas que tienen los trabajadores regulares de planta.

Como puede observarse, una conceptualización adecuada de las actividades económicas informales en Bogotá rebasa definitivamente el criterio que interpreta las actividades informales, microempresariales o independientes, simplemente como un estadio en transición hacia la constitución formal de las empresas.

#### *b. Contexto sociocultural*

El diverso origen en la procedencia de los trabajadores informales de Bogotá y, por otra parte, los efectos propios de su tipo de vida en el ámbito urbano, en la ciudadanía que padece los efectos de la informalidad tanto en el paisaje, en el disfrute del espacio público, en su relación con actividades con menor o ninguna garantía de calidad, etc. origina un contexto sociocultural complejo y, en ocasiones, conflictivo. Dada la diversidad cultural de Colombia, las poblaciones congregadas en la capital por la fuerza de la necesidad no garantizan el fácil acomodamiento a las costumbres urbanas, de una ciudad de dimensiones monumentales respecto del resto del país, sobre todo cuando la población residente identifica en el forastero a la competencia que reduce sus oportunidades de sobrevivencia.

De otra parte, la vida marginal crea una cultura marginal: en los casos donde el ejercicio de la actividad informal implica la contravención de normas policiales, y, por tanto, la represión, se generan situaciones análogas entre el trabajo informal y las actividades delictivas. Al compartir ambos la situación de perseguidos, emerge una contracultura, la de la exclusión y contravención, con un orden de valores en algunos puntos opuesto y en algunos coincidente con la cultura y la ética ciudadanas. Un mundo aparte, regulado por normas distintas tanto en las relaciones comerciales como en las interpersonales. En el lado opuesto, la identificación de la infracción con el delito genera un rechazo de parte de la comunidad urbana.

Sin embargo, no todos los informales comparten dicha contracultura. Existen también trabajadores informales para los cuales prevalece entre sus valores un deseo de integración y un anhelo de aceptación social. ¿De qué dependen las características culturales de los distintos grupos de trabajadores informales? Puede arriesgarse la tesis de que existe alguna correspondencia entre el grado de informalidad y la actitud de los sujetos frente al conjunto social. En la medida que predominen los usos y costumbres de la economía formal, así no se cumpla con la normatividad vigente, y en la medida que el individuo establece con su actividad una relación afectiva que constituye no solamente su medio ocasional de vida sino un desafío vital de superación, de progreso (material, tecnológico y organizacional), es muy probable que se genere una cultura más próxima a la cultura de la convivencia. Ello implica una identificación con los valores sociales, entre los cuales se cuenta la legitimidad y, por ende, el respeto a la normatividad y a la autoridad que la sustenta. Por el contrario, allí donde no existe un compromiso del individuo con su quehacer económico, donde éste representa tan sólo una forma ocasional de ingreso, que bien podría ser un disfraz, cuando el hombre simplemente se siente enfrentado a la sobrevivencia física personal, es menos probable que adopte los valores colectivos.

Es preciso considerar las distintas circunstancias contempladas aquí en su dimensión histórica, esto es, funcionando en un tiempo y espacio cambiantes. Esas circunstancias pueden ser acumulativas o progresivas, o desintegradoras y regresivas. Los procesos productivos o comerciales más vinculados con la economía formal y que utilizan con mayor frecuencia las formas convencionalmente aceptadas de negociación y de contratación pueden, en un escenario de relativa prosperidad, consolidarse y evolucionar hacia la economía formal, y derivar de ella considerables ventajas. Los procesos y actividades de mayor informalidad y de menor permanencia se autorreproducen a través del tiempo, generan actitudes culturales desintegradoras y son menos propicios al progreso de sus actores. Además no están en trance de transformación, ni de

crecimiento económico y entre sus valores no está desearlo. Para ellos, tanto por restricciones culturales como económicas, no existe una dinámica propia que haga posible su evolución endógena.

Del análisis anterior resulta, de una parte, que no todos los trabajadores informales quieren integrarse a la formalidad económica y que no todos pueden hacerlo. Las actividades de la economía informal son, pues, cualitativamente diversas. De sus características específicas depende su grado de complementariedad con la economía formal. Ellas no son necesariamente complementarias ni semejantes.

## 2. *El derecho y la sociedad*

La sociedad tiene en el Derecho la sanción de sus costumbres, consensualmente establecidas o impuestas por un poder hegemónico o meramente imperante. La Ley es una manifestación de las formas sociales de relación vigentes de los individuos entre sí, de los individuos con el Estado y de los diferentes aparatos o instituciones estatales entre sí. Como expresión de los poderes consagrados, la Ley constituye el espejo ideal que tiene la sociedad para mirarse a sí misma. La Ley está compuesta por un sustrato filosófico ideal, por una hermenéutica o metodología de raciocinio y construcción, que es esencialmente la lógica deductiva y el racionalismo, y por una base real constituida por los sujetos a quienes se aplica y las condiciones en las que rige.

Característico de la sociedad colombiana actual son sus constantes cambios, tanto en las costumbres como en la estructura de poder económico y político. El desarrollo de la sociedad requiere entonces el correspondiente desarrollo del derecho, dado que las formas adquiridas en las relaciones entre los ciudadanos se modifican desbordando la legitimidad vigente, o en la medida que hallan en esa legitimidad un obstáculo para establecer nuevas formas de desarrollo social.

El derecho, pues, no corresponde a la idealidad que invoca ni a los principios sobre los cuales dice apoyarse: es un "compromiso" de la acción de poderes y contrapoderes. Si esas leyes alcanzan el consenso social es porque representan la tendencia de los acontecimientos o de las costumbres. Pero esa correspondencia no está siempre presente en toda sociedad. En algunas, como la nuestra, es tan frecuente el divorcio entre la ley y la costumbre social que el país se autorreconoce como un "país de leyes", pero siempre se afirma a renglón seguido que éstas nunca se aplican plenamente.

La razón de este divorcio puede hallarse, probablemente, en el escaso desarrollo de la democracia económica, política y legal, realidad que ha determinado la ausencia del consenso social que reconozca como legítima la existencia y aspiraciones de otros grupos sociales, pues el derecho debe ser la sanción o rúbrica consensual del compromiso de convivencia de grupos distintos, dentro de un marco de libertad y de respeto, de derechos y de obligaciones.

Esta carencia de consenso y participación puede originar el extrañamiento de los ciudadanos frente a la Ley. Para los unos, porque la identifican como una fatalidad inexorable, sobre la cual no han tenido poder determinante alguno; para otros, porque ella es considerada un medio de ejecución de fines particulares o grupales, en contravía muchas veces con el interés mayoritario. El prurito de la Ley por encima de todo es apenas un buen deseo, así como la neutralidad de la Ley. Las intervenciones del Estado para avalar las quiebras y desfalcos del sistema financiero durante la década pasada evidencian su parcialidad, igualmente que la desprotección e indiferencia hacia los sectores desfavorecidos.

A menos que se trabaje fuertemente en el diálogo y el consenso social, la Ley seguirá reflejando una tensa confluencia de intereses de sectores desigualmente dotados en cuanto a recursos, acceso al conocimiento, a la información y a las instancias donde se genera la nueva normatividad. La normatividad tiene en la conservación y reproducción de las condiciones de existencia del sistema imperante su objetivo básico.

Existe en nuestro país consenso en cuanto a la necesidad del reconocimiento de la existencia del Estado de derecho, cuyas normas enmarcan y regulan el quehacer de los ciudadanos. Pero la legitimidad del Estado de derecho reside en las garantías reales que brinde a todo ciudadano para existir y desarrollarse dignamente. Para nuestro caso concreto, los diferentes estratos sociales que ejercen formas económicamente no reconocidas como legales, deberían poder encontrar la opción de desarrollarse legítimamente dentro de unas reglas de juego socialmente aceptadas que incorporen sus esfuerzos de sobrevivencia. En caso de que esas formas sean decididamente incompatibles con el interés general, el Estado debería abrir entonces opciones alternativas de sobrevivencia para aquellos que las ejercen.

### 3. *La ley y la economía informal*

De acuerdo con nuestra definición de sector informal de la economía, como **aquel cuya actividad no cumple con los mandatos que consagra el derecho comercial, laboral, fiscal y de las administraciones locales**, es obvio que no existe una legislación para la informalidad. Además, dadas la variedad de actividades y circunstancias presentes en la economía informal urbana, existen diferentes grados de informalidad (consultar capítulos 2 y 4) según se dejen de cumplir mayor cantidad de normas.

Por lo tanto, nuestro objeto de estudio lo constituye toda la normatividad que en los campos administrativo, tributario y laboral deban cumplir las empresas para su constitución y funcionamiento legal, la aplicabilidad de la misma y las formas como se aplica o deja de aplicarse en la realidad. Para ello, se solicitará el punto de vista de los principales agentes comprometidos, o sea, las instituciones oficiales, los actores sociales y los propios sujetos involucrados.

## II. MARCO COMERCIAL Y ADMINISTRATIVO

De acuerdo con la ley, "los comerciantes y los asuntos mercantiles se regirán por las disposiciones de la ley comercial, y los casos no regulados expresamente en ella serán decididos por analogía a sus normas" (L.57, art. 5º; L. 153/87 art. 8º). La ley también reconoce validez a la costumbre mercantil, en igualdad de autoridad con la ley comercial, advirtiendo que **la costumbre no puede contrariar la ley comercial**. Para efectos del tema de interés, significa que la costumbre establecida mediante la economía informal debe subordinarse a la ley comercial en caso de conflicto.

### 1. *Reglamentaciones*

#### a. *Los comerciantes ante la ley*

Para la ley, "son comerciantes las personas que profesionalmente se ocupan en alguna de las actividades que la ley considera mercantiles. La calidad de comerciante se adquiere aunque la actividad se ejerza por medio de apoderado, intermediario o interpuesta persona" (Art. 10 del Código del Comercio).

Y la ley considera mercantiles prácticamente todas las actividades, actos y contratos que se realizan con ánimo de lucro (Art. 20 del CC). En este artículo puede verse que el término *mercantil* se aplica a todas las actividades industriales, comerciales y de servicios que se realizan con fines de lucro. Ahora bien, se presume que una persona ejerce el comercio cuando se halla inscrita en el registro mercantil, cuando tiene establecimiento de comercio abierto y cuando se anuncia al público como comerciante por cualquier medio (Art. 13, CC).

#### b. *Deberes de los comerciantes*

- Matricularse en el registro mercantil.
- Inscribir en el registro mercantil todos los actos, libros y documentos respecto a los cuales la ley exija esa formalidad.
- Llevar contabilidad de sus negocios conforme con las prescripciones legales.
- Conservar, con arreglo a la ley, la correspondencia y demás documentos relacionados con sus negocios y actividades.
- Denunciar ante el juez la cesación en el pago corriente de sus obligaciones mercantiles, y
- Abstenerse de ejecutar actos de competencia desleal (Art. 19, CC).

#### c. *La empresa*

Se entiende por empresa "toda actividad económica organizada para la producción, transformación y circulación, administración o custodia de bienes o para la prestación de servicios. Dicha actividad se realiza a través de uno o más establecimientos de comercio" (Art. 25, CC).

#### d. *El establecimiento de comercio*

Es un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio y, a su vez, un solo establecimiento de

comercio podrá pertenecer a varias personas y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales (Art. 515, CC).

*e. El registro mercantil en la Cámara de Comercio*

El registro mercantil, al que está obligado todo comerciante, tiene por objeto “llevar la matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio, así como la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exigiere esa formalidad” (Art. 26, CC).

Este registro debe hacerse dentro del mes siguiente a la fecha en que la persona natural empezó a ejercer el comercio o en que el establecimiento de comercio fue abierto, y debe renovarse anualmente dentro de los tres primeros meses de cada año. Los registros de las empresas en la Cámara de Comercio son públicos, cualquier persona puede consultarlos y pedir copia de los datos consignados respecto de cualquier empresa. Aparte de ser una obligación legal, este registro es indispensable como requisito para obtener el Número de Identificación Tributaria (NIT) ante el ministerio de Hacienda, la patente sanitaria y la de bomberos de los establecimientos comerciales, para la inscripción como proveedor en los principales almacenes de cadena o en las entidades públicas, y para que las empresas puedan acceder a créditos.

*f. Las sociedades comerciales*

Una empresa o negocio puede ser registrado en la Cámara de Comercio como persona natural o como sociedad. Las formas de sociedades más comunes dentro de las microempresas son las sociedades de hecho y las limitadas.

En las sociedades comerciales, mediante el contrato de sociedad, dos o más personas se obligan a hacer un aporte en dinero, trabajo o en otros bienes apreciables en dinero, con el fin de repartirse las utilidades obtenidas en la empresa o actividad social. La sociedad una vez constituida legalmente, forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados (Caro et al, 1986). Las sociedades no pueden iniciar actividades sin que se realice el registro mercantil de la escritura de constitución, y el civil cuando hay aportes de inmuebles, tampoco sin haber obtenido el permiso de funcionamiento de la Superintendencia de Sociedades cuando así lo requiera (Art. 216, CC).

Se llama **sociedad comercial de hecho** cuando no ha sido constituida por escritura pública. Su existencia puede demostrarse por cualquier otro medio probatorio reconocido por la ley. De acuerdo con la jurisprudencia existente, los dos elementos esenciales que supone esta sociedad son los aportes de los socios y el propósito de repartirse entre ellos las utilidades o las pérdidas que la explotación de los aportes produzca. La sociedad de hecho no es persona jurídica. Por lo tanto, los derechos y las obligaciones que se adquieren, los adquieren todos los socios de hecho, quienes responden de forma solidaria e ilimitada por las operaciones que realice la sociedad.

**Se llaman sociedades irregulares** aquellas sociedades comerciales constituidas por escritura pública y que requiriendo permiso de funcionamiento actúan sin él.

La **sociedad de responsabilidad limitada** tiene un límite de 25 socios. El capital social debe pagarse totalmente en el momento de la constitución y debe dividirse en cuotas de igual valor. Los socios responden hasta el monto de sus aportes salvo que se estipule en los estatutos una mayor responsabilidad de todos o algunos de ellos.

*g. Obtención del Número de Identificación Tributaria (NIT)*

“Para efectos tributarios, cuando la Dirección General de Impuestos lo señale, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y declarantes, se identificarán mediante el NIT, que les asigne la Dirección de Impuestos Nacionales” (Art. 555-1 Estatuto Tributario 1996). Para obtenerlo se requiere la fotocopia de la cédula de ciudadanía de la persona natural o del representante legal de la sociedad y el certificado de la Cámara de Comercio. Estos mismos requisitos se necesitan para la inscripción en el IVA.

*h. Abolición de la patente de funcionamiento*

Según el decreto No 2150 Arts. 46, 47 y 48, del 5 de diciembre de 1995, “...ningún establecimiento industrial, comercial o de otra naturaleza, abierto o no al público, requerirá de licencia, permiso o autorización de funcionamiento o cualquier otro documento similar, salvo el cumplimiento de los requisitos que se enumeran en los artículos siguientes con el único propósito de garantizar la seguridad y salubridad pública”.

Requisitos especiales: los establecimientos públicos sólo deberán:

- Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedidas por la autoridad competente municipal.
- Cumplir con las condiciones sanitarias y ambientales, según el caso, descritas por la ley.
- Cumplir con las normas vigentes en materia de seguridad.
- Cancelar los derechos de autor previstos en la ley, si en el establecimiento se ejecutaran obras musicales causantes de dichos pagos.
- Obtener y mantener vigente la matrícula mercantil, tratándose de establecimientos de comercio.
- Cancelar los impuestos de carácter distrital y municipal.

*i. Registro de calidad*

El registro de calidad e idoneidad constituye el documento auténtico proveniente del productor de un bien o servicio, con base en el cual se podrá establecer la responsabilidad por la calidad e idoneidad del bien o servicio, por la garantía mínima presunta del productor y por las marcas, las leyendas y la propaganda comercial de los bienes y servicios. Este registro lo expide la Superintendencia de Industria y Comercio por un período de diez años renovable.

*j. Patentes y licencias*

Se otorgará patente de invención a las nuevas creaciones susceptibles de aplicación industrial y a las que perfeccionen dichas creaciones (es decir cuando se puede fabricar o utilizar en cualquier industria).

Características de las patentes: ser privilegio o derecho exclusivo temporal para el inventor; ser explotadas en el país; ser fuente de información en la búsqueda de alternativas tecnológicas. Se conceden por un término máximo de diez años. Se confiere a su titular el derecho de percibir regalías o compensaciones derivadas de su explotación por terceros mediante contrato, el cual debe ser aprobado y registrado en la oficina nacional competente.

**2. Aplicabilidad. Entrevistas**

*a. Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Sr. Hernando Rodríguez*

P: *¿Qué tipo de sociedad predomina entre los trabajadores y profesionales independientes?*

R: Los hay formalmente establecidos, pero predominan las sociedades de hecho.

P: *¿Por qué los trabajadores informales rehúyen el cumplimiento del registro mercantil?*

R: El sector informal se abstiene debido a costos, tiempo de trámite, obligaciones que se adquieren, falta de información, entre otras razones.

*b. Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO). Dr. Juan Pablo Lema, Director de estudios económicos*

P: *¿Cómo conciben ustedes el fenómeno de la economía informal?*

R: Lo vemos como el resultado de falta de políticas. Es la consecuencia de que el país ha carecido de una estrategia agraria consistente, de una política urbana, y de una continuidad de las políticas.

P: *Entonces, ¿la culpa es del Estado?*

R: Sí, por omisión. Porque el Estado ha ignorado consuetudinariamente el problema. Me refiero, específicamente al de las ventas callejeras. Se permitió el crecimiento de ese sector informal y la invasión del espacio público.

P: *¿Entonces el problema para ustedes es la invasión del espacio público?*

R: De una parte, sí. A la sombra de ese fenómeno prosperan el contrabando, la acción de los reducidos, la prostitución y los indigentes.

P: *¿Ellos son para ustedes el sector informal?*

R: No digo eso. Digo que la existencia de ventas callejeras sirve para esconder todo eso.

P: *¿Y de otra parte?*

R: De otra parte, esas ventas constituyen competencia desleal para nuestros agremiados, los comerciantes que pagan impuestos, arrendamientos, salarios con prestaciones, etc.

P: *Pero al parecer existe un estrecho vínculo del comercio informal con el formal. Concretamente, que las ventas callejeras se han constituido en un punto de venta adicional de los comerciantes regulares.*

R: He oído eso. Yo respondo que nos informen, para actuar en consecuencia contra ellos.

P: *¿Qué harían?*

R: Todo lo que podemos hacer es investigar el fundamento de esas acusaciones y, de ser ciertas, retirarlos de nuestra agremiación.

P: *¿Los vendedores callejeros son, pues, sus antagonistas?*

R: Nosotros hemos estudiado ese fenómeno, lo comprendemos, y por eso preferimos contribuir a la búsqueda de soluciones concertadas, no de fuerza. Por ejemplo, los comerciantes contribuyeron económicamente en la reubicación de los vendedores callejeros de la zona de Chapinero: les compraron el edificio. Pero no hubo una política coherente de limpieza, y la zona se repobló otra vez de nuevos vendedores. La consecuencia es que los que fueron reubicados no soportaron la competencia de los que ocuparon sus viejos sitios.

P: *¿Están, pues, contra la reubicación?*

R: La reubicación sola no sirve; sólo es cambiar de actores manteniendo el problema.

P: *¿Entonces?*

R: Hay que buscar una política coherente de empleo. Incentivar el desarrollo complementario del campo y la ciudad, para actuar sobre los elementos que generan la migración.

c. *Cámara de Comercio de Bogotá (CCB)*. Dr. Andrés Langebaek Rueda, Vicepresidente de Planeación y Desarrollo. Dr. Ricardo Ayala, Jefe de la Unidad de Estudios Metropolitanos

P: *¿Cuáles son, a su juicio, las principales razones de la informalidad?*

R: Hay que reconocer que entre ellas están los costos de adquirir la formalidad. Aunque en algunos casos se han reducido, esos costos subirán, probablemente, si se aprueba el impuesto ambiental. De otra parte, el éxodo rural-urbano, que es un problema de oferta de mano de obra no calificada, y también está el problema de los ciclos de la economía formal.

P: *¿Pero reconocen ustedes que los costos de inscripción en la Cámara de Comercio son una barrera?*

R: La inscripción no es realmente un costo para adquirir la formalidad. Lo que pasa es que hasta algunos empresarios formales no saben que nosotros somos un servicio de información, que les permite conocer la trayectoria comercial, los estados financieros y el dinamismo de la competencia. Es una información pública que cada vez se utiliza más, que se puede consultar por pantalla.

P: *¿Están conectados en línea con las diferentes Cámaras del Comercio de otras ciudades?*

R: En el momento, no. Aún no existe ese servicio. Pero el usuario matriculado puede consultar información de otras cámaras a través de la nuestra y nosotros se la tramitamos. Le servimos de puente.

P: *Se tiene la idea de que sus servicios son costosos. ¿Qué servicios adicionales pueden ustedes ofrecerle al pequeño empresario como compensación por estar afiliado?*

R: Por ley, la Cámara de Comercio sólo puede competir con los servicios de particulares en publicaciones y seminarios, y eso lo estamos haciendo: publicamos una revista trimestral, que es gratuita para los afiliados, un boletín quincenal, y también se publican libros sobre temas de interés ciudadano. Los costos de afiliación no los fijamos

nosotros, los fija el gobierno. En los servicios de información, nuestros afiliados tienen tarifas preferenciales, lo mismo que en los seminarios. La Cámara también presta los servicios de arbitraje y conciliación mercantil, y mantiene el Sistema de Información Comercial Empresarial (SICME). A través de él, el pequeño empresario puede dar a conocer y posicionar sus productos y servicios, establecer contactos comerciales con compradores potenciales, utilizar los eventos de promoción comercial y mejorar su capacidad empresarial.

P: *Entre los microempresarios se tiene la idea de que no hay mecanismos democráticos de participación en la dirección de la Cámara, pese a que ellos representan más del 80 por ciento de los recaudos.*

R: La participación privada tiene dos tercios de los miembros de la junta directiva y el otro tercio es del gobierno. Si los microempresarios tienen tan alta participación en los recaudos, pero no están representados, debe ser por falta de actividad de sus representantes gremiales; pero si se organizan alcanzarán la participación que les corresponde.

P: *Ustedes han estudiado el problema de la economía informal: ¿qué medidas preconizan para su desarrollo y para aumentar la formalidad?*

R: Hay que tener en cuenta la heterogeneidad del sector. Para muchos es más rentable ser informal que formal, porque obtienen más ganancias de la que obtendrían en el sector formal; hay también muchos trabajadores que ganan más del mínimo. De otra parte, existen también grandes capitales en la informalidad, no todo es pobreza y desempleados vendiendo dulces. Aquí no más, en la calle 16, hubo un enfrentamiento por el espacio público entre una asociación de vendedores ambulantes y una cooperativa de comerciantes callejeros de electrodomésticos de contrabando. Ganó la cooperativa, que sacó a los de la asociación. Usted puede comprobar: no es la venta de reguero. Son flujos importantes de inversión los que sostienen esos canales de distribución de los distintos puntos de venta que tienen en el centro. Para tener varios puestos con 30 o 40 aparatos telefónicos a \$30.000 o \$40.000 cada uno, se necesitan muchos millones de pesos.

P: *Volviendo a los servicios: ¿no han pensado en ampliarlos?*

R: Nosotros también tenemos la función de propender por el desarrollo cívico de Bogotá y su área de influencia, que incluye 58 municipios. Así que tenemos varios proyectos para el desarrollo metropolitano. Uno de ellos es el proyecto de georreferenciación de los negocios, donde se podrá ver el área zonificada por tipo de negocio, según actividad, niveles de activos y ventas. Hay una investigación dedicada a construir indicadores de gestión para las autoridades locales. Otro es el proyecto de capacitación para ediles, con cursos de planeación estratégica; otro apunta a las investigaciones sobre la eficiencia de las inspecciones de policía.

P: *¿Qué han encontrado a ese respecto?*

R: La eficiencia de las inspecciones de policía es prácticamente nula: de 15.000 denuncias que habían recibido los despachos estudiados en el período, tan sólo se habían resuelto 3.

### 3. Síntesis del marco comercial y recomendaciones

Hemos visto cómo el marco de normas de tipo comercial y administrativo tiene el carácter de obligatorio y resulta teóricamente ineludible. Existe una estrecha interrelación funcional entre el conjunto de requisitos que se imponen a las actividades comerciales. Esto determina que, una vez inserto dentro de este marco, el comerciante no puede faltar con ninguno de los requisitos que se le imponen, pues ello le ocasionaría acaso más problemas que si fuese completamente anónimo y al margen de toda norma.

Este conjunto de normas constituye para el comerciante el medio de ser reconocido por el Estado y por los gremios en el seno de los cuales desarrolla su actividad. De ese reconocimiento se desprenden, de una parte, sus deberes para con el fisco y con la administración y, de otra, sus derechos frente a terceros y frente a las autoridades. Estar fuera del marco comercial y administrativo significa entonces no ser reconocido, estar sujeto a sanciones económicas y de policía, estar desprotegido en su actividad frente a formas de competencia que no respeten sus invenciones, el prestigio que puedan alcanzar sus artículos, sus marcas o nombres de establecimientos, etc.

Aunque apenas reflejado en algunas entrevistas, el problema del incumplimiento de este marco radica en lo engorroso de los trámites, en sus costos en tiempo y dinero y, acaso principalmente, debido a la imposibilidad de obtener información eficiente que alcance a los sectores económicamente marginales.

Sin desconocer que la abolición de un importante conjunto de trámites, decretada por el Órgano del Ejecutivo, mientras se concluía este trabajo, alivia los obstáculos que se levantan frente a la economía informal para su normalización, la recomendación que se preconiza es establecer una ventanilla única que reduzca al mínimo necesario el conjunto de trámites subsistentes, como también el costo de los mismos. Esta opción requerirá, como queda dicho, un arduo esfuerzo comunicativo y educativo para adecuar las normas a la índole de las necesidades de los comprometidos.

### III. LEGISLACIÓN TRIBUTARIA

Las actividades de industria, comercio o servicios están obligadas a cumplir con dos tipos de impuestos: los de carácter nacional y los de carácter municipal. Son nacionales el recaudo del IVA, el impuesto de renta y complementarios y la retención en la fuente. El impuesto de orden municipal es el impuesto de industria y comercio.

#### 1. Reglamentaciones

##### a. Impuesto al valor agregado, IVA

El impuesto al valor agregado fue introducido por el decreto 3541 de 1983. El artículo 420 del estatuto tributario de 1996 determina en qué casos se aplica dicho impuesto: las ventas de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidas expresamente; la prestación de servicios en el territorio nacional; la importación de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidos expresamente. El impuesto no se aplicará a las ventas de activos fijos, salvo que se trate de excepciones previstas para los automotores y demás activos fijos que se vendan habitualmente a nombre de terceros.

Valor del impuesto. A partir del 1 de enero de 1996, la tarifa general del IVA es del 16 por ciento según el Estatuto Tributario de 1996 (Art. 468). Salvo algunos casos en los cuales se debe cobrar un impuesto que equivale al 20 o al 35 por ciento del bien. Algunos artículos no están cubiertos por el régimen del IVA como por ejemplo: los alimentos, los libros, las drogas y medicamentos, los abonos, la energía eléctrica, etc.

Régimen simplificado. Fue diseñado para **pequeños comerciantes** y es optativo, es decir, quienes cumplan con los requisitos que establece la ley pueden elegir entre acogerse a este régimen o inscribirse en el régimen común.

##### b. Impuestos de renta y complementarios

El impuesto sobre la renta y complementarios es un solo impuesto y comprende dos tipos de tributos: uno, el de renta, grava los ingresos que ha tenido el contribuyente, y otro, grava las ganancias ocasionales sobre negocios o ganancias que no hacen parte de la actividad normal del contribuyente como, por ejemplo, las utilidades originadas por la liquidación de sociedades, las provenientes de herencias, legados o donaciones, loterías, premios, rifas, apuestas, etc. Se debe aclarar que el patrimonio no está gravado, pero que es obligación del contribuyente declararlo.

A quiénes y cuándo obliga. Los contribuyentes se dividen en tres grupos: personas naturales, personas jurídicas, y grandes contribuyentes.

Las personas naturales con ingresos anuales inferiores a 9.5 millones de pesos y con un patrimonio inferior a 73.5 millones no están obligadas a declarar en el año gravable 1995. Los asalariados con un patrimonio superior a 73.5 millones de pesos y con ingresos menores a 38.2 millones no están obligados a declarar siempre y cuando los ingresos provengan al menos en un 80 por ciento de una relación laboral.

Los **trabajadores independientes** con patrimonio inferior a 73.5 millones de pesos y con ingresos inferiores a 25.4 millones de pesos no están obligados a declarar siempre y cuando no paguen impuesto a las ventas y los ingresos provengan al menos en un 80 por ciento de honorarios, comisiones o servicios a los cuales se les haya hecho retención en la fuente.

### c. *Impuesto de industria, comercio y de avisos*

El impuesto de industria y comercio es un impuesto de carácter municipal que grava toda actividad industrial, comercial o de servicios que se realice en la ciudad de Bogotá o en cualquier otro municipio, bien sea con establecimiento de comercio o sin él, en forma ocasional o permanente. En Bogotá, las normas sobre industria y comercio fueron fijadas mediante el Acuerdo 21 de 1983.

Quiénes están exentos del impuesto. Las actividades realizadas por artesanos, sociedades mutitarias, fondos de empleados, cooperativas y cajas de compensación familiar están exentas hasta el año dos mil inclusive. Para efectos del impuesto de industria y comercio, se entiende por **actividad artesanal** aquella realizada por personas naturales de manera manual y no automatizada, cuya fabricación en serie no sea repetitiva e idéntica, y que en su transformación no intervengan más de cinco personas simultáneamente.

Deberes del contribuyente. Los contribuyentes del impuesto están obligados a inscribirse en el registro y llevar, para efectos tributarios, un sistema contable que se ajuste a lo previsto por la Cámara de Comercio. A expedir factura o documento equivalente por la operación que realicen y a efectuar los pagos de impuestos de conformidad con las disposiciones vigentes (cada dos meses). El monto del impuesto complementario de avisos se liquida multiplicando el impuesto de industria y comercio por el 15 por ciento.

## 2. *Síntesis del marco tributario y su aplicabilidad*

Son cuatro los grandes tipos de impuestos que gravan las actividades comerciales, industriales y de servicios con las cuales tiene que ver la economía informal: los de renta y complementarios, si los ingresos anuales superan los 9.5 millones de pesos; la retención en la fuente, obligación que se impone sobre los trabajadores de ingresos mensuales superiores a los 710.000 pesos; el IVA, con sus dos modalidades, de las cuales el régimen simplificado aparece como el más acorde con la economía informal; el de industria, comercio y avisos, impuesto que pesa sobre todo establecimiento comercial, los artesanos estando exentos.

Habida cuenta de la diversidad de condiciones económicas incluidas dentro de la economía informal, no se podría pensar válidamente que la sola condición de informalidad baste para considerar exentas de los tres primeros tipos de impuesto a las actividades informales. Aunque se acepta que una característica predominante de las personas que viven de la economía informal es percibir ingresos que los ubica entre las capas socioeconómicas más bajas de la sociedad, es también cierto que algunas actividades tales como el comercio de los "Sanandresitos" (centros comerciales especializados en mercadería predominantemente de contrabando) y algunas otras actividades, como talleres de mecánica, quedarían fácilmente cobijadas en los cuatro tipos impositivos.

De otra parte, aunque tanto en el caso de la retención en la fuente como en el del IVA el comerciante o pequeño empresario actúa simplemente como agente retenedor de un impuesto que pagará un tercero (en el primer caso, el empleado y en el segundo el consumidor final), la verdad es que el cumplimiento cabal de la obligación fiscal acarrea en ambos casos al retenedor condiciones económicas que se traducen en reducción de la capacidad competitiva del negocio. Ya sea porque reconocer ante el fisco que se pagan ocasionalmente salarios sujetos a retención implicaría también sufragar las cuotas correspondientes tanto por seguridad social como por contribuciones al SENA y al ICBF, o ya sea porque cobrar el IVA, en muchos casos, acabaría con la principal ventaja competitiva que el informal tiene en la fijación de sus precios frente a los del comercio organizado (aunque no, ciertamente, la única).

Sin embargo, para el amplio sector que queda por fuera de las tres primeras formas de tributo presentadas aquí —los que sólo estarían obligados a pagar el impuesto de industria y comercio—, no parece ésta una carga fiscal onerosa. Su evasión se explicaría, probablemente, más por razón de prejuicios o carencias de educación y de información. De todas maneras, los autores opinan que la incorporación del importante sector de la informalidad a las actividades económicamente formales no debería hacerse sobre una base mesiánica que les eximiera de toda responsabilidad fiscal, sino que las políticas fiscales deben tener un carácter progresivo, esto es, redistributivo.

#### IV. LEGISLACIÓN LABORAL

“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. Artículo 25 de la Constitución Nacional.

##### 1. Reglamentaciones

###### a. El contrato de trabajo

Definición: “Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración. Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, patrono, y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario” (Art. 22 Código Sustantivo del Trabajo - CST-). El contrato de trabajo es consensual, bilateral, oneroso, conmutativo, de tracto sucesivo, de adhesión.

Elementos esenciales: Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:

- La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo.
- La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país.
- Un salario como retribución del servicio (Art. 23 del CST).

Diferentes clases de contratos según forma o duración: Según la forma, puede ser verbal o escrito (Art. 37 CST). Según la duración, puede ser: de duración inferior a un mes (trabajo ocasional); por el tiempo que dure la realización de la obra (trabajo temporal); por un término fijo el cual debe pactarse siempre por escrito y no puede durar menos de un año ni más de tres (sin embargo, el límite pactado es prorrogable cada vez que las partes lo acuerden); de duración indefinida.

Terminación del contrato: el Art. 62 del CST precisa las justas causas para dar por terminado unilateralmente el contrato de trabajo, tanto por parte del patrono como por parte del trabajador. El Art. 64 del CST estipula que si una de las partes termina el contrato sin justa causa, la otra parte deberá recibir algunas indemnizaciones. En casos donde el patrono termine el contrato unilateralmente, deberá pagar al trabajador: en el contrato a término fijo, los salarios que falten para cumplir el plazo estipulado. En los contratos por obra, la indemnización será equivalente al tiempo que falte para terminarla, sin que sea nunca inferior a quince días. En los contratos a término indefinido, la indemnización depende del tiempo de servicio continuo del trabajador de la empresa. Por otra parte, si el trabajador termina unilateralmente el contrato, sin justa causa, deberá pagar al patrono una indemnización equivalente a 30 días de salario.

Período de prueba y aprendizaje. Es la etapa inicial del contrato de trabajo que tiene por objeto apreciar las aptitudes del trabajador y la conveniencia de las condiciones de trabajo (Art. 76 CST). La duración máxima de este período para cualquier contrato es de dos meses (Art. 78 CST).

###### b. Legislación laboral ordinaria aplicable al sector informal

**Aprendices.** El contrato de aprendizaje es “...aquel por el cual un empleado se obliga a prestar servicio a un empleador, a cambio de que éste le proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa del arte u oficio para cuyo desempeño ha sido contratado, por un tiempo determinado, y le pague el salario convenido” (Art. 1o. Ley 188/59). Sus características son las siguientes:

- Debe constar por escrito, si no estará regulado por las disposiciones del CST.
- Los mayores de 14 años con estudios primarios o que demuestren poseer conocimientos equivalentes a ellos pueden celebrar contrato de aprendizaje.
- El salario de los aprendices no puede ser inferior al 50 por ciento del mínimo o del que rija en la respectiva empresa para los trabajadores que desempeñen el mismo oficio u otros equivalentes o

asimilables a aquel para el cual el aprendiz recibe formación profesional en el SENA (Art. 5 CST). Esta remuneración deberá aumentarse proporcionalmente hasta llegar a ser, en la última etapa productiva del aprendizaje, por lo menos igual al salario de referencia.

- El contrato de aprendizaje no puede exceder de tres años (Art. 9 CST).
- Las prestaciones sociales son las mismas que el CST prevé para todos los trabajadores.

**Trabajo a domicilio.** Art. 89 del CST: "Hay contrato de trabajo con la persona que presta habitualmente servicios remunerados en su propio domicilio, sola o con la ayuda de miembros de su familia, por cuenta de su patrono". El Decreto 210 de 1953, artículo 6o. aclara "que el trabajador o trabajadores a domicilio reciben del patrono materias primas o elementos destinados a ser manufacturados y expedidos por cuenta de este último".

El patrono que quiera contratar trabajos a domicilio debe previamente obtener la autorización del respectivo inspector del trabajo, o en su defecto, del alcalde del lugar. Los patronos que den trabajo a domicilio deben llevar un libro autorizado y rubricado por el respectivo inspector del trabajo o por la primera autoridad política donde no existiere este funcionario.

**Artesanos.** La ley 36 de 1984 artículo 1o los define de la siguiente manera: "Se considera artesano a toda persona que ejerce una actividad profesional creativa en torno a un oficio concreto en un nivel preponderantemente manual y conforme a sus conocimientos y habilidades técnicas y artísticas dentro de un proceso de producción. Trabaja en forma autónoma, deriva su sustento principalmente de dicho trabajo y transforma en bienes o servicios útiles su esfuerzo físico o mental".

La misma ley en su artículo 2o. prevé cuatro categorías de artesanos: aprendiz, oficial, instructor y maestro artesano.

El Art. 251 del CST cita a los artesanos para exonerarlos del pago de algunas prestaciones:

- La cesantía, siempre y cuando el empleador no ocupe más de cinco trabajadores extraños a su familia.
- La prima de servicios es restringida, es decir de 15 días al año, si la empresa o taller tiene un capital inferior a 200.000 pesos.
- El pago por enfermedad profesional cuando el empleador no ocupe más de cinco trabajadores extraños a su familia.
- Auxilio monetario por enfermedad no profesional cuando el empleador no ocupe más de cinco trabajadores.

**Contratistas independientes.** El Art. 34 del CST los define así: "Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos patronos y no representantes ni intermediarios, las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficio de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores".

**Intermediarios.** El Art. 35 del CST los define: "Son simples intermediarios las personas que contratan servicios de otras para ejecutar trabajos en beneficio y por cuenta exclusiva de un patrono. El que celebre contrato de trabajo obrando como simple intermediario debe declarar esa calidad y manifestar el nombre del patrono. Si no lo hiciera así, responde solidariamente con el patrono de las obligaciones respectivas".

**Trabajadores ocasionales.** El CST en su Art. 6 define al trabajador ocasional, accidental o transitorio, como "aquel de corta duración, y no mayor de un mes, que se refiere a labores distintas de las actividades normales del patrono". Estos trabajadores no reciben ningún tipo de prestación social, ni auxilio monetario por enfermedad no profesional, ni calzado y vestido de labor, ni gastos de entierro.

**Trabajadores temporales o por término fijo.** En la legislación colombiana, el trabajo temporal se diferencia del ocasional y se define por ser “aquel que no tiene la condición de ser indefinido” (Art. 46 del CST). El contrato a término fijo debe celebrarse por escrito, de lo contrario se entiende celebrado en forma indefinida. Los trabajadores contratados a término fijo por períodos inferiores a un año, tienen derecho al pago de vacaciones y prima de servicio, proporcional al tiempo servido. Estos trabajadores tienen derecho a las demás prestaciones sociales en proporción al tiempo de servicio.

**Trabajadores familiares.** El Art. 223 define a la industria familiar como “aquella en la cual sólo trabajan el jefe de familia, su cónyuge y sus descendientes” y la exonera, como a los talleres de artesanos, del pago de prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedad profesional, enfermedad común, prima de servicios y cesantía.

**Trabajadores de la construcción.** El Art. 309 define las obras o las actividades de construcción como “las que tienen como objeto construir cualquier clase de casas o edificaciones y las inherentes excepto su conservación o reparación”. Son trabajadores de la construcción los que en ellas trabajan y están asistidos por los derechos siguientes:

- Auxilio de cesantía y vacaciones para los trabajadores cuyas obras excedan de diez mil pesos. El auxilio de cesantía por el tiempo servido a razón de tres días de salario por cada mes completo de trabajo, siempre que haya trabajo siquiera un mes y vacaciones remuneradas de 15 días consecutivos por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año, cuando se haya trabajado al menos un mes (Art. 310).
- Asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria por enfermedad no profesional que ocurra durante la ejecución del contrato, hasta por tres meses, además del auxilio monetario correspondiente (Art. 311).
- Suspensión del trabajo por lluvia cuando implique peligro para la salud del trabajador. Esta suspensión no da lugar a reducción del salario. Puede exigirse trabajo bajo cubierta durante este tiempo o compensación posterior del trabajo.

**Trabajadores independientes.** El CST no regula el trabajo de los trabajadores independientes. Sin embargo, la Ley 100, Art. 19, prevé que los trabajadores independientes serán responsables de la totalidad de la cotización al sistema de seguridad social; y que los independientes subsidiados responden por la diferencia entre la totalidad del aporte y el subsidio recibido.

**Empresas asociativas de trabajo.** El Art. 1 de la Ley 10 de 1991 las define como “organizaciones económicas productivas, cuyos asociados aportan su capacidad laboral por tiempo indefinido y algunos además entregan al servicio de la organización una tecnología o destreza u otros activos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la empresa”. El Art. 4o. especifica: “Los asociados tienen una relación de carácter típicamente comercial con las empresas asociativas de trabajo. Por lo tanto, los aportes de carácter laboral no se rigen por las disposiciones del CST, sino por las normas del derecho comercial”.

El Art. 2 del decreto No 1100 de 1992 concreta el número de socios de una empresa asociativa de trabajo: “se integran con un número no inferior a 3 miembros y no superior a 10, para la producción de bienes. Cuando se traten de empresas de servicios, el número máximo de asociados será de 20”.

**Cooperativas de trabajo asociado.** “Las cooperativas de trabajo asociado son empresas asociativas sin ánimo de lucro, que vinculan el trabajo personal de sus asociados y sus aportes económicos para la producción de bienes, ejecución de obras o la prestación de servicios en forma autogestionaria”. Las cooperativas de trabajo asociado se constituyen con un mínimo de diez asociados (Decreto 468 de 1990, Art. 1 y 2).

#### *c. El salario*

El salario es la remuneración, en dinero y en especie, que recibe el trabajador por sus servicios. Las sumas que constituyen salario y las que no son esenciales, pues en base a éstas se liquidan las prestaciones sociales (Art. 127 del CST). El salario en especie sólo puede ser parcial y debe constar por escrito en el contrato. Es salario en especie la alimentación, habitación o vestuario que el patrono suministra al trabajador o su familia, y todo aquello que las partes acuerden como retribución ordinaria del servicio.

**Salario mínimo.** El artículo 145 lo define como: “es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural”. El salario mínimo a partir del 1o. de enero de 1996 está fijado 4.737.5 pesos diarios y 142.125.5 pesos mensuales, para todos los trabajadores, tanto del sector urbano como rural.

*d. La jornada de trabajo*

Art. 161 del CST, literal a) “La jornada máxima legal, fijada en 8 horas diarias, puede ser disminuida por el gobierno en aquellas labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, de acuerdo con dictámenes al respecto”.

Jornada ordinaria. “La jornada ordinaria de trabajo es la que convengan las partes, o a falta de convenio, la máxima legal” (Art. 158 CST).

Jornada del menor trabajador. La duración máxima legal de la jornada del menor se sujeta a las siguientes reglas (Art. 171 CST): el menor entre 12 y 14 años sólo puede trabajar una jornada máxima de 4 horas diarias y 24 a la semana, en trabajos ligeros. Los mayores de 14 y menores de 16 sólo pueden trabajar una jornada máxima de 6 horas y 36 a la semana. La jornada de los menores entre 16 y 18 años no puede exceder de 8 horas diarias y 48 a la semana.

Remuneración del trabajo nocturno y del suplementario. Artículo 168 del CST: “El trabajo nocturno, por el sólo hecho de ser nocturno se remunera con un recargo de 35 por ciento sobre el valor del trabajo diurno. El trabajo extra diurno se remunera con un recargo del 25 por ciento sobre el valor del trabajo ordinario diurno. “El trabajo extra nocturno se remunera con un recargo del 75 por ciento sobre el valor del trabajo ordinario diurno”.

Descansos obligatorios. Art. 172 del CST: “El empleador está obligado a dar descanso dominical remunerado a sus trabajadores”. Art. 177 del CST: Todos los trabajadores tienen derecho al descanso remunerado en días de fiesta. Art. 186 del CST: “Los trabajadores que hubieren prestado sus servicios durante un año tienen derecho a 15 días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas”.

*e. Obligaciones de los empleadores*

Aportes parafiscales. El aporte a las cajas de compensación familiar es el 9 por ciento de la nómina mensual y se debe pagar en los 10 primeros días de cada mes. Este aporte se destina así: 4 por ciento para la propia caja para el pago de subsidio familiar; 3 por ciento al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; y, 2 por ciento al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Aportes a la seguridad social. El Sistema de Seguridad Social Integral fue creado por la ley 100 de 1993. Todo empleador está obligado a afiliar a sus trabajadores a este sistema efectuando las siguientes cotizaciones:

- Al Sistema General de **Pensiones**: el 10 por ciento a partir de 1996 para la pensión de vejez y el 3.5 por ciento para pagar la pensión de invalidez, la pensión de sobrevivientes y los gastos de administración del sistema. De la suma de estas dos cotizaciones el empleador deberá pagar el 75 por ciento y el trabajador el 25 por ciento.

Este sistema cubre: pensión o indemnización por invalidez, pensión o indemnización por vejez, pensión de sobrevivientes o indemnización a los beneficiarios de los afiliados o pensionados fallecidos, auxilio funerario.

Afiliación voluntaria: son afiliados voluntarios los trabajadores independientes, quienes pueden afiliarse al régimen por intermedio de sus agremiaciones o asociaciones (Art. 15 Ley 100/93). Los trabajadores independientes cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad la cual se afilien y serán responsables de la totalidad de la cotización. Cuando se trate de personas que el gobierno nacional haya determinado que deban ser subsidiadas temporalmente en sus aportes, cubrirán la diferencia entre la totalidad del aporte y el subsidio recibido. En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal vigente.

Cuando el afiliado tenga un ingreso de cuatro salarios mínimos o más, pagará un aporte adicional de un punto porcentual con destino al Fondo de Solidaridad Pensional.

- Al Sistema General de **Seguridad Social en Salud**: el 12 por ciento a partir de 1996, del salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al mínimo legal, incluido en la cotización un punto destinado al Fondo de Solidaridad y Garantía (Decreto 1814 del 3 de agosto de 1994). De esta cotización 2/3 las paga el empleador y 1/3 el trabajador.

Cuando se trate de un trabajador independiente, este asume la totalidad de la cotización. La base de la cotización de los trabajadores independientes será determinada de acuerdo con un sistema de presunción de ingresos que tiene en cuenta la información sobre el nivel de educación, experiencia laboral, las actividades económicas, la región y el patrimonio del individuo.

Afiliados mediante el **régimen contributivo**: personas con contrato de trabajo, servidores públicos y trabajadores independientes, pensionados y jubilados que aporten sobre la base de más de dos salarios mínimos mensuales.

Afiliados mediante el **régimen subsidiado**: personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Este régimen beneficia a:

- Todas las personas vinculadas a la fuerza laboral como trabajadores independientes sin vínculo contractual, legal o reglamentario y cuyos ingresos mensuales sean inferiores a dos salarios mínimos vigentes, así como su grupo familiar.
- Todas aquellas personas sin capacidad de pago, así como su grupo familiar.
- Todas las personas sin capacidad de pago, vulnerables por su situación en salud y que el Consejo Nacional de Seguridad Social defina como prioritarios (Decreto 1919 del 5 de agosto de 1994, Art. 34 y Decreto 1298 del 22 de junio de 1994, Art. 145).

Este sistema cubre: asistencia integral, ambulatoria y hospitalaria, subsidios en dinero por incapacidad originada por enfermedad común o accidente, subsidio en dinero en caso de maternidad por 84 días calendario.

- Al Sistema General de **Riesgos Profesionales**: entre el 0.348 por ciento y el 8.7 por ciento dependiendo de la categoría de riesgo en que esté calificada la actividad de la empresa, este aporte corre en su totalidad a cargo del empleador. Igualmente, los trabajadores independientes pueden ser afiliados voluntarios a este régimen, para lo cual cotizarán un monto no inferior al 0.348 por ciento ni superior al 8.7 por ciento de la base de la cotización, de acuerdo con la clase de riesgo de la actividad que ejerzan (Decreto 1295 de 1994, Art. 13).

Este sistema cubre: asistencia integral, ambulatoria y hospitalaria derivada del accidente de trabajo o enfermedad profesional incluida la rehabilitación laboral; subsidios por incapacidad temporal; pensión o indemnización por invalidez; pensión de sobreviviente a los beneficiarios de los trabajadores o pensionados fallecidos; auxilio funerario.

Requisitos para afiliación al ISS en forma independiente. NIT o cédula de ciudadanía, llenar formulario único, cancelar en bancos o corporaciones autorizados por el ISS por sistema de autoliquidación. Se puede afiliar a pensiones, salud y riesgos profesionales o al sistema o sistemas que quiera en forma independiente.

#### *f. Prestaciones sociales comunes a todo empleador*

Auxilio de transporte (Ley 15/59): Es una ayuda en dinero que debe dar el empleador a todo trabajador que devengue hasta dos veces el salario mínimo legal mensual. Para el año 1996, el auxilio de transporte ha sido fijado por el gobierno en 13.568 pesos.

Calzado y vestido de labor (Ley 11/84). Art. 230 del CST: "Todo patrono que habitualmente ocupe uno o más trabajadores deberá suministrar cada cuatro meses, en forma gratuita, un par de zapatos y un vestido de labor al trabajador cuya remuneración mensual sea hasta dos veces el salario mínimo vigente".

Prima de servicios Art. 306 CST: "Toda empresa de carácter permanente está obligada a pagar a cada uno de los trabajadores, excepto a los ocasionales o transitorios, como prestación especial una prima de servicios así: las de capital de 200.000 pesos o superior, un mes de salario pagadero por semestres de

calendario, una quincena en el mes de junio y otra quincena en el mes de diciembre; y las de capital menor de 200.000 pesos, quince días de salario, pagaderos, una semana en el mes de junio y otra en el mes de diciembre.”

Cesantía Art. 249 del CST: “Todo empleador está obligado a pagar a sus trabajadores, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicio, y proporcionalmente por fracciones de año”. Están exentos del pago de cesantía la industria puramente familiar, los trabajadores ocasionales o transitorios y los artesanos, que trabajando personalmente en su establecimiento, no ocupen más de cinco trabajadores permanentes extraños a su familia.

Intereses sobre cesantía: Todo patrono les reconocerá y pagará a sus trabajadores intereses del 12 por ciento anual por concepto de cesantía (Ley 52 de 1975 Art. 1o).

Licencia de maternidad: Art. 236 del CST: “Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de doce semanas en la época del parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso”.

## 2. *Aplicabilidad del marco laboral*

Las normas laborales sobre contratos, salarios, jornada de trabajo, seguridad social y prestaciones sociales, los grandes temas de los cuales se ocupa el CST, tienen en los diferentes tipos de economía informal, teóricamente, un campo de aplicabilidad.

Igual puede afirmarse en cuanto a contratos, porque el CST prevé los diferentes casos de forma y duración, incluyendo el trabajo ocasional, a domicilio, el trabajo de los artesanos y aprendices, de los trabajadores de la construcción y de las empresas asociativas de trabajo. En cuanto a salarios y prestaciones, dado que al prescribir la igualdad de condiciones mínimas de los trabajadores estaría cubriendo también los variados tipos de la informalidad, e igualmente en cuanto a la cobertura universal declarada para la seguridad social. Esta incluye desde los trabajadores debidamente contratados hasta los cuenta propia y las personas sin capacidad de pago que el Consejo Nacional de Seguridad Social define como prioritarios.

No obstante, la complejidad y la diversidad de las formas de relación social contenidas bajo la informalidad escapan en varios aspectos al marco que la legislación laboral establece. De una parte, porque la mayoría de esas leyes fueron pensadas para normatizar y equilibrar relaciones sociales de producción de tipo asalariado, dejando por fuera los variados arreglos a los que llegan los trabajadores informales para poder vivir.

Muchos de esos arreglos simplemente no existirían si se les impusiera la aplicación de la normatividad formal del CST, ya sea porque la generación de un excedente, del cual los actores subsisten, ocurre bajo condiciones muy distintas a las de la jornada laboral, y la distribución de ese excedente no se corresponde siempre con el concepto de remuneración salarial. El sentido de esos arreglos es, en muchos casos, más que una relación de explotación del trabajo, la única forma de sobrevivencia de un grupo humano de rechazados del banquete social.

Pero que sea así no significa que sea lo deseable, ni necesariamente lo más justo. Precisamente por haber sido pensada para una realidad distinta, la legislación laboral aparece en gran parte de las actividades económicamente informales como algo extraño, impracticable, dejando que ocurran todo tipo de injusticias y de sobreexplotación de los trabajadores de parte de sus propios familiares o asociados.

Paradójicamente, en esos casos, los niveles mínimos establecidos por la ley, al estar tan lejos de las formas concretas como trabajan los informales, se entienden como topes inalcanzables. Piénsese en la estructura de prestaciones completas, en las tres dotaciones anuales obligatorias de vestido, en las contribuciones parasalariales, cuando se trata de un grupo familiar que intenta ganarse su ingreso revendiendo frutas mientras deambulan por la ciudad, o en un improvisado taller de calzado cuyos miembros hacen lo imposible por conseguir fiada la materia prima que les permitirá atender un pedido ocasional, o en la red de tramitadores de documentos distribuidos estratégicamente a la caza de un cliente.

La ausencia de un marco legal más flexible origina que no sólo no se tengan las prestaciones y derechos “mínimos”, sino ninguna garantía laboral distinta de un ingreso arbitrario e insuficiente. Las apreciaciones anteriores encuentran soporte en la siguiente sección, donde se reproducen los resultados de entrevistas hechas con diferentes actores para sondear perspectivas distintas del mismo problema.

No obstante, como también puede observarse en las mismas entrevistas, no existe un punto de vista que abarque de manera suficiente esta problemática compleja. Para el sector sindical, la falta de investigación directa y de un método de aproximación analítica a la realidad, de una parte, y las prioridades estratégicas de sus luchas, hacen que no puedan concebir opciones legales distintas de las que rigen en las fábricas y grandes empresas. Resulta igualmente difícil renunciar al enfoque contestatario al que los han acostumbrado sus enfrentamientos, para entender formas de trabajo basadas no en la explotación sino en la cooperación. Esa incapacidad se expresa en el simplismo de culpar a la abstracción del Estado de la carencia de ideas al respecto, que ellos también comparten.

Tampoco desde la óptica de los funcionarios estatales se produce una solución que abarque este tipo de economías. Aunque empapados de realidad por el contacto permanente con los litigios y querrelas laborales, su visión es la de los códigos y la formalidad legal.

## ENTREVISTAS

### a. *Federación Sindical de Trabajadores de Colombia (FESTRAC)*. Alfonso Ahumada.

P: *¿En qué medida se cumple la legislación laboral en el sector de la economía informal?*

R: No tenemos datos exactos, pero yo opino que si se cumple es de forma mínima, como máximo un dos por ciento.

P: *¿En cuáles actividades se cumple?*

R: Hablemos del contrato de trabajo; en las cooperativas, como en las de la construcción, es donde menos se viola. Ellos hacen contratos de trabajo. Por el contrario, donde menos se cumple es en el sector de los vendedores ambulantes y estacionarios, y en el sector de transporte de carga intermunicipal. Pero la forma predominante de remuneración en la economía informal no es por salario sino a destajo, por trabajo realizado, y es predominantemente ocasional.

P: *¿Cuál es el principal obstáculo para la aplicación de la legislación laboral en el sector informal?*

R: Que no existe el derecho al trabajo para los vendedores de la calle.

P: *¿Y qué opina de la invasión del espacio público?*

R: Nosotros reconocemos el derecho al espacio público, pero pensamos que lo que prevalece es la necesidad de la gente. Ellos no invaden porque quieren, sino porque les toca.

P: *¿Qué solución propone su Federación?*

R: Que el gobierno aumente las fuentes de empleo.

P: *¿Su Federación ¿estaría de acuerdo en sancionar el incumplimiento a la legislación laboral en el sector informal?*

R: De hecho, hemos participado en la lucha contra la corrupción. Nosotros conocemos personas que son dueños de 10 o más licencias para venta callejera, que las alquilan a otros. Lo mismo ocurre con los puestos de venta. En la Central de Abastos de Bogotá hay más de 1.000 zorreros (cargadores que transportan la carga en un carrito o zorra de tracción manual. N.E.). Ellos son informales. Pero conocemos alguien que alquila más de 300 zorras a 1.000 pesos diarios. Hemos pedido a la administración de la Central que carnetice los zorreros que estén agrupados en sindicato y que posean cada uno una zorra.

P: *Una norma de la Corte Constitucional acaba de igualar las obligaciones laborales de las pequeñas empresas con las de las grandes. ¿Qué opinión le merece esa decisión?*

R: Muy acertada, porque cumple el precepto de que a igual trabajo igual salario.

P: *Si antes, cuando las prestaciones laborales en la pequeña empresa eran apenas la mitad de las prestaciones en la empresa grande, tan sólo se cumplía en un dos por ciento, ¿no será todavía mayor el incumplimiento cuando la obligación es el 100 por ciento de las prestaciones?*

- R: Yo creo que las leyes laborales no se cumplen por falta de información de la gente. La solución es que los trabajadores se afilien al sindicato y peleen sus derechos.
- b. *Federación Unitaria de Trabajadores de Bogotá (FUTRABOG)*. Carlos Ortega.
- P: *¿En qué medida se cumple la legislación laboral en el sector de la economía informal?*
- R: No se aplica prácticamente en nada, en ninguna de las actividades informales.
- P: *¿Qué formas de remuneración rigen entonces en la economía informal?*
- R: Funciona más el trabajo al porcentaje, como en la mayoría de afiliados a SINUCOM (Sindicato de vendedores ambulantes. N. E.). Pero el principal problema laboral es el sitio de trabajo.
- P: *Pero se han dado algunas soluciones.*
- R: Sobre los locales encerrados también falta iniciativa. Los que están allá dicen: ¿de qué vale que me encierren si otro va a ocupar el sitio de trabajo que yo tenía? Entonces hay algunos que arriendan su local bajo techo y vuelven a la calle.
- P: *¿Y en cuanto a la aplicación real de la seguridad social?*
- R: En general es muy bajo el cubrimiento. Hay excepciones, como el caso del Sindicato de Equipajeros, que funciona como una empresa y afilia sus miembros al Seguro Social. En cambio, los vendedores de Monserrate parte alta, que pertenecen a nuestra Federación, no están afiliados.
- P: *¿FUTRABOG ha tratado este problema, lo ha estudiado?*
- R: No. Sólo se tiene en cuenta como importante en el sector laboral. Ni la misma CUT (Central Unitaria de Trabajadores) lo ha estudiado. Sólo existe lo hecho por la OIT.
- P: *¿Cuál es la causa del incumplimiento de la legislación laboral en la economía informal?*
- R: Porque el Estado no se ha preocupado, no le ha dado la importancia que merece y desconoce las actividades que realiza el sector informal. Lo único que les da es el reconocimiento jurídico al derecho de asociación. Pero desconoce su dinámica.
- P: *Estaría de acuerdo con la penalización de quienes incumplen la legislación laboral?*
- R: Represión, no. Que se les eduque sobre la legalidad, tributación, el espacio público.
- P: *Una sentencia de la Corte Constitucional igualó las condiciones de los trabajadores de las pequeñas empresas y del servicio doméstico con el resto de trabajadores, en cuanto al pago de prestaciones. ¿Qué opina usted de eso?*
- R: Estamos de acuerdo con la nivelación, porque beneficia al trabajador. Lo anterior era discriminatorio.
- P: *Si era tan bajo el cumplimiento de la legislación laboral en el sector de economía informal, ¿no cree que con la nivelación se cumplirá aún menos?*
- R: Es posible.
- c. *Central Unitaria de Trabajadores (CUT)*. Hernando Rodríguez
- P: *¿En qué medida se cumple la legislación laboral en el sector de la economía informal?*
- R: No hay legislación laboral que se aplique.
- P: *¿Por qué?*
- R: Porque a los políticos, que son los que hacen las leyes, no les interesa la vida de las personas que viven bajo la economía informal. Entonces no hay una legislación adecuada a los trabajadores informales.
- P: *Usted tiene una historia de largo batallar al lado de los trabajadores informales ¿qué ha aprendido? ¿qué soluciones encuentra?*
- R: Yo soy autor de un proyecto de ley que recoge toda mi experiencia sobre el asunto, pero no he logrado obtener el respaldo necesario para sacarlo adelante.

- d. *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)*. Dr. Francisco Barbosa, Director Regional de Trabajo. Dra. Diana Guzmán, Abogada Asistente

P: *¿Cómo opera la atención de la Dirección Regional de Trabajo a los reclamos de los trabajadores?*

R: El procedimiento, desde que llega el trabajador, es el siguiente: hacer una cola (que se inicia desde las 6 de la mañana y que generalmente alcanza dos cuerdas de largo), el trabajador recibe una ficha, con la cual es recibido por un inspector de trabajo, quien le escucha la reclamación y le expide una boleta de citación para el patrón. El trabajador debe traerla firmada por el patrón o, si éste se niega, por un policía. Posteriormente, el inspector de trabajo recibe en audiencia de conciliación al patrón y al trabajador.

P: *¿Acuden siempre los patrones?*

R: No siempre. Hay ocasiones en las cuales el trabajador no sabe exactamente para quién trabaja, el patrón no está registrado en la Cámara de Comercio, y las personas citadas descargan en otro la responsabilidad de dar la cara, en forma tal que nadie acude a la citación. Si el patrón no acude, y se conoce el nombre y la dirección, el Ministerio los cita mediante telegrama.

P: *Hasta dónde llega la competencia de las inspecciones de trabajo?*

R: Hasta obligar al cumplimiento del pago de las prestaciones sociales, en los casos en los cuales queda claro que no han sido pagadas debidamente al trabajador. Pero no tenemos competencia para dirimir otros derechos como el pago de indemnización por despido sin justa causa.

P: *¿Y en ese caso?*

R: En los casos que sobrepasan nuestra competencia, el trabajador debe contratar los servicios de un abogado o acudir a un consultorio jurídico gratuito.

P: *¿En qué casos pueden actuar los consultorios jurídicos?*

R: En los casos en los cuales el monto de los derechos que el trabajador reclama no sobrepasen el valor de 5 salarios mínimos.

P: *¿Qué otras limitaciones tiene la atención de los consultorios jurídicos?*

R: Que generalmente están atendidos por estudiantes. Cuando ellos están en vacaciones, durante los meses de noviembre, diciembre y enero, los consultorios están cerrados y, por tanto, no hay quien atienda los compromisos que puede demandar el juicio. De otra parte, en ocasiones el estudiante termina su curso y el caso queda en manos de otro que no lo conoce igualmente y que puede perder el interés por la defensa.

P: *Cuando el inspector del trabajo determina el monto de los derechos del trabajador por concepto de prestaciones ¿qué pasa si el patrón no paga?*

R: Se le expide una resolución de multa por desacato a la autoridad administrativa, que puede ir de uno a seis salarios mínimos, y que corresponde cobrarla al SENA, previa notificación nuestra.

P: *¿Y el patrón tiene que pagar inmediatamente?*

R: Ahora pueden no pagar inmediatamente. Antes, tenían que consignar el valor de la multa previamente a interponer el recurso de reposición. Ahora, pueden no hacerlo, hasta interponer los recursos de reposición, de apelación ante la Dirección o de revocatoria.

P: *En qué medida se cumple el pago del salario mínimo y de las prestaciones sociales en el sector de la economía informal?*

R: No tenemos estadísticas al respecto. Pero podría decirse que hasta en un 10 por ciento de los casos. De acuerdo con nuestra experiencia, en el sector existen muchas formas distintas al salario básico, tales como el trabajo por obra (propio de los talleres de mecánica, latonería y pintura), donde es muy difícil establecer la indemnización; en los trabajos de vigilancia, donde suelen establecerse las formas de "cooperados" para en-

cubrir la relación laboral y evitar los pagos que la ley establece; entre los "lavacarros", que suelen incorporar trabajo de menores, sin horario fijo, de tal manera que falta uno de los elementos constitutivos de la relación laboral.

- P: *De acuerdo con su experiencia, ¿cuáles son las actividades económicas informales que ocupan los primeros tres puestos en la frecuencia de reclamaciones de los trabajadores?*
- R: Primero, servicios de vigilancia y aseo; segundo, servicios de restaurante, cafeterías y pequeños comercios; tercero, empleadas del servicio doméstico.
- P: *¿Y cuáles las principales violaciones a la legislación laboral?*
- R: Primero, la falta de afiliación al sistema de seguridad social; segundo, el pago de prestaciones (cesantía, intereses, vacaciones); tercero, indemnizaciones por despido injustificado (aquí es difícil de establecer, porque las empresas de menos de 10 trabajadores no están obligadas a tener reglamento de trabajo). Después siguen los despidos en estado de embarazo, las prohibiciones de acudir al médico o la obligación, impuesta arbitrariamente, de compensar el tiempo que toma acudir al médico. En fin el maltrato verbal.
- P: *¿Hasta dónde se cumplen las disposiciones laborales vigentes sobre el trabajo domiciliario?*
- R: Aquí llegan muy pocos reclamos. Pero a juzgar por las condiciones socioeconómicas de los trabajadores vinculados por ese sistema, para los cuales es casi un favor tener trabajo, puede pensarse que la legislación es norma muerta.
- P: *¿Y sobre contratos de aprendizaje?*
- R: Lo mismo que en el caso anterior.
- P: *El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene, a partir de la nueva Constitución, facultad para actuar de oficio en velar el cumplimiento de las normas laborales. ¿Lo está haciendo?*
- R: Desde antes ya tenía esa competencia y, de hecho, lo estamos haciendo. Por ejemplo, hemos realizado brigadas de vigilancia en el sector de las flores y hemos impuesto sanciones donde ha sido necesario. Sin embargo, debemos reconocer que nuestra acción es aún insuficiente, debido a las limitaciones que el Ministerio tiene en cuanto a recursos humanos, económicos y materiales.
- P: *¿Qué dificultades inherentes a la economía informal enfrenta la aplicación de la ley laboral?*
- R: Que la legislación laboral está pensada para las relaciones obrero-patronales, no para el tipo de relaciones que se dan en la economía informal.
- P: *Podría ilustrar con ejemplos?*
- R: Sí. Se da el caso de una pareja que trajo a su casa a una cuñada caída en desgracia, para que viviera con ellos y ayudara a cuidar a sus sobrinos. Luego esa muchacha viene a demandarlos por pago de los derechos laborales e indemnizaciones. Se da el caso de hijos que demandan a sus padres, con quienes sostienen una pequeña industria doméstica. De otra parte, la informalidad en los contratos y transacciones, que es tan frecuente, hace difícil dirimir un derecho, cuando lo que se tiene es la palabra contra la palabra, entre personas de una condición económica semejante. Hay condiciones donde al patrón le es materialmente imposible cumplir con los pagos que la ley le ordena, por ejemplo, en algunos talleres, en los cuales el patrimonio consiste en la caja de herramientas, que trabajan en arriendo, pero en los cuales los ingresos de los mecánicos o pintores a destajo pueden alcanzar varios salarios mínimos.
- P: *Una sentencia de la Corte Constitucional igualó las condiciones de los trabajadores de las pequeñas empresas y del servicio doméstico con el resto de trabajadores, en cuanto al pago de prestaciones. ¿Qué opina usted de eso?*
- R: El espíritu de la norma es la garantía de la igualdad.
- P: *Pero, dadas las condiciones de la economía informal, ¿no se corre el riesgo de que la norma siga siendo letra muerta?*

R: Es cierto. Por eso es necesario que exista una legislación especial para esas otras formas de economía.

P: *¿Hay algún avance en ese campo?*

R: Sí. Se tiene la Ley 10 de 1990 y su decreto reglamentario, que establecen las condiciones para la formación de empresas asociativas, las cuales pueden adoptar la normatividad que necesiten para desempeñarse, sin violar la ley.

P: *Pero es prácticamente desconocida.*

R: Es cierto, pero estamos trabajando en su difusión, promoviéndola, por ejemplo, en las empresas en proceso de liquidación. La próxima semana (segunda de enero de 1996) lanzaremos una campaña radial promoviendo esta ley, como una posibilidad de que a algunas actividades de economía informal se den normas especiales, pero dentro de un marco humano.

P: *¿Tienen registro de las empresas asociativas existentes?*

R: Sí, tenemos un registro completo, mes a mes, de las que se han organizado. Por ejemplo, alrededor de los yacimientos petrolíferos de Cusiana se están creando empresas asociativas para construir vías de acceso. En algunos pueblos, las han creado pequeños agricultores hortícolas para comercializar sus productos.

P: *¿Qué alternativas ven para mejorar la cobertura legal de los trabajadores informales?*

R: De una parte, desarrollar más la legislación especial para ese sector; de otra, muy importante, la divulgación de los derechos laborales masivamente, vinculada a los procesos educativos de toda la población.

## V. MARCO ECONÓMICO

### El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa período 94-98, Doc. CONPES 2732 DNP-UDS, Ministerio de Desarrollo, IFI, 1994

#### 1. Objetivos

- Aumentar la productividad de las microempresas para lograr mayor competitividad de sus productos.
- Fomentar la generación de empleo.
- Lograr procesos eficientes de integración subsectorial.
- Desarrollar esquemas de subcontratación.
- Fomentar la desagregación tecnológica.
- Mejorar los ingresos y el nivel de vida de sus propietarios y trabajadores.

#### 2. Estrategias

Para la corrección de estos objetivos se pondrá en marcha tres estrategias: un sistema integral de financiamiento para el sector (FINURBANO), un programa de servicios tecnológicos y un nuevo ordenamiento institucional.

##### a. Sistema integral de crédito

A través de FINURBANO se intenta generar posibilidades y acceso ágil y oportuno de las microempresas a recursos de crédito y servicios financieros por medio de un esquema centralizado de redescuento. Este programa es coordinado por el Instituto de Fomento Industrial (IFI). Las metas y los recursos con los que cuenta el sistema fueron expuestos en el capítulo 1, de este libro.

##### b. Programa nacional de servicios tecnológicos

Este programa apoya a las microempresas en el proceso de gestión tecnológica en las áreas de comercialización, producción, gestión, organización e información para aumentar la productividad y

competitividad lo mismo que el aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Este programa es responsabilidad de la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa. Se estableció un sistema de cofinanciación de proyectos, los diseñados y concertados con las organizaciones de apoyo a la microempresa. Las metas que persiguen cada uno de los componentes de este programa figuran igualmente en el capítulo I del libro

*c. Organización institucional*

Se creó una Corporación Mixta para que concerte y coordine el Programa de Servicios Tecnológicos y que interactúe con FINURBANO. Esta corporación contratará la ejecución de los programas de apoyo que hacen parte de los programas de Servicios Tecnológicos. También adelantará estudios que propicien la desagregación de tecnología de los procesos productivos. La Corporación no será ejecutora, sino que contratará con entidades públicas y privadas el desarrollo de los proyectos.

*3. Cómo obtener un crédito con las líneas de redescuento FINURBANO (para la microempresa) y PROPYME (para la pequeña y mediana empresa)*

El IFI entrega los fondos, por el sistema de redescuento, a los establecimientos crediticios que participan en los programas. Estos, a su vez, son prestados a microempresas, pequeñas y medianas empresas bajo condiciones acordadas con dichos establecimientos. Para la aprobación de los créditos por parte de los intermediarios financieros, el IFI no ha impuesto ninguna limitación ni condicionamiento, dando libertad para que los beneficiarios puedan acordar libremente con las entidades intermediarias los plazos, la tasa de interés, las garantías y la forma de amortización.

*a. Líneas de redescuento*

Sectores financiados: manufactura, comercio, turismo, transporte, instituciones prestadoras de servicios de salud, empresas cinematográficas, empresas explotadoras y comercializadoras de carbón y otros servicios. Actividades no financiadas: crédito de consumo en general, adquisición de vehículos particulares, electrodomésticos, vivienda y actividades agropecuarias.

Rubros financiados: capital de trabajo, adquisición de activos nuevos o usados, infraestructura, capacitación y capitalización.

Plazos: Sector de transporte: capital de trabajo hasta 3 años incluido uno de gracia. Adquisición de activos hasta 6 años, incluidos 2 de gracia. Otros sectores: capital de trabajo hasta 5 años incluido uno de gracia. Adquisición de activos hasta 10 años incluidos 2 de gracia. Sector carbonífero: capital de trabajo hasta 3 años incluido uno de gracia. Adquisición de activos: hasta 10 años incluidos 3 de gracia.

Entidades que pueden redescantar: bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial especializadas en leasing, organismos cooperativos de grado superior y cooperativas de ahorro y crédito.

Beneficiarios de PROPYME: pequeñas y medianas empresas con activos totales entre 61 y 1.500 millones de pesos y entre 11 y 99 trabajadores. Beneficiarios de FINURBANO: microempresas con activos no superiores a 61 millones de pesos y no más de 10 trabajadores.

Amortización: opcional: mensual, trimestral, anual.

Tasa de redescuento: DTF+2,5 por ciento hasta 2 años, incrementada en 0,25 por ciento por cada año adicional de plazo hasta el cuarto año y en 0,15 por ciento por cada año o fracción. Empresas del sector carbonífero: DTF

Tasa de interés: PROPYME: para plazo hasta de 2 años, el valor de la tasa de redescuento adicionada hasta en 4,5 por ciento. Para plazos mayores, *tasa libre*. FINURBANO: *tasa libre*. Margen de redescuento: 100 por ciento.

*b. Condiciones de acceso a los planes de crédito para microempresarios*

Por la línea IFI, la Corporación Financiera de Desarrollo y Cupocrédito prestan a microempresarios con una tasa de interés que va del DTF más 7 por ciento en el primer año y con un aumento del 0.25 por

ciento anual hasta el DTF más 9.5 por ciento según el destino del crédito, por un período de 5 años, con uno de gracia. La Corporación Financiera de Desarrollo no tiene actualmente cupo en esta línea.

Compartir tiene programas integrales para microempresarios y sus préstamos son con intereses bancarios (3.48 mensual).

El Banco Ganadero y el Banco del Estado prestan a los microempresarios por la línea IFI hasta 37 millones de pesos con plazos que varían de uno a 10 años, con uno ó 2 años de gracia y con tasas de interés que varían según el plazo entre el DTF+ 8.9 (préstamos a dos años) y el DTF+10.15 (esta última tasa corresponde a préstamos a diez años y con dos de gracia). El DTF para la segunda semana de febrero de 1996, estaba en 26.72.

#### c. Requisitos para el préstamo

Proyecto de inversión, curso de capacitación (en ciertos casos), reglamentación al día (cámara de comercio, NIT, balances comerciales, estado de pérdidas y ganancias, etc.), 2 fiadores con finca raíz con escrituras o certificados de libertad de las propiedades, declaraciones de renta, o balances comerciales firmados por un contador, fotocopia de la tarjeta profesional y certificado de honorabilidad, hipoteca de primer grado de una propiedad y en el caso de compra de taxi, pignoración del vehículo.

#### 4. Aplicabilidad del marco económico

El marco económico legal para la economía informal es un marco externo, pues constituye un límite próximo, pero que no le pertenece, debido a que está concebido y diseñado para operar con micro y pequeñas empresas bien constituidas. Por tal razón, la aplicabilidad de este marco para los más informales es nula.

Aunque la evaluación de las ejecutorias de los programas concebidos por el CONPES 2732 será un proyecto necesario y conveniente, que no está dentro de las expectativas de este estudio, presentamos aquí un análisis del estado de corte de cuentas de los fondos PROPYME y FINURBANO, a noviembre de 1995, el cual puede resultar de interés para nuestros fines.

Desembolsos por programa

	Número de empresas	Valor en millones de pesos	Crédito por Microempresario (Millones)
PROPYME	2.452	153.246	62.5
FINURBANO	25.069	39.203	1.56
Total	27.251	192.449	7.00

Fuente: IFI, cálculo de los autores.

De acuerdo con el cuadro anterior, los dos programas básicos del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa han atendido a 27.251 usuarios de crédito, para una ejecución de 192.449 millones de pesos, que equivale al 32 por ciento de lo presupuestado para el cuatrienio. El crédito promedio, reembolsable, obtenido por cada mediano empresario de PROPYME fue de 62.5 millones de pesos, y el crédito promedio, reembolsable, obtenido por cada microempresario atendido con recursos de FINURBANO fue de 1.6 millones.

Concentración del Servicio Financiero

	Número de Bancos	entre	Concentran (%)
PROPYME	4	53	41.5
FINURBANO	4	60	55.2

Fuente: IFI, cálculo de los autores.

La concentración del servicio financiero muestra que entre 53 bancos que atendieron demandas de crédito del fondo de PROPYME, 4 de ellos concentraron el 41.5 por ciento de lo prestado, en tanto que

4 de los 60 intermediarios financieros que manejaron recursos de FINURBANO concentraron el 55.2 por ciento del valor de las operaciones.

Beneficios de los 4 bancos principales (Millones)

	Desembolsos de operación	Margen de los 4	Beneficios de c/u	Beneficios
PROPYME	63.597	5 pts	3.180	795.0
FINURBANO	21.640	5 pts	1.082	270.5

Fuente: IFI, cálculo de los autores.

Analizando la información básica de la concentración de las operaciones de crédito y aplicando los porcentajes de participación obtenidos para los cuatro principales bancos en la intermediación de los recursos del plan, se encuentra lo siguiente. Suponiendo un margen de participación de apenas 5 puntos en cada caso -inferior, obviamente al margen que la banca obtiene realmente- resulta que, en promedio, cada uno de los bancos que intermedió recursos de PROPYME obtuvo del Plan beneficios -no reembolsables- de 795 millones de pesos, en tanto que cada uno de los bancos que intermedió recursos de FINURBANO logró 270.5 millones, obviamente no reembolsables.

No puede deducirse de manera simple que el principal beneficiario de los programas sea el sector financiero; pero no puede soslayarse la diferencia de magnitud entre los beneficios promedio no reembolsables de los cuatro mayores bancos y el valor promedio de los créditos reembolsables de los productores.

a. *La perspectiva del Estado. Entrevistas*

**PROPYME.** Dra. Carmen Cecilia León

P: *¿Cómo entiende su función en el sistema de apoyo a la microempresa?*

R: La función del crédito es en realidad la más concreta e importante. Nosotros creemos, de acuerdo con el ritmo de ejecución de los recursos destinados a los créditos para las pequeñas y medianas empresas, que se está cumpliendo el plan trazado por el gobierno: que estamos fortaleciendo el sector de microempresarios existente y creando oportunidades para generar nuevas microempresas.

P: *De acuerdo con su experiencia, cuáles son los principales obstáculos que hay que vencer para irradiar una mayor cobertura?*

R: No hay que olvidar que nosotros no tenemos un contacto directo con los microempresarios a través del crédito, dado que somos una especie de banco de segundo piso. Suministramos los recursos al sistema financiero, que los distribuye entre los pequeños empresarios.

P: *¿O sea que realmente ustedes no tienen idea de cómo se está ejecutando el programa?*

R: Tampoco puede decirse de esa manera. PROPYME también tiene un programa para formación de líderes gremiales entre pequeños empresarios, donde se imparte formación y capacitación.

P: *Se sabe que el crédito a las pequeñas empresas no goza de una tasa de interés subsidiada, y que los bancos negocian libremente con ellos la tasa de interés a la que le prestarán los recursos del programa. ¿Tienen idea ustedes de los intereses que realmente se cobran?*

R: Sí, aquí mantenemos una supervisión de la forma como los intermediarios financieros ejecutan el crédito y, aunque ellos tienen plena libertad en la determinación de esas tasas, nosotros les llamamos la atención cuando los niveles se suben demasiado. También trabajamos con los intermediarios financieros para inducirlos a cambiar el prejuicio de lo engorroso del fomento. Ellos tienen en su mente la manera como operaban con los créditos del BID.

P: *Ustedes han evaluado su gestión.*

R: Nosotros hacemos seguimiento permanente de nuestro programa. Nuestra meta es colocar 600 mil millones de pesos en el cuatrienio de este gobierno. Sin embargo, próximamente se hará un estudio de impacto, contratado con una firma externa al IFI, según pautas fijadas por Fedesarrollo.

**FINURBANO.** Dr. Argemiro Ardila

P: *¿Cómo entienden ustedes su función?*

R: FINURBANO surgió mediante una disposición de un CONPES. Allí incluyeron al IFI en un programa nacional de crédito. El sistema está diseñado para irrigar crédito, y se evalúa permanentemente.

P: *¿Qué obstáculos encuentra esa ejecución?*

R: Que los productores no tienen los parámetros claros: que el crédito no es subsidiado (existen unos dineros del Gobierno Nacional para crédito); pero el subsidio no es sostenible en el largo plazo. Además, se buscaba independencia en la asignación. Se buscaba además aprovechar los canales existentes, la red bancaria, las cooperativas de ahorro y crédito, las ONG.

P: *Su concepción es distinta de la de los microempresarios?*

R: Ellos piensan que los dineros son regalados, piden eso.

P: *Como perceptores de crédito, en la tramitación de los créditos para los pequeños empresarios ¿existe alguna consideración respecto de los créditos de la gran industria, alguna asistencia?*

R: Ninguna. Los proyectos tienen que ser factibles. Los bancos tienen sus parámetros. Se está trabajando con el SENA para concertar una guía de presentación de los proyectos.

P: *¿Cree usted que sus trámites son ágiles?*

R: Los intermediarios pasan la solicitud con el pagaré, y los desembolsos se hacen de un día para otro.

P: *¿Se percibe algún problema adicional?*

R: Un poco, la centralización del crédito en pocos bancos. Para eso estamos planeando reuniones con la banca formal, con el sector solidario y con las ONG.

b. *La perspectiva gremial. Entrevistas*

Confederación Nacional de Microempresarios (CONAMIC). Dr. Ernesto Bulla

P: *¿Cómo ve su organización los apoyos estatales para el sector informal?*

R: Yo hablo de las microempresas. Nuestro sector se encuentra abandonado por el Estado. Los instrumentos de apoyo que existen no funcionan, no son efectivos.

P: *Pero se han dispuesto importantes recursos financieros...*

R: En los últimos 10 años, la mayor parte de los recursos nacionales y extranjeros de apoyo a los microempresarios no han llegado a ellos. Los que se han lucrado son las ONG que viven de las microempresas. Esa danza de millones la han disfrutado las ONG. Todas esas fundaciones... Es mucho más lo que reciben que lo que dan.

P: *¿Tiene ejemplos?*

R: Por ejemplo, los créditos del BID: ellos recibieron recursos al 16 por ciento, para prestarlos al 24, y en realidad los prestaban a más, si se tiene en cuenta el cobro de la capacitación y otras cosas. En general, de esos recursos, los principales beneficiados son los intermediarios.

P: *¿Han faltado iniciativas para proveer al sector de un marco legal para su desarrollo?*

R: En realidad ha habido sucesivamente iniciativas legales a nivel nacional y departamental para apoyar a las microempresas, pero se trataba de proyectos que no tenían en

cuenta a los microempresarios; afortunadamente, esos proyectos no alcanzaron a ser aprobados. Fueron archivados porque no lograron el consenso necesario. Actualmente está en estudio una propuesta parlamentaria que estamos estudiando.

- P: *¿Cuáles son los principales obstáculos para el desarrollo de las microempresas? ¿En qué dirección está trabajando su organización?*
- R: La necesidad del registro mercantil es uno. Por eso es mayor el universo de los no afiliados que el de los afiliados. Lo otro, es que las Cámaras de Comercio no están cumpliendo su función.
- P: *¿Podría explicarse?*
- R: Los costos de registro son muy altos: una empresa con activos de 5 millones de pesos paga 50 mil anuales por registro. Los derechos de afiliación son casi el doble. En cuando a las Cámaras de Comercio, deberían ser entes dinamizadores del desarrollo regional, pero debido a lo heterogéneo de su composición, no cumplen sus objetivos. No retribuyen en nada a los microempresarios; sólo algunos cursos, siempre pagando. Y en realidad, los microempresarios son los que mayor contribuyen con sus aportes. Según un informe de Confecámaras, el 89.3 por ciento de los aportantes a las cámaras de comercio son negocios con activos inferiores a 50 millones de pesos. En las ciudades medianas y pequeñas son el 95 por ciento. En el momento actual, el microempresario se pregunta: ¿si me afilio, qué me dan? No hay una relación positiva costo-beneficio en la afiliación.
- P: *Entiendo que la Cámara de Comercio de Bogotá tiene varios programas y servicios de información.*
- R: Lo único que existe es el Sistema de Información Comercial Microempresarial (SICME). Al Sicme se le asignaron 1.375 millones de pesos para la comercialización de los microempresarios. Esos recursos los manejó Mindesarrollo y Sedecom (ONG de consulta para el sector cooperativo y microempresarial). Gran parte de esos recursos no llegaron a su destino.
- P: *¿Qué pasa con el SICME?*
- R: El SICME no funciona. No está dirigido a los estratos 1 a 3; los beneficiarios son 100 ó 200, que tienen mucho más de los 500 salarios mínimos que plantea la ley para los microempresarios. En Bogotá, ninguno de los nuestros ha accedido a la información del SICME.
- P: *¿Les han negado el acceso?*
- R: No. Es que no se conocen los servicios. No sabemos si los servicios se corresponden con lo que el microempresario aporta.
- P: *¿Eso qué significa?*
- R: Que si los servicios no se demandan, están mal direccionados, que hay dificultad de acceso al servicio.
- P: *¿Y ustedes qué proponen?*
- R: Nosotros proponemos que se establezcan cámaras por sector empresarial, y que los microempresarios tengan participación en sus juntas directivas.
- P: *¿No la tienen?*
- R: Actualmente las juntas se conforman con la mitad de los miembros nombrados por el gobierno y la otra por voto, entre los afiliados. Eso es una arbitrariedad que les da el poder a los que pagan. Como la mitad es del gobierno (la nombra Mindesarrollo), lo que se maneja es una cuota de los políticos regionales. Por eso son comités de aplausos y de cocteles para los políticos.
- P: *Las Cámaras de Comercio tienen una función de normatización y de información centralizada. Si una persona tiene un litigio comercial con otra y necesita certificar que aquel está registrado como comerciante en tal domicilio, ¿a quién deberá pedirle el certificado de registro si existen varias cámaras de comercio?*

R: No sé. Habría que pensar en otra cosa. Como trabajan, poco sirven. Por ejemplo, no están conectadas en red. Con la idea de una Cámara de Comercio Microempresarial, estamos pensando no solamente en un ente que regule a los microempresarios: queremos que cada sector decida emplear sus aportes de la mejor manera, hacia sus verdaderas prioridades; pueden ser tecnologías de punta, información, capacitación, etc.

## VI. CONCLUSIONES

Como punto de partida, este estudio ha sostenido, en concordancia con los resultados de la Misión Chenery, que el desempleo encubierto bajo las actividades de la "economía informal" es de carácter estructural y, opinamos, acumulativo, por ser resultado de una dinámica social que aún no ha concluido la desagregación del campesinado, afectado tanto por la crisis agrícola como por la violencia.

A esta realidad que constituye la economía informal, la sociedad aplica una normatividad legal de carácter administrativo, fiscal y laboral originada y desarrollada por una sociedad distinta, la sociedad formal y establecida. El resultado lógico es la ruptura de dos mundos distintos, si bien en ocasiones complementarios y en otras contradictorios, ruptura expresada precisamente en la renuencia de los trabajadores informales a cumplir con una normatividad que no se adapta a sus condiciones.

En efecto, los tratamientos que hasta ahora han prevalecido para la economía informal son los que las leyes prescriben para los que las contravienen: el entrenamiento policivo, la represión. A nuestro juicio, no se ha desplegado el necesario esfuerzo por adaptar la legislación laboral al mercado de trabajo, ni la administrativa y económica a las formas generadas por la economía informal y a sus relaciones con la gran industria y el comercio. Como lo señaló la Misión de Empleo, "las empresas pequeñas han enfrentado un crecimiento de los costos laborales superior a su capacidad, que se ha venido reflejando en una evasión generalizada de las cargas laborales" y, en consecuencia, es grande la situación de desprotección de los trabajadores informales en los campos salarial, prestacional y de seguridad.

Hay, pues, una enorme brecha entre el marco legal que bordea la economía informal y la realidad de las distintas formas y prácticas que la caracterizan. Frente a esta situación, unos podrían pensar, como parece pensarlo el sector sindical, que lo más conveniente sería que no existiera la economía informal, que el Estado generara empleo suficiente y adecuado, etc. Pero esto no es más que evadir el problema, dejarlo sin solución. O escoger la vía escolástica de la búsqueda de verdades absolutas y legislar sobre ellas, como parece hacerlo la Corte Constitucional al cortar las diferencias que consagraba el Código Sustantivo del Trabajo en las prestaciones de algunos trabajadores (Sentencia # C-51/95), como si bastara nivelar las condiciones en los códigos para que se nivelaran en la realidad, con lo cual tan sólo ignora una realidad que no desea ver. La otra opción sería realizar un gran esfuerzo para concebir un conjunto coherente de normas especiales adecuadas a las prácticas de la economía informal que puedan ser incorporadas o adaptadas a las formas vigentes para el resto de la sociedad.

Esta última no es una opción fácil, pero tampoco imposible: depende de la conciencia que logre ganar su favor en la sociedad civil, para lo cual habría que contemplar opciones de conciliación y complementariedad, más que de contraposición ciega e inútil. Por ello resulta lógico pensar que el diseño de las reformas legales para el sector de la economía informal urbana cuente con la participación representativa de los diferentes agentes comprometidos y busque su consenso. Es claro que la definición de un marco legal adecuado no es la solución al problema de la informalidad, pero puede constituir una solución parcial, de desarrollo, de cambio de la situación actual, que debería conjugarse con otras.

Resulta importante -por su procedencia y su carácter polémico- analizar y debatir públicamente la propuesta, contenida en la entrevista a la Confederación Nacional de Microempresarios (CONAMIC), de constituir una Cámara de Comercio alterna para el sector microempresarial.

Se sabe que las soluciones a los problemas estructurales son también de ese orden, esto es, que en el campo macroeconómico y del desarrollo es donde puede cerrarse la llave que genera y acrecienta la informalidad. Pero mucho haríamos si, por lo menos, solucionamos hoy los problemas que podemos solucionar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Caro, Blanca Lilia y Acevedo, Jorge: *Análisis de la problemática de la legalización de la microempresa*, Bogotá, 1986.
- Caro, Blanca Lilia: *Evolución del sector informal en Bogotá*, Bogotá, 1995.
- Contraloría General de la República: *El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas*, Informe final de la Misión de Empleo. Revista Economía Colombiana, agosto-septiembre de 1986.
- Corte Constitucional: Sentencia No C- 51/95, 1995.
- De Roux, Carlos Vicente: *Propuestas para un régimen legal aplicable a las microempresas*, Cuadernos de Administración No 11, julio de 1988, Bogotá.
- De Roux, Carlos Vicente: *Notas sobre las propuestas de definición de un régimen laboral de excepción para la microempresa*, mimeo, Bogotá.
- Dirección Distrital de Impuestos: *Buenas noticias*, cartilla del impuesto de industria y comercio, Bogotá, 1993.
- DIAN: *Cartilla de instrucciones declaración de renta sociedades y entidades sin animo de lucro*, Bogotá, 1995.
- DIAN: *Proyecto de reforma tributaria*, Bogotá, 1995.
- Dirección de Impuestos Nacionales: *Códex: Estatuto tributario*, Bogotá, 1996.
- DNP: *Plan nacional para la microempresa*, Documento DNP-2- UDS-SENA, Bogotá, 1984.
- DNP: *Documento Conpes-DNP-2366 UDS*, Bogotá, 1988.
- DNP: *Documento DNP-254I-UDS-RHESS*, Bogotá, 1991.
- DNP: *Documento Conpes-2675 DNP-UDS*, Bogotá, 1993..
- DNP: *Documento Conpes 2732-DNP-UDE-UDS. Ministerio de desarrollo-IFI*. Bogotá, 1994.
- Instituto de Seguros Sociales: *Manual práctico, Afiliación*, Bogotá, 1995.
- Instituto de Seguros Sociales: *Manual práctico, Autoliquidación*, Bogotá, 1995.
- Instituto de Fomento Industrial (IFI): *Programas pequeña y mediana industria -Propyme-y microempresa -Finurbano- Informe de gestión*, Bogotá, 1995.
- La República*: decreto 2150, diciembre 5 de 1995.
- Legis Editores: *Nuevo Código del Comercio*, Bogotá, 1995.
- Levy, B: *Obstacles to developing indigenous small and medium enterprises: an empirical assessment*, The World Bank Economic Review, Vol. 7, No. 1, Washington, 1993.
- López C, Hugo; Sierra Oliva y Henao Marta Luz: *Sector informal: entronque económico y desconexión jurídico-política con la sociedad moderna*, Bogotá, 1981.
- Maldonado, Carlos: "Formas sociales de producción. Un modelo alternativo de interpretación del llamado sector informal urbano de la economía", en *El sector informal urbano en los países andinos*. ILDIS, CEPESIU, Quito, 1985.
- Maldonado, Carlos: *Sector informal: Legalización o Laissez-faire?* Revista Internacional del Trabajo, Vol. 114, 1995, No. 6
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *Cooperativas de trabajo asociado*, Noviembre de 1993.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Cámaras de Comercio y SENA: *Empresas asociativas de trabajo, Ley 10 de 1991*, Bogotá, 1995.

Ministerio de Desarrollo Económico e Instituto de Fomento Industrial (IFI): *Entidades de apoyo a la pequeña y mediana empresa en Colombia, Directorio 1995-1996*, Bogotá, 1995.

Pacheco, Marta Elena: *Legislación laboral y sector no estructurado*, Bogotá, mimeo, 1994.

Parra, Ernesto: *El papel del sector informal en la economía*, Cinep. Bogotá, 1978.

Peña, Rogelio Enrique: *Código Sustantivo del Trabajo*, ECOE ediciones, marzo de 1994, Bogotá.

PREALC/OIT: *Más allá de la legalización: El sector informal en América Latina*, Santiago, 1990.

Quintero U, Víctor Manuel: *Alternativa microempresarial*, Universidad de San Buenaventura, Cali, 1989.

República de Colombia: *Reforma Tributaria, Ley 223 de 1995*.

Tokman, Víctor (director): *Beyond regulation. The informal economy in Latin America*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1992.

## COSTOS Y BENEFICIOS DE LEGALIZACIÓN DEL SECTOR INFORMAL LA PERSPECTIVA DESDE LOS TRABAJADORES INFORMALES

*Jesús Galindo*

### INTRODUCCIÓN

Para los fines de este trabajo, la expresión «informal» se referirá a las unidades económicas o establecimientos que componen el sector informal: las microempresas y los trabajadores por cuenta propia no profesionales. En estas dos formas económicas se manifiestan las características comúnmente asociadas a las actividades del sector informal: operaciones en pequeña escala, utilización de mano de obra familiar y recursos locales, escasa dotación de capital, tecnología con uso intensivo de mano de obra, barreras limitadas para el ingreso, alto grado de competencia, fuerza de trabajo no calificada y adquisición de conocimientos fuera del sistema educativo académico.

La existencia de las dos categorías de unidades económicas señaladas y sus formas de vinculación con el mercado, de contratación de mano de obra y su relación con el Estado, justifican un análisis diferenciado tendiente a caracterizar la naturaleza y el alcance de dichas relaciones, para luego identificar alternativas de legalización, que garanticen su estabilidad y crecimiento y, en consecuencia, el bienestar de sus integrantes.

El presente trabajo intenta aclarar -cualitativa y cuantitativamente- los aspectos legales, normativos y reglamentarios que rigen actualmente, tanto a nivel nacional como distrital, la creación, el funcionamiento y desarrollo de las unidades económicas informales desde la perspectiva de los propios actores económicos informales. En este sentido complementa la visión obtenida en el capítulo anterior tras el estudio de los textos legales y las posiciones de los diferentes actores sociales.

Para alcanzar este objetivo se fijaron las siguientes tareas: a) analizar los datos de la encuesta de las unidades económicas informales, realizada por el DANE en julio de 1995 con asesoría técnica de la OIT, referidas a las variables relacionadas con la observación de las leyes laborales e impositivas; b) mediante estudio de casos, estimar los costos y beneficios que implicaría legalizar el estrato microempresarial con arreglo a las leyes, normas y reglamentos administrativos en vigor.

### I. CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL

De acuerdo con los ciclos económicos, el sector moderno despidió en los períodos recesivos un porcentaje variable de trabajadores, los mismos que son absorbidos por el sector informal en condiciones sociales y económicas carentes de protección social y legal. En 1970, el sector informal en Colombia representaba el 30 por ciento de la población económicamente activa ocupada, y el formal el 70 por ciento. En 1984, el empleo informal representaba el 55 por ciento del empleo total en las cuatro principales ciudades y el 63 por ciento en ciudades intermedias. En el área urbana del país, a mediados de 1994, se calcula que 4 millones de personas laboraban en el sector informal, 2,6 millones de ellas en las diez principales ciudades.

Desde el punto de vista estructural, se afirma que el sector informal juega un papel importante en la reducción del costo de la mano de obra debido a tres factores:

- Presiona los salarios del sector formal hacia la baja, dado su carácter de ejército industrial de reserva, pues intensifica la competencia en determinados segmentos de mercado de trabajo;
- Aporta bienes salariales necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo a precios relativos bajos.
- Permite realizar transferencias al sector formal mediante el intercambio desigual por los diferenciales de salario, originados en la naturaleza segmentada del mercado laboral.

Los estratos poblacionales que operan en actividades de carácter informal son uno de los más importantes consumidores de insumos generados en el sector formal de la economía. Debido al deficiente nivel tecnológico, la baja productividad y la carencia de recursos económicos, las pequeñas unidades productivas no tienen sin embargo capacidad importadora de materias primas. Por lo tanto, su abastecimiento proviene esencialmente del sector moderno de la economía.

En los negocios de tamaño pequeño (1 ó 2 personas) predomina el trabajo por cuenta propia y/o ayudantes familiares, mientras que establecimientos que tienen entre 6 y 10 trabajadores se caracterizan por el empleo asalariado. También es lógico que dada la naturaleza del sector -autoempleo como alternativa laboral- la permanencia de los asalariados en las unidades productivas informales esté sujeta a una gran inestabilidad.

### 1. Seguridad Social.

Una de las características del empleo informal es que no está protegido por la cobertura de los servicios seguridad social, según lo ilustra el cuadro 1 para el periodo 1984-92.

**Cuadro 1:** Distribución del empleo informal de las empresas no afiliadas a la seguridad social según el tamaño de la empresa (en porcentajes)

<b>Empleo informal</b>	<b>1984</b>	<b>1988</b>	<b>1992</b>
Solo	92,0	91,3	88,5
2-5 trabajadores	81,3	77,9	75,9
6-10 trabajadores	62,5	60,4	63,5
<b>Total</b>	<b>85,4</b>	<b>83,0</b>	<b>81,2</b>

Fuente: DANE

Las cifras demuestran que la afiliación de los trabajadores informales al sistema de seguridad social es muy baja: en 1984 el porcentaje de los ocupados informales sin afiliación fue 85,4 por ciento, en 1988 83,0 por ciento y en 1992 81,2 por ciento. En las unidades productivas que en 1984 empleaban de 6 a 10 trabajadores por cada 100 trabajadores 62 no tenían acceso a la seguridad social. En 1988 hubo una relativa mejoría debido a que el ISS promovió la afiliación de los trabajadores por cuenta propia pagando el 100 por ciento de la cotización. En 1992 la población informal sin seguridad social volvió a aumentar debido a los efectos de los despidos en el sector público y a los efectos privatizadores del Estado. A pesar de que se observa una tendencia muy leve hacia la disminución de los no afiliados a la seguridad social, debe considerarse que estos datos corresponden a los empleados de las empresas que tienen hasta 10 trabajadores y según la definición ajustada de la ENH (Encuesta Nacional de Hogares): *El conjunto objeto de análisis de la encuesta son microempresas, entre las cuales una parte pertenece a las legalmente constituidas como sociedad y por tanto formales.*

Precisamente esta leve disminución de los no afiliados informales en su total y por el tamaño de la empresa en particular (del 81,3 por ciento en las empresas de 2-5 trabajadores en 1984 a 76 por ciento en 1992) refleja más bien la consolidación de la microempresa formal debido a los programas de fomento adelantados en el último decenio. Dentro de los informales, los empleados domésticos y los patronos informales son los más protegidos.

Sin embargo, en el empleo formal la tendencia de no afiliación a la seguridad social se deterioró pasando del 19,7 por ciento en 1984 al 21,3 por ciento en 1992. Este comportamiento se explica por la afiliación de los trabajadores a sistemas de protección social distintos del ISS, en particular sistemas privados. Entre 1984 y 1992 éstos crecieron del 4,9 por ciento al 6,3 por ciento. En los informales se observa el mismo comportamiento: la afiliación al seguro médico privado aumentó del 2,8 por ciento en 1984 al 4,2 por ciento en 1992.

## 2. Temporalidad de empleo.

Resalta en el empleo informal el crecimiento de la participación relativa del empleo temporal: de los nuevos empleos entre 1984-88, apenas el 8,8 por ciento eran temporales, mientras que en 1988-92 el 57,3 por ciento tenían este carácter. Esta misma tendencia se observó inclusive en el sector formal de la economía: del 21,3 por ciento de empleos temporales, sobre el total de nuevos empleos, pasó al 28,5 por ciento.

Dentro del sector informal se observa una tendencia creciente de la temporalidad en los nuevos empleos para todas las categorías ocupacionales, excepto para los empleados domésticos: del 24 por ciento de los asalariados informales en 1984 ascendió al 28 por ciento en 1992; del 21,5 por ciento de los ayudantes familiares sin remuneración en 1984 subió al 26,2 por ciento en 1992.

## 3. Ingresos.

La participación de los informales con menores ingresos (hasta un salario mínimo) mostró una tendencia creciente: el 46,2 por ciento en 1984, el 47,6 por ciento en 1988 y el 49,1 por ciento en 1992. En cambio, la participación de los trabajadores que perciben más de 2 salarios mínimos permaneció constante: 16 por ciento en 1984 contra el 16,1 por ciento en 1992.

Comparando con los empleados formales, la situación para los informales mejoró, aunque sin recuperar el nivel de 1984. En este año, en el 8,5 por ciento de los hogares más pobres (con menos de 0,5 salario mínimo), la mayor proporción correspondía a los informales: 15,7 por ciento contra el 1,5 por ciento de los formales. En 1992, el peso relativo de los más pobres fue de 9,2 por ciento: 405.813 informales contra 54.482 formales. Realmente, la mayor concentración de la pobreza se halla en el sector informal. Mientras que en la economía formal la participación de los salarios superiores a 3 salarios mínimos aumenta continuamente, en el sector informal esta participación empeoró: la participación de los informales en los estratos de 2 a 3 salarios mínimos descendió del 8,8 por ciento en 1984 a 6,8 por ciento en 1992; y en los estratos de más de 5 salarios mínimos bajó del 2,9 por ciento en 1984 al 2,5 por ciento en 1992.

En el trabajo realizado por Libardo Sarmiento (1993), con base en el análisis estadístico, se verifica que existe una alta correlación entre la informalidad y la pobreza. Además, las diferencias entre los trabajadores del sector formal e informal en términos de ingresos son significativas: *«El aumento en el empleo precario al cual se ve sometida un poco más de la mitad de la fuerza laboral urbana se acompaña de un incremento en la incidencia de pobreza... La pobreza tiende a concentrarse en el sector informal de la sociedad»*.<sup>1</sup>

Al observar la tendencia del ingreso promedio real según posición ocupacional, sigue existiendo la brecha entre los trabajadores formales e informales: en 1984 el ingreso promedio por trabajador fue 26.175 (pesos de 1984) para los formales y de 16.226 para los informales; en 1988 de 23.753 (pesos de 1984) y de 15.851 respectivamente. En 1992, la brecha correspondió a 22.743 (pesos de 1984) para los trabajadores formales y 14.519 para los informales. Las tasas de crecimiento de los ingresos promedios por categoría ocupacional de los informales entre 1988-92 fueron negativas.

## 4. Características personales de los trabajadores

Distribución por sexo. La mujer ha aumentado su participación en el total de los informales: del 40,6 por ciento en 1984 al 43,2 por ciento en 1992. En las categorías de trabajadores familiares sin remuneración y de empleados domésticos las mujeres son la mayoría, no obstante, los aumentos más significativos de su participación se registraron entre los patronos, los trabajadores independientes, los empleados y obreros.

<sup>1</sup> FEDESARROLLO, Coyuntura social, No.9, noviembre 1993, Sarmiento, Libardo: "Informalidad y pobreza", Santa Fe de Bogotá, pp. 38-46.

Distribución por edad. En las áreas urbanas del país los grupos más jóvenes (de 12-19 años y de 20-29 años) disminuyen su participación en el total de los ocupados informales en favor del incremento del grupo de edad intermedia (30-39 años). Los grupos de mayores mantienen su participación relativa.

Distribución por nivel educativo. En el último decenio mejoró el nivel educativo de la fuerza de trabajo. Esta tendencia también se observa en el comportamiento de la fuerza laboral informal. En particular, el promedio de escolaridad del total de los ocupados (formales e informales) viene aumentando: 7,7 por ciento, 8,5 y 9,2 por ciento en 1984, 1988 y 1992, respectivamente. Dentro de los informales, este promedio fue 5,9 por ciento; 6,5 y 7,0 por ciento en los mismos años.

## II. MARCO LEGAL Y COSTOS PARA LAS EMPRESAS

Según el Código Sustantivo del Trabajo, una empresa «es una unidad de explotación económica». El Código del Comercio lo define como: «Toda actividad organizada para la producción, transformación, circulación, administración, o custodia de bienes, o para la prestación de servicios».

Para existir ante el Estado, toda empresa debe legalizarse, ya sea persona natural o jurídica, que se dedique a la actividad mercantil. Se entiende por actividad mercantil la mayoría de las operaciones de compra o venta y, además, de la fabricación, transformación, circulación de bienes y prestación de servicios.

Los requisitos para legalizar una actividad mercantil son los mismos para todas las empresas:

LEGISLACIÓN LABORAL	Contribuciones mensuales a los organismos de seguridad y de formación profesional: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seguridad social en salud (EPS), Fondo Administrativo de Pensiones (FAP).</li> <li>2. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).</li> <li>3. Caja de Compensación Familiar</li> <li>4. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).</li> </ol>
LEGALIZACIÓN TRIBUTARIA	Declaración y pago anual de los siguientes impuestos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Renta y complementarios (retención en la fuente)</li> <li>2. Impuesto al Valor Agregado (IVA)</li> <li>3. De industria y comercio y sus complementos de avisos y tableros, derechos de autor.</li> </ol>
LEGISLACIÓN COMERCIAL	Inscripción y renovación anual en la Cámara de Comercio con el fin de obtener el Registro mercantil. Como requisitos se exigen: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Declaración de rentas y complementarios.</li> <li>2. Inscripción de libros de contabilidad.</li> </ol>
LEGISLACIÓN PARA FUNCIONAMIENTO <sup>2</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Renovación anual del permiso de funcionamiento del negocio otorgado por las autoridades civiles y de policía. Para obtener este permiso se requiere: Registro mercantil (en el caso de negocios nuevos) o declaración de industria y comercio</li> <li>2. Patente de sanidad expedida por el centro o puesto de salud más cercano.</li> <li>3. Concepto favorable de bomberos.</li> <li>4. Visto bueno de Planeación Distrital en Bogotá, o de Planeación Municipal en otros sitios (sólo para la primera vez).</li> </ol>

<sup>2</sup> El Decreto 2150 de 1995 elimina el documento llamado "Licencia de funcionamiento", pero todos sus soportes se mantienen como obligación para el microempresario.

### 1. Posibilidades de legalización de la microempresa

Muchas personas involucradas en los programas de desarrollo de microempresas coinciden en que al microempresario le resulta muy difícil asumir las obligaciones que los requisitos de legalización le imponen. Conviene mirar los beneficios de la informalidad desde el punto de vista estrictamente económico. A este respecto, Ernesto Parra señala que, debido a su informalidad, la microempresa elude costos difícilmente evitables para la empresa industrial en lo que se refiere a:

**Prestaciones sociales.** Aunque el microempresario de hecho no elude totalmente esta responsabilidad, pues al finalizar el año reconoce una «bonificación» dentro de la llamada «liquidación» a manera de cesantía y prima de servicios, ésta no corresponde a la totalidad de lo que estipula la ley.

**Aportes a la seguridad social.** Es raro encontrar un microempresario que tenga sus trabajadores afiliados al seguro social, a alguna Caja de Compensación Familiar, y que cumpla su contribución al ICBF y al SENA.

**Impuestos.** Un número apreciable de microempresas –según el autor– no paga impuestos de industria y comercio, la mayoría no presenta declaración de renta y, por lo tanto, no paga impuesto de renta y complementarios, y la casi totalidad no paga el impuesto al valor agregado. Las condiciones de baja rentabilidad de la microempresa implican que realmente los ahorros alcanzados por concepto de las dos primeras sean mínimos, o tal vez mucho menores de lo que ellos se imaginan. Sin embargo, el ahorro por concepto del impuesto a las ventas es relativamente considerable y, tal vez, le asegura al microempresario su competitividad en el mercado.

Todo lo anterior lleva a preguntarse, ¿en qué beneficia a un microempresario legalizar su empresa? El temor de sucumbir ante la carga impositiva de la legislación vigente, implica que el microempresario no esté muy convencido de los beneficios de la legalización.

### 2. Los costos laborales

Para un empresario los costos laborales son muy onerosos, pues la carga prestacional directa e indirecta representa más del 50 por ciento del valor del salario base, según los siguientes conceptos:

Prestación	Periodicidad	Explicación
Prima de servicios	Semestral	Un salario anual pagadero la mitad en junio y la mitad en diciembre. Para tener derecho a esta prestación es necesario que el trabajador haya estado vinculado como mínimo 90 días del respectivo semestre, exceptuando los que tienen contratos a término fijo inferior a un año.
Cesantías	Anual	Esta se debe pagar a razón de un mes de salario por cada año de servicio o fracción y debe liquidarse a 31 de diciembre de cada año y trasladarse a un fondo de cesantías. Representa el 8.33 por ciento mensual del salario.
Intereses sobre las cesantías	Anual	Todo patrono debe cancelar a sus trabajadores una suma de dinero equivalente al 12 por ciento anual de las cesantías. Esta suma debe ser cancelada a más tardar en la segunda quincena del mes de enero de cada año.
Calzado y vestido de labor	Cada 4 meses	Todo patrono debe entregar a sus trabajadores que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales (284.250 pesos para 1996) tres veces en el año abril 30, agosto 31 y diciembre 20 una dotación de calzado y vestido de labor adecuada para el servicio que presta.
Vacaciones	Anual	Debe concederse a todo trabajador un período remunerado de 15 días hábiles consecutivos de descanso por cada año de trabajo.

Auxilio de transporte	Mensual	Debe pagarse a todo trabajador que devengue menos de dos salarios mínimos legales mensuales (284.250 pesos para 1996) una suma mensual predeterminada por el gobierno (13.567 para 1996).
Subsidio familiar	Mensual	Debe pagarse a todo trabajador a través de una Caja de Compensación Familiar a la cual debe estar previamente afiliado el patrono.

**Aportes parafiscales:** Todo patrono se encuentra en la obligación de hacer una serie de aportes mensuales destinados a entidades como Cajas de Compensación Familiar, el SENA y el ICBF. El valor de esos aportes se liquida sobre la nómina mensual y debe ser pagado por intermedio de las Cajas de Compensación Familiar. Su valor como porcentaje de la nómina es el siguiente: Caja de Compensación Familiar: 4 por ciento, SENA: 2 por ciento, ICBF: 3 por ciento.

**Afiliación al sistema de seguridad social.** A partir de la vigencia de la ley 100 de 1993, todo patrono debe afiliarse a sus trabajadores a los sistemas de pensiones, salud y riesgos profesionales.

Rubro	1995			1996		
	Total	Patrón	Empleado	Total	Patrón	Empleado
Cotización	24.5	17.375	7.125	25.5	18.125	7.375
Salud	12.0	8.0	4.0	12.0	8.0	4.0
Pensión	12.5	9.375	3.125	13.5	10.125	3.375

**ATEP:** la afiliación al seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales corre exclusivamente a cargo del patrono. Para efectos de los aportes correspondientes a este seguro, las empresas están clasificadas por el ISS en cinco clases de riesgos, según el peligro relativo de accidentalidad que representa la actividad, desde mínimo riesgo (clase I) hasta máximo riesgo (clase V). Para cada una de esas cinco clases, el Instituto tiene una lista de actividades empresariales. Dentro de cada clase, además, hay una escala de grados de riesgo, con límites inferior, medio y superior, que van de 0.348 por ciento a 8.7 por ciento según la actividad de la empresa.

Para cada uno de estos grados de riesgo, el ISS establece la tarifa de cotización correspondiente. Para efectos del ejemplo de costos, se toma el grado medio de riesgo como valor, al cual corresponde una tarifa igual al 1.96 por ciento sobre el salario de base. En síntesis, para el cálculo del valor de las prestaciones de un salario mínimo legal vigente (142.125,50 pesos para 1996), se tienen los siguientes costos:

Salario base para liquidar prestaciones sociales: 142.125,50 de salario + 13.568 de subsidio de transporte = 155.693,50 pesos.

#### Costos salariales y previsionales mensuales según leyes y reglamentos vigentes en 1996

Concepto	Base de liquidación	1996 (en pesos)
Salario básico	100 por ciento	142.125,50
Subsidio de transporte	13.568 pesos	13.568
Prima de servicios	8.33 por ciento	12.970
Cesantías	8.33 por ciento	12.970
Intereses a la cesantía	1 por ciento mensual	1.157
Vacaciones	4.17 por ciento mensual	6.485
Vestido y calzado	8.33 por ciento	11.844
SENA, ICBF, Caja de Compensación Familiar	9 por ciento	14.012
Aportes a la seguridad social incluyendo riesgos profesiones de 1.96 por ciento	20.085 por ciento	28.546
<b>Total costos</b>	<b>59.245 por ciento mensual</b>	<b>243.677,50</b>

De lo anterior se desprende que el costo real para un empresario que paga en 1996 un salario mínimo mensual de 142.125,50 pesos a sus trabajadores, es de 243.677,5 pesos, o sea 59,245 por ciento de sobrecosto con respecto al salario de base.

### 3. Legislación tributaria

Toda persona natural o jurídica que realice actividades comerciales, es decir, que posea una unidad económica de producción de bienes y/o servicios debe indentificarse con el Número de Identificación Tributaria (NIT).

**Uso del NIT:** Debe utilizarse para todas las actuaciones ante la administración tributaria. Igualmente debe aparecer en la facturación comercial del contribuyente (facturas, remisiones, cotizaciones, etc.). En el caso de presentación de declaraciones tributarias o realización de pagos en los establecimientos autorizados, debe presentarse el NIT o, en su defecto, certificación provisional de que se encuentra en trámite.

Entre los principales impuestos que afectan las actividades de la empresa o unidad económica productiva se destacan:

- **Impuestos sobre la renta y complementarios:** es un gravamen directo de carácter nacional conformado por un impuesto básico (renta) y unos gravámenes complementarios (ganancias ocasionales o remesas), sobre las utilidades que obtienen las personas, las sociedades y otros entes determinados por la ley tributaria, durante un período gravable que coincide con el año calendario. Están sujetos al impuesto de la renta todas las personas naturales (trabajadores cuenta propia) que durante el año 1994 hayan obtenido ingresos brutos superiores a 11.5 millones de pesos y 30.7 millones de pesos si es trabajador independiente y cuyo patrimonio bruto en el último día del período exceda los 88.8 millones de pesos de pesos. *Por lo general, el microempresario no paga renta, pero sí está obligado a declarar.*
- **IVA:** es un impuesto de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo. Este impuesto grava únicamente el «valor agregado» en los procesos de fabricación o distribución, es decir, que el gravamen recaerá en cada proceso de fabricación y distribución sobre el mayor valor del bien. A partir del 1° de enero de 1996 la tarifa general es del 16 por ciento, se aplica a los bienes y operaciones gravados que no tengan tarifa especial.
- **Impuesto de industria y comercio:** es un tributo de tipo municipal que grava los ingresos brutos producidos por el ejercicio de actividades industriales, comerciales y de servicios. Como características de las actividades gravadas por este impuesto, se pueden citar que: pueden ser permanentes u ocasionales y no necesariamente deben desarrollarse en establecimientos de comercio. La tarifa aplicable para este impuesto la determina en cada Municipio el respectivo Concejo dentro de los siguientes límites: para actividades comerciales y de servicios de 2 al 10 por mil mensual; para actividades industriales de 2 al 7 por mil mensual.

### 4. Legislación comercial

En Colombia las normas que regulan las actividades mercantiles están consignadas en el Código del Comercio (CC) y son de aplicación nacional. A continuación se referirán algunos conceptos básicos dentro de la legislación comercial y de aquellas formas de constitución que prevalecen dentro de las microempresas.

El CC entiende por empresa, toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes o para la prestación de servicios, realizada a través de uno o más establecimientos de comercio. El artículo 20 del CC detalla una lista de las actividades que para efectos legales son consideradas como mercantiles. Entre ellas se encuentran: a) las empresas de fabricación, transformación, manufactura y circulación de bienes; b) las empresas editoriales, litográficas y las demás destinadas a la prestación de servicios.

Son obligaciones de los comerciantes:

- Matricularse en el Registro Mercantil.
- Inscribirse en el Registro Mercantil todos los libros y documentos que la ley le exija.
- Llevar la contabilidad del negocio de acuerdo con las prescripciones legales.

- Conservar la correspondencia y demás documentos relacionados con su negocio o actividad.
- Denunciar ante el juez competente la cesación en el pago corriente de sus obligaciones mercantiles.
- Abstenerse de ejecutar actos de competencia desleal.

La ley presume que una persona ejerce el comercio cuando está inscrita en el registro mercantil, tiene establecimiento de comercio abierto y se anuncia al público como comerciante.

La solicitud de la matrícula para el registro mercantil debe presentarse dentro del mes siguiente a la fecha que la persona natural empezó a ejercer el comercio o que el establecimiento de comercio fue abierto. En las sociedades de hecho o irregulares deben inscribirse todos y cada uno de los socios dentro del mismo plazo fijado para las personas naturales, es decir, al mes de comenzar a ejercer el comercio o abrir el establecimiento de comercio. La matrícula debe renovarse cada año dentro de los tres primeros meses. Quien ejerza profesionalmente el comercio sin estar inscrito en el registro mercantil incurre en una multa de hasta 10 mil pesos que le impone la Superintendencia de Industria y Comercio, sin perjuicio de las demás sanciones legales. Los derechos que debe pagar el empresario por la matrícula mercantil y su renovación los establece la Cámara de Comercio de acuerdo con los activos de la empresa.

### III. ENCUESTA AL SECTOR INFORMAL DE BOGOTÁ

Para el desarrollo de esta sección hay que considerar que «la unidad de análisis es la empresa de hogares, es decir, la que no está constituida en sociedad comercial, y cuyos titulares son hogar. Su propiedad y funcionamiento están en manos de uno o varios miembros del mismo hogar o en asociación de miembros de distintos hogares. Las empresas informales se diferencian de las constituidas en sociedad, entre otras características, por su organización jurídica y por el tipo de contabilidad que llevan»<sup>3</sup>.

La encuesta del DANE realizada en julio de 1995, estuvo dirigida a obtener información de unidades económicas productivas de trabajadores por cuenta propia y patronos o empleadores, identificados como potencialmente informales, o sea, que no están constituidas en sociedad comercial o no cuentan con personería jurídica. En consecuencia, la muestra para el desarrollo de la encuesta está conformada por:

- 1.020, unidades económicas productivas de trabajadores por cuenta propia, es decir, 78.4 por ciento<sup>4</sup>,
- 281 unidades económicas productivas de patronos o empleadores de hasta diez trabajadores asalariados, o sea, 21.6 por ciento<sup>5</sup>.

#### 1. Características generales de la muestra

De las conclusiones de la encuesta se deduce que un buen porcentaje de unidades económicas productivas son inestables, es decir, permanentemente están creándose microempresas y simultáneamente se cierran otras. Las dos terceras partes de los encuestados corresponden a trabajadores por cuenta propia, coincidiendo con la tendencia general. El 87 por ciento corresponde al sector servicios o terciario (comercio, transporte, financiero, servicios personales) y solamente el 18.2 por ciento corresponde al sector de industria o secundario. La muestra no recogió microempresas del sector primario o agropecuario donde la informalidad tiene un peso específico.

De acuerdo con el informe final del DANE «Las actividades informales de los cuenta propia son más representativas y corresponden a la imagen del sector informal constituido en su mayoría por pequeños comerciantes 47.7 por ciento y los trabajadores que prestan algún tipo de servicio 21.7 por ciento. El peso de la industria y la construcción en las actividades urbanas es bastante menor, 16.3 por ciento y 11.5 por ciento respectivamente»<sup>6</sup> El comercio y los servicios personales representan la mayor parte, dado que se presenta una mayor facilidad relativa para constituir la unidad económica productiva.

<sup>3</sup> DANE: Informe final de resultados de la encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, 1996.

<sup>4</sup> **Empresas informales de trabajadores por cuenta propia:** son empresas de hogares administrados por trabajadores por cuenta propia, de propiedad individual o colectiva, pero que no emplean trabajadores asalariados de manera continua.

<sup>5</sup> **Empresa de patronos o empleadores informales:** son empresas de hogares pertenecientes a y administradas por patronos o empleadores que emplean uno o más trabajadores de manera continua y que tienen las características citadas.

<sup>6</sup> DANE: Informe final de resultados de la encuesta al sector informal en Santa Fe de Bogotá, enero 1996.

## 2. Aspectos legales laborales

La encuesta tomó como referente la estructura salarial y prestacional vigente en Colombia para todos los sectores productivos. Sus conclusiones no fueron las mismas en tanto que los encuestados no pagan subsidio de transporte, subsidio familiar, seguridad social, prestaciones sociales, ni cotiza al SENA.

El 78.4 por ciento de los encuestados son trabajadores por cuenta propia (1020 personas) y se deduce que la única fuente de ingresos son las ventas. No hay estructura salarial, menos aún prestacional, los familiares que eventualmente ayudan no reciben dinero como retribución de la labor realizada y solamente comparten los beneficios de subsistencia. En efecto, más de la mitad de los trabajadores por cuenta propia (56,7 por ciento) tiene ingresos por ventas inferiores a 300.000 pesos mensuales de los cuales las utilidades netas no representan más del 20 por ciento, o sea, menos de un salario mínimo legal mensual vigente.

En lo referente a seguridad social, solamente el 11,5 por ciento, 150 personas de las 1300, encuestadas tienen algún grado de vinculación con la seguridad social, aunque con los datos presentados no se puede analizar el grado de cobertura si es familiar o personal, si cubre salud, pensión y riesgos profesionales. Si se toma como hipótesis la generalidad del contexto nacional con los trabajadores independientes se puede concluir que sólo están afiliados a la atención básica de salud, carecen de seguridad en riesgos profesionales y régimen pensional. En cuanto a la cobertura es personal, debido a que la ampliación a toda la familia se reglamentó apenas en 1993 (Ley 100).

En las 281 empresas con uno a más asalariados, la estructura salarial, prestacional y contractual de trabajo, no es explícita. A juzgar por los promedios de ventas, la mayoría devenga menos del salario mínimo, la tendencia general es contratar mano de obra y pagar a destajo, sin prestaciones y con contrato verbal.

Los afiliados a la seguridad social se distribuyen así: patrón con un asalariado 26,5 por ciento, de 2 a 5 asalariados el 29.6 por ciento y el 9.4 por ciento de las empresas con más de seis asalariados. La cobertura sigue siendo personal y si la afiliación la hicieron a nombre de la empresa, les cubre riesgos profesionales y régimen pensional; si la hicieron como trabajadores independientes, no les cubre riesgos profesionales.

## 3. Aspectos legales comerciales

Solamente el 1.9 por ciento de total de las empresas encuestadas tiene registro mercantil, es decir, 26 empresas de 1.359. Es de anotar que los trabajadores por cuenta propia, dada la naturaleza de su actividad, muy rara vez poseen registro mercantil (1,2 por ciento).

Con referencia al crédito, solamente 213 personas de las 1359 obtuvieron algún crédito, es decir, el 15.7 por ciento, y los trabajadores por cuenta propia fueron los más beneficiados. En este sector, el crédito se mueve generalmente en función de la compra de materia prima e insumos o mercaderías para ser vendidos, siendo muy pocos, por no decir nulos, los créditos para inversión en maquinaria u otros activos para la infraestructura de la empresa. Según la misma encuesta, se concluye que los créditos se usaron así: 37.1 por ciento para materia prima, 14.6 por ciento para atender necesidades familiares, 13.6 por ciento para pagar deudas y solamente el 14 por ciento para reparación de local o maquinaria.

Cerca del 95 por ciento de las empresas no lleva contabilidad para control administrativo ni para control fiscal y las pocas que lo hacen no lo tienen completo o actualizado. En la generalidad de los casos, se llevan libros de cuentas simples, es decir, listado de cuentas por cobrar, cuentas por pagar, caja y bancos básicamente.

## 4. Aspectos legales tributarios

El conjunto de empresas encuestadas están exentas de pagar impuestos debido a los bajos montos de capital. No obstante, como empresarios están obligados a declarar. Hay que recordar que deben pagar renta los asalariados que devenguen más de un millón de pesos mensuales y los independientes o patronos que tengan ingresos superiores a 35.7 millones de pesos anuales (2.975.000 pesos mensuales) y /o posean un patrimonio bruto de 88.8 millones de pesos.

Los trabajadores por cuenta propia o independientes, y los patronos con asalariados no están acostumbrados a presentar declaración de impuesto a la renta. Con base en la información del párrafo anterior, más del 90 por ciento de los microempresarios no son contribuyentes directos, pero sí deben declarar. No obstante, el microempresario o el trabajador por cuenta propia tributa al Estado cuando contrata con

terceros y éstos le hacen deducción sobre el valor del contrato bajo la modalidad de retención en la fuente, o cuando es contribuyente del IVA. Este es un impuesto indirecto que lo paga toda persona natural o jurídica al adquirir las materias primas, comprar servicios, etc. Generalmente, los microempresarios no lo cobran al vender los productos terminados o las mercaderías adquiridas; asumen el IVA como un mayor costo y no lo reconocen como un impuesto.

El impuesto de industria y comercio no lo paga ninguno de los dos grupos, pues las unidades económicas productivas con estructura microempresarial trabajan a puerta cerrada, sin avisos indicativos de la existencia de la empresa, para evadir el pago de este impuesto. Se presume que muchos de los encuestados no tienen clara la definición, diferencia y bondades de cada uno de los impuestos.

En una ponencia de CONAMIC (Confederación Nacional de Microempresarios) titulada: «Las prácticas de la microempresa frente a lo legal» se dice: «Se parte de la base de que la estructura social, política y económica del país no está acorde con la realidad del sector microempresarial, dado que sus condiciones sólo favorecen al sector de la gran industria, circunstancias que determinan el hecho de que los microempresarios tengan que surgir y subsistir evadiendo algunas normas legales existentes, por no tener el tratamiento adecuado a esta situación. Dicha evasión se genera por necesidad y en algunos casos por desconocimiento de las normas, o porque los trámites exigidos son difíciles de acceder. Todos estos factores determinan que la evasión no sea algo voluntario, sino consecuencia de circunstancias objetivas».<sup>7</sup>

#### IV. ESTUDIO DE CASOS EN BOGOTÁ

*«Vivo en Meissen (un barrio de Ciudad Bolívar en Santa Fe de Bogotá) y por eso tengo que madrugar todos los días a las cuatro de la mañana para que mi nieto chiquito se apure a salir al hogar comunitario de doña Carmen. El más grande se va para la escuela por la tarde. Mi hijo menor, que tiene 15 años, sale más tarde no sé para donde, de seguro con los amigos del barrio a rebuscar, pues él no quiso seguir estudiando.*

*Éi, a veces, me ayuda a ir por las naranjas y zanahorias a Corabastos. Allí toca ir muy temprano para comprar lo bueno y luego coger un cacharro viejo para el centro con los bultos y llevarlos al local donde guardo el carrito de jugos. A Corabastos voy cada tres días, pero cuando las naranjas se acaban antes voy más cerca, a Paloquemao (plaza de mercado del centro), pero así sale más caro. Los días de ir a abastos son de madrugón, toca levantarse a las dos y pico para poder llegar a la bodega Reina temprano.*

*Vendo jugos desde las siete de la mañana, pero primero tengo que sacar el carro desde el parqueadero donde pago para que me lo cuiden. En el carro dejo las naranjas con candado, y luego voy a una cafetería donde me venden un balde de agua, para lavar las naranjas.*

*...¡Ah eso sí! Yo no tiro por ahí las cáscaras ni el cuncho. Yo lo recojo en un costal viejo y se lo entrego a los de la EDIS. Yo no vendo por la tarde, pues ese jugo no se vende tardesito y por eso me puedo ir temprano, como a las tres, para la casa a arreglar las cosas de los niños y hacer comida, porque como mi hija se fue, no tengo quien me ayude y los niños no se pueden dejar solos, si no cogen mañas como el mayor. A la casa llego a las cuatro y media o cinco y me pongo a hacer las cosas de la casa. Según, yo me acuesto a las diez u once de la noche.*

*Una vez me robaron lo del diario unos gamines que se mantienen por la carrera décima donde yo vendo los jugos, eso fue terrible porque me descuadré en el arriendo».*

Este es el drama de la mayoría de los comerciantes informales callejeros en Santa Fe de Bogotá.

##### 1. Contenido de la entrevista

Se partió de los términos de referencia suministrados por la OIT para la consultoría, en especial los referidos al diseño de un instrumento de entrevista que consulta al propietario de la unidad económica sobre el cumplimiento de la legalidad laboral, comercial y tributaria, adicionando preguntas clarificadoras referentes a la actividad económica, formas de contratación, seguridad industrial, problemática y apoyos recibidos. Otro aspecto importante considerado en la elaboración del formulario de entrevista surge de los bloques temáticos donde se trabajan preguntas de calificación de cada aspecto de la legalización y un

<sup>7</sup> Análisis contextual sobre la problemática legal de la microempresa, Cuadernos de Administración, Santa Fe de Bogotá, 1989. Decreto 2150 de diciembre 5 de 1995 por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios de la Administración Pública.

espacio para los comentarios. De esta forma se prevé un amplio espacio para las apreciaciones del microempresario entrevistado.

Resulta fundamental señalar que las entrevistas se desarrollaron entre la primera y la segunda semana del mes de noviembre de 1995, antes de los cambios ocurridos por disposición gubernamental en el mes de diciembre, como son: el decreto por medio del cual se eliminan los trámites injustificados en el territorio nacional<sup>8</sup> y la reforma tributaria aplicable para 1996.

## 2. Características básicas de las unidades entrevistadas

La entrevista fue efectuada a 20 propietarios de microempresas, once hombres y nueve mujeres. La edad promedio del grupo es 37 años cumplidos, siendo la de los hombres más baja (35 años) que la de las mujeres (39 años). En cuanto al nivel educativo 6 tienen nivel superior, 11 educación secundaria y 3, básica primaria.

Los empresarios son comerciantes al por menor, productores de muebles metálicos y estructuras, de industria química, alimentos y servicio de transporte. Consultados sobre si esta actividad es la misma con la que comenzaron, se encontró que 3 de los encuestados indicaron que han cambiado de actividad, pero este cambio no es significativo, pues se mantienen en una actividad relacionada. Uno cambió de fabricante de ropa en cuero a comerciante de los mismos artículos; otro pasó del servicio de taxi a transporte colectivo y el tercero amplió su actividad de reparación de vehículos a reparación y venta de repuestos. Estas veinte empresas ocupan permanentemente a 81 personas, lo que equivale a un promedio de 4 ocupados por unidad económica. Debe aclararse que la última de las entrevistadas ocupa 10 personas (taller de carpintería metálica).

En cuanto a la ocupación temporal, se generan 18 puestos de trabajo en 8 microempresas, siendo el promedio de 2.3 puestos en estas unidades y de 0.9 puestos ocasionales de trabajo como promedio general de los establecimientos entrevistados. La mitad de estos puestos ocasionales se generó en microempresas de actividad manufacturera: 2 en confecciones, 1 en carpintería metálica y 1 en producción de cosméticos.

En promedio, estas unidades económicas tienen 8 años de antigüedad; 8 de ellas tienen 10 o más años de operar, 4 tienen entre 6 y 10 años, las 8 restantes tienen entre 2 y 4 años de establecidas. Se puede, en consecuencia, considerar que se trata de un grupo de microempresas relativamente consolidadas de acuerdo al criterio de permanencia en el mercado.

La localización del sitio de trabajo es importante para predeterminar el mayor o menor grado de informalidad de la microempresa, destacándose que estos microempresarios asumen una decisión de riesgo positivo al funcionar en buena parte en un lugar diferente de la vivienda: 12 de ellas opera en un local fijo (fábrica, almacén, oficina, etc.), 4 funcionan en su vivienda o la del socio con estructura especial para el negocio, 2 funcionan en su vivienda o la del socio, pero sin contar con estructura especial para el negocio; los dos restantes son negocios de transporte.

## 3. Análisis de las obligaciones comerciales

En materia comercial se observarán dos aspectos: el primero se refiere a las obligaciones de los comerciantes con la Cámara de Comercio de su localidad, y el segundo, a las obligaciones de los comerciantes en materia de licencia de funcionamiento con arreglo al Estatuto de Bogotá.

**Cámara de Comercio:** la legislación comercial obliga a la inscripción y renovación en las Cámaras de Comercio del Registro Mercantil de las empresas y sus establecimientos comerciales. Para lograrlo se exige al empresario realizar inscripción de los libros de contabilidad y haber presentado declaración de renta y complementarios. En general, abordar estas obligaciones genera malestar en el microempresario. Por ello fue necesario lograr la información mediante preguntas directas e indirectas. En consecuencia, se les interrogó sobre si llevaban algún tipo de contabilidad, a lo que respondieron positivamente un 85 por ciento de los entrevistados. La forma de contabilidad de los 17 entrevistados que contestaron positivamen-

<sup>8</sup> Decreto 2321 del 29 de diciembre de 1995 por el cual se fijan lugares y plazos para la presentación de declaraciones tributarias y para el pago de los impuestos, anticipos y retenciones en la fuente y se dictan otras disposiciones.

te, se distribuye así: 3 sólo llevan control de órdenes, 8 registran controles de compras y ventas, 6 llevan contabilidad completa.

*«Para los pocos pesos que me entran a diario yo no necesito llevar contabilidad, mis cuentas básicas las llevo en los cuadernos que les sobran a mis hijos...»*

*«Yo sí trato de llevar la contabilidad porque me parece importante, pero no entiendo mucho y los ingresos no alcanzan para pagar un contador que cobra muy caro.»*

A los 18 entrevistados sin registro de libros en la Cámara de Comercio se les cuestionó si sabían de su obligación, a lo cual 14 contestaron negativamente. Ya enterados de la obligación, se les pidió su calificación a esta obligación, a la cual 7 califican como sin importancia el registro de los libros de contabilidad, mientras que 13 ven altamente positivo realizarlo.

Más adelante se preguntó sobre la realización del trámite relacionado con el Registro Mercantil, encontrándose que 8 lo han efectuado, 8 no lo han hecho por despreocupación y los 4 restantes aducen desconocimiento de la obligación.

*«¿Acaso registrándome en la Cámara de Comercio vendo más?. ¿Me dan plata para producir?, todo lo contrario, tengo que pagarles y con lo que producimos no alcanza para cubrir estos gastos.»*

Los comentarios planteados por los microempresarios sobre el registro de libros de contabilidad y la relación con el interrogante sobre Registro Mercantil, conduce a pensar que existe «presión de legalidad» para realizar el registro por parte de los clientes potenciales. El sector financiero no les otorga financiación si no presentan estados financieros actualizados y para inscribirse en los registros de proveedores de entidades públicas o privadas es necesario tener contabilidad al día. Sólo 2 de los 8 microempresarios con registro mercantil han registrado los libros de contabilidad y reconocen su importancia .

**Licencia de funcionamiento:** 12 de los microempresarios entrevistados contestaron afirmativamente la consulta sobre su existencia y trámite regular de renovación, es decir, 4 más que los microempresarios que tienen registro mercantil.

Los que obtienen su licencia de funcionamiento son los que tienen local fijo diferente de la vivienda. Esto indicaría que quién opera en su vivienda o en la de su socio tiende a ser negligente o considera ajeno a su realidad la necesidad de obtener la licencia de funcionamiento. Entre los microempresarios que no han obtenido la licencia están 4 confeccionistas, un comerciante, 2 talleres de mecánica y latonería y un taller de ornamentación. Adicionalmente se indica que ninguno de ellos tramitaba su licencia al momento de la entrevista.

Aunque la entrevista fue realizada antes de que conociera la disposición gubernamental sobre la eliminación de algunos trámites, sin embargo, las respuestas no pierden vigencia sobre la forma de obtener la licencia de funcionamiento: Registro de industria y comercio, concepto de bomberos sobre normas de seguridad, permiso de planeación del Distrito, cancelación de derechos del autor y solicitud de matrícula sanitaria .

Una vez indicados a los entrevistados los documentos y trámites requeridos para obtener la licencia, se advierte que los mismos sólo son conocidos por los que ya la tienen y desconocidos total o parcialmente por los demás: 8 de los 20 consideran que no es beneficioso obtener la licencia. Al calificar el requisito, se encontró que 12 de los microempresarios lo califican positivamente; solamente 2 lo consideran como un documento sin importancia en términos de beneficio para el negocio.

Para los trabajadores independientes, la nueva normatividad creó una posibilidad de legalización, mediante la «empresa unipersonal». Una de las innovaciones incluidas en la ley 222 de 1995, por la cual se reforma el Código de Comercio, son las llamadas empresas unipersonales. Mediante este tipo de empresa una persona, natural o jurídica, podrá ejercer el comercio destinando parte o la totalidad de sus bienes a una actividad de carácter mercantil. La empresa unipersonal una vez inscrita en el registro mercantil forma una persona jurídica diferente de su propietario. De esta forma puede entrar a contratar con el Estado y con el sector moderno en términos más competitivos.

*«Si a mí me ayudan y me demuestran que legalizándome tengo más ingresos, vendo más y puedo mejorar mis condiciones de vida, no dudo en hacerlo. Mientras tanto no».*

#### 4. Análisis de las obligaciones laborales

**Salarios:** en esta parte se trata de verificar si el microempresario tiene claridad sobre la forma de contratación (término fijo o indefinido, o contrato de prestación de servicios) y de las formas de pago (destajo, comisiones, sueldo y/o pago en especie).

En cuanto a la modalidad de pago de los salarios, 9 de los entrevistados cancelan a sus empleados por trabajo a destajo o por obra realizada, 3 cancelan sueldos como formas únicas de pago, 8 utilizan una combinación de formas de pago así: 3 realizan pagos en salario y al destajo, 2 pagos en salario y por comisión, 3 realizan pagos al destajo y en especie.

*«Desde que tengo mi negocio siempre he pagado así (a destajo) y nunca me han puesto problema, yo les he dicho: si quieren trabajar en estas condiciones bien o si no busco otra persona, que hay muchas queriendo trabajar».*

Según la distribución por actividad económica se aprecia que los 9 entrevistados que cancelan a destajo se distribuyen así: 5 en actividades de servicios y 4 en industria. Según la variable sexo, la relación es equivalente 5 mujeres y 4 hombres.

Sin entrar a verificar el conocimiento sobre la conveniencia o no de esta forma de pago se observó equilibrio en la respuesta, es decir, 10 lo ven beneficioso y otro tanto no lo estima así. En cuanto a la calificación que dan los microempresarios a las normas que rigen la forma de pago de la relación contractual, 5 las califican sin beneficio para las condiciones de operación de la microempresa, 10 evalúan positivos los beneficios que resultan de las normas laborales, 4 las califican como sin importancia para su negocio y uno la califica negativamente.

*«Las prestaciones sociales sí son importantes para el trabajador y para uno mismo, pero sólo las grandes empresas las pueden pagar, nosotros no, así queramos. No podemos porque nos descapitalizamos y nos toca cerrar el negocio».*

Los comentarios presentados por los entrevistados respecto a los elementos señalados explican las razones que los llevan a preferir la forma de pago al destajo sobre otras formas. Así se señala que:

*«La gente trabaja más y se ve la producción», «En esta actividad sólo sirve pagar al destajo» y «Puesto que a la gente le gusta, trabaja así y trabajan más».*

Es importante relevar que algunos microempresarios no tienen en cuenta la jornada máxima laboral en sus relaciones contractuales con el trabajador ya que, de un lado, consideran que los pagos por horas extras, recargos nocturnos y trabajo en dominicales y festivos constituyen un instrumento motivacional antes que un derecho del trabajador. De otro lado, el pago a destajo no garantiza el salario mínimo legal, sino que éste resulta del tiempo de trabajo que dedique el trabajador a lograrlo. Esta forma de pago, es considerada como un tipo de contrato sin vínculo laboral y más bien como prestación de servicios:

*«Con la bonificación en diciembre, la gente se esmera y se motiva», «Se paga por lo que hagan y trabajan más tiempo si ellos quieren», No se necesitan estos pagos ni se justifican», «Sólo en diciembre se pagan extras; el resto del año no hay necesidad».*

**Prestaciones sociales:** únicamente 8 de los veinte microempresarios pagan prestaciones sociales. De los 12 entrevistados que no cancelan prestaciones sociales, 11 dicen no hacerlo porque no existe un pacto de pago con el asalariado, y uno señala desconocimiento. Los 11 microempresarios son parte de los 15 que señalaron pagar al destajo o por obra, con lo cual se reafirma de que existe en los microempresarios confusión sobre los tipos de contratación y las formas de pago.

Los comentarios formulados confirman lo expuesto:

*«Se paga por carro arreglado y entregado», «Mayores costos», «Se les da un básico que cubre todo», «Todo lo incluye el pago diario», «Toca pagar por ley».*

**Seguridad social:** en este aspecto se encontró que existe un doble criterio negativo que señala, bien sea que la seguridad social es una responsabilidad individual del asalariado más no compartida con el patrono (es decir, que cada uno debe garantizársela dependiendo de su preocupación al respecto), o que ésta se pacta entre patrón y asalariado como parte del acuerdo contractual establecido entre las partes. Esta hipótesis está ligada al hecho de entender la seguridad social solamente en el aspecto de salud, es decir, sin considerar dentro de ella el régimen pensional. Es importante anotar que el desconocimiento por parte de los microempresarios de la Ley 100 es notorio, pues no conocen la existencia de los dos regímenes vigentes: el contributivo y el subsidiado, inclinando su decisión hacia el lado del sistema tradicional (régimen contributivo).

Cinco de los entrevistados cancelan aportes a la seguridad social, de los cuales 3 sólo cancelan aportes en salud y pensiones, uno solamente Caja de Compensación Familiar y uno cancela tanto salud y pensiones como Caja de Compensación Familiar. Ninguno de los entrevistados tiene establecidos seguros de vida para sí o para sus trabajadores. Por actividad económica, de estos 5 microempresarios 2 son comerciantes, 2 industriales y uno presta servicios.

Interrogados sobre la razón que lleva a no pagar aportes relativos a seguridad social, se argumentó «no haber pactado el pago», solamente una de las microempresas contestó afirmativamente en el caso de haber tenido que incurrir en gastos médicos por enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo, o ausentismo por iguales conceptos. Esto conlleva dos situaciones contrapuestas: de un lado, mientras no existan eventualidades, los aportes al sistema de seguridad social son un costo para el microempresario, y de otro lado, e independientemente de la eventualidad que se presente, el realizar el aporte se constituye en una obligación que evita problemas laborales (advirtiéndose que los que aportan fueron aquellos que reconocieron pagar prestaciones sociales porque la ley obliga a hacerlo).

Los comentarios efectuados por los microempresarios sobre el tema de la seguridad social fueron lacónicos, solamente dos manifestaron interés por cumplir con los aportes una vez afiliado el trabajador. Los comentarios fueron: «El día que se deje de pagar, le forman problema los que están afiliados», y «Cuando se empieza a pagar y uno se cuelga, es para problemas con los empleados».

**Contribuciones parafiscales:** en este concepto se incluyen los pagos que deben realizarse al ICBF y al SENA como porcentaje sobre la nómina. Procede recordar que estos aportes parafiscales que corresponden solamente al patrono como porcentaje sobre la nómina, se realizan conjuntamente con el de Caja de Compensación Familiar, la cual fue incluida dentro de los pagos por seguridad social.

Así resulta que los mismos 2 entrevistados que reconocen pago a Caja de Compensación son los 2 únicos que contribuyen al ICBF y SENA, siendo uno de actividad comercial y el otro de prestación de servicios. Los demás entrevistados argumentan la ausencia de pago de estas contribuciones, 16 por no tener estipulado pagar, uno indica desconocimiento, uno acusa elevado costo como razón de inobservación.

Interrogados sobre si consideran o no beneficioso haberse acogido a las normas, se señala por parte de 3 que sí es beneficioso, siendo uno parte de los que cancelan y 2 que así lo piensan. Por lo tanto, 17 no consideran beneficioso acogerse a estas disposiciones.

*Ejemplo:* Si se toma un caso tipo de cualquiera de las empresas, asumiendo todos los costos que estipula la ley, un trabajador con salario mínimo, a precios de 1996, realmente le costaría a la empresa 243.677 pesos, es decir el 59 por ciento más del salario básico. Por falta de una contabilidad adecuada, el microempresario hace su cálculo de costos sobre el valor nominal del salario, es decir, sobre 142.125 generando un desfase en la estructura de costos y repercutiendo finalmente en las posibles utilidades. Discriminados los diferentes rubros, obsérvese a este respecto el peso relativo de cada una de las cargas en el cuadro referente a «Costos salariales y prestacionales» en la sección II de este capítulo.

Toda la parte prestacional debe constituirse como una provisión para ser cancelada en su oportunidad en favor de las respectivas instituciones públicas. Por lo general, el microempresario no lo hace. La forma de pago preferente es a destajo o por obra terminada, pero asumiendo todas las modalidades que configuran un contrato de trabajo (dependencia personal, una remuneración y un horario establecido). Existe una falsa creencia, muy difundida, que al pagar a destajo el empleador se exime de las cargas prestacionales.

Obsérvese el caso de don José Martínez: es propietario de una tienda de variedades donde vende prendas de vestir, tiene dos empleadas vendedoras y les paga 50.000 pesos de básico más el 3 por ciento

sobre lo que vendan en el mes. Al momento de pagarles, cada una recibe en promedio 250.000 pesos mensuales trabajando de lunes a domingo. No paga recargos por trabajo dominical ni horas extras. Sin embargo, ese monto supera los costos totales incluyendo la parte prestacional si se ciñera a la ley. Pero el señor Martínez no sabe que al cumplir los requisitos del contrato de trabajo ese valor de 250.000 pesos se constituye en salario variable y sobre ese precio debe pagar todas las prestaciones sociales. Si pagara lo legal, el señor Martínez debería cancelar 397.000 pesos por cada trabajadora, es decir, 147.000 pesos más.

Se han presentado casos donde los trabajadores demandan a sus patronos por incumplimiento de sus obligaciones laborales y han ganado. En muchos casos el empresario queda arruinado. De allí que, además de tener claro el panorama laboral, es necesario llevar el control contable y de costos de la empresa para definir el precio final de los productos y servicios.

##### 5. Análisis de las obligaciones tributarias

Debido a que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) ha establecido como principio de operación el Registro Único Tributario (RUT), se les preguntó a los empresarios sobre su observación. Sólo cinco de los veinte dicen tener dicho registro, y cuatro declaran renta. Este mismo grupo realiza retención en la fuente y son retenedores del IVA, pero no lo hacen con frecuencia.

Los 15 restantes respondieron lo siguiente: 6 indicaron desconocimiento al respecto, 3 sustentaban despreocupación o que no les interesaba, 6 justificaron el incumplimiento por las dificultades que implicaba realizar el trámite.

El desconocimiento del microempresario de la legislación tributaria es un problema que debe entenderse globalmente, pues el hecho testimoniado en las entrevistas de que conozca parcialmente algunos aspectos de cada impuesto y/o procedimientos no es garantía para que su empresa se ajuste adecuadamente a la normatividad. Con menor razón aún cuando esta parcialidad le significa sobrecostos de funcionamiento (sanciones por extemporaneidad, intereses de mora, costos judiciales, etc.).

Ninguno de los propietarios paga impuestos por concepto de industria y comercio, unos argumentando desconocimiento, otros la dificultad de tramitar y algunos los altos costos para la empresa. Algunos ejemplos ilustrarán la forma de pago.

**Declaración y pago del impuesto de industria y comercio:** se puede hacer un cálculo estimando el total que se debería pagar por concepto de este impuesto, en el caso de dos empresas entrevistadas con las siguientes características:

Rubro	A	B
- Actividad	Confección	Tienda-cafetería
- Promedio de ingresos/mes (en pesos)	3.000.000	1.800.000
- Número de trabajadores	4	1
- Valor de la nómina (salarios mínimos), subsidio transporte	518.994	129.748

Los aportes patronales son deducibles de la base gravable. Por concepto de seguridad social, el patrono debe aportar el equivalente al 19.335 por ciento del salario. Por subsidio familiar a través de las Cajas de Compensación se debe pagar el 4 por ciento, SENA el 2 por ciento por medio de las cajas y por el ICFB el 3 por ciento. Es decir, que los aportes patronales representan un total del 28.335 por ciento del salario, o sea que la base gravable sobre la cual se aplica la tarifa mensual para los dos ejemplos, es como sigue:

$$A: \quad 28.335 \text{ por ciento de } 518.994. = 147.057 \\ 3.000.000 - 147.057 = 2.852.943$$

$$B: \quad 28.335 \text{ por ciento de } 129.748. = 36.764 \\ 1.800.000 - 36.764. = 1.763.236$$

La tarifa oficial del impuesto de industria y comercio, en ambos casos (producción de prendas de vestir y venta de alimentos) es igual al 2 por mil.

$$\begin{aligned}
 A: & \quad 2.852.943 \times .002 = 4.106 \\
 & \quad 4.106 \times 12 \text{ meses} = 49.272 \\
 B: & \quad 1.763.236 \times .002 = 3.526 \\
 & \quad 3.526 \times 12 \text{ meses} = 42.312
 \end{aligned}$$

A este monto se le incrementa el 15 por ciento para avisos y tableros.

$$\begin{aligned}
 A: & \quad 49.272 + (15\%) = 56.663 & B: & \quad 42.312 + (15\%) = 48.659
 \end{aligned}$$

El microempresario *A* tendría que pagar en ese año por concepto del impuesto de industria, comercio y avisos 56.663 pesos y el microempresario *B* 48.659 pesos.

**Declaración de renta y complementarios:** si la microempresa está constituida jurídicamente, debe declarar sin importar monto de capital e ingresos. La norma<sup>9</sup> establece que no están obligados a presentar declaración de impuestos sobre la renta y complementarios los contribuyentes que hayan obtenido ingresos inferiores a 11.5 millones de pesos y tengan patrimonio inferior a 88.8 millones de pesos, y los trabajadores independientes con patrimonio inferior a 88.8 millones de pesos e ingresos inferiores a 35.7 millones de pesos. Sin embargo, sobre el ingreso de base se realiza la deducción de los costos de producción, y sobre el ingreso gravable resultante se deduce el impuesto pagado por retenciones. De modo que microempresarios como los del ejemplo, no quedan efectivamente gravados.

Se realiza la liquidación para comprobar lo dicho, en los dos casos de las microempresas que han servido de ejemplo.

Datos financieros (en pesos) de las microempresas obseivadas

Rubro	A	B
- Actividad	Confección	Tienda-Cafetería
- Capital	8.000.000	4.200.000
Desglosado en:		
* Maquinaria y equipo	5.600.000	1.200.000
* Inventarios	1.500.000	2.000.000
* Muebles y enseres	900.000	1.000.000
- Promedios de ventas mensuales	3.000.000	1.800.000
- Número de trabajadores	4	1
- Años promedio de existencia	2	2

Liquidación del impuesto de renta y complementarios de las dos microempresas (en pesos)

Rubro	A	B
IMPUESTO DE RENTA		
a. Ingresos brutos anuales	36.000.000	21.600.000
b. Costos anual de la mercadería	-----	8.640.000
b. Costos directos anuales de producción:	8.640.000	
* Materia prima	12.600.000	
* Salarios/prestaciones	9.756.394	
Total costo	22.356.394	
c. RENTA BRUTA (a - b)	13.643.606	12.960.000

<sup>9</sup>Decreto 2321 del 29 de diciembre de 1995 por el cual se fijan lugares y plazos para la presentación de declaraciones tributarias y para el pago de los impuestos y retenciones en la fuente y se dictan otras disposiciones.

d. DEDUCCIONES		
* Gastos generales mensuales		
- Arriendo	250.000	250.000
- Servicios	100.000	60.000
- Transporte	40.000	20.000
- Papelería	40.000	-----
- Salario		204.000
Total gastos generales/mes	430.000	534.000
* Gastos personales del microempresario	300.000	300.000
Total Gastos/mes	730.000	834.000
TOTAL DEDUCCIONES	8.760.000	10.008.000
(gasto mensual x 12 meses)		
f. RENTA LIQUIDA (c - d)	4.883.606	2.952.000

En ninguno de los dos casos deben pagar impuesto, pues la renta líquida es inferior a los valores establecidos. Así las microempresas de subsistencia y aquellas que podrían considerarse de acumulación simple no alcanzan al límite base de pago de este impuesto. *Debe quedar claro es que todos los microempresarios son declarantes, pero pocos son contribuyentes.* Esto último ha implicado a la mayoría una confusión que les cuesta pagar a la DIAN «sanción por extemporaneidad en la declaración anual de renta».

**Impuesto al Valor Agregado (IVA):** en el caso de las dos microempresarios con los que se ha venido haciendo los cálculos, ¿cuánto tendrían que pagar por concepto del impuesto a las ventas? En esta oportunidad el ejemplo se refiere tan solo al microempresario de la confección (A), ya que el segundo (tienda-cafetería) no tributa dicho impuesto, pues los alimentos no están gravados con el impuesto a las ventas.

Se supone que el microempresario A se ha acogido al régimen simplificado, pues sus ingresos brutos anuales son iguales a 36 millones y la mínima cuantía es 36.500.000 pesos. Compró materia prima (gravada) por un valor de 12.600.000 pesos, lo cual significa que pagó el equivalente al 14 por ciento (hasta 1995) por impuesto al valor agregado, es decir, 1.547.368 pesos. De acuerdo con las ventas, la tarifa que le corresponde es igual a 4.421.052 pesos. O sea,

$$4.421.052 - 1.547.368 = 2.873.684 \text{ pesos}$$

En este caso, entonces, el microempresario tendría que pagar por el año inmediatamente anterior la suma de 2.873.684 pesos.

**Recaudación de la retención en la fuente:** Las personas que realicen determinados pagos están obligadas a efectuar retención en la fuente y se denominan agentes retenedores. Todas las personas naturales, jurídicas y las sociedades de hecho deben efectuar retención en la fuente sobre pagos que realicen por concepto de salarios y/o servicios prestados, de acuerdo con las tablas oficiales que se fijan anualmente. Todas las personas jurídicas y sociedades de hecho deben efectuar retención en la fuente sobre pagos o abonos que efectúen por concepto de dividendos, participaciones, honorarios, comisiones, servicios, arrendamientos y demás pagos susceptibles de constituir ingresos, en los porcentajes que señala la ley.

Este impuesto, de sufragarlo, representa una reducción del ingreso para el microempresario o el trabajador por cuenta propia, pues como se demostró en párrafos anteriores, debido al monto de sus ingresos no son gravables.

En conclusión, y ratificando lo observado en los dos casos, la encuesta del DANE y en las entrevistas con los microempresarios, todas las unidades económicas de producción de subsistencia y acumulación simple están exentas de pago de impuestos sobre sus ingresos, pero si son agentes retenedores de IVA y retención en la fuente.

*La realidad de la legalización*

Don Benjamín tiene una microempresa de cerámicas en yeso donde hace figuras religiosas, cuadros, espejos y portarretratos con marcos decorativos, entre otros. Es una industria familiar ubicada en la vivienda, garaje, patio y todas las áreas comunes. El número de trabajadores es variable de acuerdo con los pedidos y sus principales clientes son los almacenes de productos religiosos. Desde el punto de vista legal, obsérvese cómo se comporta el microempresario.

## Costos salariales y prestacionales

Concepto	Costos según la Ley (en pesos)	Lo que realmente paga (en pesos)
Salario básico	142.125,50	160.000
Subsidio de transporte	13.568	0
Prima de servicios	12.970	0
Cesantías	12.970	0
Intereses a la cesantía	1.157	0
Vacaciones	6.485	0
Vestido y calzado	11.844	0
SENA, ICBF, Caja de Compensación Familiar	14.012	0
Aportes a la seguridad social incluyendo riesgos profesiones de 1.96 por ciento	28.546	0
<b>TOTAL COSTOS</b>	<b>243.677,50</b>	<b>160.000</b>
Diferencia a favor del patrono		83.678

\* Paga salario variable o a destajo a particulares y familiares de tercero y cuarto grado de consanguinidad.

Por cada trabajador asalariado el entrevistado deja de pagar 83.678 pesos, sin contar horas extras, trabajo dominical y/o festivo que tampoco paga recargos. A los familiares de primer y segundo grado de consanguinidad les paga en especie, es decir, con alimentación, vestido y vivienda. En temporada alta, tiene hasta 5 trabajadores con contratos verbales por obra terminada y los pagos son en efectivo.

El tributario, no declara renta y argumenta que los ingresos no le alcanzan ni para comprar el formulario, aunque es consciente de que no pagaría impuesto directo. El IVA lo paga indirectamente al comprar los insumos (yeso, alambre, espejos, cartón, pinturas) las facturas que le extienden las guarda, pero al vender los productos no cobra el IVA.

El impuesto de industria y comercio tampoco lo paga debido a que la industria la tiene en su vivienda y trabaja a puerta cerrada. Los costos tributarios para don Benjamín tienden a cero. El entrevistado no está inscrito en la Cámara de Comercio y no le interesa hacerlo. Dice que lleva cinco años funcionando así y nunca ha tenido problemas, que ningún cliente le exige este requisito. No lleva contabilidad, los costos los realiza mentalmente. Por ejemplo, afirma que con un bulto de yeso confecciona dos mil piezas pequeñas y, al venderlas, el costo del yeso representa el 20 por ciento de cada unidad.

No hay diferencia entre costos fijos y variables, no considera como costo el arriendo ni los servicios públicos, dado que de los ingresos por ventas que se van obteniendo se extrae una parte para el consumo familiar. No tiene patentes de sanidad, afirma que sus productos no son tóxicos y que no representa peligro para nadie, no tiene extinguidor, ni mucho menos patente de funcionamiento.

Concluyendo, se puede afirmar que el único costo de la legalización que asume don Benjamín es el laboral, en forma parcial, y no le llama la atención reunir los requisitos para su legalización.

Este ejemplo ilustra la situación de la mayoría de las microempresas que se ubican en los estratos de subsistencia o de acumulación simple, las cuales, son el prototipo de los estudios de caso.

## V. VENTAJAS QUE REPORTARIA LA LEGALIZACION

El microempresario es consciente que al permanecer en estado de «ilegalidad», propicia la manipulación y el chantaje por parte de los funcionarios (estatales y privados) inescrupulosos, acarreándoles consecuencias negativas de índole psicológica, económica y limitaciones de tipo comercial y crediticio. Estos inconvenientes y otros escollos podrían ser salvados en caso de un mayor grado de observación de las prescripciones legales. En efecto, a menudo se argumenta que para el microempresario actuar dentro de la ley le reportaría, teóricamente, ventajas en el siguiente orden:

- Acceso al crédito institucional: si bien éste encuentra su principal obstáculo en las garantías que debe presentar el interesado (que no cuenta con los activos fijos suficientes que le permitan respaldar el crédito y le resulta difícil encontrar propietarios de finca raíz dispuestos a servir de fiadores), la declaración de pago de impuestos de industria y comercio y la declaración de renta son constancias de la actividad del empresario y requisitos para la solicitud de crédito.
- Posibilidad de actuar judicialmente: actuar de acuerdo a la ley le permite al empresario gozar de su amparo en cualquiera de sus actividades comerciales y transacciones contractuales (por ejemplo, exigencias de pago de deudas y de contratos, garantía de propiedad de sus activos, etc.).
- Oportunidad de ampliar su actividad y sus ventas a través de contratos con entidades del gobierno y empresas privadas. Uno de los requisitos para contratar con dichas entidades es disponer del registro mercantil.
- Proyectar una imagen más positiva y de organización ante clientes y proveedores. Las microempresas del sector comercial y de servicios son las más susceptibles al control de las autoridades porque su actividad se realiza a la luz pública. Por lo tanto, los riesgos de sellamiento del negocio por carencia de la documentación necesaria son altos, lo cual en caso de producirse perjudica tanto a la economía como a la imagen de la empresa.
- Ligado a lo anterior está el menor grado de exposición al pago de chantajes permanentes debido a su condición de «ilegal» (costo paralelo de la ilegalidad).
- Posibilidad de acceso a información y de ser conocido comercialmente. Con la legalización comercial (registro mercantil), los negocios adquieren la posibilidad de ser conocidos ya que los datos presentados van a formar parte del anuario empresarial de Colombia o serán de público conocimiento en la Cámara de Comercio correspondiente. De la misma manera, el empresario puede acceder a información acerca de otros empresarios, de sus proveedores y posibles clientes. Adicionalmente, como se mencionó atrás, el registro mercantil es uno de los requisitos para contratar con entidades oficiales.
- En fin, desde la perspectiva del Estado, la legalización significaría un potencial importante de contribuyentes que aportarían al fisco y una mayor proporción de población trabajadora que gozaría de protección desde el punto de vista de seguridad social, mejorando las condiciones de bienestar de los ocupados en este sector.

No cabe duda alguna que ciertas ventajas podrán ser efectivamente aprovechadas en caso de legalización de las microempresas. Otras, sin embargo, no dejarán de ser aspiraciones y ventajas hipotéticas, en la medida que el acceso a crédito, a mercados del Estado y a subcontratación industrial se fundamenta en exigencias de índole económica y técnica.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Existe consenso en señalar que la dimensión del aspecto legal en el sector informal es un asunto complejo y no existe acuerdo en torno al proceso ni a las fórmulas que permitirían su transición a la legalidad.

Acceder a la esfera legal no sólo significa sufragar los costos por el pago de tarifas. Además representa costos laborales y gastos administrativos tales como honorarios o salarios, gastos generales, financieros, etc; es decir, el soporte técnico y administrativo necesario que permita cumplir con las obligaciones legales establecidas. Por lo tanto, el costo que debe incurrir el microempresario al someterse al régimen legal debe ser inferior a los beneficios que espera obtener, para hacer atractiva la legalización. Ello implica fijar políti-

cas y estrategias efectivas de incorporación a una estructura institucional y normativa acorde a su realidad y, en particular, a sus recursos y perspectivas de desarrollo.

Sobre la conveniencia de establecer un marco orientado específicamente hacia la microempresa se han manifestado diversas posiciones que esgrimen argumentos en favor o en contra del régimen de excepción. Entre las razones contrarias a un tratamiento preferencial están:

- La estructuración de una legislación especial traería como consecuencia que muchas empresas del sector formal modificarán su estructura, para acogerse a sus bondades, lo que redundará sólo a favor de los empresarios, ya que los trabajadores del sector moderno verían deteriorarse sus condiciones laborales y, en consecuencia, su nivel de protección y de vida. Además, los mecanismos de control que se necesitarán crear para evitar esta situación serían costosos, y con mucha certeza ineficientes, más aún si se recomienda la aplicación de sanciones penales.<sup>10</sup>
- Al estar protegidas por un estatuto especial disminuirían los incentivos para las unidades microempresariales de generar mayores índices de productividad y acumulación.
- La institucionalización del sector informal bajo una normatividad particular reforzaría la percepción de "lo informal" como algo marginal y descontextualizado de la economía moderna.
- Diseñar una ley marco exclusivamente para la microempresa excluiría a otras actividades de la economía informal con necesidades análogas.
- No solamente el sector microempresarial requiere un replanteamiento de los trámites y normas legales. Es prioritario hacerlos más eficientes para todo el conjunto económico, «*dado que el sector moderno de la economía, aunque está normatizado, se ha comprobado que más del 50 por ciento de los empresarios formales violan más de una norma laboral,<sup>11</sup> y es el mayor evasor de impuestos, amparado justamente en su formalidad*».

La política sobre la microempresa debe hacer parte del conjunto de la política macroeconómica en sus diversos campos: monetario, cambiario, crediticio, tributario, comercio exterior, laboral, de ingresos y salarios, buscando una compatibilidad y coherencia entre las acciones orientadas hacia los sectores moderno e informal.

En cuanto a los instrumentos de política, estos se refieren básicamente a los siguientes aspectos:

- Política crediticia tanto para el capital fijo como para el circulante.
- Política de asistencia técnica en el campo de la capacitación de sus recursos humanos como de la base tecnológica para su actividad de producción.
- Orientación de las compras del Estado hacia los productos y servicios de la microempresa, ajustando sus requerimientos reglamentarios a las condiciones organizativas y a la escala de la misma.
- Políticas de mercadeo tanto de sus productos como de las materias primas a través de la creación y fomento de las casas comercializadoras.
- Simplificación de las normas gubernamentales para facilitar el establecimiento y la existencia legal de la microempresa<sup>12</sup>;
- Una política laboral más flexible para el patrón, pero más benéfica para el asalariado de la microempresa.

<sup>10</sup> Un ejemplo concreto de esta situación se dio con la expedición de la Ley 50 y el régimen de contratación mediante el cual se introdujo una mayor flexibilidad laboral, supuestamente para ayudar a la pequeña y mediana empresa. Hoy, estas modalidades de contratos se aplican en todo el sector moderno de la economía, e inclusive en el Estado bajo la modalidad de contratos por servicios, los cuales legalmente son contratos de trabajo, habiéndose precarizado las condiciones laborales de contratación.

<sup>11</sup> Estadísticas laborales, Oficina de Planeación del Ministerio de Trabajo, Santafé de Bogotá, 1989.

<sup>12</sup> Con la Ley 10 de 1991 y el decreto reglamentario 1100 del mismo año, se crean y reglamentan las empresas asociativas de trabajo como una alternativa microempresarial colectiva, y el decreto 2150 de diciembre de 1995 suprime varios trámites ante el Estado. Una de ellas exime a la microempresa de la obligación de obtener licencia de funcionamiento.

La parte más crítica del problema de legalización de la microempresa la constituye el aspecto laboral. La baja rentabilidad de la microempresa y los bajos niveles de capital determinan que el aspecto tributario resulte relativamente insignificante comparado con el sobrecosto que significa la carga prestacional laboral y los aportes parafiscales asociados.

En lo referente al salario, se ha visto que el microempresario no está interesado en restringir el salario mínimo legal, debido a que su forma de pago, por lo general, es a destajo, por obra terminada, por comisiones, que en muchos casos supera el salario mínimo, así como en otros casos no alcanza a cubrirlo. Debe, no obstante, estimularse en el microempresario la costumbre de contabilizar dentro de la estructura de costos la parte prestacional y pagarla oportunamente. Si se trata de un trabajador por cuenta propia y no existe el régimen asalariado, igualmente puede constituir su provisión, tal como está establecido para las cooperativas de trabajo asociado en Colombia, las cuales constituyen reservas para pago de compensaciones.

Sobre la seguridad social, tal como lo establece la Ley 100, toda empresa que pague menos de dos salarios mínimos, debe vincular sus trabajadores al régimen subsidiado de la seguridad social, mediante el cual más de un 90 por ciento de los aportes lo asume el Estado. Igual sucede con la parte pensional, quedando solamente a cargo del patrón informal los aportes para riesgos profesionales. De acuerdo con el decreto 2357, de diciembre de 1995, reglamentario de la Ley 100, toda persona ubicada en los estratos uno y dos, los indigentes e indígenas tienen derecho a la seguridad social mediante el régimen subsidiado.

La propuesta concreta a estudiar es que, a través de las organizaciones socioprofesionales de los microempresarios (sindicatos, CONAMIC, cooperativas) se afilien a patronos y trabajadores de las microempresas de subsistencia y acumulación simple a las administradoras del régimen subsidiado autorizadas por la Superintendencia de Salud y la Secretaría Distrital del ramo. Para el caso de Santa Fe de Bogotá habrá que acudir a SALUDCOOP y a cuatro Empresas Solidarias de Salud.

Los aportes parafiscales deben manejarse dentro de un marco de solidaridad en la medida que el sector moderno de la economía (privado y público) aporte proporcionalmente estas obligaciones. Es decir, los estratos informales más desposeídos, con la calificación que la ley establece, pagarían solamente el 50 por ciento del valor establecido, pero se beneficiarían con el 100 por ciento de las garantías.

A todas las unidades productivas informales que estén por debajo de los topes establecidos en el Plan Nacional para la Microempresa (50 millones de pesos en activos), se les debería exonerar de impuesto de industria y comercio, mediante un acuerdo del Concejo, ya que se trata de un impuesto municipal. El sector cooperativo en Bogotá logró esta exoneración hasta el año 2005.

La retención en la fuente y el IVA deberían –a manera de estímulo– devolverse al microempresario en proporción a los puestos de trabajo que genere, a su esfuerzo por legalizarse y a su interés en ordenar su gestión empresarial.

Como se pudo apreciar en la encuesta del DANE, más del 75 por ciento de los encuestados son trabajadores por cuenta propia y/o unidades productivas con un solo trabajador. A este sector, el Estado debería brindarle, desde todos los ángulos, mayor estímulo y apoyo.

Debería propiciarse una mayor divulgación, conocimiento y comprensión de las normas que conducen a la legalización, las ventajas y desventajas que traería este proceso. El sector moderno de la economía, las organizaciones sindicales y los gremios patronales, en particular, pueden aportar a su desarrollo. De igual manera, todas las Cámaras de Comercio deberían tener una sección –en lo posible descentralizada– para atender y asesorar a los microempresarios en este campo. De igual forma, las Fundaciones y ONGs autorizadas por el Estado para apoyar y fomentar la microempresa deben comprometerse a ayudar, en este propósito, a sus beneficiarios y, desde luego, las mismas organizaciones gremiales de los microempresarios.

En general, el microempresario no tiene información suficiente y precisa, que le permita decidir objetivamente sobre la conveniencia o no de legalizarse, estableciendo la relación entre las obligaciones y costos reales que ello implica, y los beneficios que podría brindarle la legalización. Sin embargo, lo que resulta claro, o por lo menos el factor sobre el cual se fundamenta el temor del microempresario a legalizarse, es la carga prestacional, particularmente el pago de impuestos. Independientemente de si estos aspectos en el caso concreto de su empresa representan los riesgos que él supone, es muy probable que legalizar la microempresa en todos sus aspectos le significaría, a una gran parte de ellas, un costo muy alto para sostenerse y sobrevivir.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arboleda G., José Ubernel: «*La microempresa en Colombia: un marco introductorio*», documento de trabajo, mimeo, Santa Fe de Bogotá, agosto 1995.
- Cámara de Comercio: «*Guía Práctica del registro mercantil*», Cámara de Comercio de Bogotá, 3 edición, 1993.
- Decreto # 2150 DE 1995: Por el cual se suprimen y reforman regulaciones procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
- Instituto Ser de Investigación: «*Análisis de la problemática de la legalización de la microempresa*», DNP, COLCIENCIAS, SENA, FES, elaborado por Caro, Blanca Lilia y Acevedo, Jorge. Mimeo, Santa Fe de Bogotá, 1986.
- Kugler Bernardo: «*Teoría económica del sector informal*», Banco Mundial en «Sector informal y organización popular», Biblioteca liberal 7, Bogotá, 1988.
- LEGIS: «*Cartilla de pensiones y seguridad social*», Legis Editores, segunda edición, Santa Fe de Bogotá, 1995.
- LEGIS: «*Cartilla laboral 1995*», Legis Editores S.A., 9a. edición, 1995.
- LEGIS: «*Guía Legis para la pequeña empresa 1995*», Legis Editores S.A, primera edición, Santa Fe de Bogotá, 1995.
- OIT: *El dilema del sector no estructurado*, Conferencia internacional del trabajo, 78 reunión, 1991, Ginebra.
- ORIT: *Integración económica y políticas neoliberales*, Ottawa, Canada, abril, 1991.
- Tokman Víctor: «El sector informal en América latina», en *Sector informal y organización popular*, Biblioteca liberal 7, Bogotá, 1988.
- Pérez Rokhas, Vera: «El Sector informal en las Cuentas Nacionales: una propuesta de medición estadística», en *Boletín de Estadística*, N 489 DANE, diciembre 1993.

## ORGANIZACIONES DEL SECTOR INFORMAL EN BOGOTÁ PERFIL Y DIAGNÓSTICO

*Julio Noé Cely*

### INTRODUCCIÓN

El fin del siglo XX viene acompañado de profundas transformaciones en el desarrollo económico-social, particularmente en lo que tiene que ver con el rol específico que ejercen los diversos segmentos de la población económicamente activa. Dentro de ésta, hasta hace treinta años, ese rol se manifestaba en el desempeño preponderante de la fuerza laboral bajo la modalidad «asalariada» o trabajo dependiente.

Hoy, las condiciones se han modificado sustancialmente. La realidad que se vive en economías similares a la colombiana demuestra cómo la modalidad mencionada viene perdiendo importancia relativa; lo que prima es el trabajo independiente o «por cuenta propia». Además, se argumenta un posible auge de las formas de «trabajo asociado». La política gubernamental en sus diferentes niveles debe adecuarse a la nueva realidad, y el propio trabajador tiene que ser consciente de que su situación de «independencia laboral» lo ubica en escenarios sociolaborales donde no opera la ya conocida «negociación colectiva», sino que está obligado a interactuar en términos distintos, con otros interlocutores y seguramente con mayor nivel de riesgo.

En estas condiciones es innegable que la organización de los trabajadores, sin perjuicio de las formas y mecanismos de actuación ya conocidos, debe revisarse y revitalizarse en sus aspectos cuantitativo y cualitativo, particularmente en este último. Esto como consecuencia de la heterogeneidad que caracteriza al sector estudiado: hay confluencia de gran variedad de ocupaciones y, desde luego, de actividades económicas, que van desde la más humilde de las ventas ambulantes y productos de consumo «inmediato», hasta la producción de artículos durables, susceptibles de contribuir, en forma eficaz y significativa, al crecimiento del producto nacional.

El presente capítulo sintetiza los resultados de una investigación que analiza las organizaciones del sector informal existentes en el Distrito Capital. La primera sección precisa la metodología aplicada para el estudio, mientras que la segunda traza los principales rasgos del perfil de las organizaciones encuestadas. El diagnóstico detallado de estas últimas constituye el objetivo de la tercera sección.

Conviene mencionar que, finalizada la investigación, se realizó un seminario de validación; en dicho evento se presentaron los resultados, los cuales fueron considerados por las organizaciones representadas (cuarta sección). El seminario permitió enriquecer el análisis, discutir y ampliar la percepción del problema con la participación activa de los propios protagonistas y, desde luego, precisar las conclusiones y líneas de acción a corto y mediano plazo. La quinta sección enuncia las conclusiones y recomendaciones que se espera contribuyan positivamente en la adopción y ejecución de políticas que redunden en el mayor beneficio de los estratos sociales informales.

## I. METODOLOGÍA

Conforme a los términos de referencia elaborados por la OIT, la investigación se desarrolló en dos fases, a saber:

- Levantamiento de un inventario de las organizaciones existentes y elaboración de un perfil o tipología preliminar.
- Desarrollo de encuesta muestral a organizaciones representativas de primer grado, tomando como elementos de estratificación la forma organizacional, la actividad económica y la participación por sexos. Esta encuesta permitió recoger material idóneo para llegar a un diagnóstico fiable.

El proceso metodológico se inició mediante la identificación de seis fuentes de información idóneas y la obtención de material básico. En la fase subsiguiente, la investigación se orientó a la crítica y depuración de la información recolectada. Ello fue indispensable debido a que las razones sociales y las personerías jurídicas no necesariamente corresponden a trabajadores informales. La sola vigencia de la personería no garantiza la realidad de operación y se encontraron entidades en receso.

No obstante, aunque no fuese exhaustivo el inventario en términos cuantitativos, se llegó a la identificación de organizaciones plenamente representativas de la realidad, desde el punto de vista cualitativo. Es necesario advertir la figuración en los registros de un buen número de asociaciones por especialidades, que en la práctica no operan y, en otros casos, no fue posible ubicarlas físicamente.

## II. PERFIL DE LAS ORGANIZACIONES

Se entiende que aunque existen tres grados de organización (de base o primer grado, federaciones y confederaciones) el trabajo, por definición, solamente se refiere a las organizaciones de base. Como ya se afirmó, existe un denominador común entre las mismas: el aglutinamiento de trabajadores «afectados» por la informalidad. Esa circunstancia presupone la existencia de motivaciones específicas para su conformación y determinación de objetivos.

La actividad preliminar de intercambio de ideas y sensibilización hizo posible indagar entre los líderes acerca de su conocimiento sobre las motivaciones que dieron lugar a la creación del ente. Esta labor se efectuó con un carácter desprevenido, informal y sin anotaciones. Las respuestas se clasificaron posteriormente hasta llegar a la determinación de los factores que originaron la creación.

### 1. *Motivos para organizarse*

Entre los principales motivos que pudieron identificarse se destacan cuatro principales:

- Defensa de los intereses: es el argumento o motivo más generalizado y se refiere al ánimo de protegerse dentro del entorno de manera lícita, en materias relativas a los aspectos económico, social, legal, político y de relaciones con la administración pública, con énfasis especial en la libertad de trabajo y la generación de ingresos.
- Interlocución: los trabajadores independientes inicialmente son individualistas y, por lo tanto, sólo se comunican consigo mismos. Ello explica por qué el proceso de agremiación es lento si bien no se desconocen las ventajas de aglutinarse. La mencionada defensa de intereses provoca el intercambio de opiniones.
- Representación y vocería: hay conciencia de la necesidad y conveniencia de contar con voceros reconocidos que, en una segunda instancia, no se limitan a ese rol sino que se convierten en verdaderos representantes coadyuvantes en el logro de legitimidad ante los diferentes estamentos públicos y/o privados.
- Seguridad: esta motivación tiene doble significado; se refiere tanto a los riesgos inherentes al desempeño laboral en condiciones peligrosas (ventas callejeras susceptibles de robos y atracos, entre otros factores) como al difícil acceso a la seguridad social, característica generalizada de la informalidad.

Hasta aquí se han mencionado los factores que pudieran considerarse de carácter eminentemente gremial. No obstante, hay causas de naturaleza económica, desde luego en estrecha correlación con las anteriores, entre las cuales cabe citar:

- La búsqueda de estabilidad y estrechamiento laboral-empresarial.
- Procurar la capacitación de los asociados en los órdenes ya citados y en el aspecto organizativo gremial.
- Aspirar a convertirse en un grupo de presión. Este factor equivale al mejoramiento de los procesos de negociación y legitimación de propuestas en los diferentes escenarios con énfasis en lo económico.
- Llegar a formular y ejecutar proyectos colectivos.
- Acceder más fácilmente a los sistemas de crédito.
- Lograr alcanzar economías individuales y aun de escala en la adquisición de insumos.
- Contar con ventajas en comercialización y poder exportar.
- Mejorar los sistemas de producción y acceder a tecnologías adecuadas (mejoramiento de la productividad).

## 2. Características generales

En este aparte se incluyen los aspectos determinantes del perfil de las organizaciones, los cuales fueron identificados en las entrevistas iniciales mencionadas y confirmados en la encuesta diseñada para efectos del diagnóstico.

### a. Cobertura numérica

El conteo sobre listados y la confrontación real efectuada hasta donde fue posible, permitieron detectar algo más de 150 entidades. Las formas más visibles de las organizaciones corresponden a:

- Asociaciones del orden sindical cuyo reconocimiento corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que se rigen por las normas constitucionales y el Código Sustantivo del Trabajo, Derecho Colectivo (20 por ciento del conjunto).
- Asociaciones de carácter cooperativo, cuyo reconocimiento corresponde al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, y se rigen por las disposiciones de la denominada economía solidaria (49 por ciento del total).
- Asociaciones de naturaleza «gremial» que se rigen por normas civiles, comerciales y administrativas, cuyo reconocimiento normalmente corresponde a alcaldías, gobernaciones u otros ministerios (31 por ciento del conjunto).

La encuesta fue respondida por 40 organizaciones, plenamente representativas por categoría de organización, ocupación de los asociados, actividad económica y participación por sexos. Para el diligenciamiento se contó con la colaboración de entidades de integración (CONAMIC, centrales obreras) las cuales ayudaron en la remisión de cuestionarios. Cuando fue necesario, el consultor absolvió dudas de manera individual o mediante reuniones con más de una organización.

### b. Tamaño

Con base en los datos del universo señalado se establecieron los siguientes indicadores básico de las organizaciones observadas:

Número promedio de asociados fundadores:	47
Número promedio de asociados actuales:	71

Al desagregar el grado de afiliación entre organizaciones sindicales y las demás, se obtiene:

Promedio afiliados a organizaciones sindicales:	85
Promedio afiliados a otro tipo de organización:	30

La información obtenida es bastante confiable en cuanto al número actual de afiliados; no sucede lo mismo en relación al volumen de fundadores: si bien no se hizo énfasis en la edad de las organizaciones, al averiguar la diferencia entre miembros fundadores y los actuales permitía vislumbrar crecimiento en el tiempo. Al decir de los líderes, el movimiento de expansión de afiliaciones es muy lento.

En general, las organizaciones son recientes, con algunas excepciones. Es lógico que el promedio de afiliados a entes del orden sindical sea superior, pues esta forma es la más antigua, ya que las agrupaciones de microempresarios apenas surgen alrededor de los años 80 y, de otra parte, éstas pueden crearse con una cantidad inferior de miembros.

Efectuando las inferencias estadísticas del caso, se puede deducir que el volumen de población informal organizada, oscila entre 10 y 15.000 personas. Aun aceptando un elevado margen de error en la cobertura, difícilmente esa cifra podría ascender a más de 20.000 afiliados. Y, si se tiene en cuenta que en la ciudad capital existen 1.650.000 trabajadores informales<sup>1</sup>, ello equivale a que la «tasa de organización» del sector informal en Santa Fe de Bogotá es de uno por ciento.

*c. Participación por sexos*

El resultado de la encuesta determina una participación en las organizaciones del 53 por ciento para los hombres y 47 por ciento para las mujeres. Este resultado puede estar levemente sesgado en la exactitud de las proporciones, debido a que el volumen de respuestas de las asociaciones sindicales (normalmente manejadas por hombres) no fue el esperado, mientras que en las organizaciones de microempresarios fue mayor el cumplimiento y precisamente es allí donde se evidencia un gran liderazgo femenino. La opinión generalizada entre los trabajadores estima que la realidad de la participación femenina se acerca al 40 por ciento. Vale anotar que según el diagnóstico del sector informal antes referenciado, la participación de la mujer en la población informal ocupada ascendía al 44 por ciento, en 1992. Estos indicadores ponen de manifiesto un importante nivel de participación del sexo femenino.

*d. Grado de actividad de los afiliados*

Como es conocido, muchas organizaciones sólo existen en el papel y no desempeñan ninguna actividad práctica. De igual modo, dentro de entidades que sí operan, algunos o muchos de los asociados ejercen una actividad participativa restringida y pasiva. Se propuso, entonces, evaluar el grado correspondiente con base en el cumplimiento de obligaciones estatutarias, entendiendo por éstas el pago puntual de los aportes, la asistencia a asambleas generales, el cumplimiento de tareas asignadas y la participación en cuerpos directivos.

El resultado indica un grado de actividad del 69 por ciento. La franja de inactividad del 31 por ciento se explica, ante todo, por falta de capacitación o de autoestima (no creen poder aportar algo útil a la organización). Sobre este tema se volverá en la sección del diagnóstico.

*3. Actividades económicas involucradas*

La investigación arrojó el siguiente reparto porcentual de organizaciones según actividad económica principal, a nivel de grandes sectores.



<sup>1</sup> Herrera, Beethoven y Galindo, Jesús: *Diagnóstico del sector informal*, Santa Fe de Bogotá, D.C., OIT, 1995.

Esta distribución se considera normal si se considera que la informalidad refleja el auge de las actividades de comercio y servicios. Desde luego, hay organizaciones que aglutinan indistintamente a asociados que laboran en diferentes sectores económicos, pero la distribución sectorial obedece a la actividad principal o preponderante desempeñada.

Dividiendo la información, se consignan a renglón seguido las actividades registradas a nivel de agrupación, las mismas que denotan ser bastante dispersas pero de indudable importancia económico-social:

*Industria manufacturera:*

- fabricación de prendas de vestir (confecciones, tejidos, lencería, similares),
- industria del cuero (marroquinería),
- fabricación de calzado,
- fabricación productos de madera,
- fabricación productos de papel,
- fabricación de objetos de barro, loza , porcelana y artesanías en general,
- fabricación productos metalmecánicos (ornamentación).

*Comercio:*

- comercio al por menor de una amplia variedad de productos,
- servicio de restaurante (expendios).

*Finanzas:*

- servicios de ahorro y crédito (cooperativas).

*Construcción:*

- fabricación de insumos y materiales varios.

*Servicios en general:*

- saneamiento y similares,
- mantenimiento,
- sociales y comunales,
- diversión y esparcimiento,
- personales y a los hogares.

Hasta aquí se han consignado los parámetros generales determinantes del perfil de las organizaciones. No obstante, hay otra serie de factores incidentes en la conformación de la tipología, como son los objetivos, servicios a los asociados, actividades reales, recursos disponibles, debilidades y fortalezas en los diferentes órdenes. Estos aspectos se tratan a continuación por una razón de orden práctico: el contenido obedece a las opiniones expresadas en la encuesta adelantada, pero incluye además comentarios basados en la percepción directa del consultor. En consecuencia, para no incurrir en repeticiones, el perfil se completa con los elementos aportados por los propios trabajadores informales y se acompaña con un breve análisis de la realidad observada.

### III. DIAGNÓSTICO

Como ya se mencionó, la materia prima fundamental para diagnosticar la realidad de las organizaciones la constituye la opinión de la población involucrada. El cuestionario fue diseñado y aplicado de manera que se permitiera dar respuestas múltiples sobre un mismo tópico, en forma complementaria, respetando la prioridad que deseara otorgarle el encuestado. Naturalmente, el análisis describe todos los aspectos relevantes del devenir de la organización referidos a objetivos, actividades, recursos, servicios, debilidades, fortalezas, problemas, logros, asistencia deseada y necesidades expuestas.

Los parámetros anteriores revisten la mayor importancia y están estrechamente correlacionados entre sí, de manera que concurren con similar peso y jerarquía a conformar el diagnóstico. Indistintamente, las respuestas y el análisis son determinantes en el diseño de planes de acción.

### 1. *Objetivos de la organización*

La descripción de este elemento se basó principalmente en las normas estatutarias de las organizaciones, las que son amplias y de carácter general de modo que facilitan el desarrollo de programas. En orden de frecuencia descendente, los objetivos se clasifican así:

- Mejoramiento de la calidad de vida o logro de bienestar: 80 por ciento,
- Defensa intereses de los asociados o derecho al trabajo: 70 por ciento.

Estos son los objetivos de mayor relevancia. El porcentaje refleja la repetición de casos en que se hace explícito cada uno de ellos, aclarando que no son excluyentes, sino que, por el contrario, se complementan. En menor cantidad, y con bastante dispersión que no amerita presentar porcentajes, aparecen los siguientes objetivos:

- Capacitación y educación para los asociados.
- Lograr la mayor representatividad gremial.
- Fortalecer las actividades de mercadeo.
- Buscar el desarrollo empresarial.
- Fortalecer los vínculos de integración.
- Lograr acceso a los sistemas de seguridad social.
- Prestar servicios a afiliados y particulares.
- Capacitarse específicamente en formas asociativas.

Nótese cómo la especificidad de estos últimos confluye hacia los postulados de orden general. Es obvio que quien posee una microempresa haga énfasis en el desarrollo empresarial, mientras que los comerciantes sindicalizados aspiran a fortalecer las actividades de mercadeo, para citar un solo ejemplo. No obstante, el común denominador es la informalidad manifiesta, en este caso, por el débil acceso a los servicios del Sistema de Seguridad Social. Todo lo anterior induce a no efectuar una profundización del análisis por actividad económica, pues, en última instancia, hay similitud de problemas y compatibilidad de aspiraciones.

En términos generales, los objetivos comentados corresponden a las motivaciones que originaron la organización y la amplitud de los postulados es base suficiente y adecuada para el ejercicio de acciones de interés común en procura de aspiraciones compartidas.

### 2. *Actividades reales*

Analizados los objetivos estatutarios, es decir, la intención global de la organización, se consideró pertinente indagar de inmediato sobre la realidad de la gestión de acciones colectivas. En efecto, es común que la amplitud de lo estatuido y programado no siempre se cumpla en la práctica cotidiana.

Las respuestas corresponden exclusivamente al criterio de los trabajadores encuestados, a quienes se insistió acerca de la franqueza necesaria para evaluar objetivamente la gestión de las organizaciones. La pregunta, por ser abierta, facilitó gran variedad de respuestas, cuyo número absoluto no es significativo, pero que al ser agrupadas condujeron al resultado del cuadro siguiente.

Vale la pena señalar que la mayor frecuencia corresponde a la actividad económica de comercialización (18 por ciento) y otras referentes al fenómeno del ahorro y del crédito (18 por ciento), explicable debido a que el trabajador informal afronta a diario el problema de la subsistencia y las organizaciones colaboran para ello. A pesar de la dispersión en las respuestas, es significativo que existan labores integradoras, aunque como ya se afirmó, el ritmo de afiliaciones es muy lento. Hay conciencia de las ventajas de la integración pero la cobertura numérica actual es bastante baja. Resulta importante señalar el aspecto de la capacitación, que es considerada fundamental por todas las organizaciones.

Actividades de apoyo	%
Comercialización	18
Integración de asociados	12
Representación y vocería	12
Fomento del ahorro	12
Capacitación	8
Apoyo organizacional	6
Recreación	6
Servicio de préstamos	6
Atención a menores	3
Orientación en mercadeo	3
Proyectos específicos	6
Otros (proveer trabajo)	8
<b>Total</b>	<b>100</b>

Si bien las actividades descritas están encaminadas al cumplimiento de los objetivos, ellas son bastante dispersas y podría afirmarse que son débiles en comparación con la cantidad de problemas que se afrontan. Más adelante se enuncian los logros, por cierto escasos cuantitativa y cualitativamente, lo cual corrobora la debilidad mencionada.

### 3. Recursos

La pregunta se formuló de manera que se consideraran las clases de recursos: humanos, físicos y económicos. La opinión generalizada indica una marcada carencia en todos los órdenes. Desde el punto de vista económico-financiero, los aportes de los asociados constituyen la única fuente de ingresos en el 80 por ciento de los casos, y son muy contadas las observaciones en que se obtienen apoyos financieros externos. No obstante, algunos fondos internos de ahorro y crédito contribuyen positivamente.

En cuanto a recursos físicos, el 8 por ciento declaró poseer sede. Existe deficiente disponibilidad de equipos administrativos como muebles y equipo de oficina, los cuales, en muchos casos, se han obtenido mediante donaciones. Se destaca que hubo algunas respuestas en donde se reconoce la «capacidad de trabajo» como un recurso humano de gran valía. Igualmente, se mencionó como recurso técnico la asesoría que prestan fundaciones, organismos no gubernamentales y entidades de integración. Vale también anotar que el 10 por ciento declaró no poseer recurso alguno.

### 4. Servicios directos

Lo anterior se refiere a aquellos aspectos a los cuales puede acceder el trabajador y obtiene respuesta positiva y directa por parte de su organización. A pesar de las limitaciones ya anotadas, las organizaciones sí prestan servicios, sobre lo cual se indagó aun a riesgo de recibir respuestas repetidas. El siguiente cuadro condensa los servicios directos que ofrecen las organizaciones a sus miembros.

Resulta evidente que el servicio de vocería ante el gobierno y los gremios profesionales (24 y 8 por ciento de las respuestas respectivamente) es desempeñado particularmente por asociaciones sindicales. Es importante destacar que, aunque incipiente, el servicio de información puede llegar a ser de gran utilidad. No obstante la debilidad de las actividades y la carencia de recursos, se prestan servicios a los miembros con extensión a los familiares, como en el caso de la guardería para hijos de trabajadores del reciclaje de desechos (2 por ciento). Se destaca la correlación entre la actividad de fomento al ahorro y el servicio de préstamos (13 por ciento), pero tal vez lo más importante es el carácter social de más de la mitad de los servicios, debiendo ponerse de relieve las gestiones para acceder a seguridad social, proveer servicios de salud y educación, los mismos que representan 20 por ciento de las opiniones emitidas.

<b>Servicios directos</b>	<b>%</b>
Vocería ante el Gobierno	24
Préstamos	13
Seguridad social ( gestiones )	9
Capacitación técnica ( gestiones )	9
Información	9
Vocería ante gremios	8
Organización de eventos	6
Recreación	6
Salud ( fondo interno )	6
Educación	5
Guarderías	2
Vigilancia	2
Aseo	1
<b>Total</b>	<b>100</b>

### 5. *Servicios indirectos*

Estos comprenden en especial ciertas labores de intermediación ejercidas por la organización en beneficio de sus afiliados. En este caso, como se verá a continuación, la actividad se orienta primordialmente a la asistencia y el asesoramiento. Los principales renglones declarados fueron: seguridad social, salud, apoyo en comercialización, capacitación, consecución de auxilios, mejoramiento en la calidad del producto, desarrollo de unidades productivas, asesoría socioeconómica.

Sin lugar a dudas, es elogiable la buena intención de las organizaciones al tratar de facilitar a los asociados el acceso a los anteriores servicios. Este aspecto amerita la búsqueda de mayor fortaleza y capacidad de gestión.

### 6. *Relación entre organización y asociado*

Aunque más adelante se consignan las *fortalezas* y debilidades en general, en este aparte se analizan los factores de orden cualitativo que afectan a la organización como tal, frente a sus propios integrantes. Se pretendió recoger opiniones imparciales y francas para que, a manera de autocrítica, se lograra una evaluación objetiva. Se sabe que en la mayoría de organizaciones se afrontan problemas de participación, cohesión grupal y liderazgo, entre otros aspectos internos. Si esta premisa es verdadera, el diagnóstico mal podría dejar de inquirir sobre la percepción de los protagonistas. Los puntos fuertes reconocidos se sintetizan así:

<b>Fortalezas</b>	<b>%</b>
Compañerismo	31
Colaboración	17
Apoyo mutuo	14
Solidaridad	14
Desarrollo laboral y empresarial	10
Otros	9
Reconocimiento legal	5
<b>Total</b>	<b>100</b>

Dentro de la población informal pesa la creencia en el aforismo: «La unión hace la fuerza» y, en la práctica, dicha unión es reconocida como compañerismo. Esta obtuvo la mayor frecuencia (31 por ciento) dentro de los puntos fuertes, lo cual demuestra la existencia de conciencia sobre uno de los factores básicos para la cohesión interna de la organización. Las tres siguientes respuestas recibidas guardan estrecha relación entre sí y todas contribuyen hacia la defensa de los intereses atrás mencionada: colaboración, apoyo mutuo y solidaridad (45 por ciento). Se destaca además que el 10 por ciento reconoce como fortaleza el desarrollo laboral-empresarial en la persona, entendido como la capacidad de generar ingresos sin acceder a un empleo que implique relaciones laborales de dependencia.

En la misma forma se inquirió sobre las *debilidades* que afectan a la organización frente al asociado. Este aspecto es muy importante puesto que de él depende en general el desarrollo del ente aglutinador y sus miembros. Más que las fortalezas, reconocer las debilidades constituye el verdadero fundamento del diagnóstico y la base para adoptar programas correctivos que sean del caso.

Puntos débiles	%
Falta de participación	30
Poca credibilidad en la organización	22
Carencia de sentido de pertenencia	15
Poco tiempo para atender la organización	12
Frágiles servicios	10
Carencia de información	6
Otros	5
<b>Total</b>	<b>100</b>

Como se advirtió atrás, el grado de actividad de los asociados resultó ser del 69 por ciento. Sin embargo, la falta de participación es la debilidad de mayor peso autodiagnosticado (30 por ciento). Esto se puede explicar en vista de que por participación se entiende normalmente dentro de la población informal, efectuar algún aporte a la organización. Las opiniones escuchadas coinciden en que no basta cumplir con las cuotas o aportes económicos, sino que es indispensable que el asociado asuma mayores responsabilidades y se desempeñe más activamente dentro de la agremiación. Se puede citar como ejemplo el acceso a cargos directivos y/o la asunción y ejercicio de roles específicos que exige la vida de la organización. Sin embargo, este aspecto participativo se ve limitado por la falta de capacitación, tema sobre el cual se volverá posteriormente.

Aunque no fue mencionado en las respuestas de manera explícita, se percibe que no hay profusión de líderes preparados y con la dedicación que fuera deseable para ejercer la función directiva. La carencia de tiempo para atender la organización (12 por ciento) es un escollo importante de especial cuidado, puesto que hay actividades informales que procuran los medios de vida cotidianos y no permiten distracción de tiempo, so pena de ver afectados de manera inmediata y sensible los ingresos familiares.

Además, podría afirmarse la existencia de un círculo vicioso entre la fragilidad de los servicios (10 por ciento) y la poca credibilidad en la organización (22 por ciento). Es evidente que muchos trabajadores esperan siempre recibir, antes que colaborar y asumir compromisos, lo cual repercute en que no exista un verdadero sentido de pertenencia al ente conformado (15 por ciento). Se lo critica pero sin advertir ni asumir la parte de responsabilidad que a cada uno le compete.

Con ello se quiere señalar que las debilidades mencionadas están íntimamente correlacionadas y ayudan a explicar la baja cobertura numérica y el lento crecimiento de las organizaciones ya existentes.

Es positivo que se reconozca el valor de la información (6 por ciento), pues es un elemento clave en todo proceso organizativo y operativo, opinión que debe traducirse en correctivos a corto plazo. Los demás puntos débiles expresados por los trabajadores son de suma importancia, como la frágil mentalidad empresarial y la baja calificación de la mano de obra.

Surge acá un interrogante fundamental: ¿pesan más las debilidades que las fortalezas o sucede lo contrario? Es imposible desconocer la muy baja cobertura de las organizaciones y los escasos logros que se le puede atribuir. La realidad señala que la representatividad es mínima, a pesar de ser legítimas la propia existencia y las aspiraciones de los trabajadores. No deja de preocupar que esa legitimidad pueda colocarse en tela de juicio en determinadas circunstancias o momentos, precisamente porque la organización que actúa, lo hace a nombre de una mínima proporción de agentes del ramo. Esta afirmación es válida particularmente para los entes de naturaleza sindical, donde el interlocutor principal es el gobierno y, por lo tanto, hay una sujeción por lo menos inicial a la política específica de cada administración y a los criterios de los funcionarios de turno. No obstante, las organizaciones sindicales tienen la ventaja de estar integradas a organismos de grado superior (centrales de trabajadores) que ostentan mayor cobertura.

Lo expuesto conduce a concluir, preliminarmente, que las organizaciones son débiles y se presenta una acentuada carencia de cultura organizativa dentro de la población informal.

#### 7. Trayectoria y relaciones de integración

Ya fue mencionada la carencia de información como una de las debilidades de las organizaciones. Ello se refleja en el desconocimiento detallado de la trayectoria de la entidad y de sus peculiaridades internas, incluyendo los datos mínimos de los afiliados y sus familiares, los cuales son básicos para el diseño de programas de desarrollo dentro de la organización.

Se indagó acerca de épocas de crisis o receso en las actividades y las causas que hubieran dado origen al fenómeno. Las respuestas recibidas fueron mínimas y se refieren simplemente a que, sin identificar épocas precisas, ha existido siempre el riesgo de parálisis causado por la recesión económica, incumplimiento de los afiliados y ausencia de liderazgo. En la misma forma, no hay momentos claros en que se produzcan afiliaciones masivas. Al decir de los encuestados, el crecimiento es muy lento y se presenta respuesta positiva de la población cuando se vislumbran ventajas inmediatas: posibilidades de capacitación mediante acceso al SENA, apoyo directo en procesos de comercialización (ferias, eventos) y facilidades de obtener créditos. Lo anterior corrobora las debilidades en relación a la cultura organizacional en estos estratos poblacionales.

A pesar de todo lo anterior, hay plena conciencia en cuanto a las ventajas de que la organización se integre a entes de grado superior. El siguiente cuadro permite apreciar el resultado obtenido:

Ventajas de la integración	%
Representatividad y vocería gremial (defensa)	32
Acceso a asesoramiento y capacitación	27
Soluciones a problemas comunes	9
Intercambio de experiencias	9
Fortalecimiento organizacional	8
Beneficios grupales y personales	3
Reconocimiento con otras organizaciones	3
Compartir información	3
Otras (relaciones públicas, mejoramiento acceso a crédito, recreación)	6
<b>Total</b>	<b>100</b>

Según los resultados expuestos, debe señalarse que las entidades integradoras de grado superior estarían llamadas a desempeñar un rol fundamental en el desarrollo de las organizaciones de base. En efecto, nótese que sin desconocer la importancia de la función de defensa de intereses (32 por ciento), al agrupar respuestas que dan idea de otras funciones primordiales (asesoramiento y capacitación, solución a problemas comunes, intercambio de experiencias y fortalecimiento organizacional) la proporción es del 53 por ciento. Al ser significativa esta percepción, que se ilustraría como una demanda explícita, parece aconsejable

revisar el papel de esas entidades de integración en la perspectiva de reorientar y/o fortalecer sus actividades. Se agrega que no hubo respuesta alguna frente a desventajas de la integración y que en el rubro «otras» figuran mejoramiento socioeconómico, relaciones públicas, acceso a crédito y recreación.

#### 8. *Obstáculos y problemas frente al entorno*

Una vez analizadas las particularidades de las organizaciones «hacia adentro» el diagnóstico se complementa con el funcionamiento y actuación de las mismas frente al entorno. Para mayor facilidad y comprensión, este tema se subdividió en tres campos, a saber: frente a la legislación, frente a la administración y frente al entorno económico. Se mantuvo la forma metodológica de la pregunta abierta con posibilidad de respuestas múltiples que fueron agrupadas para llegar a los resultados que a continuación se comentan.

##### a. *Problemas frente a la legislación*

Normalmente, informalidad equivale a «no legalización». Al igual que en las preguntas anteriores, la aspiración fue conocer en detalle las apreciaciones de los trabajadores tildados en su vivencia cotidiana de «ilegales», «piratas», «evasores de impuestos», «desechables» y otros apelativos similares despectivos y desvalorizantes. El resultado es claro e ilustrativo, como se observa a renglón seguido.

Problema	%
No hay régimen especial para informales	55
Desconocimiento de la ley (derechos y deberes)	13
Persecución oficial	10
No hay apoyo de autoridades	10
La legalización implica altos costos	10
Elevadas cargas prestacionales	2
<b>Total</b>	<b>100</b>

El cuadro refleja significativamente la actitud de los empresarios informales frente al marco legal vigente y la naturaleza de las actividades que desempeñan. En efecto, el problema más generalizado lo constituye la inexistencia de un estatuto o régimen definido para el trabajador informal, reflejado en el 55 por ciento de las respuestas, pero que se repitió en la opinión de por lo menos el 80 por ciento de las organizaciones. Esta proporción amerita un examen especial en el orden jurídico (que más adelante se trata).

Es importante consignar el problema de desconocimiento de la ley (13 por ciento). Esta constituye una de las necesidades de capacitación que afecta a la población involucrada y que debiera resolverse prioritariamente. Se exponen dos argumentos correlacionados, la persecución oficial y la inexistencia de apoyo por parte de las autoridades (20 por ciento). Es explicable que los encuestados consignen estas inquietudes en el campo de la legislación, pues aunque este aspecto pertenece a las relaciones con la administración, en el fondo existe la aspiración de que la informalidad sea reconocida y por lo tanto respetada. Es clara la consistencia de este planteamiento con la ausencia del régimen especial ya señalado. Los anteriores problemas sugieren posiciones claramente reivindicativas (caso particular de los vendedores ambulantes), pero también tienen cierto peso opiniones acerca de las dificultades de orden empresarial, relativas al alto costo que implica legalizarse totalmente o «desinformalizarse» progresivamente y el temor a las cargas prestacionales emanadas de la legislación laboral (12 por ciento).

Estos factores son definitivos frente a la generación de empleo en cooperativas y microempresas e indican la necesidad de instrucción a la población sobre las ventajas y desventajas de cada una de las modalidades de desempeño laboral: trabajo dependiente, independiente, asociado o cooperado.

##### b. *Problemas frente a la administración*

Diferentes a las dificultades relativas al marco legal vigente, son las vicisitudes permanentes frente a las actitudes, criterios y actuación de la administración o rama ejecutiva. La investigación ilustra cómo el

trabajador es consciente de dicha diferenciación, pues el resultado describe otros problemas semejantes al punto anterior de la falta de reglamentación para microempresas.

<b>Problema</b>	<b>%</b>
No hay política oficial clara	24
No hay diálogo con autoridades	20
Desconocimiento del sector por las autoridades	20
El trabajo es estorbado y no estimulado	12
No hay reglamentación microempresarial	10
Otros (alto costo de servicios públicos, no acceso a seguridad social, inoperancia estatal)	14
<b>Total</b>	<b>100</b>

El motivo de queja más generalizado tiene que ver particularmente con la actitud de la Administración Distrital. Obsérvese que los cuatro primeros tipos de problema –que agregados ascienden al 76 por ciento de las opiniones– se relacionan con ese aspecto y guardan muy estrecha relación entre sí. En la práctica no se puede desconocer la magnitud e importancia económica de la informalidad, pero la realidad que se vive confirma que, de manera deliberada o no, en la Administración hay ausencia de políticas y programas definidos para el sector o que si existen son inoperantes, ineficaces o de muy limitada cobertura. Los trabajadores más afectados son quienes ejercen actividades de tipo comercial en su expresión más precaria, acusados de invadir el espacio público y desacatar la ley, pero que acuden a ejercer dicha actividad como último recurso para la subsistencia.

Durante la realización de este estudio se hizo notorio que las organizaciones, de manera justificada, aducen persecución y desalojo de determinados sitios, sin el acompañamiento de una solución práctica y adecuada para los afectados. Es necesario aclarar que no se trata sólo de la actitud de la actual administración: tradicionalmente en Santafé de Bogotá ha habido tolerancia hacia el fenómeno de la informalidad y algunos intentos tímidos e incoherentes para la búsqueda de soluciones (casos como el de la creación del Fondo de Ventas Populares o los programas de reubicación de trabajadores de la Calle 19, Carrera 13 en Chapinero y Centro Comercial Caravana). Estas experiencias merecen ser evaluadas formalmente, con la participación de todos los estamentos interesados, en orden a que se comiencen a adoptar criterios razonables y gestar actitudes coherentes, de manera que se eviten o prevengan casos como el de San Victorino, «solución provisional» que tiene más de 25 años, Siete de Agosto (desalojo sin solución alternativa) y Puentes de Venecia (desalojo inminente).

Es importante mencionar el 10 por ciento referido a la falta de reglamentación microempresarial. Si bien desde hace una década y en particular el gobierno central busca, a través del Programa Nacional para la Microempresa, desarrollar las unidades económicas susceptibles de incorporarse al proceso de modernización, las organizaciones que representan a los estratos más vulnerables reclaman reglas de juego claras adaptadas a las condiciones de desempeño de la actividad, en materias como tributación, tratamiento tarifario de servicios públicos y permisos de funcionamiento. Ante la falta de estímulos y la «tramitomanía», resulta fácil entender por qué el microempresario prefiere permanecer en una situación de informalidad, caracterizada por la ausencia total o la debilidad de vínculos legales e institucionalizados.

### *c. Problemas frente al entorno económico*

Aunque ya se afirmó que las preguntas del diagnóstico no son susceptibles de jerarquización, pues cada una de ellas tiene importancia similar, la relación del trabajador y su organización con el entorno económico merece especial atención. En efecto, la generación de ingresos y, en consecuencia, la subsistencia, dependen directamente de la forma como se actúa o interactúa frente a los problemas cotidianos propios del desenvolvimiento de la actividad económica. Identificar y dar prioridad a esos problemas resulta indispensable para la confiabilidad del diagnóstico. En el recuento de las respuestas se presentó una gran dispersión de opiniones, las cuales se agruparon obteniéndose el siguiente resultado:

Problema	%
Crédito (escaso, caro, de difícil acceso)	25
Bajos ingresos	12
Carencia de recursos en general	12
Competencia desleal	10
Dificultades en comercialización	8
Alto costo de insumos	5
Depresión económica	4
Apertura económica	4
No hay servicios de-retorno	4
Existencia de monopolios	4
Pocos sitios para ferias	4
Mala calificación de la mano de obra	4
No hay planes económicos para la informalidad	4
<b>Total</b>	<b>100</b>

Los problemas descritos afectan a toda la población encuestada, independientemente de cuál sea su especialidad (producción, comercialización o prestación de servicios). Esta afirmación se sustenta, tanto en los intercambios directos de ideas e inquietudes, como en lo plasmado en las encuestas.

No resulta sorprendente que el crédito constituya el mayor problema, reconocido por el 25 por ciento de los encuestados. Es evidente que por más rudimentaria que sea la forma de desempeño económico, su carencia y la de otros recursos (12 por ciento) incide decisivamente en el nivel de generación de ingresos. Desde luego, la dificultad radica no sólo en la disponibilidad sino en las condiciones en que se puede acceder. A este respecto hay conciencia del esfuerzo del gobierno nacional para facilitar los recursos, pero se estima que subsisten serios obstáculos relacionados con elevadas tasas de interés, restricción en los períodos de gracia, destino forzoso de los recursos, y lo más importante, la dificultad para otorgar garantías que satisfagan la exigencia del intermediario financiero.

Los otros problemas enunciados corresponden en gran medida a las características propias de la actividad informal y ello exonera de mayores comentarios. Sin embargo, vale la pena mencionar que existe conocimiento de los bajos niveles de productividad, pues los escasos ingresos se obtienen frente a un elevado costo de insumos, a las dificultades en comercialización y a la baja calificación de la fuerza laboral. La inexistencia de servicios de retorno se refiere al hecho de que algunas actividades informales coadyuvan a la financiación de ciertos servicios, como es el caso de la salud que se nutre de recursos por concepto de venta de loterías, en tanto que los vendedores informales no tienen acceso a los mismos.

La mención de «no existir planes económicos para la informalidad» debe interpretarse más bien como una crítica a los programas estatales que no llegan todavía con servicios adecuados y en forma significativa a los estratos más necesitados y vulnerables del sector. Asimismo, argumentar la presencia de monopolios, competencia desleal y dificultades en el área de la comercialización, objetivamente es el reflejo de la falta de interlocución, diálogo, concertación o cualquier otra forma de relación con los sectores formales de la economía. Se evidencia poco interés en reconocer la interdependencia real que existe entre los sectores y solamente en el seminario de validación de este diagnóstico, al que más adelante se hace referencia, los representantes de los trabajadores de los servicios mencionaron la posibilidad de realizar foros y desarrollar acciones conjuntas de beneficio mutuo.

#### 9. Acciones emprendidas y logros alcanzados

Esta pregunta tuvo carácter evaluativo, pues si bien se reconocen por parte de los protagonistas las carencias, debilidades y limitaciones ya descritas, también existen resultados de la gestión de las organizaciones que conviene apreciar.

De la misma manera como se clasificaron los obstáculos y problemas, se indagó acerca de las actividades emprendidas para solucionarlos y los resultados reales de las mismas. Sobre este aspecto hay que señalar el hecho de que la investigación cubrió directamente a organizaciones de base (primer grado), sin perjuicio de tener en consideración algunas opiniones de entes integradores superiores. A las primeras se refiere particularmente el resultado de este aparte.

Las respuestas recibidas fueron escasas y muy tímidas, aspecto explicable en virtud de que la organización pudiera sentirse cuestionada, no obstante que se insistió reiteradamente en las ventajas de la autocrítica, la franqueza y la confidencialidad que revestía la información individual.

Las acciones emprendidas para enfrentar los problemas de la legislación y de la administración pública se reducen prácticamente a buscar apoyo mutuo gremial, establecer contactos con líderes políticos y procurar el diálogo con las autoridades. Las dos últimas casi siempre arrojaron resultados nulos, en tanto que el apoyo gremial, por lo menos, repercute en que se escuche a los voceros del sector. Así, logros en los campos legislativo y administrativo, prácticamente no existen.

En cuanto al entorno económico, aparte de las actividades y servicios normales mencionados en la parte pertinente, se destaca la elaboración de propuestas o anteproyectos específicos de desarrollo como lo son la instalación de bancos de maquinaria y materias primas, ciudadelas microempresariales, escuelas propias de capacitación y fomento de los fondos de ahorro. Como logros reales se destaca la creación de la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa, donde intervino de manera importante la Confederación Nacional de Microempresarios (CONAMIC), la cobertura de capacitación por parte del SENA (aunque no llega al sector de vendedores) y la existencia de programas definidos del Gobierno Nacional para apoyar a la microempresa, que comienza a ser considerada como un factor de desarrollo económico. Alguna organización consideró como logro la ocupación del espacio público, indicador de la situación apremiante del trabajo informal.

#### 10. Fortalezas y debilidades en general

Una vez analizados los aspectos internos de las organizaciones, sus problemas dentro del medio en que se desenvuelven, las actividades emprendidas y los logros alcanzados (aun a riesgo de incurrir en repeticiones pero para sopesar una visión global) se pidió la opinión general sobre las fortalezas y debilidades más relevantes, esta vez del proceso organizativo y su acción frente al entorno sociopolítico en general.

<b>Fortaleza</b>	<b>%</b>
Representatividad (mejora de la)	18
Integración (logro de la)	18
Organización	15
Capacitación	13
Ayuda a afiliados y familiares	12
Estímulo	10
Reconocimiento de asociados	8
Progreso	2
Otros (participación, democracia, superación)	4
<b>Total</b>	<b>100</b>

De lo anterior se destacan dos órdenes de ventajas. Las primeras se relacionan con la existencia y proyección de la organización hacia su entorno y se manifiesta en el reconocimiento de estar representados, integrados y organizados: 51 por ciento de opiniones así lo manifiestan. Las segundas atañen al acceso a capacitación, manifestaciones concretas de solidaridad y estímulo, así como algún margen de progreso: 45 por ciento de respuestas expresaron así la fortaleza de sus organizaciones. Es una visión de naturaleza optimista ciertamente, sin perjuicio de reconocer las múltiples y variadas dificultades que se afrontan aún.

<b>Debilidad</b>	<b>%</b>
Concientización (escasa) sobre la organización	30
Mecanismos económicos	18
Recursos financieros	12
Sentido de pertenencia (falta)	8
Visión futurista (falta)	8
Crisis de liderazgo	8
Dedicación de tiempo de los asociados	6
Escasos servicios al asociado	6
Otros	4
<b>Total</b>	<b>100</b>

Del cuadro adjunto se desprende el peso relativo superior de las debilidades de orden «gremial» con respecto a las que corresponden a factores puramente económicos. Ello debe considerarse positivo, pues se ha evaluado la importancia y las ventajas de estar representados y organizados, sin desconocer que subsisten graves fallas en la base social. Al factor concientización (30 por ciento) habría que agregarle las respuestas sobre falta de sentido de pertenencia y de visión futurista y crisis de liderazgo, las cuales ascienden al 24 por ciento. No dejan de inquietar, por otro lado, el hecho que más de un tercio (36 por ciento) de las opiniones señalan la carencia de servicios económicos, financieros o de otra índole a los asociados.

No hay contradicción entre fortalezas y debilidades, sino tal vez cambios de opinión en cuanto a prioridades: en el cuadro anterior la capacitación no figura, mientras que, como se verá luego, se la considera fundamental hacia el futuro.

#### 11. Asistencia deseada

Los dos últimos elementos de diagnóstico considerados, se refirieron a la asistencia que las organizaciones desean recibir y a las necesidades más sentidas. Como se aprecia a continuación, las respuestas concuerdan en términos generales con las debilidades reconocidas y las necesidades detectadas.

<b>Tipo de asistencia</b>	<b>%</b>
Apoyo en capacitación (en general)	21
Capacitación empresarial	16
Apoyo económico (para optar por créditos)	13
Todo tipo de asistencia	11
Capacitación en comercialización	9
Actualización técnica	5
Liderazgo y pertenencia	5
Emprender nuevos proyectos	5
Salud y seguridad social	4
Seguridad industrial	4
Asesoría jurídica	4
Otros	3
<b>Total</b>	<b>100</b>

Los renglones relacionados con la capacitación ascienden al 46 por ciento de las opiniones receptadas y si se tiene en cuenta que el 11 por ciento no discriminó el tipo de asistencia deseada, se puede afirmar que por lo menos la mitad de las organizaciones consideran el aspecto aludido como de la mayor prioridad.

La mención de apoyo económico (13 por ciento) se refiere a la debilidad del trabajador para acceder a las líneas de crédito debido a las dificultades enumeradas antes. Es notoria la creencia de que un pronunciamiento o cierta intervención de entidades de cooperación internacionales, provocaría efectos positivos para la solución al problema.

Se observa que la asistencia parece haber sido entendida como un servicio de ejecución inmediata, pues apenas el 5 por ciento mencionó el liderazgo y la pertenencia como objetivos de la misma y no se mencionaron otros factores que pudieran conducir al fortalecimiento cuantitativo y cualitativo de las organizaciones a mediano plazo. Es de anotar el apareamiento de temas que anteriormente no se pusieron de manera explícita en consideración, como la seguridad industrial y los riesgos profesionales que afectan en particular al estrato microempresarial.

### 12. Necesidades expuestas

A través del cuadro adjunto se confirma la correlación entre asistencia deseada y necesidades expuestas, al apreciar la similitud de respuestas y la proporcionalidad resultante. Como se dijo en el acápite anterior, pareciera haber inmediatismo en la asistencia deseada, pero no se desconoce la necesidad de fortalecimiento gremial, motivar a la base social y el reconocimiento profesional del trabajador. De todas maneras, la capacitación es considerada como factor prioritario y determinante de mejores condiciones de vida y del fortalecimiento gremial.

<b>Necesidad</b>	<b>%</b>
Capacitación (en general)	18
Capacitación para formación gremial	16
Crédito	12
Mejoramiento de ingresos	10
Consecución de sedes	8
Motivación a la base social	8
<b>Necesidad</b>	<b>%</b>
Fortalecimiento del ahorro y crédito	5
Mejorar mercadeo de insumos	5
Reconocimiento profesional del informal	5
Educación	5
Sitios estables de trabajo	3
Seguridad social y otros	5
<b>Total</b>	<b>100</b>

## IV . VALIDACIÓN PARTICIPATIVA DEL DIAGNÓSTICO

El 26 de septiembre de 1995 se realizó un seminario con las organizaciones objeto del levantamiento del perfil-diagnóstico, cumpliendo el plan de acción del Proyecto impulsado por la OIT. Dicho evento contó con el auspicio de la Consejería Presidencial para Santa Fe de Bogotá, D.C. y contó con la asistencia de 45 delegados de las organizaciones de trabajadores y microempresarios informales, personal técnico del Proyecto y representantes de algunas entidades de apoyo tanto del sector público como del sector privado.

Se fijó como objetivo el reconocimiento y validación del perfil-diagnóstico, por una parte y, por otra, la identificación y determinación preliminar de políticas y líneas de acción para fortalecer las organizaciones y sus miembros. Este proceso cumple con el postulado de la planificación participativa, pues una labor como la propuesta debe contar con las opiniones y aspiraciones de los protagonistas.

Hubo representación equilibrada según las clases de organización, actividades económicas y sexos. Los delegados se repartieron en tres grupos de trabajo, así: trabajadores del comercio ambulatorio y sedentario, empresarios de la pequeña manufactura y trabajadores de los servicios.

Cada grupo recibió material que contenía los elementos de diagnóstico y fue instruido sobre los temas que se desarrollarían: funciones de las organizaciones y relaciones con los entornos legal, político, administrativo y socioeconómico. Adicionalmente se precisaron criterios sobre la metodología de trabajo aconsejable y los aspectos relacionados con las deliberaciones grupales: rol, fortalezas, debilidades, políticas, actividades, requerimientos.

No se presentó ninguna discrepancia en las deliberaciones de los grupos y la plenaria frente a los criterios, contenidos y demás elementos aportados por el consultor. Se alcanzó la validación consensual de los participantes, enriquecida con algunos puntos no contemplados inicialmente a saber:

- La necesidad de mayor intercomunicación entre los sectores formal e informal (foros de trabajo) para buscar puntos de acercamiento y acciones que redunden en beneficios mutuos.
- La creación de una Cámara (de comercio) específica para la microempresa.
- Mayor apoyo específico para las cooperativas existentes y su expansión en el sector.
- Representación de los trabajadores en el manejo del Fondo de Ventas Populares de la municipalidad.
- Evaluación del efecto de la legislación laboral (Ley 50/90) y su influencia en el crecimiento de la informalidad.
- Reestructuración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de modo que brinde amparo a quienes viven en y de la actividad informal.

#### *Una consideración de orden legal*

Dentro de las diversas inquietudes recogidas a lo largo del presente estudio, es notorio el reclamo de los trabajadores por que se les otorgue el reconocimiento legal de su situación de informalidad, estatuto de vendedores y reglamentación microempresarial, entre otros.

La relación entre los aspectos de orden legal y las características y modalidades de la informalidad resulta en extremo compleja. Sin lugar a dudas, amerita un análisis que abarque desde los ordenamientos constitucionales hasta las normas de menor jerarquía, en función de la realidad que se vive, con miras a despejar soluciones en aras del beneficio común.

En efecto, los artículos 25 y 26 de la Constitución Nacional establecen que el trabajo es, a la vez, un derecho y una obligación social y goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, y es libre de escoger profesión u oficio. Por otra parte, el artículo 82 define como «deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular».

La controversia se centra sobre el tratamiento dado a vendedores ambulantes y/o estacionarios de productos y de ciertos servicios, que para su actividad utilizan las vías públicas, parques y andenes, cuya preservación compete directamente a las autoridades municipales. Éstas, para el efecto, disponen de los mecanismos propios de la estructura respectiva: acuerdos del Concejo y políticas y disposiciones de la rama ejecutiva (alcaldías), el Código Nacional de Policía y el Código Distrital en el caso de Santa Fe de Bogotá. Anteriormente se mencionó y comentó el problema de falta de claridad en las políticas oficiales, los cambios de criterio y la «tolerancia» en gradovariable hacia estas categorías de trabajadores, así como los intentos de soluciones y los ejemplos de desalojos.

Ante el panorama descrito, cabe formular los siguientes interrogantes:

- En la práctica, ¿cuál es el alcance de cada instrumento constitucional citado?
- ¿Puede haber colisión entre los artículos 25 y 26 de la Constitución de un lado y el 82 por el otro?
- Si el uso común del espacio público prevalece sobre el interés particular, ¿cuál es la relación de ello con el derecho fundamental al trabajo y, por lo tanto, a la sobrevivencia?

- ¿Se tiene conciencia de la magnitud de los trabajadores que hoy se desempeñan en espacios públicos y de los problemas de diversa índole que los aquejan cotidianamente?
- ¿Las soluciones requieren políticas y medidas sólo de orden local vinculadas al uso del espacio público?

El concepto de la consultoría sobre el tema es claro: debe intentar iniciarse un trabajo de concertación con la Administración Distrital, los gremios de los sectores formales y las organizaciones de trabajadores que, sin perjuicio de orientaciones y actitudes transitorias, de común acuerdo, se elabore un documento de carácter jurídico-conceptual y un Proyecto para procurar ante el Congreso su desarrollo en la forma jerárquica prevista. Debería expedirse un instrumento jurídico-operativo que, por lo menos, aclare los alcances constitucionales y facilite la regulación local.

No debe olvidarse que los Códigos de Policía (Código Nacional adoptado en 1970 y Código Distrital adoptado en 1989) son anteriores a la Constitución de 1991 y, por lo tanto, susceptibles de adecuarse a los ordenamientos magnos de esta última (parece haber la intención inminente de reformar el Código Nacional y, en Bogotá, el Código Distrital bajo el nuevo y sugestivo concepto del Código de Convivencia Ciudadana). La oportunidad serviría también para regular aspectos relacionados con las demás inquietudes de los trabajadores, sobre el estatuto del trabajador y reglamentaciones para la microempresa frente a los regímenes comerciales y tributarios, especialmente (un aporte inicial lo constituye la propuesta elaborada por el directivo de la CUT Hernando Rodríguez).

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las consideraciones expuestas a lo largo del documento y la mencionada validación del perfil-diagnóstico con los trabajadores representantes de las organizaciones diagnosticadas, exoneran de insistir en argumentos de tipo justificativo de las conclusiones y recomendaciones. Por ello, se procede a su enumeración de la manera más concisa posible, aclarando que las mismas recogen opiniones de la base social y conceptos personales del consultor.

### *Conclusiones generales*

- Se constató la existencia de una estrecha correspondencia entre los objetivos propuestos y las motivaciones que dieron origen a la organización de los trabajadores informales.
- Las actividades que han emprendido las organizaciones observadas son en su gran mayoría incipientes, endeblés e insuficientes para cumplir aceptablemente los objetivos.
- Es generalizada la carencia de recursos de toda índole. Se supervive apenas con los aportes ordinarios de los afiliados y esa carencia, desde luego, limita significativamente la ejecución de actividades y la prestación de servicios.
- Estos últimos se prestan de manera directa o indirecta, aunque con muy poca frecuencia y eficacia. Lo más destacado tal vez sea haber conseguido alguna vocería ante el gobierno y otras entidades, pero prácticamente no se cuenta con ninguna oportunidad de negociación.
- En la relación asociado-organización, el factor de cohesión preponderante es la defensa de los intereses reflejada en compañerismo y apoyo mutuo; sin embargo, pesan más las debilidades por falta de participación, credibilidad y otros factores relacionados.
- La «dispersión» de la fuerza laboral con carácter informal puede obedecer a la percepción de un círculo vicioso: no se registran numerosas afiliaciones ni creación oportuna de nuevos entes, pues no se tiene mucha fe en la organización debido a sus servicios y actividades endeblés, en tanto que éstos y aquellas no se fortalecen por el escaso número de miembros. Resulta evidente que dentro de los estratos informales no existe una cultura organizacional.
- A pesar de lo anterior, entre los trabajadores organizados hay plena conciencia de las ventajas que entraña integrarse a niveles superiores, lo cual es un hecho que sirve de paliativo a la débil capacidad de negociación de las organizaciones de base (primer grado) y se corre el riesgo que en un momento determinado puedan ser consideradas no legítimas sus aspiraciones.
- Las organizaciones de trabajadores informales y microempresarios son relativamente recientes y su tamaño es mediano en número de afiliados.

- La proporción de organizaciones y de miembros afiliados es mínima frente a la magnitud del fenómeno de la informalidad existente en la ciudad capital. El estrato organizado representa no más del uno por ciento de la población catalogada como informal.
- En este contexto, y con las salvedades anotadas, resulta aceptable y significativo el grado de participación de las mujeres.
- Si la representatividad cuantitativa es mínima, lo contrario sucede en términos cualitativos, pues las organizaciones involucran prácticamente a todas las actividades económicas ejercidas por la informalidad.
- En cuanto al entorno económico, la escasez de recursos (especialmente el crédito) es el problema más agobiante. Este factor amerita tratamientos concertados con el gobierno y los gremios de los sectores formales.
- Las acciones emprendidas y los logros alcanzados por parte de las organizaciones de primer grado frente a los problemas mencionados son débiles e incoherentes las primeras, y los segundos muy escasos. Si existen logros reales se deben a la intervención de organismos integradores de tercer grado y de cobertura nacional.
- Resulta estrecha la relación entre las necesidades expuestas y la asistencia deseada. Estos aspectos, más los criterios expresados a lo largo del diagnóstico, constituyen la fuente para la formulación de recomendaciones.
- Los problemas referidos a los aspectos legal y político-administrativo radican en la ausencia de reconocimiento del sector informal y, consecuentemente, en la inexistencia de políticas claras y coherentes frente a una tangible realidad humana, social y económica. La nueva Constitución no ha sido desarrollada en términos de una clarificación de los alcances y de la delimitación y compatibilidad de los derechos.

En consecuencia, puede afirmarse que al ser tan considerable la magnitud de la informalidad en Santa Fe de Bogotá y escasa y débil la organización de primer grado, no debe escatimarse ningún esfuerzo para asistir a estos estratos sociales.

#### *Recomendaciones*

El Proyecto debe propiciar de inmediato una labor de acercamiento y concertación entre los gobiernos nacional y distrital, y los gremios de los sectores formales y trabajadores informales con el fin de:

- Procurar la revisión de actitudes y acciones de los estamentos mencionados teniendo como punto de referencia la magnitud e importancia del sector informal en la economía capitalina y el mercado laboral del país.
- Buscar en el corto plazo garantizar la actividad de los informales, especialmente la de los vendedores en la calle mientras, en la misma forma concertada, se diseñen políticas y programas de beneficio común.
- Empezar a través del Proyecto, y mediante la conformación de una comisión, el estudio de la realidad jurídica en que se desenvuelve la informalidad en sus diversas manifestaciones y proponer normas legales que desarrollen la Constitución, clarifiquen los alcances del derecho al trabajo frente a sus modalidades de operación y lugares de ejercicio. De esta manera, las instancias municipales dispondrán de elementos de juicio suficientes para reglamentar y controlar el ejercicio de actividades económicas y utilización de espacios con criterios definidos y no al libre albedrío del funcionario de turno.
- Capacitar es la necesidad más sentida, demandada por los empresarios informales. Al ser tan amplias sus connotaciones, se propone lo siguiente: *i)* Ilustrar a los trabajadores informales, agremiados o no, acerca de las ventajas y desventajas de cada modalidad de desempeño laboral: trabajo dependiente, independiente, asociado o cooperado. *ii)* Fomentar la adquisición de una cultura organizacional. Este proceso puede iniciarse partiendo de las organizaciones de base existentes para mejorar el grado de participación de los asociados y motivarlos para que se conviertan en

agentes multiplicadores que colaboren en la expansión de la base social organizada. Los contenidos deben orientarse hacia filosofía participativa, formas, ventajas, requerimientos, derechos y deberes en la organización, desarrollo del espíritu empresarial, liderazgo y sentido de pertenencia.

La propuesta anterior, orientada al fortalecimiento de las organizaciones ya existentes, puede complementarse con el apoyo a federaciones y confederaciones, previo análisis exhaustivo de sus orientaciones actuales, programas y acciones concretas relacionadas con la base social. Antes que buscar la creación de nuevos entes, es preferible reorientar y fortalecer los existentes en todos los órdenes y niveles.

Las organizaciones de tipo sindical deberían recibir formación en principios de desarrollo empresarial y capacitación técnica en ocupaciones que tiendan a su reconversión según prioridades y tendencias específicas por determinar con los propios miembros. Sin perjuicio de lo anterior, podrían recibir también asistencia y actualización en procesos de comercialización. Ambas alternativas se orientan al mejoramiento de la productividad y, en consecuencia, de los ingresos.

Las cooperativas y otras organizaciones de microempresarios deben ser sujeto de capacitación en materia de «Desarrollo Empresarial Participativo» (planificación estratégica y participativa), herramienta idónea para enfrentar los problemas del entorno económico.

La propuesta anterior ayudaría a eliminar las debilidades en actividades y servicios mencionadas en las conclusiones.

- El Proyecto podría impulsar la constitución de un Comité Permanente de Capacitación (CPC) para los trabajadores informales, que aglutine a entidades capacitadoras, de apoyo, organismos no gubernamentales y sector público, de modo que se tracen derroteros precisos en el proceso de capacitación.
- El CPC, además, coadyuvaría en la asistencia necesaria para el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo empresarial.
- Las entidades de grado superior (asociaciones de cooperativas, federaciones de microempresarios y CONAMIC) deben asistirse en todo lo necesario para que contribuyan eficazmente al fortalecimiento institucional de las organizaciones de base. Se reitera la urgencia de fomentar e impartir cultura organizacional.
- Similar recomendación cabe formular para las federaciones y confederaciones sindicales, las cuales deberían incluir dicho postulado dentro de sus plataformas y programas de acción a corto y mediano plazo.
- El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa y las Cámaras de Comercio del país deben ser invitados a participar, de manera especial, en todas las actividades tendientes a mejorar la calidad e incrementar el número de las organizaciones de microempresarios y trabajadores informales por cuenta propia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá: *Código de Policía*, Acuerdo 18/89, decretos 109 y 110 /91.
- Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá: *Estatuto de Santa Fe de Bogotá*, D.C., 1993.
- Herrera, Beethoven; Galindo, Jesús: *Diagnóstico del sector informal*, OIT, Santa Fe de Bogotá, 1995.
- OIT: *El dilema del sector no estructurado*, Conferencia Internacional del Trabajo, 78.ª reunión, Ginebra, 1991.
- Ortega Torres, Jorge: *Código Nacional de Policía*, Ed. Temis, 1988.
- Presidencia de la República, Colombia: *Constitución Política*, 1991.
- Ramírez, Jaime: *Relaciones entre organizaciones de vendedores callejeros informales de Bogotá y la Administración Municipal. Algunas experiencias*, OIT, Bogotá, 1992.
- Reina, María Teresa y Valenzuela, Jorge: *Las asociaciones de microempresarios y la acción institucional*, Bogotá, CORFAS, 1989.
- Serrano Uribe, Rymel: *Planificación participativa*, Ed. Coopdesarrollo, 1994.



## EL COMERCIO INFORMAL CALLEJERO EN BOGOTÁ: CARACTERÍSTICAS, PROBLEMAS Y SOLUCIONES

*Doris M. Olea  
Gonzalo Huertas*

### INTRODUCCIÓN

La informalidad persistente en las economías en desarrollo ha sido tratada en los últimos años como un problema de creciente complejidad, de difícil control y sin soluciones a corto plazo. Desde luego, en muchos aspectos, se puede considerar como un problema, pero igualmente como una realidad social con efectos importantes en las esferas económica, política y cultural de los países afectados. El fenómeno se origina en las desigualdades sociales, la deficiente formación para el trabajo, los avances tecnológicos ahorradores de mano de obra y la reestructuración modernizadora de las empresas, factores que confluyen finalmente en los crecientes niveles de desempleo y subempleo.

Para concebir soluciones viables y coherentes frente a problemática tan compleja es preciso identificar las potencialidades económicas y la capacidad organizativa del sector poblacional afectado. En caso contrario, se continuará debilitando estructuralmente la economía regional y nacional, que conllevará a un proceso de expansión de la pobreza.

La presente investigación se propone analizar la situación del comercio informal urbano callejero en Santa Fe de Bogotá, las principales características de su problemática actual, sus causas históricas y su devenir. Se intenta igualmente construir concertadamente alternativas de solución que permitan a los pequeños comerciantes superar su precaria situación, buscando mejorar la calidad de vida. Por último, se proponen las bases para crear una ley marco que favorezca la movilidad laboral de los comerciantes informales.

#### *El contexto*

Colombia, acogiéndose a tendencias del orden mundial relacionadas con el cambio del modelo de desarrollo económico y teniendo como referente el proceso ya iniciado por varios países latinoamericanos, decidió, a principios de los años noventa, poner en marcha su propio proceso de apertura económica. El país no estaba en condiciones de continuar con su antiguo modelo económico proteccionista, pues acentuaba sus condiciones de baja competitividad en los mercados internacional e interno. Al inicio del proceso, el país no disponía de las condiciones estructurales para asumir tal reto, debido a que la infraestructura productiva y la mano de obra requerida no estaban suficientemente preparadas para alcanzar los niveles de productividad exigidos por los mercados.

Paralelamente se acentuó el proceso de desequilibrio social generado en parte por las condiciones de violencia rural, narcotráfico y desestímulo a las actividades agropecuarias. Las estrategias de ajuste económico, entre ellas la modernización de las empresas estatales y privadas, generaron un creciente nivel de desempleo, obligando a la población afectada a crear sus propias formas de empleo e ingresos. El fenómeno

de la informalidad conviene entonces estudiarlo bajo la perspectiva de buscar soluciones que permitan disminuir en el tiempo el problema de la pobreza que le aqueja.

Con este propósito, la OIT propuso un estudio de los problemas que afectan el comercio informal urbano callejero en Bogotá. Para tal fin, se partió de una experiencia reciente de investigación-acción diseñada y desarrollada en el marco de un programa de capacitación para el cambio con la población informal, iniciativa apoyada por la Cámara de Comercio de Bogotá y la Alcaldía local de Santa Fe de Bogotá.

#### *Metodología*

El sector geográfico donde se ubicó el estudio corresponde a las zonas comprendidas entre la calle 1a., hasta la calle 26, y entre las carreras 1a. y 18 del centro de Bogotá. Esta zona comercial abriga una variedad de locales de expendio de productos de primera necesidad y amplias zonas de estacionamiento. Se trata de un sector de alto riesgo para la seguridad física de las personas que transitan debido al nutrido flujo de transporte público hacia la zona sur y zonas periféricas de la ciudad. El comercio informal contribuye no obstante a frenar problemas de violencia y delincuencia en la zona, en razón de que la actividad genera empleo e ingresos para la subsistencia de estratos populares.

Un total de 398 comerciantes urbano callejeros, ambulantes, semiestacionarios o estacionarios participaron en los procesos de capacitación, destacándose 60 dirigentes de organizaciones sindicales o de economía solidaria. En su mayoría, se trata de inmigrantes de los departamentos de Santander y Antioquia.

Se propició, en primera instancia, un proceso de acercamiento gracias a la capacitación y se identificó la problemática, sus causas y dimensiones. En segunda instancia, se procedió a motivar y concebir alternativas de movilización hacia otras actividades similares en búsqueda de generación de mayores utilidades. Como una solución inmediata a la problemática diagnosticada se promovió la economía y organización de base solidaria.

En cumplimiento de los objetivos propuestos, se utilizaron varias técnicas de recolección de la información, que se aplicaron de manera alterna y gradual a la población sujeto. Para el efecto, se procedió metodológicamente así:

- i) Convocatoria a los dirigentes de las diferentes organizaciones, sindicales o de base solidaria, que agremian a los vendedores ambulantes o estacionarios; reuniones para esbozar la problemática y la incidencia de la capacitación en su solución.
- ii) Investigación mediante observación directa, por un lapso aproximado de nueve meses, con el fin de identificar: comportamientos, horarios de trabajo, productos comercializados, técnicas y modalidades de venta, formas legales y extralegales de organización, encadenamientos económicos, pobladores del espacio público, relaciones de los comerciantes informales con otros actores sociales y conflictos generados en el ejercicio de la actividad.
- iii) Diálogos en profundidad y aplicación de encuestas a los comerciantes informales durante el desarrollo de la capacitación.
- iv) Entrevistas personales con los comerciantes informales, dirigentes de las organizaciones sindicales o de economía solidaria, funcionarios de las instituciones estatales, ONG de apoyo y otros actores relacionados con el sector.
- v) Consultas en centros de documentación, bibliotecas, hemerotecas y a instituciones estatales encargadas de definir políticas o ejecutar programas de apoyo al sector poblacional informal.

## **I. LA PROBLEMÁTICA DE LA INFORMALIDAD URBANO CALLEJERA**

La informalidad en la economía colombiana genera diversas formas de autoempleo e ingresos. Sin embargo, alguna de sus manifestaciones riñen con las normas establecidas por las instituciones del Estado. Una de las expresiones más visibles de la informalidad es el comercio urbano callejero que opera como canal de comercialización directo hacia los consumidores. En esta forma, moviliza altos volúmenes de mercaderías, dinamiza el circuito económico y utiliza para sus fines el espacio público.

El comercio informal urbano callejero es ejercido principalmente por migrantes campesinos o migrantes de pueblos y pequeñas ciudades que buscan en las grandes ciudades mayores oportunidades de empleo y mejora de su nivel de vida. La realidad que encuentran en la ciudad es otra, pues se enfrentan a una aguda competencia. Las pocas oportunidades de empleo a su alcance están relacionadas con oficios que exigen poca o ninguna calificación y experiencia. Esta situación les induce a emprender actividades de «rebusque» con el ánimo de incrementar sus ingresos, y que, posteriormente, constituirán su principal fuente de ingresos. Otra razón motivante para emprender el comercio informal es la facilidad de incursionar en esta actividad, por los bajos requerimientos en capital y los mínimos conocimientos técnicos que exige.

### 1. *Causas de su aparición y expansión*

Entre las principales causas identificadas que generan un flujo permanente de personas hacia actividades informales, particularmente hacia el comercio urbano callejero, pueden citarse las siguientes:

- Migraciones de población campesina hacia las ciudades generadas principalmente por: violencia política, guerrilla, extorsión, secuestro, paramilitarismo y narcotráfico; ausencia de programas gubernamentales de desarrollo rural que frenen la emigración de los sitios de origen; desestímulo a las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y mineras; deficiencia de medios de comunicación; espejismo de progreso en las ciudades y búsqueda de mayores y mejores oportunidades de empleo, ingresos, nivel de vida y estatus social; apoyo y estímulo que brindan familiares ya radicados en las ciudades y sitios de emigración.
- Migraciones entre ciudades impulsadas por: violencia urbana e inseguridad, costos de vida elevados en los sitios de origen; economías regionales en auge que brindan mayores posibilidades de desarrollo individual, mejores oportunidades de empleo o posibilidades de estudio; ayuda de familiares residentes en las ciudades hacia donde se desplazan los migrantes.
- Insuficiencia de programas de formación para el trabajo técnico de alta calidad en las ciudades, lo que impide insertar productivamente a la mano de obra no calificada en el cambiante mercado laboral urbano.
- Carencia de recursos familiares para financiar la educación y la formación laboral, así como la baja motivación de los potenciales candidatos para emprender estudios o capacitación profesional.
- Tradición de familia en el desempeño de actividades informales, comerciales callejeras en particular.
- Modernización de las empresas públicas y privadas, lo cual ocasiona despidos masivos; bajos salarios pagados a la mano de obra poco calificada que no cubren los costos de vida familiar.
- Los trabajadores de cierta edad son considerados como poco productivos, originándose despidos e imposibilitando su reenganche en otras empresas.
- Una relativa facilidad de entrada y salida de la actividad por el modesto capital y las muy escasas calificaciones que exige su desempeño, y la relativa independencia que proporciona la actividad.

### 2. *Indicadores estadísticos de los comerciantes informales en Bogotá*

Según las estadísticas de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) de junio de 1994, realizadas por el DANE, una de cada tres unidades económicas informales de Bogotá se encontraba ejerciendo una actividad comercial. Este sector se perfila como el más importante y seguirá, probablemente, atrayendo mayores contingentes de mano de obra, debido a las razones antes mencionadas.

Para efectos del estudio, se consideran comerciantes informales urbano callejeros aquellos que desarrollan su actividad en kioscos, casetas, vehículos o medios rodantes en la calle y los que operan de puerta en puerta. De acuerdo con las estadísticas citadas, su número asciende a 220.344 equivalentes al 19.8 por ciento del sector poblacional informal en Santa Fe de Bogotá. Residualmente, se concluye que existen 153.056 comerciantes informales urbanos no callejeros (13.7 por ciento).

**Cuadro 1:** La informalidad en Bogotá por actividad económica

Actividades	Número	(%)
Industria	214.176	19.2
Comercio	373.400	33.5
Servicios	277.791	24.9
Construcción	99.689	8.9
Transporte	80.013	7.2
Otras actividades	69.640	6.3
<b>Total</b>	<b>1.114.709</b>	<b>100.0</b>

**Cuadro 2:** La informalidad en Bogotá de acuerdo al sitio de trabajo

Sitio de trabajo	Número	(%)
En su vivienda	219.638	19.7
En otras viviendas	182.588	16.4
En local fijo	492.139	44.1
En kioskos y casetas	17.224	1.6
En vehículos	87.790	7.9
En la calle	79.252	7.1
Puerta en puerta	36.078	3.2
<b>Total</b>	<b>1.114.709</b>	<b>100.0</b>

Según los datos de la mencionada encuesta, la gran mayoría de los informales (64 por ciento) declara percibir ingresos inferiores a dos salarios mínimos. En el otro extremo, un pequeño estrato, correspondiente al 5 por ciento, devenga cinco salarios mínimos y más. Un sector medio, que representa el 20 por ciento de los empresarios informales, gana entre dos y cinco salarios mínimos. Estas cifras explican la correlación justificada que a menudo se establece entre el ejercicio de actividades informales y la situación de pobreza estructural.

**Cuadro 3:** Informalidad y niveles de ingreso en Bogotá

Salarios mínimos legales mensuales	Número	(%)
10 y más	20.632	1.8
De 8 a 10	10.818	1.0
De 5 a 8	26.068	2.3
De 3 a 5	95.651	8.6
De 2 a 3	132.544	11.9
De 1 a 2	444.792	39.9
De 1/2 a 1	183.190	16.4
Menos de 1/2	63.034	5.7
No reciben salario	25.468	2.3
Ns / nr.	112.512	10.1
<b>Total</b>	<b>1.114.709</b>	<b>100.0</b>

Del análisis de los datos que figuran en el cuadro 4 se puede concluir que el tiempo de permanencia en la actividad comercial es inferior a 5 años para la gran mayoría (61 por ciento) de los comerciantes informales bogotanos. La condición de informal la adquirieron entre 1990-94 debido a los efectos combinados de los factores arriba evocados y de la apertura e internacionalización de la economía y como resultado, igualmente, de la modernización de las empresas públicas y privadas. Estas no solamente absorben mano de obra en menores proporciones, sino además han debido reducir sus efectivos.

**Cuadro 4:** Comercio informal en Bogotá: tiempo de vinculación a la actividad

Años de vinculación	Número	(%)
Hasta 5 años	227.408	60.9
De 6 a 10 años	61.499	16.5
De 11 a 15 años	25.615	6.9
De 16 a 20 años	27.928	7.5
De 21 a 25 años	6.751	1.8
Más de 25 años	14.438	3.8
Ns / nr.	9.761	2.6
<b>Total</b>	<b>373.400</b>	<b>100.0</b>

Es necesario destacar que uno de cada cuatro trabajadores informales declara no tomar reposo semanal comprometiendo así su salud y vida familiar. Dos de cada tres informales aseveran trabajar entre cinco y seis días por semana, siendo muy reducida la proporción (7 por ciento) de aquellos que laboran con menores frecuencias a las indicadas.

**Cuadro 5:** Informalidad en Bogotá y días de trabajo a la semana

Días de trabajo a la semana	Número	(%)
7 días	288.030	25.8
5 ó 6 días	731.576	65.6
1 a 4 días	75.437	6.8
Fines de semana y festivos	5.518	0.5
Cuando hay trabajo	14.148	1.3
<b>Total</b>	<b>1.114.709</b>	<b>100.0</b>

La carencia de protección social se considera uno de los problemas más acuciantes que encaran los comerciantes informales y cuya solución requiere una alta prioridad: 73,5 por ciento no cuentan con ningún tipo de servicio de seguridad social. Si bien la actividad les permite generar unos mayores ingresos, lo que hace atractiva su permanencia, sin embargo, en la mayoría de los casos pierden en calidad del empleo, pues no cuentan con protección en seguridad social (servicios médicos básicos y hospitalarios, pensiones por invalidez, vejez o muerte, etc). Tampoco tienen servicios de bienestar social: Cajas de Compensación Familiar, protección a la niñez a través de los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, programas de salud familiar, capacitación para la familia, programas de recreación, programas de vivienda, etc.

De los datos estadísticos que figuran en el cuadro 7 se obtienen las siguientes características demográficas de la población objeto de estudio. El 54 por ciento de los comerciantes informales son hombres y el restante 46 son mujeres. La edad más representativa de los mismos comerciantes oscila entre los 20 y los 39 años con un 57.4 por ciento; en segundo lugar se encuentran las personas con edades que oscilan entre los 40 y los 59 años con un 28.5 por ciento del total. Resulta extraño el hecho que el grupo etáreo de 12 a 14 años represente únicamente 1,2 por ciento del total y, más aún, la ausencia de las estadísticas de niños menores de 12 años. Sin duda, las cifras subestiman el número de comerciantes callejeros.

**Cuadro 6:** Comercio informal en Bogotá y acceso a servicios de seguridad social

Tipo de entidad y servicio	Número	(%)
Afiliados a entidades prestadoras de Servicios de salud	79.437	21.3
Con servicios médicos particulares	15.088	4.1
Afiliados a Cajas de Compensación Familiar	2.903	0.8
No están afiliados a ningún servicio de seguridad social	274.614	73.5
Ns / nr.	1.358	0.3
<b>Total</b>	<b>373.400</b>	<b>100.0</b>

**Cuadro 7:** Comercio informal en Bogotá: distribución de los comerciantes por grupos de edad y sexo

Edad	Hombres	Mujeres	Total	(%)
De 12 a 14 años	4.419	1.866	4.285	1.2
De 15 a 19 años	14.493	8.323	22.816	6.1
De 20 a 29 años	54.673	43.233	97.906	26.2
De 30 a 39 años	58.755	57.676	116.331	31.2
De 40 a 49 años	31.263	32.310	63.573	17.0
De 50 a 59 años	23.858	19.107	42.965	11.5
De 60 a 69 años	12.565	7.329	19.894	5.3
De 70 a 79 años	3.159	2.184	5.343	1.4
80 años y más	287	0	287	0.1
<b>Total</b>	<b>201.472</b>	<b>171.928</b>	<b>373.400</b>	<b>100.0</b>
%	(54.0)	(46.0)	(100.0)	

**Cuadro 8:** Niveles educativos de los informales en Bogotá

Estudios realizados	Número	(%)
Ninguno	21.209	1.9
Primaria (completa o incompleta)	395.099	35.4
Bachillerato (completo o incompleto)	555.452	49.8
Universidad (completos o incompletos)	140.420	12.6
Ns / nr.	2.529	0.3
<b>Total</b>	<b>1.104.709</b>	<b>100.0</b>

En lo que respecta a la variable «nivel educativo», se distinguen los empresarios informales con algún grado de estudios secundarios (completos o incompletos) que representan 49.8 por ciento, seguidos por los que han realizado algún grado de instrucción básica primaria (completa o incompleta) cuya proporción es 35.4 por ciento. El tercer lugar lo ocupan los informales con estudios universitarios (técnicos, tecnólogos o profesionales con carrera completa o incompleta) que representan 12.6 por ciento. Estos datos, comparativamente a los que se manejan para otros países latinoamericanos, revelan los esfuerzos que en materia de política educativa han desarrollado los sucesivos gobiernos desde hace ya dos décadas.

## II. TIPOLOGÍAS SOBRE EL DESEMPEÑO DEL COMERCIO INFORMAL

Utilizando información de primera mano, obtenida durante el proceso de investigación-acción, es posible elaborar tipologías sobre el comercio informal callejero, las mismas que persiguen demostrar la heterogeneidad que caracteriza a este estrato. Los parámetros que sustentan las diferentes tipologías son cinco: las formas de ejercicio de la actividad definidas con arreglo a la utilización de los medios de trabajo; al estatus social que éstos confieren a su dueño; a la periodicidad de la actividad; a los horarios diarios de desempeño; en fin, a las posibilidades de generar ingresos y excedentes económicos.

### 1. Formas de ejercer la actividad

Para el ejercicio de la actividad, los comerciantes informales utilizan diversos medios de trabajo de acuerdo con la siguiente clasificación:

- Maletas portátiles donde almacenan pocas mercaderías, lo que les permite movilizarse rápidamente. Regularmente son los más perseguidos por las fuerzas del orden público. Algunos se desplazan a lugares específicos (oficinas, fábricas) donde logran conquistar una clientela relativamente estable.
- Tableros en madera, forrado con tela, adaptados para exhibir artículos de pequeño volumen y de fácil movilidad. Frecuentemente son acosados por la policía.
- Puestos de piso: son de tela o cartón, generalmente colocados en el piso, donde se exhiben los productos. Son de fácil instalación y repliegue. También son perseguidos por las autoridades públicas.
- Carretas: medio de transporte impulsado por el comerciante, generalmente en madera, con manubrio y dos bases fijas para estacionarlos.
- Triciclo: medio de transporte de tracción humana, de pedal, elaborado en madera y metal, con caja para guardar el dinero de las ventas. Los comerciantes se desplazan en un amplio radio espacial para aprovechar las oportunidades que genera el mercado.
- Puestos fijos: sitio de trabajo fijo con utilización permanente del espacio público, elaborado con cajas de cartón, madera o plástico. Se distinguen también en este medio los catres elaborados en lona con bases plegables en madera, para facilitar su instalación y desmonte al final de la jornada laboral. Se distinguen dos clases: los que están totalmente desprotegidos y expuestos a la intemperie, y los protegidos con plásticos o lonas, con bases en madera o soportes metálicos, dando una pésima imagen a la ciudad.
- Vitrinas y casetas móviles: esta modalidad de comercio semiestacionario permite desplazarse al comienzo y final de la jornada, y almacenar mercadería de pequeño volumen. En las horas nocturnas son ubicadas en parqueaderos, bodegas o zaguanes de casas viejas o edificios, pagando por ello un arriendo diario.
- Toldos: con estructuras en madera o bases metálicas, techos en lona, madera, lámina o plástico, no permiten el almacenamiento de productos. Sin embargo, los comerciantes se agrupan por sectores para pagar vigilancia nocturna por el cuidado de la mercadería previo almacenamiento en cajas seguras.
- Caseta fija (para ejercer actividades de comercio en forma estacionaria y permanente): elaboradas en lámina de acero inoxidable, pintadas con los colores distintivos de Santa Fe de Bogotá, debido a un acuerdo entre el Distrito Capital y los comerciantes estacionarios para uniformizar y preservar la estética urbana. Estas casetas, en su mayoría ancladas al piso, permiten almacenar productos en un mayor volumen y pagan vigilancia nocturna privada en forma solidaria. Los comerciantes son desplazados únicamente cuando se emprenden operativos policiales. Generalmente trabajan con la complacencia de otras autoridades locales.
- Módulos (para ejercer actividades de comercio en forma estacionaria): resultado de programas de reubicación emprendidos por el gobierno distrital, los módulos han sido construidos por el Fondo de Ventas Populares, caracterizados por su uniformidad en cuanto a estructura, tamaño, color y por la organización de los comerciantes. En su caso, la utilización del espacio público se encuen-

tra reglamentada temporalmente y sus usuarios pagan una cuota de arriendo que oscila entre los 6 y 7 dólares al mes. Además, tienen energía y alcantarillado de uso legal y se encuentran ubicados en corredores comerciales peatonales.

- Locales en centros comerciales (para ejercer la actividad del comercio en forma estacionaria semiformal): son producto de reubicaciones decididas por el gobierno Distrital a través del Fondo de Ventas Populares, o por iniciativa propia de los interesados, con el objetivo de eliminar el uso indebido del espacio público. Se ubican puestos y casetas en edificios contruidos o adaptados para tal fin. Se encuentran reubicaciones en sectores de la ciudad como Chapinero, Restrepo, Centro Comercial Caravana, Centro Cultural del Libro, etc.

Con base en la anterior caracterización se deduce que el estatus social del comerciante informal está vinculado a los medios de trabajo utilizados, distinguiéndose, en consecuencia, tres estratos sociales básicos en escala ascendente.

## 2. *Estatus social según los medios de trabajo*

- Vendedores ambulantes: los comerciantes de esta categoría poseen un bajo capital de trabajo y operan en condiciones de alta precariedad, riesgo e inestabilidad.
- Vendedores semiestacionarios: su inversión es superior con respecto a la del comerciante ambulante; al adquirir un sitio fijo de trabajo detentan derechos por posesión y dominio del espacio público utilizado.
- Vendedores estacionarios: dentro del sector informal son los que poseen mayor estabilidad e inversión y, por consiguiente, un mejor estatus social.

En estas escalas, cada comerciante aspira a ascender socialmente, resaltando su ascenso de acuerdo con el medio utilizado para ejercer la actividad comercial. Otro aspecto de análisis está relacionado con el tiempo de permanencia en la actividad: a mayor tiempo de ejercicio de la actividad corresponden mayores aspiraciones de acumulación, estatus social y reconocimiento por parte de las autoridades distritales y nacionales, y por supuesto, de su propio grupo social.

Por otra parte, es característico en la mayoría de comerciantes informales su actitud de movilidad hacia otras actividades o, en menor grado, su permanencia en la misma pero formalizada. Ante esta situación aducen, no obstante, dificultades por falta de apoyo y credibilidad en las pocas instituciones que emprenden programas en su beneficio.

## 3. *De acuerdo a la periodicidad de la actividad*

- Comerciantes permanentes (profesionales del comercio informal urbano callejero): ejercen actividades de comercio en una forma permanente, estableciendo días fijos de trabajo y sus propios horarios. En su mayoría no descansan ningún día de la semana.
- Comerciantes que ejercen periódicamente: son aquellos que desarrollan la actividad un día específico de la semana o del mes (ejemplo: fines de semana en el comercio del Santuario de Monserrate, comercio en el sector Veinte de julio, etc.).
- Comerciantes ocasionales: desarrollan su actividad de acuerdo con temporadas específicas de festividades o eventos especiales (ejemplo: los comerciantes de pólvora y juguetes que ejercen en la temporada navideña, etc.).

## 4. *De acuerdo con los horarios establecidos*

- Comerciantes de jornada completa: establecen su horario a partir de las oportunidades que brinda el mercado o del tipo de producto ofertado. En su mayoría comienzan entre las 9 y las 10 a.m. y terminan entre las 7 y las 8 p.m., ejerciendo agotadoras jornadas laborales de 10 a 12 horas.
- Comerciantes de jornada incompleta o por horas: organizan su horario igualmente de acuerdo a las oportunidades de mercado. Por ejemplo: vendedores de café, pan, aguas aromáticas, jugos, etc. Trabajan regularmente de las 5 a las 10 a.m. y luego se desplazan a ejercer otras actividades.

### 5. De acuerdo con las posibilidades de generar ingresos y acumulación

- Comerciantes de sostén a la subsistencia: con los ingresos generados completan el presupuesto de gastos familiares, regularmente apoyados en otras actividades o personas del núcleo familiar.
- Comerciantes de subsistencia: a través de su actividad generan únicamente ingresos para los gastos de sostenimiento personal o familiar, sin tener que acudir a otras actividades o al apoyo familiar.
- Comerciantes de acumulación simple: generan los ingresos suficientes para cubrir gastos personales y familiares. Además, poseen pequeños excedentes que los reinvierten en sus negocios o en otras actividades con la perspectiva de renovar medios para el negocio o establecer un mejor nivel de vida (inversiones en vivienda propia o vehículos, etc.).
- Comerciantes de acumulación ampliada: la actividad les permite generar ingresos en una mayor escala (sus inversiones igualmente exigen escalas superiores) con los que subsisten holgadamente. Además, manejan excedentes o utilidades superiores que se reinvierten en la actividad principal (desarrollo intensivo) o en actividades complementarias (desarrollo extensivo). Realizan gastos o inversiones personales que les permiten elevar su estatus social y tienen la posibilidad de brindar un mejor nivel y calidad de vida al núcleo familiar.

### III. PROBLEMAS SOCIALES Y CON OTROS ACTORES

Como problemas centrales que afectan al sector del comercio informal urbano callejero se pueden citar aquellos que se derivan de las relaciones con los principales actores institucionales y sociales, como son el Estado, los empresarios formales y los dirigentes políticos.

- Las instituciones del Estado: los funcionarios asignados por las instituciones estatales para estudiar el problema y buscar soluciones concretas, en su mayoría, desconocen el comportamiento del sector y no tienen ni la actitud positiva ni la voluntad necesaria para realizar cambios significativos. Además, no asumen el liderazgo para aprehender y tratar el problema en su conjunto. Se carece igualmente de programas integrales y coherentes que apoyen al sector específico del comercio informal urbano callejero, así como la continuidad y permanencia de los pocos que han sido emprendidos. No existe una coordinación centralizada, ni la unificación de objetivos y criterios por parte de las instituciones públicas o privadas y, en general, del conjunto de actores sociales a quienes les corresponde la solución del problema.
- Las instituciones financieras: carecen de programas de ahorro y crédito adecuados, así como de un fondo de garantías, o el acceso a los existentes, que posibilite la obtención de créditos de fomento.
- Los empresarios formales: se registran conflictos permanentes entre empresarios y trabajadores, lo que afecta la estabilidad laboral en las empresas formales. Sin embargo, los empresarios necesitan de la mano de obra trabajadora y, paralelamente, los trabajadores necesitan de los empleos y salarios pagados por los patrones. Pero el salario, en muchos casos, no alcanza para cubrir las necesidades básicas, obligando a muchos empleados a emprender actividades de «rebusque».
- De quienes ejercen la actividad política: frecuentemente se ha utilizado al sector informal y sus organizaciones con fines políticos clientelistas.

Los comerciantes informales por su parte, hacen uso indebido del espacio público al asumirlo como un sitio natural para desarrollar actividades que les permiten subsistir, debido a que en su mayoría no tienen alternativas para generar otros ingresos. Se observa igualmente una utilización inapropiada de los servicios públicos, deterioro estético de la ciudad, obstrucción peatonal y vehicular (aunque no es exclusivo de los comerciantes callejeros) generación de conflictos entre los comerciantes y los ciudadanos que circundan su medio.

Otro problema relacionado con la utilización del espacio público, que reviste cierta gravedad, es su negociación por parte de agentes intermediarios (ciertas organizaciones formales, informales, intermediarios y agentes del orden público) que encuentran así una fuente de ingresos o cuotas de poder. Se negocia el acceso a una porción del espacio callejero o el traslado a sitios de mejor ubicación, garantizando la «permanencia» de los comerciantes a cambio del pago de cuotas fijas mensuales o diarias.

Además, la pobreza se acentúa en razón de la baja capacidad de acumulación del comercio informal, el desarrollo de actividades de muy baja escala, la pérdida permanente y progresiva del poder adquisitivo y, en consecuencia, la degradación de las condiciones de vida. Estas circunstancias generan vulnerabilidad para emprender actividades ilícitas (expendio de drogas, comercio de armas, comercio de productos de contrabando o robados, etc); utilización de menores en actividades de comercio informal como «gancho» comercial para obtener mayores ventas.

Caracterizar la informalidad en el comercio urbano callejero implica también reconocer las bases sociales y culturales que sustentan el accionar de este estrato poblacional. Ello permite identificar y comprender sus comportamientos y actitudes frente al medio circundante, para luego dar respuesta a los interrogantes relacionados con su medio de vida, aspiraciones, valores, actitudes, comportamientos, etc. Entre los principales rasgos socio-culturales se pueden identificar los siguientes:

**Cultura del inmediatismo:** es considerada como una variable que afecta a la población empresarial informal, pues la mayor parte de las actividades se realizan para resolver situaciones eventuales o de muy corto plazo. Al no existir planes a mediano o largo plazo, los comportamientos conllevan una gran dosis de improvisación.

**Concepción de la pobreza:** uno de los problemas que afecta a la población informal, y en general a la población de bajos recursos, lo constituye su concepción y actitud frente a la pobreza. Ésta es concebida exclusivamente en el plano económico al no tener altos ingresos o poseer bienes que procuren prestigio y poder social. No se cuestionan otras formas de pobreza más arraigadas: la pobreza de pensamiento, la espiritual, la baja autoestima, la falta de voluntad y disciplina, el conformismo.

La cultura de evasión tributaria y ocultamiento, generalizada en el país por cierto, disloca y agrava las relaciones con las instituciones del Estado. Una marcada cultura hacia el individualismo y una muy baja motivación por las formas solidarias de organización social, política, económica y cultural, dificultan los procesos de interlocución institucional. En fin, la desconfianza y el resentimiento social agudizan el problema, y hacen más difícil establecer el diálogo, emprender negociaciones y concertación entre los actores implicados.

**Cultura empresarial:** la cultura empresarial de los informales es muy débil, pues la mayor parte de ellos ingresa a actividades informales motivada más por necesidades económicas (generar ingresos, mantener su independencia, o porque sencillamente es la única salida posible para subsistir) que por formación, experiencia, estudios o tradición empresarial, etc. La concepción de las funciones de la empresa es precaria y el comerciante informal no se concibe a sí mismo como un empresario (aunque la mayoría posee potencialidades para serlo), sino como una persona que busca obtener ingresos que le permitan subsistir.

**Cultura solidaria:** al igual que la anterior es precaria, pues los comerciantes callejeros, sumergidos en sus necesidades inmediatas, no conciben la solidaridad, la ayuda mutua, y en general los principios de cooperación como base para su desarrollo integral. Por el contrario, prima la cultura del individualismo y los intereses personales.

**Cultura política:** los pequeños comerciantes carecen de una estructura política con ideales claros en torno a los cuales organizarse gremialmente para identificar y analizar problemas comunes específicos, encontrar soluciones conjuntas e incidir en el mejoramiento de sus condiciones tanto individuales como colectivas. Aspiran, no obstante, a alcanzar representatividad en el medio social y político, que les permita convertirse en un grupo social fuerte, con capacidad para incidir y decidir políticas que los beneficien.

A lo anterior se suman otras debilidades tales como la baja capacidad propositiva de soluciones (aunque exista una fuerte capacidad de protesta a menudo manipulada por agentes externos), deficiente capacidad de negociación, y concertación muy débil en el plano político; una capacidad limitada para resolver problemas colectivos, identificar y aprovechar oportunidades de beneficio común; una mínima capacidad de liderazgo colectivo, que ocasiona una creciente atomización de organizaciones de base solidaria (sindicatos, cooperativas, asociaciones, etc.). Actualmente, en Santa Fe de Bogotá existen 114 organizaciones de base solidaria con personería jurídica reconocida por las instituciones del Estado, aparte de un gran número de pequeñas organizaciones informales.

#### IV NORMATIVIDAD SOBRE EL COMERCIO INFORMAL

Debido al carácter conflictivo y a la alta sensibilidad social asociada al ejercicio del comercio informal callejero, muchas instituciones han incorporado en sus leyes, reglamentos, estatutos, códigos y programas, disposiciones particulares cuyo denominador común es la decisión de regular, controlar o erradicar dicha actividad. Su proliferación es considerada como una patología que hay que combatir. En el anexo a este capítulo figura toda una serie de instrumentos legales al respecto, de aplicación en el ámbito nacional o distrital. En esta sección se examinan los aspectos legales más controvertidos, así como la normatividad extralegal resultante de las prácticas sociales puestas en juego por los propios comerciantes informales y sus organizaciones.

##### 1. *Análisis histórico-jurídico*

Como se expresó en la introducción, el comercio informal urbano callejero es visto como un problema de una gran magnitud y complejidad creciente. Sin embargo, su problema no se centra propiamente en la informalidad económica, sino en la utilización indebida del «espacio público» para el ejercicio de la actividad económica, en abierta oposición del beneficio colectivo que asiste a los otros actores sociales.

La Constitución Política de Colombia 1991, registra dos artículos antagónicos, los cuales han constituido el eje central de la problemática jurídico-legal de los comerciantes informales. De una parte está el artículo 25 que define el trabajo como un derecho fundamental de todo ciudadano y, de otra, el artículo 82 que establece el deber del Estado de proteger el espacio público, primando los derechos comunes o colectivos frente a los particulares.

Es competencia de la Corte Constitucional dilucidar el problema de los comerciantes informales frente al uso del espacio público y el derecho fundamental al trabajo. En Bogotá, antes de la Constitución Política de 1991, existían acuerdos para la utilización y uso del espacio público donde se regulaban las relaciones de los comerciantes informales callejeros con las instituciones gubernamentales. En consecuencia, las administraciones distritales anteriores a 1991 concertaron y negociaron el uso del espacio público mediante acuerdos del Concejo, decretos de la Alcaldía Mayor, etc. y un sinnúmero de comerciantes informales fueron carnetizados y sus actividades amparadas jurídicamente en forma temporal.

Sin embargo, la Constitución de 1991 dejó sin sustento jurídico los acuerdos efectuados, generando hasta la fecha un «limbo sin solución», pues la misma Constitución posibilita una forma de negociación a través de los entes municipales encargados de reglamentar lo concerniente al uso del espacio público. Hoy, después de cinco años de promulgada la Constitución, en Santa Fe de Bogotá no se ha alcanzado la anhelada reglamentación. Muchas son las iniciativas que en tal sentido se han promovido, creando proyectos de acuerdo para ser aprobados por el Concejo de Bogotá, con el apoyo de concejales, representantes a la Cámara, senadores, dirigentes gremiales, centrales obreras, etc.

De las anteriores iniciativas ninguna ha prosperado, en parte porque son manipuladas por intereses particulares o políticos y, de otra, porque ha faltado voluntad en algunos funcionarios de la Administración Distrital para despejar las vías de solución al problema. Por ello es necesario concertar y negociar una reglamentación que contemple los intereses de los actores implicados y que, además, no riña con las normas jurídicas establecidas. Otra razón que impide solucionar el problema radica en que la decisión se halla en manos muchos funcionarios gubernamentales y no centralizada.

Es importante destacar que la administración Albán Holguín creó el Fondo de Ventas Populares (Acuerdo 25 de 1972) dándoles funciones de ente rector de las actividades de comercio informal urbano callejero, facultándolo para definir políticas y dar las directrices en la solución del problema. Como misión debía negociar y reubicar a los comerciantes en espacios privados o públicos sin afectar el uso común del espacio público. Como resultado se logró, con la voluntad y colaboración de los comerciantes informales, reubicarlos así:

Centro comercial Chapinero (Cra. 13 con calle 61), Centro comercial social del Restrepo, Centro comercial Caravana, Puentes de Venecia (temporal), módulos de la calle 12 entre carreras 10 y 11, puente de la Cra. 30 con avenida de las Américas (temporal), Centro cultural del libro (edificio Temel), Mercado de las pulgas centro (Cra. 7 calle 26), Mercado de las pulgas en Usaquén, librerías de Kennedy frente a la plaza de la Macarena, librerías de Kennedy sobre la Avenida 1° de Mayo, comerciantes de flores en la avenida Caracas con calle 26, comerciantes de flores en la avenida Caracas con calle 68.

Por iniciativa propia, los artesanos se han venido ubicando en pasajes comerciales: Cra. 7a entre calles 12 y 13, Cra. 7a entre calles 18 y 19, Cra. 7a entre calles 22 y 23 y calle 19 entre Cras. 9a y 10a.

La actual Administración Distrital, encabezada por el Alcalde Antanas Mockus y su equipo de asesores y colaboradores, se ha preocupado por el problema, al incluirlo como el segundo aspecto prioritario por solucionar dentro del Plan de Desarrollo de Santa Fe de Bogotá. En el marco de las acciones impulsadas por el proyecto sobre el sector informal de Bogotá, se ha propiciado la creación de un "Mesa distrital de negociación regular" sobre el tema, con respaldo de las centrales sindicales y el asesoramiento de la OIT. Para mayor información sobre su desarrollo, referirse al *capítulo 11* de este libro.

Es función del Estado y de sus administradores crear los medios para, progresivamente, superar el problema, pues la aplicación del artículo 82 de la Constitución garantiza el rescate del espacio público en favor del bienestar común. No obstante, se está gestando un conflicto social que afecta la estabilidad social y económica de las personas que derivan su sustento de actividades de comercio informal callejero, abocándolos a emprender acciones fuera de la ley.

## 2. *Normatividad extralegal*

Los comerciantes informales, por iniciativa propia, han creado su normatividad con el fin de preservar su permanencia y estabilidad de los derechos adquiridos por el uso y tenencia del espacio «apropiado». Debido a las condiciones de permanente riesgo, se han visto obligados a organizarse social y jurídicamente en diferentes formas de base solidaria, que representan sus intereses. Entre ella figuran: sindicatos, cooperativas, asociaciones, etc. Existen 114 organizaciones de primer grado, legalizadas y reconocidas jurídicamente. De las citadas organizaciones, aproximadamente el 40 por ciento se encuentran agremiadas en federaciones y confederaciones (centrales obreras) y el resto se declaran independientes. A este respecto, el lector consultará útilmente el *capítulo 5* de este libro.

Es importante resaltar que existe igualmente un gran número, no identificado exactamente, de pequeñas organizaciones informales que cumplen, al igual que las formales, la labor de representar pequeños grupos de comerciantes informales y toman las decisiones pertinentes en beneficio de sus miembros. A partir de necesidades específicas, establecen normas y reglamentos que regulan sus relaciones de convivencia buscando protección y autodefensa. Han establecido igualmente relaciones entre las organizaciones y los afiliados frente al uso del espacio «apropiado», creando cuotas de afiliación, sostenimiento, vigilancia, etc. Además, han nombrado sus propios representantes como intermediarios y orientadores en la búsqueda de solución de los problemas que los aquejan, apoyándose en asesores especializados cuando las circunstancias así lo exigen.

## V. ANÁLISIS DE LAS SOLUCIONES AVANZADAS

### 1. *Por parte de las instituciones del Estado*

Creación del Fondo de Ventas Populares: considerado como el organismo municipal rector del comercio informal urbano, es importante valorar las acciones que ha emprendido y los resultados concretos que ha obtenido. En los últimos años, ha faltado direccionalidad y liderazgo en su trabajo, así como soluciones que enfrenten estructuralmente el problema del comercio informal callejero. Una gran limitante se relaciona con el presupuesto asignado, que escasamente alcanza para realizar obras de cuantía menor, lo que afecta su cobertura que es demasiado reducida.

Reubicaciones en centros comerciales o mercados populares: esta es una de las principales causas de desconfianza de los comerciantes informales callejeros, puesto que la mayoría de reubicaciones no han sido concertadas ni estudiadas con el debido rigor que merecen. Al ser reubicados los comerciantes se reducen notoriamente sus volúmenes de ventas y, en consecuencia, sus utilidades –de las que subsisten–, viéndose abocados a emprender nuevamente el camino hacia el espacio callejero. Muchos de ellos conservan dos puntos de venta. Entre las razones principales del fracaso de algunos centros comerciales se han diagnosticado las siguientes:

- Su diseño es poco atractivo para los demandantes de productos ofertados por el comercio informal.
- Han carecido de planes de publicidad y promoción que atraigan clientes hacia estos centros.

- Se ha desatendido la formación para la convivencia y la promoción de estructuras de base solidaria, así como la capacitación en mercadeo y ventas para atender eficientemente a la clientela;
- No se han seleccionado debidamente los productos que se comercializarán, resultando en bazares donde se vende de todo. Es básico crear mercados especializados por productos.

Desalojos y represión: es la forma de intervención que ha arrojado más resultados negativos, pues genera conflictos y resentimientos en muchos casos imperdonables. Además, esta actitud ocasiona un flujo de comerciantes por toda la ciudad, multiplicando el problema, puesto que muchos de ellos para mantener los niveles de ingreso crean nuevos puntos de venta con el apoyo de la familia, generalmente mujeres o menores de edad.

Negociaciones y concertaciones: el diálogo y las negociaciones emprendidas han dado mínimos resultados, pues regularmente benefician a un escaso porcentaje de la población involucrada. Además, la representatividad y legitimidad de los líderes no siempre es significativa.

Reglamentación legal: se han realizado grandes esfuerzos motivados en iniciativas privadas y por dirigentes políticos interesados en dotar al sector microempresarial en general de un estatuto jurídico específico. Sin embargo, no han prosperado por falta de liderazgo y representatividad de las partes y contrapartes involucradas, así como por falta de unidad de los criterios y objetivos que se persiguen.

Plan Nacional para la Microempresa: creado en 1983 e inicialmente coordinado por el Departamento Nacional de Planeación, y hoy por el Ministerio de Desarrollo Económico, el Plan contempla el apoyo al sector del comercio informal en aspectos relacionados con capacitación, asesoría, crédito, asistencia técnica, etc. En la práctica, tampoco ha funcionado debido a que las instituciones encargadas de ejecutarlo no han expresado su voluntad de trabajo con esta población específica, y las pocas que se aventuraron sufrieron experiencias desafortunadas por carencia de investigación y conocimiento de la problemática. Muchas de estas instituciones discriminan la población objeto de apoyo, buscando estratos «menos problemáticos y riesgosos», que tengan un cierto estatus dentro de la sociedad.

Taller del espacio público: en la nueva estructura distrital de Bogotá se creó el Taller Profesional del Espacio Público encargado de identificar, analizar y planificar soluciones a los problemas relacionados con la utilización y destino del espacio público. Los comerciantes informales callejeros han hallado afortunadamente cabida en este programa, que se encuentra en su fase preliminar.

#### *Propuestas y programas de las instituciones distritales*

- Fondo de Ventas Populares: propone la organización de los vendedores ambulantes y estacionarios en cooperativas u otras formas de economía solidaria; capacitación para la convivencia, economía solidaria y generación de otras alternativas comerciales y promover el desplazamiento de los comerciantes a otras actividades lícitas de la economía; reubicaciones en centros comerciales: los comerciantes organizados adquieren el terreno y el Fondo apoya la financiación de la construcción con créditos a largo plazo.
- Departamento de Planeación Distrital, Taller del Espacio Público: propone la elaboración del diagnóstico y estudio de ventas callejeras por localidades y la creación de mercados orbitales para un ejercicio concertado del comercio.
- Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC): confiere a los barrios la importancia de foco natural de desarrollo social y económico; propone la identificación, ubicación y concentración de los vendedores ambulantes cerca de su zona de residencia en la perspectiva de mejorar su productividad y competitividad.
- Departamento de Bienestar Social del Distrito (DABS): ha venido promoviendo, capacitando, asesorando y financiando la creación de la factorías de empresas (empresas asociativas de base solidaria).

## 2. *Por parte de instituciones privadas de apoyo*

Capacitación, asesoría, crédito y promoción de la economía solidaria: los resultados son poco halagadores debido a la falta de adaptación de los programas y conocimiento adecuado de la problemática.

Además, no se cuenta con filosofías claras que se articulen y coadyuven con los planes gubernamentales en procura de soluciones coherentes y de largo alcance.

Investigaciones: se han desarrollado acciones por iniciativa de universidades u otros organismos privados como ONG. Sin embargo, sus resultados no han sido difundidos y tampoco se han concretado estrategias de solución a partir de dichas investigaciones.

Seguridad y bienestar social: por ser un problema prioritario, se han emprendido acciones diversas y valiosas que buscan beneficiar a determinados estratos sociales vulnerables. No existe, no obstante, una evaluación sistematizada de su impacto real.

Programas de creación de microempresas, cooperativas y empresas asociativas de trabajo: estas iniciativas son de gran importancia por lo que es necesario resaltar dos aspectos para orientar las acciones en el futuro. Primero, que no se continúen creando microempresas de baja escala y productividad, puesto que con esto se ahonda más el problema de la pobreza; segundo, que se emprenda una labor de promoción para crear empresas de economía solidaria, bien orientadas, especializadas por actividades o rubros productivos y con filosofías claras de desarrollo.

### 3. *Por autogestión de los propios comerciantes.*

Organizaciones de autodefensa y promoción de intereses: son las organizaciones que más han prosperado buscando defender sus intereses. Sin embargo, este tipo de organizaciones se han multiplicado a tal extremo que hoy no existe un dirigente o dirigentes que tengan a nivel regional y, menos aún, a nivel nacional, la representatividad y legitimidad del sector informal urbano en su conjunto.

Reglamentaciones extralegales: formalmente establecidas por las organizaciones o informalmente por grupos de base con el fin de regular sus relaciones, buscando la estabilidad y solidaridad ante los problemas cotidianos y, en última instancia, la protección para permanecer en la actividad comercial.

Reubicaciones por iniciativa propia: en la medida que sus posibilidades económicas se los permite, los comerciantes buscan elevar su estatus social y su estabilidad laboral y económica. Cuando emprenden su retiro definitivo del espacio público, la mayoría continúa con el derecho de posesión de su territorio cediéndolo a familiares o arrendándolo a particulares. Se reubican en las mismas u otras actividades, identificándose las siguientes alternativas: organización para un desarrollo más sólido, reubicación en centros o locales comerciales, creación de empresas individuales, sociedades o de economía solidaria; desplazamiento hacia empresas formales como empleados, tras haberse capacitado para el trabajo; reinserción en actividades agropecuarias.

### 4. *Propuestas de los comerciantes informales organizados y representados por las centrales obreras*

#### i) *Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD)*<sup>1</sup>

##### *Propuestas de tipo político*

Se postula el reconocimiento legal como sector socioeconómico y la creación de una normatividad jurídica específica por parte del Estado; la creación e implementación de instancias de diálogo, negociación y concertación a nivel nacional; el cese de cualquier clase de persecución, represión o coacción, física o moral, individual o colectiva, contra los trabajadores de la economía informal; la presencia y acción efectiva por parte de la Procuraduría General y de la Defensoría del Pueblo en la solución de los conflictos que surjan; el reconocimiento por parte del Estado, del papel representativo y negociador de las organizaciones sindicales del sector informal.

##### *Propuestas de tipo económico*

Se considera necesario elaborar un enfoque a escala macroeconómica de la economía informal, así como la creación e implementación de un organismo nacional de asistencia económica tripartita (este organismo reemplazaría en el Distrito Capital al Fondo de Ventas Populares); planificación y construcción

<sup>1</sup> CGTD: *La CGTD y la economía informal, manifiesto y plataforma de reivindicaciones*, septiembre de 1995.

de áreas, plantas de producción y centros de comercialización para la economía informal; la organización económica y empresarial de los trabajadores de la economía informal para mejorar su productividad y competitividad; el diseño e implementación de una política tributaria adecuada a la situación de la economía informal; la promoción de formas asociativas de tipo empresarial.

#### *Propuestas de tipo social*

Se aboga por la implementación de una política de seguridad social en salud y pensiones específica para los trabajadores de la economía informal; programas específicos para cubrir necesidades básicas de salud, nutrición, vivienda y educación formal para los trabajadores de la economía informal y sus familias; programas especiales de capacitación técnica; de atención a la infancia y a los jóvenes del subsector poblacional; acciones específicas para las amas de casa, las mujeres trabajadoras y la tercera edad; programas recreativos y culturales con costo accesible para los trabajadores del subsector informal; ejecución de un censo de trabajadores de la economía informal.

#### *ii) Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT)<sup>2</sup>*

Se propugna por el reconocimiento del sector, la protección del derecho al trabajo y la eliminación de la represión debido a la utilización del espacio público; se recomiendan reubicaciones concertadas, reestructuración y reglamentación del Fondo de Ventas Populares, diseño e implementación de soluciones concretas, socialmente justas y legales.

Con base en un censo confiable, se propone establecer estadísticamente la realidad cuantitativa de la población, discriminada por sexos, edades, aptitudes, capacidades laborales e intelectuales.

El Distrito deberá tomar medidas presupuestales y de planeación, apoyado en las ONG y otros organismos institucionales creados para apoyar programas de economía informal, con el fin de dar respuestas pragmáticas a la problemática de los comerciantes informales. En particular, se sugiere constituir una comisión bipartita, de composición paritaria, con representantes de la Alcaldía Mayor y de las organizaciones sindicales de diferente grado de estructuración, para estudiar y analizar la problemática en forma integral.

Se invita a que el Departamento de Bienestar Social del Distrito (DABS) proceda a elaborar, conjuntamente con los directivos sindicales de segundo y tercer grado, un plan de acción social dirigido a prestar servicios requeridos por los trabajadores informales e independientes y sus respectivas familias. De igual forma, se sugiere que la Dirección General del SENA, en coordinación con el DABS, las federaciones y sindicatos de trabajadores informales con sede en Bogotá, establezca programas de capacitación técnica para los trabajadores informales y sus familias.

### *5. Propuestas planteadas por el presente estudio*

#### *i) Marco legal para la informalidad*

Como se planteaba en la caracterización socio-cultural, los trabajadores informales son renuentes a la formalización, pues existe una cultura del ocultamiento, es decir, un interés de pasar desapercibidos con relación a la propiedad o tenencia de bienes y a la generación de utilidades para reinversión.

Indiscutiblemente, la economía informal requiere de un marco legal alterno que le permita una mejor inserción y presencia en el mercado, sin estar expuesta a una exclusión empresarial ni a bloques de mercados que la discriminan. Para establecer tal marco, se precisa partir de las características de las unidades económicas, es decir, de sus niveles de desarrollo empresarial vinculados a las capacidades de generar utilidades y acumular capital, así como a las posibilidades reales de contribuir con impuestos y cumplir con los trámites legales; pero adaptados.

Una consideración básica para reformar sustancialmente las estructuras impositivas y legales requiere de la voluntad y actitud positiva hacia el cambio que puedan asumir en el futuro los legisladores y administradores de las entidades estatales. A este propósito, es importante destacar el distanciamiento de los legisladores frente a las prácticas y dificultades cotidianas de los informales, comerciantes en particular. En efecto,

<sup>2</sup> CUT: Documento de exposición del diagnóstico para el sector informal urbano, marzo de 1996

en muchas ocasiones, por desconocimiento, se crean leyes o trámites que en la práctica los contribuyentes nunca cumplen (o encuentran mecanismos legales para evadirlos) y los responsables no estiman necesario hacerlos observar.

Otra consideración en la perspectiva de crear una ley marco para la informalidad consiste en reducir al mínimo los trámites legales e impositivos que regularmente debe enfrentar cualquier empresario. Empero, esto no es suficiente. Será indispensable crear simultáneamente en los funcionarios estatales una conciencia diferente del papel que desempeñan, creando una mentalidad de servicios eficientes y competitivos en beneficio de los usuarios, alentando acciones de cambio hacia dentro y fuera e incorporando tecnologías gerenciales experimentadas exitosamente en otros países (calidad total, círculos de calidad, servicio al cliente, etc.).

ii) *Lineamientos para una ley marco*

- Legislación única para la creación de empresas: se advierte la necesidad de concebir, elaborar y aprobar un Código Único para la creación y actualización de empresas, que posibilite la solución de conflictos y establezca normas de convivencia entre los empresarios y el Estado, entre socios, entre empresas y proveedores, entre empresas y clientes.
- Registros de creación y actualización legal de empresas: en los cuales se registrará la información de las escrituras de constitución y las variables de actualización. Se elaborarán modelos de reglamento y regulación interna para los socios o asociados. Con arreglo a una estratificación empresarial, se pondrá en vigencia un sistema gradual de tributación, atendiendo a las posibilidades financieras y operativas de las mismas.
- Creación de Centros Unificados de Atención Legal y Tributaria; donde funcionen y atiendan simultáneamente Cámaras de Comercio, Impuestos Distritales, Impuestos Nacionales, Cajas de Compensación Familiar, DANE, ICONTEC y, en general, todas las entidades con funciones públicas involucradas en la legalización empresarial.
- Centros de Formación y Actualización Legal y Tributaria: se precisa crear escuelas o centros que contribuyan a desarrollar actitudes y comportamientos en los participantes hacia una cultura tributaria, empresarial y para el desarrollo de una sólida democracia económica.
- Recepción en bancos e instituciones financieras: todas las declaraciones tributarias y legales o de actualización de información se recepcionarían a través de los bancos e instituciones financieras, lo mismo que los pagos correspondientes a liquidaciones privadas u oficiales.
- Caja Nacional de Compensación Familiar Microempresarial: con el apoyo y voluntad del gobierno nacional (IFI, FINURBANO, Corporación Mixta para la microempresa), legisladores, empresas privadas, organismos internacionales, ONG, etc., se propone crear dicha Caja con oficinas en todos los departamentos del país y en las principales ciudades. Entre los servicios indispensables que deberían prestarse al sector de la economía informal figuran los siguientes: fomento de la organización de base solidaria por ramas de actividad; seguridad social integral estableciendo convenios para atender con servicios de salud, fondos de cesantías y pensiones; bienestar social (recreación, deportes, vacaciones, etc.); mercadeo social gracias a canales apropiados de distribución; formación técnica para el trabajo y el desarrollo empresarial mediante convenios institucionales; creación de fondos rotatorios de ahorro y crédito; capacitación en ecología humana y ambiental, así como para desarrollo de la unidad familiar.
- Los beneficiarios serían los empresarios de la informalidad y, en particular, sus estratos más vulnerables, el núcleo familiar de los empresarios citados, los empleados o dependientes de dichas empresas, el núcleo familiar de los empleados o dependientes.

iii) *Diálogo, negociación y concertación*

Se propone la creación de los «Comités locales de espacio público y economía informal urbano callejera» en cada una de las Alcaldías locales, donde participen representantes de cada sector poblacional afectado, con el fin de propiciar mecanismos de representatividad y legitimidad de los líderes de dichos sectores.

Se recomienda igualmente establecer una «Mesa distrital de negociación regular», con la misión de concertar y diseñar los planes de desarrollo entre el Distrito Capital y los comerciantes ambulantes callejeros. Dicha instancia estaría conformada por representantes de los comités locales mencionados.

*iv) Centro de estudios e investigaciones*

Se estima necesario establecer dicho Centro para estudiar la economía informal, con énfasis en el comercio informal urbano callejero. A partir de las caracterizaciones y tipologías establecidas, sin olvidar los aspectos culturales, se concertarán alternativas de solución de acuerdo con la evolución de las actividades objeto de estudio. Paralelamente, se creará un banco de información y estadísticas que acopie, analice y difunda datos estadísticos relacionados con la temática, manteniéndola actualizada a través de registros refrendados anualmente (por Alcaldías locales). Se sugiere establecer un Registro Unico de comerciantes informales que, a su vez, sirva para conferir licencia o permiso de funcionamiento.

*v) Educación y formación para el cambio*

Diseñar y emprender programas masivos de capacitación y formación (con metodologías semipresenciales o a distancia), que busquen la transformación cultural con el ánimo de incidir en el cambio de actitudes, comportamientos y costumbres que históricamente han frenado el desarrollo y la organización empresarial. Se requiere restablecer programas de asesoría y orientación prestados por oficinas de atención permanente por localidades, con profesionales idóneos, conocedores del tema y con criterios unificados. Para lograrlo es necesario diseñar y desarrollar previamente programas de capacitación y formación.

Diseñar y promover programas que incidan en el desarrollo de una cultura y conciencia de respeto del espacio público. Capacitar y organizar a los comerciantes para que coadyuven en la vigilancia ciudadana y preservación ambiental.

Diseñar y emprender programas masivos de formación para el trabajo técnico de calidad, previa investigación de las necesidades y demandas de mano de obra en las empresas formales. Resulta básico establecer un «banco de empleo» (que propicie prioritariamente la movilidad laboral de los comerciantes informales), que se encargará de recoger la oferta y la demanda laboral. Además orientará oportunamente los programas de capacitación y formación para el trabajo.

Diseñar y desarrollar programas de capacitación especializados en manipulación y conservación de alimentos, destinados específicamente a vendedores ambulantes o estacionarios que producen o comercializan alimentos.

*vi) La organización como base para el desarrollo empresarial*

Es necesario y oportuno establecer y poner en vigencia programas de liderazgo gremial y empresarial para la economía informal. Sin duda, uno de los aspectos fundamentales para el desarrollo empresarial es la capacidad de organización, a través de bases solidarias, donde se inicien acciones de conjunto, tales como: diseño y creación de Fondos Rotatorios de Ahorro y Crédito (FRAC), compras conjuntas para reducir los costos, asociaciones flexibles para producir o comercializar, instalación de incubadoras de empresas que promuevan el desplazamiento hacia actividades más productivas, organización para la adquisición de terrenos, diseño y construcción de centros comerciales, mercados populares estacionarios o móviles, pasajes comerciales, creación de comercializadoras y centros de acopio que partan de la evaluación de las experiencias anteriores.

Establecer alianzas estratégicas por sectores y subsectores económicos, creando los mecanismos de diálogo entre los industriales formales o informales y los comerciantes informales para celebrar acuerdos de interés mutuo por subsectores y ramas de actividad.

*vii) Rescate y rediseño del espacio público*

Es necesario y conveniente reglamentar el uso del espacio público, promoviendo desplazamientos de los comerciantes callejeros, sin afectar ni desmejorar sus actuales condiciones. De forma reglamentada, se propone crear o establecer «corredores comerciales» que simultáneamente sirvan de corredores peatonales, utilizando para tal fin las calles adyacentes a las grandes avenidas donde prospera la delincuencia o que tienden a convertirse en basureros. Para ello habrá que reorganizar la circulación vehicular, construir parqueaderos y dotar dichas calles de los servicios públicos indispensables.

Promover la creación de centros comerciales que sean el resultado de la madurez empresarial y financiera, de modo que el programa de «corredores comerciales» se establezca. El Distrito Capital debería operar como el inversionista en el espacio público con el fin de evitar los derechos de posesión ocasionados en las inversiones realizadas por los comerciantes.

## ANEXO

---

### LEYES Y NORMAS VIGENTES QUE REGULAN EL EJERCICIO DEL COMERCIO INFORMAL

---

#### 1. *Ámbito nacional*

Constitución Política de Colombia: la Constitución de 1991 en sus artículos 25, 26, 38, 39, 48, 58, 82, 88, 277, 333 y 334, reglamenta los derechos fundamentales al trabajo, la libre escogencia de profesión u oficio, la libertad de asociación y constitución de organizaciones de base solidaria en los términos establecidos por la ley, la libre empresa y de emprender actividades económicas. Establece los deberes del Estado en la protección de la integridad del espacio público, como bien colectivo prioritario. Señala la promoción de la productividad como base del desarrollo y asigna al Procurador General de la Nación la defensa de los intereses colectivos de la sociedad.

El Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970): señala en los artículos 1, 14, 15, 108, 116, 117, 121, 124 y 132, las funciones básicas de la Policía Nacional en la protección de los habitantes del territorio colombiano en sus derechos y libertades. Puntualiza, además, las normas vigentes que reglamentan el ejercicio de las ventas ambulantes y el uso del espacio público, la ubicación de fábricas y comercios, y todo lo concerniente al cumplimiento de esta normatividad.

El Código de Comercio (Decreto No 837 de 1971): en sus artículos 10 y 11, describe las personas que realizan operaciones mercantiles, sus deberes y derechos ante la ley.

El Plan de Desarrollo e Inversiones 1995-1998 (Ley 188 de 1995): en los artículos 10, 11, 13 y 20 describe las estrategias económicas para la formación del nuevo ciudadano colombiano, su clasificación y objetivos. Señala, además, los programas que liderará el gobierno nacional durante la vigencia del Plan.

Ley General de la Educación (Ley 115 de 1994): en los artículos 5, 37, 40, 41, 43, 54 y 64, se puntualizan los fines de la educación no formal. Además define y señala objetivos, fomento y población beneficiaria de este servicio tanto en el sector urbano como en el rural. El decreto sobre creación, organización y funcionamiento de programas e instituciones de educación no formal (Decreto 114 de 1996) en sus artículos 1, 4, 5, 8, 9 y 12, describe el servicio educativo no formal, los programas que ofrece, las instituciones que la imparten y los servicios de asesoría a la microempresa.

Modernización de los Municipios (Ley 136 de 1994): sus artículos 3, 7, 131 y 178, hacen énfasis en las funciones de los municipios, las juntas administradoras locales y el personero; en los ámbitos del desarrollo social, económico y ambiental, así como en las actividades de economía solidaria.

Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa: debido a la caracterización e importancia de la microempresa en el contexto de la economía y la reglamentación existente, se describen los estamentos, organizaciones y entidades ejecutoras del Plan, así como los recursos con que cuenta y las metas que persigue para 1995-98

#### 2. *Cobertura distrital*

Régimen especial para el Distrito Capital - Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto 1421 de 1993): presenta señalamientos en los artículos 6, 12, 13, 21, 23, 38, 69, 86, 87, 99 y 100, sobre la promoción de organizaciones. Además, estipula las atribuciones del Concejo sobre la adopción del Plan General de Ordenamiento Físico del Territorio y los requisitos de los proyectos de desarrollo.

El Código de Policía de Santa Fe de Bogotá (Acuerdo 18 de 1989): enumera las funciones de la Policía Nacional de conservar los bienes de uso público, la integridad y protección del espacio público. Los artículos 57, 59, 65, 107, 111, 119, 120, 122, 154, 155, 166, 264, 359, 361, 376, 412, 442, 443 y 464, reglamentan el funcionamiento de los sectores industriales; la prohibición de vender algunos artículos que

ocasionan contaminación y peligros a la ciudadanía. Finalmente, presenta la clasificación del territorio urbano, para aprovechar mejor la ubicación del comercio informal urbano.

Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá (Acuerdo 6 de 1990): define las políticas de desarrollo urbano sobre la creación, producción, incorporación, regulación, conservación, rehabilitación y otras especificidades del funcionamiento y utilización del espacio público. Los artículos 8, 19, 59, 61, 63, 69, 70, 76, 77, 82, 83 y 434, recogen lo esencial del acuerdo.

Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas de Santa Fe de Bogotá D.C. para el período 1993 - 1995 (Acuerdo 31 de 1992): este acuerdo señala en los artículos 23, 90, 104, 108, 112 y 127, lo relacionado con el mejoramiento de la calidad de vida a partir de la habilitación de las áreas que satisfacen la demanda de vivienda de interés social y generan empleo. Plantea igualmente aspectos relacionados con el entorno, la organización comunitaria y el Plan Rector del ordenamiento de la ciudad.

Existen otras reglamentaciones emanadas de la Alcaldía Mayor de Bogotá que inciden de manera indirecta en la actividad comercial de vendedores en vías públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ashe, Jeffrey: *Asistiendo las actividades económicas a pequeña escala de los urbanos pobres*, Acción Internacional, Cambridge, USA., 1980.
- Caro, Blanca Lilia: *Evolución del sector informal en Colombia, Plan Nacional para la Microempresa*, Bogotá, 1995.
- Constitución Política de Colombia*, Bogotá, 1991.
- Código Nacional de Policía*, Bogotá, 1995.
- De Soto, Hernando: *El otro Sendero*, Ed. Oveja Negra, Bogotá, 1987.
- Ministerio de Trabajo - DANCOOP: *Cooperativas de trabajo asociado*, Bogotá, 1995.
- Muñoz M., Jairo: *Antropología cultural colombiana*, Unisur, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Bogotá, 1990.
- SENA - Ministerio de Trabajo: *Los niveles informales en la estructura socio-económica colombiana*, serie estudios 1, Bogotá, 1981.
- SENA - Ministerio de Trabajo: *Empresas asociativas de trabajo*, Ley 10 de 1991, Bogotá, 1995.
- Senado de la República de Colombia, Comisión Séptima Constitucional: *El desarrollo está en sus manos*, Santa Fe de Bogotá, 1995.
- Torres Camilo: *La proletarización de Bogotá*, Bogotá, 1987.

# TERCERA PARTE

---

## METODOLOGIAS



**METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTO  
DE LOS SERVICIOS DE APOYO A LAS MICROEMPRESAS**Miguel Cabal<sup>1</sup>**INTRODUCCIÓN**

Este capítulo presenta la conceptualización general del sistema de evaluación de impacto de los programas de apoyo a las microempresas. En la sección I se resumen las principales características y limitaciones de las evaluaciones de impacto realizadas hasta el momento en Colombia. En la sección II se presentan los objetivos y criterios del sistema de evaluación. En la sección III se exponen los impactos predecibles de la política pública dirigida a microempresas, que se encuentra consignada en los documentos del Plan Nacional para la Microempresa. En la sección IV se presentan los criterios para el diseño experimental del sistema, mientras que en la sección V se enumeran los indicadores propuestos para medir el impacto de los programas de apoyo. Finalmente, en la sección VI se presentan la estructura y el contenido de los cuestionarios que pretenden recoger la información necesaria para estimar dichos indicadores.

**I. EXPERIENCIA EN LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS  
DE APOYO A LA MICROEMPRESA**

Del análisis de la experiencia colombiana en la evaluación de impacto de los programas de apoyo a las microempresas se puede concluir: primero, la mayoría de evaluaciones se concentran principalmente en el análisis del *desempeño* de los programas de apoyo más que en el *efecto* que los programas han tenido en la población objetivo. Segundo, las evaluaciones y los sistemas de información para evaluación de impacto carecen de un adecuado diseño que permita *separar el efecto de los programas* de apoyo a la microempresa del efecto de otras variables que afectan el desempeño de las empresas.

Para entender mejor el significado de la primera conclusión es importante anotar que un programa de apoyo a las microempresas, como cualquier programa de desarrollo, es un sistema de flujos causales. Insumos (personal, materiales, dinero y bienes de capital) son combinados para producir bienes y servicios (crédito con determinadas características, cursos de capacitación, etc.) que, a su vez, tienen un impacto sobre la vida de las personas. A este sistema de flujos se da el nombre de cadena insumo-impacto (Schmid, 1989).

---

<sup>1</sup> Este trabajo de consultoría fue cofinanciado por la Fundación SEDECOM y la OIT.

Cuadro 1: Ilustración de la cadena insumo impacto y sus elementos

Insumo	Producto	Impacto sobre la empresa	Impacto sobre la población
- Personal	- Crédito en condiciones particulares (tasas, esquemas de pago y garantías)	- Más y mejores insumos	- Beneficios de empresarios:
- Dinero		- Maquinaria y equipo	- Ingresos
- Material	- Programa de formación empresarial	- Reeducación de locales	- Capacitación
- Bienes de capital		- Capacitación de trabajadores y empresarios	- Salud
- Organización	- Programas de desarrollo productivo	- Introducción de nuevos productos al mercado	- Vivienda
		- Financiamiento a clientes	- Beneficios a trabajadores:
		- Aumento de ahorro	- Ingresos
		- Cambio de empleo	- Capacitación
		- Mejorar en la cultura empresarial	- Salud
		- Mejor sistema contable	- Vivienda
		- Planes de producción y mercadeo	- Mejoramiento de la comunidad
		- Mejora eficiente del proceso productivo	
		- Indicadores de gestión	
		- Aumento de productividad, de capital, trabajo e insumos	
		- Mejora la capacidad de comercializar productos (ver cuadro 3)	

Un sistema de evaluación de impacto puede abarcar toda la cadena, pero también puede concentrarse en parte de ella. Existen diferentes niveles donde se puede hacer la evaluación de un programa y, dependiendo del nivel en que se haga, los resultados arrojados sirven para distintos propósitos. Por ejemplo, si un programa se concentra en la evaluación Insumo-Producto, los resultados del análisis servirán para calificar la implementación del programa y de esta manera apoyaría la toma de decisiones administrativas encaminadas a reforzar lo positivo y eliminar o minimizar lo negativo. Este tipo de evaluación (llamado por algunos monitoreo) utiliza indicadores tales como número de beneficiarios, recursos financieros, físicos y humanos requeridos, número de cursos dictados, créditos aprobados, tasas de deserción, etc.

En contraste, el sistema de evaluación de impacto que se diseñará, se concentra en el penúltimo peldaño de la cadena insumo-impacto, es decir, en el impacto del programa sobre las empresas beneficiarias. El sistema no busca medir la eficiencia insumo-producto, ni el costo beneficio de uno o varios programas. El esfuerzo de evaluación del impacto está dirigido a obtener medidas estadísticamente válidas del efecto de los programas de apoyo en las unidades económicas, es decir, en la propia empresa. Estos efectos se medirán en términos, por ejemplo, del mejoramiento en la cantidad y calidad de insumos y maquinaria, cambio en el empleo y la productividad, etc. El sistema también pretende identificar características de las empresas que pueden afectar el impacto de dichos programas en las variables mencionadas. El sistema incluirá algunos indicadores de desempeño respecto al último peldaño, es decir, el impacto sobre los propietarios y trabajadores, pero el mayor énfasis estará en medir el efecto de los programas en las empresas.

Los principales problemas en las evaluaciones y sistemas de información que están dirigidos a *evaluar el impacto* de los programas en el penúltimo peldaño de la cadena insumo-impacto se refieren a:

- Evaluación antes y después del proyecto versus con y sin proyecto. Las evaluaciones encontradas generalmente se refieren a comparar el desempeño de la empresa antes de recibir el apoyo del programa con su desempeño después de recibir los beneficios del programa. La diferencia entre los dos estados se le atribuye al proyecto. Esta comparación supone que el desempeño de las empresas se debe únicamente a los programas y que en caso de no haber sido beneficiarias del programa, hubiera sido el mismo que presentó antes de la existencia del programa. Sin embargo, la experiencia tanto en países en desarrollo como desarrollados, indica que el desempeño de las empresas depende de características de las empresas y empresarios y de otros eventos que hayan

sucedido durante el período de evaluación (cambios macroeconómicos y sectoriales). Incluso la evidencia indica que hay una relación positiva entre edad de la empresa y nivel de desarrollo y crecimiento de la misma, especialmente en los primeros años de vida de la empresa.

La comparación válida para hacer la evaluación es la situación **sin** proyecto con la situación **con** proyecto. Para esto se requiere saber cómo se hubiera comportado la empresa si no hubiera tenido el apoyo de los programas. Como una empresa no puede tener las dos experiencias (con proyecto y sin proyecto), lo que se hace en la práctica es tener un grupo experimental y uno de control. El grupo experimental es el beneficiario del programa y el grupo de control no participa en el programa. Si estos dos grupos son relativamente homogéneos en las variables que afectan su desempeño (por ejemplo edad de la empresa, tamaño, educación de los propietarios, género de los propietarios, actividad de la empresa etc.), el grupo de control simula el desempeño de las empresas beneficiarias en el caso hipotético en que no hubieran participado del programa. De esta manera cuando se realiza la comparación del desempeño del grupo experimental con el de control se estaría midiendo el efecto del programa sobre las empresas. Utilizar la comparación antes-después puede subestimar o sobrestimar el verdadero efecto de los programas.

- Se deja de lado el efecto que las características de las empresas y empresarios tienen sobre el desempeño de las empresas. La evidencia internacional indica que algunas características de los empresarios y sus empresas afectan el desempeño de las empresas. De esta manera hay necesidad de separar el efecto que dichas variables tienen sobre el desempeño de las empresas del efecto de los programas de apoyo, para lo cual se requiere de un análisis multivariado. Generalmente lo presentado son los resultados de cambio en empleo, producción o ventas, discriminados por género del propietario, sector de actividad y tamaño de empresa, pero no se analiza cuánto del cambio se debe realmente a la combinación de estas características. Como se expone en las secciones III y IV, los análisis del sistema de evaluación propuesto serán de carácter multivariado.
- Otra limitante de los métodos utilizados es el sesgo introducido por la exclusión sistemática de las empresas que abandonan los programas o que fracasan por alguna razón. Por lo tanto, limitar el análisis a las empresas que permanecen en los programas, equivale a restringirlo a las empresas más exitosas de los programas, lo cual claramente sobrestima los beneficios de los programas. El sistema propuesto dará especial énfasis al análisis de estos casos, puesto que se considera que contienen una valiosa información y además son parte también del efecto de los programas.
- Frecuentemente, también se sugiere hacer la evaluación de impacto con base en datos retrospectivos. Estos métodos indagan el efecto de los programas, estableciendo el estado de las empresas anterior al proyecto a través de preguntas sobre el pasado y comparando este perfil con el estado actual. Aun si este método se aplica teniendo en cuenta grupos de control, esto no corrige el proceso de selección de la muestra. Utilizar este tipo de comparación como base de la evaluación de impacto, conduce a sobrestimar o subestimar el efecto de los programas. Por ello, el sistema que se presenta en este documento, se basa en encuestas repetidas en el tiempo, de tal manera que los datos tengan una estructura de panel y se pueda controlar el sesgo mencionado.

## II. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN

El objetivo del sistema consiste en brindar información estadísticamente confiable del Plan Nacional para la Microempresa (PNM), creado por el Gobierno de Colombia, que permita medir el impacto incremental de los servicios de apoyo sobre su población objetivo. El diseño del sistema tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- El sistema debe presentar la información de manera que sirva de base para la orientación de las decisiones de política y el diseño de programas dirigidos a lograr el desarrollo del sector microempresarial colombiano.
- El sistema debe ser dinámico y flexible en el sentido que pueda introducir áreas especiales (módulos) de seguimiento, según resulte necesario de acuerdo a las condiciones del país.
- El sistema debe ser eficiente en el sentido que recolecte únicamente la información indispensable para realizar los análisis requeridos, con la mínima imposición en los empresarios.

Dentro de los objetivos del sistema hay tres conceptos claves que es necesario precisar: información estadísticamente confiable, medición del impacto incremental, población objetivo.

### 1. Información estadísticamente confiable

La información estadísticamente confiable exige que la información recolectada cumpla con los estándares técnicos que permitan controlar en la medida de lo posible, las dos fuentes de errores que se hallan presentes en todo sistema basado en información de una muestra: errores muestrales y errores no muestrales. Los errores muestrales se refieren a los errores derivados del diseño y extracción de la muestra, y los errores no muestrales, a todos los otros errores tales como diseño de los cuestionarios, sesgos en la manera de preguntar, errores de cómputo, etc.

Un sesgo que presenta un riesgo particular para el sistema de evaluación de impacto lo constituye el sesgo por selección, que ocurre cuando en forma sistemática se excluyen en forma no aleatoria un grupo de empresas de la muestra. Si el criterio de exclusión de la muestra está relacionado con lo que se pretende explicar, las conclusiones serán erradas y/o no serán extendibles al universo de empresas. Por ejemplo, si durante el estudio de evaluación de impacto las empresas que se retiran de los programas se excluyen de la muestra, las empresas de la muestra dejan de ser representativas de las sujetas al programa y representarían a las empresas exitosas. De esta manera, se sobrestimaría el efecto de los programas. Criterios para el control de este tipo de sesgos se introducirán en el diseño de la muestra.

Adicionalmente, los estimadores de los indicadores de impacto tienen un error originado en la misma distribución de la variable correspondiente. Determinado un adecuado muestreo, este error se puede medir y puede ser controlado a través del tamaño de la muestra. Todas las estimaciones y las comparaciones derivadas del sistema tendrán un nivel de confiabilidad asociado. Se buscará de todos modos que el tamaño de la muestra permita unos niveles de confiabilidad aceptables en los estimadores de los indicadores de impacto.

### 2. Medición del impacto incremental

La evaluación de impacto busca medir los efectos incrementales que los programas de apoyo a la microempresa producen en la población afectada. Un primer aspecto consiste en definir los efectos que el sistema medirá. Se medirán los efectos que están definidos en los objetivos de los programas. Para ello, en la sección IV de este capítulo se analizan los objetivos planteados por los diferentes programas del PNM, los cuales más adelante se traducirán en indicadores medibles. Esta consistencia interna del sistema permitirá asegurar que se midan los cambios de interés y, al mismo tiempo, mantener al mínimo la carga encuestal para el empresario.

Otro aspecto se refiere a la manera cómo se van a medir los efectos de los programas. Este aspecto tiene dos partes: una, el marco conceptual del sistema que refleja la manera cómo los diferentes componentes de los programas interactúan con factores internos y externos a la firma para producir un impacto determinado. La otra parte, es el diseño experimental, es decir, el diseño de las observaciones de las empresas para determinar en qué medida los programas tuvieron un impacto separable de los otros aspectos que afectan el desempeño de las empresas. La discusión del diseño experimental sobre el cual está construido el sistema se encuentra en la sección V. Por ahora es suficiente decir que se compararán los efectos producidos en un grupo de beneficiarios de los programas, seleccionados al azar, contra los efectos observados en un grupo de empresas también seleccionadas al azar y con características similares a los de la población beneficiaria, pero que no hayan participado en los programas.

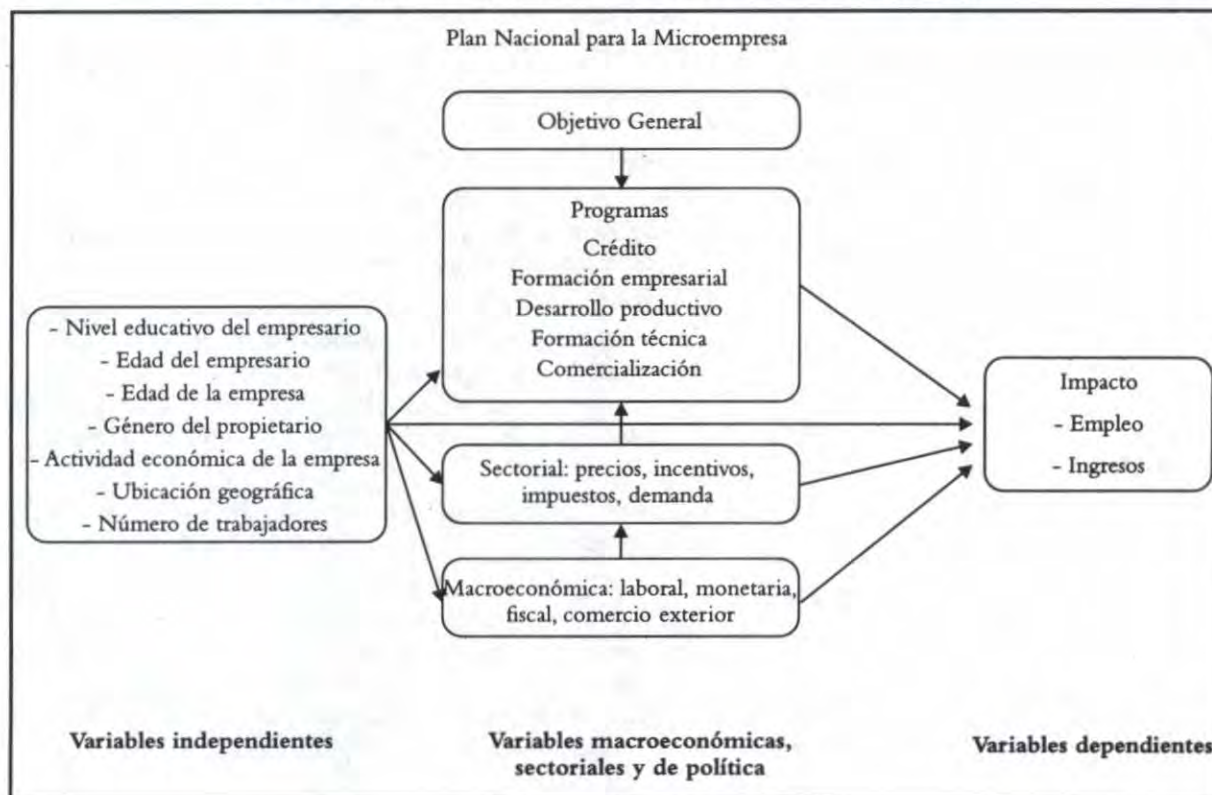
El cuadro 2 representa el marco conceptual del sistema de evaluación. Se observa que el impacto o desempeño de las empresas resulta de la interacción de varios elementos o variables. Por una parte, las variables independientes son variables exógenas a los programas, que en general no son afectadas por las acciones de éstos, pero que influyen en el efecto que pueden tener los programas y también actúan directamente sobre el desempeño de las empresas. Estas variables incluyen: nivel educativo del empresario, experiencia del empresario, edad del empresario y de la empresa, género del propietario, actividad económica a la que se dedica la empresa, ubicación geográfica y localización de la empresa, y tamaño de la empresa. Estudios empíricos en países de Latinoamérica y otros países del tercer mundo han mostrado la relación entre estos aspectos y el desempeño de las empresas.

Por otra parte, están las variables macroeconómicas y de política que afectan también el desempeño de las empresas. Estas variables de política son tanto internas al sector de las microempresas como externas. Estas últimas incluyen las políticas macroeconómicas y las sectoriales. Pocos estudios han analizado la

relación entre la situación macroeconómica y la del sector de la microempresa, pero resulta obvio que esta relación existe y puede ser importante. Las variables de política internas al sector estarían resumidas en los componentes del PNM. Lo que pretende el sistema es separar el impacto de estos últimos del impacto de los otros elementos que influyen en el desempeño de las microempresas.

### 3. Población objetivo

Cuadro 2: Marco conceptual del sistema de evaluación de impacto del PNM



La población objetivo es la población que pretende ser alcanzada por los programas de apoyo. El PNM establece que la población objetivo del programa son todas las empresas no agropecuarias de hasta 10 empleados y con menos de 50 millones de pesos de activos. Esta población empresarial comprende un grupo con características bien diferentes en términos de tamaño, experiencia, riesgo de cierre, etc. Es importante tener en cuenta que aun cuando la política no hace discriminación sobre el segmento del sector que se pretende atender, en la práctica, la mayoría de los programas tienen requisitos mínimos de participación y por esta razón terminan atendiendo sólo a un grupo de empresas relativamente homogéneas. Como resultado de este trabajo sería importante establecer cuáles son los segmentos del sector que son atendidos por los programas actuales y cuáles no lo están con el fin de determinar la cobertura del Plan. La información sobre el segmento del mercado que los diferentes programas atienden se puede encontrar en las reglamentaciones de los programas y en conversaciones con sus responsables y beneficiarios de los programas. El sistema, por lo tanto, debe tener una parte dedicada a posicionar la población atendida por los programas dentro de la población objetivo total.

### III. PROGRAMAS DE APOYO A LA MICROEMPRESA

Los programas propuestos por el PNM responden al diagnóstico que la política presenta sobre el sector microempresarial y, por lo tanto, pretenden resolver los principales problemas que enfrenta el sector.

El programa de *financiamiento* busca superar las restricciones crediticias de los microempresarios, garantizando una oferta de recursos suficientes en forma ágil y oportuna. Esto tiene un impacto directo sobre los

niveles de capitalización de las microempresas, debido a que afecta su capacidad de acumulación, que en general es baja. Ello se debe a que los empresarios deben recurrir a fuentes de crédito extrabancario y/o a los proveedores, que tienen la ventaja de la oportunidad, pero no de tasas de interés y montos. Además, los microempresarios venden a plazos largos, en razón de la alta competencia del mercado, lo que produce una baja rotación del capital que demora la reiniciación del ciclo productivo.

Acceder efectivamente al mercado financiero institucional puede permitir al empresario sustituir esas fuentes de crédito, costosas e insuficientes que afectan sus costos de producción y la capacidad de adquirir más y mejores insumos, comprar maquinaria y equipo, adquirir o readecuar su local, introducir nuevos productos y mercados, financiar a sus clientes, aumentar la nómina, acceder a mayor capacitación para los trabajadores y para los mismos empresarios, pagar deudas, aumentar ahorro y consumo familiar.

Esto afecta entonces la productividad y competitividad de las microempresas. Poder adquirir capital de trabajo en mayores volúmenes y/o de mejor calidad, permite un mayor poder de negociación, y por tanto, mayores posibilidades de lograr mejores precios, con un impacto positivo sobre los costos de producción.

La compra de maquinaria y equipo, sumado a un mayor nivel de calificación de los trabajadores y de los empresarios, eleva el nivel tecnológico e incrementa la productividad, permitiendo mejorar la calidad y/o el volumen de los productos. Ello facilita la consolidación o ampliación de los mercados.

La *formación empresarial* está dirigida a mejorar la planeación, programación, dirección y control de la producción, actividades que no realizan o realizan deficientemente los propietarios o directores de las microempresas. Su impacto directo, sobre la eficiencia de los procesos de producción, incide sobre la cultura empresarial del gerente, los manejos financieros de la empresa, los planes de producción, metas de mercado, asignación de actividades entre los diferentes trabajadores y asignación del tiempo del gerente entre las distintas actividades de la empresa.

Todo lo anterior se traduce en reducción de los costos de producción, elevación de la productividad, mejor nivel de calidad, cumplimiento de la entrega, lo que a su vez, tiene un efecto positivo en los mercados.

La *formación técnica*, junto con los Centros de Desarrollo Productivo, apuntan a solucionar los problemas de calificación de los trabajadores de la microempresa y a facilitar el acceso a mayores niveles tecnológicos, lo que se refleja en una elevación de la productividad del trabajo, así como del capital y otros insumos de producción. Así mismo, afecta el nivel de autoestima de los trabajadores. Por lo tanto, tiene un efecto sobre la productividad, los niveles de costo y de efectividad y la calidad de la producción.

La estrategia de *comercialización* está orientada a consolidar la actividad comercial y de mercado de las empresas a través de: capacitación a los empresarios en el área; servicios de información y mecanismos de enlace entre productores, proveedores de materias primas y compradores de bienes y servicios; creación de espacios de reflexión, análisis e intercambio sobre temas de interés; y promoción de servicios de comercialización entre los usuarios.

Esto debe reflejarse en la mejora de la capacidad de comercializar los productos, introducción y consolidación de nuevos productos y mercados, agilización y orientación de la actividad productiva hacia los mercados, identificación de las potencialidades y limitantes de los mercados de bienes e insumos y el fomento de contactos comerciales y concreción de negocios. Todo ello, a su vez, implica mayores posibilidades de crecimiento de la empresa.

Sin embargo, la entrada a nuevos mercados, o la expansión de los existentes, es posible en la medida que se logren mayores niveles de productividad y de competitividad, finalidad a la que apuntan las anteriores estrategias.

El efecto conjunto de todos los programas sobre el crecimiento de la microempresa, la elevación de la calidad de los productos, el aumento de la productividad y la reducción de costos, conducen a un mayor nivel de competitividad. Esto se traduce en una elevación de los ingresos, ya sea por mayores volúmenes de ventas y/o mayores niveles de rentabilidad.

Sin embargo, el efecto sobre los niveles de empleo depende de las características tecnológicas de cada rama de actividad económica: en general, las microempresas comerciales y de servicios no son compatibles con una expansión muy importante de la escala de personal, debido a que son marcadamente domésticas y funcionan sobre la base de trabajo familiar.

Cuadro 3: Programas, estrategias e impacto esperado del PNM de Colombia

PROGRAMAS	ESTRATEGIAS	OBJETIVOS	IMPACTO
CRÉDITO	Garantizar una oferta suficiente de recursos de crédito y servicios financieros en forma ágil y oportuna.	Capitalizar las microempresas y sustituir fuentes de recurso más costosas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a más y mejores insumos.</li> <li>- Acceso a maquinaria y equipo.</li> <li>- Acceso a readecuación del local.</li> <li>- Aumento de nómina.</li> <li>- Acceso a mayor capacitación de los trabajadores y empresarios.</li> <li>- Introducción de nuevos productos y mercados.</li> <li>- Posibilidad de financiar a los clientes.</li> <li>- Pago de deuda.</li> <li>- Aumento de ahorro.</li> <li>- Aumento de consumo familiar.</li> <li>- Cambio en el empleo y su estructura</li> </ul> <p>MAYOR COMPETITIVIDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento.</li> <li>- Calidad.</li> <li>- Costos efectividad.</li> <li>- Cumplimiento.</li> <li>- Productividad.</li> </ul>
FORMACIÓN EMPRESARIAL	Mejorar el acceso a los conocimientos sobre manejo de procesos gerenciales.	Mejorar procesos de planeación, dirección y control del proceso productivo y las actitudes de gestión de los directores de las empresas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar cultura empresarial.</li> <li>- Adopción de mejor sistema contable.</li> <li>- Adopción de planes en las diferentes áreas (administrativa, financiera, productiva y de mercado).</li> <li>- Mejora de la eficiencia de los procesos productivos.</li> <li>- Adopción de indicadores de evaluación de gestión.</li> </ul>
FORMACIÓN TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brindar capacitación técnica a los trabajadores.</li> <li>- Facilitar el acceso a servicios tecnológicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar la calificación técnica de los trabajadores y empresarios.</li> <li>- Mejorar el nivel tecnológico de las empresas.</li> <li>- Aumentar la utilización de mejor maquinaria tanto de los CDPs como de otras fuentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar la calidad técnica de los trabajadores.</li> <li>- Aumentar la productividad del trabajo.</li> <li>- Aumentar la productividad del capital y otros insumos productivos.</li> <li>- Mejoramiento de procesos productivos.</li> <li>- Aumentar la autoestima de los trabajadores.</li> <li>- Acceso a mejores insumos.</li> <li>- Acceso a mejor maquinaria y equipo.</li> <li>- Acceso o readecuación del local.</li> <li>- Mejoramiento de la calidad de los productos.</li> <li>- Introducción de nuevas líneas o nuevos mercados.</li> </ul>

PROGRAMAS	ESTRATEGIAS	OBJETIVOS	IMPACTO
CENTROS DE DESARROLLO PRODUCTIVO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brindar opciones de capacitación y actualización del recurso humano en aspectos tecnológicos.</li> <li>- Facilitar el acceso a maquinaria de mayor nivel tecnológico.</li> <li>- Facilitar el acceso a información técnica, comercial y financiera.</li> <li>- Apoyar los esfuerzos de las comercializadoras con tecnologías apropiadas para los mercados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar los procesos productivos empleados en la empresa.</li> <li>- Mejorar la calidad de los productos de la empresa.</li> <li>- Introducir y consolidar nuevos productos y mercados.</li> <li>- Contribuir a abrir o afianzar segmentos de mercado.</li> </ul>	
COMERCIALIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brindar capacitación y asesoría en comercialización a empresarios.</li> <li>- Brindar servicios de información.</li> <li>- Ofrecer mecanismos de enlace entre productores, proveedores de materias primas y compradores de bienes y servicios.</li> <li>- Crear espacios de reflexión análisis e intercambio sobre temas de interés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir a consolidar la gestión comercial y de mercadeo de las empresas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar la capacidad de comercializar los productos.</li> <li>- Introducir y consolidar nuevos productos y mercados.</li> <li>- Agilizar y orientar la actividad productiva hacia los mercados.</li> <li>- Identificar las potencialidades y limitantes de los mercados de bienes e insumos.</li> <li>- Propiciar contactos comerciales y concreción de negocios.</li> </ul>

#### IV. CRITERIOS PARA EL DISEÑO EXPERIMENTAL DEL SISTEMA

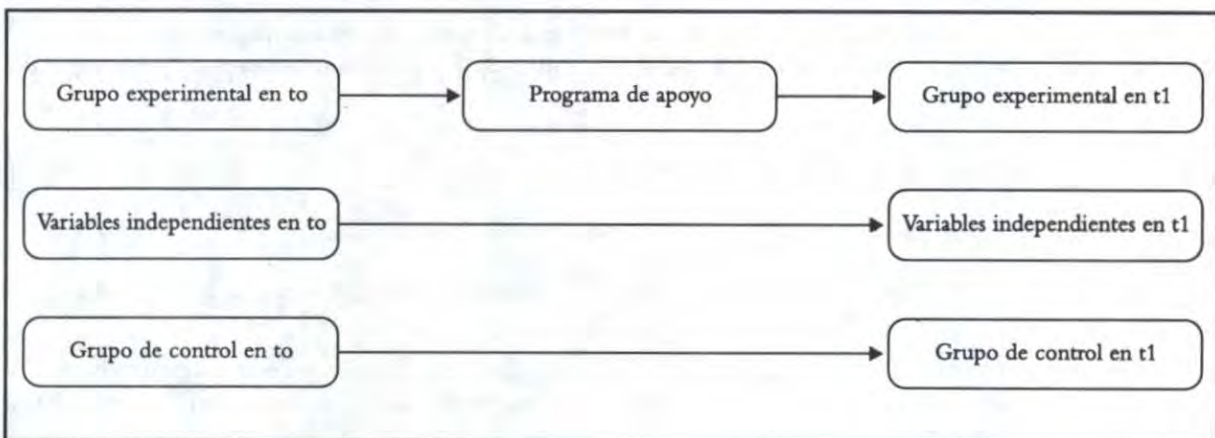
El diseño experimental recoge las observaciones que permitan determinar si un proyecto ha tenido un efecto. El diseño experimental incluye los aspectos relacionados sobre cuándo se deben tomar las observaciones en relación a la intervención de los programas, cómo se escogen los participantes de los diferentes grupos y cómo se van a realizar las comparaciones. Se compararán los efectos producidos en un grupo de beneficiarios de los programas de apoyo a la microempresa, seleccionados al azar, contra los efectos y el desempeño observados en un grupo de empresas que no hayan participado en los programas, también seleccionadas al azar.

Parte fundamental del diseño del experimento la constituye la manera como se escogen las empresas que pertenecerán a los grupos de beneficiarios y de no beneficiarios. La selección de los participantes en el grupo de beneficiarios y de no beneficiarios debe hacerse en forma aleatoria. El diseño técnicamente óptimo consiste, primero, en seleccionar en forma aleatoria las empresas que harían parte del sistema de evaluación y, luego, seleccionar entre los participantes quiénes harían parte del grupo experimental y de control.

Aunque esta metodología es la más apropiada para controlar los problemas que se pueden presentar en la validez interna de la evaluación de impacto<sup>2</sup>, esta metodología no ha sido ampliamente aplicada debido a razones prácticas. Una de ellas es que la mayoría de la veces la agencia que hace la evaluación no controla los sistemas de escogencia de los sujetos que participan en los programas, o no tiene los recursos necesarios para hacer el experimento. Otra razón es que la asignación aleatoria de los sujetos que se beneficiarán de los programas puede afectar la política de las entidades que manejan los programas. Una manera de subsanar esta situación es colocar condiciones mínimas compatibles con la política de las entidades que financian el experimento para que una empresa pueda formar parte del experimento. Lo importante es que las condiciones para pertenecer al grupo de control o al grupo experimental sean las mismas.

De no ser posible el diseño óptimo, se seleccionarán los participantes del grupo de control de la lista que posean las entidades como empresas sujetas del programa y definir un marco muestral adecuado para seleccionar las empresas que harían parte de este grupo. Es decir que en cada caso, dependiendo del programa, se determinará el marco muestral del cual se extraerá la muestra de empresas de control. Lo más importante es que el grupo beneficiario (experimental) tenga características similares a las del grupo no beneficiario, con el objeto de que las diferencias que se observen entre las empresas de los dos grupos se deban a los programas y no a las diferencias en las características de las empresas.

**Cuadro 4:** Diseño experimental del sistema de evaluación de impacto



<sup>2</sup> La validez interna intenta identificar en un experimento cuáles de las diferencias observadas entre el grupo experimental y el grupo de control se deben a los programas de apoyo y cuáles a otras razones. Una explicación de las principales aspectos que atentan contra la validez interna se encuentra en Allan Schmid, op. cit. pp. 47-48.

Por otra parte, debido al relativamente bajo número de observaciones y también a que se espera que el desempeño de las empresas varíe de acuerdo con ciertas características, se debe asegurar que haya suficientes observaciones en cada grupo de empresas. De esta manera, se realizará un muestreo aleatorio estratificado. Este muestreo se realiza en dos etapas. En la primera se establecen los criterios bajo los cuales se dividirá la población objetivo y se establece el peso relativo de cada estrato. En la segunda etapa se realiza el proceso aleatorio de escogencia de las empresas, el cual seguirá los criterios presentados. El sistema de evaluación preconiza que las variables claves para estratificar la muestra sean: número de trabajadores, actividad económica a que se dedica la empresa y género del propietario.

Se requieren por lo menos dos observaciones de las empresas de los grupos experimentales y de control: una antes de que las empresas reciban el programa y una después. Las empresas pertenecientes al grupo experimental se seleccionarán al azar, en cada estrato, de entre las empresas que se beneficiarán de los programas en el futuro, pero que aún no han participado en el programa. Como la recolección de información se hace al mismo tiempo pero no todas las empresas se benefician al mismo tiempo de los programas, una variable fundamental que se considerará es el tiempo que la empresa lleva participando en el programa.

Las experiencias anteriores sugieren que el grupo de control debe ser de mayor tamaño que el grupo experimental, debido a que hay una mayor probabilidad de rechazo de las entrevistas entre los miembros del grupo de control. En caso de que razones prácticas impidan realizar el diseño experimental óptimo en términos técnicos, se pueden utilizar métodos alternativos que no sesguen los principios básicos del experimento.

Adicional a los grupos de estudio mencionados, se propone la inclusión de un tercer grupo conformado por las empresas que han participado en alguno de los programas de apoyo, pero que por una u otra razón se han retirado de ellos. Este grupo permite identificar puntos críticos en los cuales los servicios ofrecidos dentro de los programas de apoyo no coinciden con las necesidades de las empresas.

Para evitar sesgos por selección se deberán establecer criterios claros para el reemplazo de empresas que rehúsan a cooperar o que cierran o desaparecen por alguna razón. De todas maneras se deberá indagar, hasta donde se pueda, la razón de cierre de las empresas. Para manejar la desaparición de empresas, desde la selección inicial de la muestra, se deberán escoger un número de empresas equivalente al 20 por ciento adicional al necesario y las restantes quedarían en la lista de espera por si es necesario efectuar algún reemplazo. De todas maneras estos reemplazos deben hacerse en forma aleatoria.

Para poder medir en forma homogénea las empresas que desaparecen, es necesario definir los factores que determinan que una empresa no pueda ser considerada como la misma empresa, sino como si hubiera cerrado una empresa y abierto otra. Para el sistema, el cambio de actividad o el cambio de hogar del propietario se considerará que es una empresa diferente.

Finalmente, las empresas que abandonen un programa durante el estudio deberán ser parte de la muestra como participantes del tercer grupo con el fin de no desperdiciar esta información que es parte del impacto del programa.

## V. INDICADORES DE IMPACTO

### 1. Criterios para el diseño de indicadores

- Los indicadores deben responder a la medición de alguno de los objetivos buscados por el programa de apoyo y el PNM.
- Los indicadores deben responder a las posibilidades de información teniendo en cuenta las características que se conocen de los microempresarios (no llevan cuentas separadas del hogar, no llevan contabilidad, etc.).
- Los indicadores deben basarse lo mínimo posible en la memoria de los empresarios y deben evitar la necesidad de que el empresario agregue flujos sobre períodos superiores a una semana. Si en un momento determinado se requiriera medir flujos en forma más precisa es necesario tener en cuenta que se requieren varias visitas.
- Los indicadores deben poder ser calculados para empresas de manufactura, comercio y servicios.

## 2. Indicadores propuestos por programa

A continuación se presentan los indicadores propuestos para evaluar el impacto de los diferentes programas de apoyo a la microempresa, de acuerdo con la documentación oficial del PNM y a los impactos esperados ya presentados en el cuadro 3.

---

CRÉDITO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios usuarios de crédito durante el tiempo de funcionamiento del negocio.</li> <li>- Porcentaje de usuarios durante el tiempo de funcionamiento del negocio, según fuente de crédito (familiares y amigos, ONG, bancos y financieras, prestamistas, proveedores otros).</li> <li>- Porcentaje de usuarios de crédito según fuente principal de financiamiento.</li> <li>- Porcentaje de usuarios de crédito según razón principal de preferencia por la fuente principal.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según número de créditos solicitados y recibidos en los últimos 12 meses.</li> <li>- Porcentaje de usuarios de crédito en los últimos 12 meses según fuente de financiamiento.</li> <li>- Porcentaje de usuarios de crédito según fuente más importante en los últimos 12 meses.</li> <li>- Porcentaje de usuarios de crédito según forma de conocimiento de la fuente más importante.</li> <li>- Porcentaje de usuarios de crédito según mes en el que recibieron el crédito más importante en los últimos 12 meses.</li> <li>- Porcentaje de usuarios de crédito según uso principal o destino del crédito más importante en los últimos 12 meses.</li> <li>- Porcentaje de usuarios de crédito según monto del crédito más importante en los últimos 12 meses.</li> <li>- Porcentaje de empresarios que tiene algún plan para su negocio en los próximos 12 meses.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según tipo de plan para los próximos 12 meses.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según costo estimado de dicho plan.</li> <li>- Porcentaje de empresarios que buscaría un préstamo para llevar a cabo dicho plan según monto.</li> <li>- Porcentaje de empresarios que no tiene ningún plan para su negocio en los próximos 12 meses y que piensa buscar un préstamo según monto del crédito, uso o destino de los recursos, y fuente a la que le pediría según razón principal de preferencia por esa fuente.</li> <li>- Porcentaje de empresarios que no pediría un préstamo en los próximos 12 meses según razón principal.</li> </ul>
---------	--

---

---

ACCESO A MAYOR  
VOLUMEN DE  
INSUMOS

- Porcentaje de empresarios según proveedor principal de materias primas y/o mercancías (productores de materias primas, vendedores mayoristas, vendedores detallistas, los clientes traen la materia prima, no tiene que comprar, produce o recoge sus materias primas, otros).
- Porcentaje de empresarios según frecuencia de compra de las materias primas y/o mercancías (diario, semanal, mensual, otros) y valor de la última compra.
- Porcentaje de empresarios según valor de la compra de materias primas y/o mercancías en la última semana, el último mes, el último trimestre, otros).
- Porcentaje de empresarios según principal modalidad de pago de las materias primas y/o mercancías (de contado, crédito proveedores, crédito de otros, en consignación, otros).

---

ACCESO A MEJORES  
INSUMOS

- Porcentaje de empresarios según mercado principal en que adquiere las materias primas y/o mercancías (nacional de primera, nacional de segunda, importado de primera, importado de segunda, otros).
- Porcentaje de empresarios según razón principal para no comprarle a otros proveedores (crédito, tamaño de la demanda, transporte, volumen, condiciones de pago, calidad, cercanía, no le interesa, otros).

---

ACCESO  
A MAQUINARIA  
Y EQUIPO

- Porcentaje de empresarios que no utiliza maquinaria en su negocio según razón principal (falta de dinero, falta de espacio, no la considera necesaria, no tiene la calificación técnica necesaria para operarla, otros).
  - Porcentaje de empresarios que utiliza maquinaria y/o equipos según tipo de maquinaria (manual, mecánica) y tipo de energía que utiliza (leña, carbón, gas, electricidad, otros).
  - Porcentaje de empresarios que adquirió maquinarias o equipos en los últimos 12 meses.
  - Porcentaje de empresarios que utiliza maquinaria y/o equipos según tipo de propiedad (comprada, alquilada, regalada, prestada, otros).
  - Porcentaje de empresarios que utiliza maquinaria y/o equipos con garantía y acceso a centros de mantenimiento.
  - Porcentaje de empresarios que utiliza maquinaria y/o equipos que presta o alquila a terceros.
  - Porcentaje de empresarios que se asocia con otros para adquirir la maquinaria y/o equipos.
  - Porcentaje de empresarios con maquinaria prestada o alquilada según quién se la presta o alquila y monto del alquiler.
  - Porcentaje de empresarios con maquinaria comprada según costo de reemplazarla hoy y año de compra.
  - Porcentaje de empresarios con maquinaria comprada según forma de pago (de contado, a crédito, otros).
  - Porcentaje de empresarios con maquinaria comprada a crédito según fuente de financiamiento (familiares y amigos, bancos, prestamistas, ONG, recursos propios, otros).
-

ACCESO  
A MAQUINARIA  
Y EQUIPO

- Porcentaje de empresarios que compraron maquinaria a crédito según cubrimiento de las obligaciones (ya la pagaron, la terminan de pagar este mes, continuará pagándola).
- Porcentaje de empresarios que vendió alguna de su maquinaria - equipo en los últimos 12 meses según valor de la venta.
- Porcentaje de empresarios según utilización de maquinaria que requiere de trabajadores con habilidades específicas para su manejo.
- Porcentaje de empresarios según consumo de energía.
- Porcentaje de empresarios que considera que la maquinaria que utiliza no se adapta a sus necesidades según razón principal (no se ajusta al proceso productivo, consume mucha energía, ocupa demasiado espacio, se daña con frecuencia, es insuficiente en número, otros).

TAMAÑO O  
READECUACIÓN  
DEL LOCAL

- Porcentaje de empresarios que tienen o tenían un local cuando inició el negocio.
- Porcentaje de empresarios que no tenían local cuando inició el negocio según razón (es/era móvil, trabajaba en la calle-casa, le prestaban un sitio para trabajar, otros).
- Porcentaje de empresarios según ubicación del local (zona residencial o comercial).
- Porcentaje de empresarios según forma de adquisición del local (comprado, alquilado, regalado, otros).
- Porcentaje de empresarios que tiene un local según su propiedad (propio, alquilado, prestado, el negocio es móvil, otros).
- Porcentaje de empresarios con local separado de la vivienda.
- Porcentaje de empresarios con local propio según fuente de dinero para comprarlo (recursos propios, crédito, otros).
- Porcentaje de empresarios que tienen local por alquiler y lo paga separadamente de la vivienda.
- Porcentaje de empresarios que tienen local por alquiler según monto que pagan.
- Porcentaje de empresarios según problema principal del local (falta de espacio, problemas de acceso, no tiene servicios, no es visible para la clientela, no tiene zona de parqueo, mala distribución del local, otros).
- Porcentaje de empresarios que ha ampliado o readecuado el local en los últimos 12 meses según costo.

AUMENTO  
DE NÓMINA

- Porcentaje de empresarios según número de trabajadores por categorías (propietario, trabajadores pagados, no pagados y aprendices).
- Porcentaje de empresarios según número de trabajadores permanentes (mujeres, niños, familiares y trabajadores de tiempo parcial).
- Porcentaje de empresarios según número de trabajadores temporales.
- Porcentaje de empresarios según número de empleados permanentes por tipo de remuneración (sueldo fijo, por comisión, a destajo, otros).

AUMENTO DE NÓMINA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios según monto de dinero recibido por el empleado mejor pagado.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según monto que paga en sueldos a los empleados permanentes.</li> </ul>
INTRODUCCIÓN DE NUEVOS PRODUCTOS Y MERCADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios que introdujo nuevos productos o incursionó en nuevos mercados en el último año.</li> </ul>
POSIBILIDAD DE FINANCIAR A CLIENTES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios según forma principal de pago de los clientes (todo a la entrega, le dan un avance y el resto a la entrega, todo a crédito, todo por adelantado, parte a la entrega y parte a crédito, en consignación, otros).</li> <li>- Porcentaje de empresarios que le cobra más a los clientes si le pagan a plazos que si le pagan de contado.</li> </ul>
PAGO DE DEUDAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios que está pagando alguna deuda actualmente.</li> <li>- Porcentaje de empresarios que tiene algún retardo o está en mora en sus pagos.</li> </ul>
AUMENTO DE AHORRO Y AUMENTO DE CONSUMO FAMILIAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios cuyos hogares tienen ingresos complementarios regulares a los del negocio del propietario según su naturaleza (remesas o regalos de familia o amigos en el exterior, en el país, ingresos de otros negocios ubicados en este u otro lugar, sueldos miembros del hogar, ingresos de agricultura, otros).</li> <li>- Porcentaje de empresarios según fuente de ingreso regular más importante para el hogar.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según monto de los ingresos mensuales del hogar por fuente (beneficios del negocio, otros ingresos).</li> <li>- Porcentaje de empresarios que tiene ahorros.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según tipo de entidad en la que deposita sus ahorros.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según monto promedio de ahorro mensual.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según monto promedio de ahorro del mes anterior.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según razón principal por la que está ahorrando (para un gasto personal-familiar futuro, asegurar la vejez, dejar herencias a dependientes, precaución ante imprevistos, mejorar o invertir en el negocio, resolver un problema de salud, comprar un vehículo, comprar una casa, educación de los hijos, otros).</li> <li>- Porcentaje de empresarios según característica más importante que debe tener una institución de ahorro (buena ubicación, que pague altos intereses, que ofrezca facilidades para depositar y retirar, que den buen trato, que sea confiable-segura, otros).</li> </ul>

---

**FORMACIÓN  
EMPRESARIAL**

- Porcentaje de empresarios según máximo nivel de educación (sin educación formal, educación primaria, terminó educación primaria, educación secundaria, terminó educación secundaria, educación universitaria, terminó educación universitaria, vocacional, otros).
- Porcentaje de empresarios según años de experiencia en la actividad antes de iniciar el negocio.
- Porcentaje de empresarios según fuente de aprendizaje del oficio (familiares y amigos, empresa micro pequeña mediana o grande, entidad pública, sólo, no tuvo que aprender, curso).
- Porcentaje de empresarios que aprendieron el oficio tomando un curso según entidad que lo entrenó (ONG, SENA, escuela pública, universidad, otros), tipo de entrenamiento recibido (técnico, vocacional, comercial, administrativo, financiero) y duración del entrenamiento (horas, semanas, meses, otros).
- Porcentaje de empresarios que tomaron algún curso de capacitación en los últimos 12 meses según entidad que lo entrenó (ONG, SENA, escuela pública, universidad, otros), tipo de entrenamiento recibido (técnico, vocacional, comercial, administrativo, financiero) y duración del entrenamiento (horas, semanas, meses, otros).
- Porcentaje de empresarios según forma principal de conocimiento del curso (prensa, amigos, visita, otros).
- Porcentaje de empresarios que ha aplicado alguno de los conocimientos adquiridos en los cursos.
- Porcentaje de empresarios que ha recibido capacitación y tomaría otros cursos según área (técnica o vocacional, comercial, administrativo-financiera, otras).
- Porcentaje de empresarios que no han recibido capacitación y tomaría cursos según área (técnica o vocacional, comercial, administrativo-financiera, otras).
- Porcentaje de empresarios que no ha tomado cursos de capacitación según razón principal (costo, tiempo, distancia, no le interesa, no sabe que existen, otros).

---

**MEJORA DE  
LA CULTURA  
EMPRESARIAL**

- Porcentaje de empresarios que estaría dispuestos a incurrir en algún costo para mejorar la calificación de sus empleados.
  - Porcentaje de empresarios que no está dispuesto a mejorar la calificación de sus empleados según razón principal (costo, tiempo, distancia, no le interesa, no sabe de cursos de capacitación, otros).
  - Porcentaje de empresarios según horas de dedicación diaria por tipo de actividad (productiva, técnica, administrativa -financiera y contable-, de mercadeo, otras).
  - Porcentaje de empresarios que tiene claramente diferenciadas las funciones productivas de las administrativas dentro de su negocio.
-

<p>ADOPCIÓN DE MEJOR SISTEMA CONTABLE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios que lleva cuentas separadas de las del hogar.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según tipo de actividad que lleva (registros escritos del negocio sobre: ventas, compra de materiales, cuentas por cobrar, salarios o pagos a los trabajadores).</li> <li>- Porcentaje de empresarios con cuenta de ahorros, cuenta corriente, certificados a plazo fijo.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según principal obstáculo para llevar un mejor sistema contable (no lo necesita, falta de tiempo, falta de personal, no sabe cómo, falta de equipo, otros).</li> </ul>
<p>ADOPCIÓN DE PLANES DE PRODUCCIÓN Y DE MERCADO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios que generalmente le asigna a cada uno de sus empleados las mismas actividades dentro de las distintas áreas del negocio.</li> <li>- Porcentaje de empresarios que utiliza algún tipo de programación sobre qué, cuánto y cómo producir y vender.</li> <li>- Porcentaje de empresarios que tiene esa programación y la lleva por escrito.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según frecuencia con que realiza dicha programación (diariamente, semanalmente, mensualmente, trimestralmente, semestralmente, anualmente).</li> <li>- Porcentaje de empresarios según persona que realiza y que revisa dicha programación (propietario, empleado, firma de asesoría o persona externa, otros).</li> <li>- Porcentaje de empresarios que compara el desempeño de su negocio con las metas de programación.</li> </ul>
<p>EFICIENCIA EN LOS PROCESOS PRODUCTIVOS AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO, DEL CAPITAL Y OTROS INSUMOS MEJORAMIENTO DE PROCESOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios según productividad del trabajo: IDEAL producto/trabajo. REAL ventas/número de trabajo de horas equivalente.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según competitividad costo laboral: IDEAL valor agregado/costo laboral (V.A=ventas-consumo intermedio (materias primas, materiales y empaques consumidos y otros costos indirectos de fabricación). REAL: valor agregado/valor nómina promedio.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según productividad total respecto a los insumos totales: Ventas/consumo intermedio.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según eficiencia: <math>Ventas / (\text{consumo intermedio} + \text{salarios})</math> <math>\text{Salarios} = \text{valor nómina} = \text{número horas trabajo} * \text{promedio salarios por hora}</math>.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según productividad total de los factores: <math>\text{Incremento en ventas} / (\text{incremento en consumo intermedio} + \text{incremento en la nómina} + \text{incremento en el capital})</math>.</li> </ul>

<p>EFICIENCIA EN LOS PROCESOS PRODUCTIVOS</p> <p>AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO, DEL CAPITAL Y OTROS INSUMOS</p> <p>MEJORAMIENTO DE PROCESOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios según participación de la mano de obra en el valor agregado: IDEAL: (Costo laboral/valor agregado). REAL: (Valor nómina/valor agregado)*100</li> <li>- Porcentaje de empresarios según participación del valor agregado en la producción total: IDEAL: (Valor agregado/producción)*100 REAL: (Valor agregado/ventas)*100= Participación del valor agregado en la producción total</li> <li>- Porcentaje de empresarios según tipo de actividad que realiza diariamente el propietario en el lugar del negocio o en otro lugar (trabaja en otro negocio de su propiedad, trabaja en otro negocio, estudia, labores domésticas, otro trabajo permanente, trabaja en el campo, otras).</li> <li>- Porcentaje de empresarios meses al año y días a la semana en que opera el negocio normalmente.</li> <li>- Porcentaje de empresarios que tiene horario establecido para el funcionamiento del negocio.</li> <li>- Porcentaje de empresarios que no tiene horario establecido para el funcionamiento del negocio según tiempo que trabaja (cuando tiene tiempo, cuando llega el cliente, otros).</li> <li>- Porcentaje de empresarios que no tiene horario establecido para el funcionamiento del negocio según número máximo y mínimo de horas que trabaja al día normalmente</li> </ul>
<p>ADOPCIÓN DE INDICADORES DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios según tipo de información que utiliza para observar el comportamiento de los costos, ventas y en general cómo va su negocio (indicadores financieros, flujos de caja, indicadores de producción, indicadores de mercado, otros).</li> </ul>
<p>MEJORAMIENTO EN LA CALIDAD TÉCNICA DE LOS TRABAJADORES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios según número de empleados permanentes por nivel máximo de educación (sin educación formal, primaria, secundaria académica, secundaria técnica, universitaria).</li> <li>- Porcentaje de empresarios según nivel de capacitación (técnica - vocacional, comercial, administrativa- financiera, otra).</li> <li>- Porcentaje de empresarios según número de empleados permanentes que recibieron capacitación en los últimos 6 meses, por tipo de capacitación recibida, duración del entrenamiento y lugar (ONG, SENA, escuela pública, universidad, otros).             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de empresarios que consideran que la habilidad de sus empleados es adecuada para la actividad que desarrollan.</li> <li>• Porcentaje de empresarios según forma principal de consecución de los empleados (prensa, amigos y familiares, agencias de empleo, otros).</li> </ul> </li> </ul>

---

MEJORAMIENTO  
DE LA CALIDAD  
DE LOS PRODUCTOS

- Porcentaje de empresarios que tiene una clientela más o menos fija.
- Porcentaje de empresarios según la forma principal en que se enteran los clientes nuevos del negocio (clientes que pasan y entran, avisos-vallas-radio-TV-periódico-volantes, directorio telefónico, a través de amigos-familiares, recomendación de clientes viejos, sale a buscarlos, otros negocios se los mandan, no sabe).
- Porcentaje de empresarios que recibe reclamos de los clientes según frecuencia (frecuentemente, algunas veces, rara vez, nunca).

---

MEJORAR  
LA CAPACIDAD DE  
COMERCIALIZAR  
LOS PRODUCTOS

- Porcentaje de empresarios según pertenencia a algún tipo de organización (empresarial, sindical, asociación o cooperativa, otros).
- Porcentaje de empresarios según tipo de servicios que ofrece a los clientes (garantías, mantenimiento y devoluciones, servicio a domicilio o de transporte, servicios post-venta, otros).
- Porcentaje de empresarios que conoce cómo está frente a otros negocios como el suyo, en términos de precio y calidad.
- Porcentaje de empresarios según el medio principal que utiliza para conocer cómo está frente a otros negocios como el suyo (amigos-familiares, medios masivos de comunicación, revistas especializadas, conferencias, estudios, gremio, observación directa, no utiliza información, otros).
- Porcentaje de empresarios que no sabe cómo está frente a otros negocios como el suyo según razón principal (no necesita, no le interesa, no sabe cómo hacerlo, falta de tiempo, falta de personal, otros).

---

INTRODUCCIÓN Y  
CONSOLIDACIÓN DE  
NUEVOS PRODUCTOS  
Y MERCADOS

- Porcentaje de empresarios según tipo de producto que vende (productos y /o servicios de consumo intermedio, productos y/o servicios de consumo final).
  - Porcentaje de empresarios según principales clientes (individuos, empresas, entidades públicas, otros).
  - Porcentaje de empresarios según volumen de venta (al detal, al por mayor, igual proporción).
  - Porcentaje de empresarios que vende por encargo.
  - Porcentaje de empresarios que tiene inventarios de la producción.
  - Porcentaje de empresarios según localización del mercado (barrio, local, regional, nacional, internacional).
  - Porcentaje de empresarios que están interesados en vender en otros mercados.
  - Porcentaje de empresarios según principal dificultad para entrar a nuevos mercados (falta de información, deficiencias en el transporte, deficiencias de empaque, insuficiente volumen de producción, irregularidad en la producción, mala calidad, otros).
-

<p>IDENTIFICAR POTENCIALIDADES Y LIMITANTES DE LOS MERCADOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios que piensa que la demanda por sus productos o servicios en el próximo año va a ser mayor, menor o igual.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según tipo de información principal que utiliza para saber la demanda por sus productos (sentido común, amigos, un estudio, información masiva, publicaciones especializadas, otros).</li> <li>- Porcentaje de empresarios que cree que el próximo año el número de negocios como el suyo va a crecer, a disminuir o va a permanecer igual).</li> <li>- Porcentaje de empresarios que desean acceder a otro tipo de información (revistas, publicaciones especializadas, foros y seminarios, otros).</li> </ul>
<p>PROPICIAR CONTACTOS COMERCIALES Y CONCRECIÓN DE NEGOCIOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios según tipo de evento al que ha asistido en los últimos 12 meses (ferias, misiones, muestras, eventos comerciales, otros).</li> <li>- Porcentaje de empresarios que ha incrementado sus ventas en los últimos 12 meses.</li> <li>- Porcentaje de empresarios según valor de las ventas en: el último día que trabajó en horario normal, el día que vendió menos y el día que vendió más en la última semana que trabajó en horario normal, el mes anterior, los últimos 6 meses.</li> </ul>
<p>PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTAN</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresarios según mayor dificultad que enfrenta actualmente el negocio (baja rentabilidad, falta o problemas de mercado, problemas con el local, falta de crédito, falta de fondos, dificultades de cobro a clientes, problemas con los trabajadores, problemas de maquinarias y equipos, problemas legales, problemas con los servicios públicos, problemas de abastecimiento de materias primas y mercancías, falta de tiempo, problemas personales, no tiene ningún problema, problemas administrativos, no podía trabajar fuera del hogar, otros).</li> </ul>
<p>ESTRUCTURA DE EMPLEO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de empresas según:</li> <li>- participación del empleo remunerado en el total de empleo;</li> <li>- participación del empleo no remunerado en el total del empleo;</li> <li>- participación del empleo infantil en el total de empleo;</li> <li>- participación del empleo femenino en el total de empleo;</li> <li>- participación del empleo parcial en el total de empleo;</li> <li>- proporción de empleo temporal respecto del empleo permanente;</li> <li>- proporción del empleo calificado respecto del no calificado.</li> </ul>

## VI. CUESTIONARIOS PARA LA ESTIMACIÓN DE INDICADORES

Como se mencionó antes, se requieren por lo menos dos observaciones de las empresas pertenecientes a los grupos experimentales y de control: una, antes de que las empresas reciban los servicios del programa, y una después. Para ello, se diseñaron dos cuestionarios: uno de base y otro de seguimiento. El cuestionario de base es aquel que será aplicado sólo durante la primera visita (primer semestre 1996). Con él se pretende

recoger la información tanto de la situación inicial del negocio como de la situación al momento de hacerse la entrevista. El cuestionario de seguimiento es aquel que será aplicado en las visitas posteriores y busca recoger sólo la información al momento de la entrevista y lo que ha ocurrido durante el período entre la entrevista base y la de seguimiento. Así, preguntas como la fecha de iniciación del negocio, trabajadores iniciales, experiencia previa del propietario, fuente de dinero para iniciar el negocio, y aspectos como proveedores de materias primas, clientes, adquisición de maquinaria, ubicación del local, actividades contables y financieras que llevaba el propietario al inicio del negocio, sólo se recogen en el cuestionario de base. En el cuestionario de seguimiento se incluyen las mismas preguntas del cuestionario de base relacionadas con el momento «actual», es decir al momento de la entrevista. Ello permite realizar, en el tiempo, mediciones y comparaciones de los cambios ocurridos durante el período que transcurre entre cada entrevista.

El cuestionario de base intenta obtener la información necesaria para estimar los indicadores propuestos y también recoger información sobre aquellas variables que caracterizan a las empresas. Estas variables aún cuando afectan el desempeño de las empresas, son independientes de los programas de apoyo del PNM, y por lo tanto, exógenas a la política microempresarial. Dichas variables se refieren a aspectos tales como la actividad económica que desarrollan las empresas, tiempo de funcionamiento, número de trabajadores y ubicación geográfica, así como a características del propietario (edad, género, educación y experiencia laboral previa, motivación para iniciar el negocio, etc.).

En la primera parte del cuestionario, se recoge información básica de la empresa, en términos de la actividad económica que desarrolla, ubicación geográfica y también sobre algunas características del negocio cuando se inició, tales como la estructura del empleo, la fuente de compra de las materias primas, el tipo de maquinaria utilizada y las características del local.

En la segunda parte, en el momento de la encuesta, el cuestionario recoge información sobre algunas características que presenta el negocio, tales como máximo nivel educativo y calificación de los empleados, horario de operación del negocio, organización empresarial y mayor dificultad que enfrenta el negocio.

En la tercera parte, se indaga sobre las características del propietario, tales como género, edad, nivel de educación y experiencia previa, nivel de capacitación formal, dedicación horaria en las diferentes actividades de la empresa y actividades que realiza el propietario en un lugar diferente al del negocio.

La cuarta parte del cuestionario recoge información sobre el local donde funciona el negocio y los salarios que paga el propietario. La información sobre el local se refiere básicamente a la propiedad y la forma cómo lo adquirió el propietario, así como a las principales limitaciones del local que interfieren en la operación del negocio. Por su parte, la información sobre salarios, está dirigida a establecer el valor de la nómina del negocio.

La quinta parte del cuestionario recoge información sobre el tipo de materias primas y/o mercancías que se utilizan en el negocio, los mercados en que son adquiridas y su calidad, de acuerdo con la percepción del empresario. Así mismo, en esta parte del cuestionario se captura información relacionada con las características de la maquinaria que utiliza el negocio.

La sexta parte recoge información referente a la utilización o no de información contable y financiera dentro del negocio, así como de instrumentos de planeación y división del trabajo al interior de la empresa.

En su séptima parte, el cuestionario se concentra en el aspecto del crédito, en términos del acceso del empresario a fuentes de financiamiento y preferencia por alguna de esas fuentes, entre otras. Así mismo, se indaga sobre si el empresario tiene algún tipo de plan de expansión para la empresa en el futuro, lo cual se relaciona con la demanda de crédito para financiar dicho plan.

La octava parte recoge información referente a las ventas del negocio, según tipo de producto, valor y volumen de ventas, tipo de mercado y de clientela, modalidades de pago de los clientes y facilidades que ofrece el empresario en la venta de sus productos. Así mismo, indaga sobre el conocimiento del empresario en cuanto al comportamiento de la demanda y, en general, del mercado donde se desenvuelve. También captura información sobre la asistencia del empresario a eventos relacionados con su negocio.

Por último, la novena parte se refiere a los ingresos del hogar del propietario y a sus ahorros, en términos de la importancia de los ingresos del negocio para su hogar, monto de ingreso mensual según las diversas fuentes; monto de ahorro y razón principal por la que el empresario ahorra.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arboleda, José U: *El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, PNDM: Diez años de evolución y compromiso*, Departamento Nacional de Planeación, Santa Fe de Bogotá, 1994.
- Arboleda, José U. y Chávez, Jairo L.: *Formación empresarial en la microempresa. marco referencial y pedagógico de la formación empresarial*, Plan Nacional para la Microempresa, Departamento Nacional de Planeación, Santa Fe de Bogotá, 1995.
- Cabal, Miguel: *Entry, Exit and Growth of Micro and Small Enterprises in The Dominican Republic 1983-1993*, Michigan State University, Department of Agricultural Economics, 1995.
- Caro, Blanca L.: *Universo microempresarial. Censo Económico 1990*, Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Unidad de Desarrollo Social, Departamento Nacional de Planeación, Santa Fe de Bogotá, 1994.
- Caro, Blanca L.: *Evolución del sector informal en Colombia*, Plan Nacional para la Microempresa, Corporación para el Desarrollo de la Microempresa, Ministerio de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, Santa Fe de Bogotá, 1995.
- Cely, Patricia: *Microempresas y pequeñas empresas de mujeres en la República Dominicana: Resultados de una Encuesta Nacional*, FONDO MICRO y AID, Santo Domingo, 1993.
- Chaves, Jairo L.: *Presencia e importancia nacional y regional de la microempresa*, Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Departamento Nacional de Planeación y Corporación para el Desarrollo de la Microempresa, Ministerio de Desarrollo Económico, Santa Fe de Bogotá, 1995.
- Corporación para el Desarrollo de la Microempresa: *Red nacional de servicios tecnológicos. Servicio de Formación Empresarial. Reglamento para la adjudicación y uso de los recursos*, Santa Fe de Bogotá, 1995.
- Corporación para el Desarrollo de la Microempresa.: *Red nacional de servicios tecnológicos. Servicio Centros de Desarrollo Productivo. Reglamento para la adjudicación y uso de los recursos*, Santa Fe de Bogotá, 1995.
- Corporación para el Desarrollo de la Microempresa: *Red nacional de servicios tecnológicos. Servicio de Comercialización. Reglamento para la adjudicación y uso de los recursos*, Santa Fe de Bogotá, 1995.
- DNP: *Evaluación del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa*, Documento DNP-2.249-UDS, Santa Fe de Bogotá, 1986.
- DNP: *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa*, Documento CONPES 2366 DNP-UDS, Santa Fe de Bogotá, 1988.
- DNP y Ministerio de Desarrollo: *Plan Nacional para la Microempresa 1984-1994*, Documento CONPES 2732 DNP UDE-UDS, Ministerio de Desarrollo-IFI, Santa Fe de Bogotá, 1994.
- Instituto SER de Investigación: *Evaluación interna y externa de los Programas de Apoyo a la Microempresa*, Documento de Discusión (Mimeo), Santa Fe de Bogotá, 1985.
- Presidencia de la República, DNP: *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994-1998*, Santa Fe de Bogotá, 1994.
- Ramírez, Clara: *Políticas de empleo, sector informal y microempresas*, Política de Empleo y Modernización Económica, Proyecto COL./90/007, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. República de Colombia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, OIT, Santa Fe de Bogotá, 1991.
- Ramírez, Juan C: *El SENA y la atención a la pequeña y microempresa*, Santa Fe de Bogotá, 1994.
- Ruiz, Hernando y Fandiño, Santiago: *El comercio informal: Un tratamiento nacional para un problema nacional*, Vecepresidencia de Investigaciones, FENALCO, Cámara de Comercio de Bogotá, Santa Fe de Bogotá, 1984.

Schmid, Allan: *Benefit-Cost Analysis: A Political Economy Approach*, Boulder Colorado, Westview Press, 1989.

Vargas, Jorge E.: *La microempresa en Colombia. Concepto, estado actual y perspectivas. Alternativa Microempresarial*, Víctor Manuel Quintero (Compilador), Facultad de Economía, Universidad de San Buenaventura, Cali y SEDECOM, 1989.

## METODOLOGÍA E INDICADORES SOBRE LAS CONDICIONES SOCIOLABORALES EN EL SECTOR INFORMAL URBANO

*Blanca Lilia Caro A.*

### INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta una propuesta conceptual y metodológica para la medición, análisis y seguimiento de las condiciones sociolaborales de la población informal en Santa Fe de Bogotá. El conocimiento de estas últimas permitirá evaluar los efectos de las políticas económicas y sociales del Gobierno en los diferentes estratos que conforman la economía informal.

El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es responsable de trazar políticas de atención al mejoramiento de las condiciones del trabajo vigentes y, por su intermedio, mejorar la calidad de vida de los hogares de los trabajadores, en particular, de aquellos en situación más desfavorable, es decir, los trabajadores informales.

En el marco del proyecto de la OIT para el desarrollo y mejoramiento de las condiciones laborales y productivas y del nivel de vida de la población informal en Santa Fe de Bogotá, y con el fin de orientar y hacer seguimiento a las políticas para dicho sector, el MTSS considera necesario estudiar y caracterizar las condiciones sociolaborales de la población informal en esta ciudad.

Este capítulo presenta los resultados de la primera de las dos fases en que ha dividido dicho estudio, y cuyo objeto es proponer un conjunto de indicadores que permitan:

- Identificar y caracterizar las condiciones sociolaborales de la población informal en Santa Fe de Bogotá, teniendo en cuenta las formas y estructura de los ingresos, los patrones de consumo y las funciones productivas de la célula familiar.
- Estudiar las relaciones laborales de los diferentes sectores productivos incluyendo variables referentes a los niveles de productividad e ingreso, jornada de trabajo, nivel educativo, las funciones de determinados grupos de la fuerza laboral (mujeres, niños, etc.).

Uno de los propósitos del estudio consiste en determinar si con la información disponible es posible realizar el análisis propuesto o si es necesario realizar una encuesta específica para tal fin. Luego de revisar cinco encuestas socioeconómicas realizadas en Santa Fe de Bogotá, se sugiere como conclusión utilizar la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) para la caracterización socioeconómica y laboral de la población informal. La Encuesta Nacional de Hogares (ENH), en cambio, parece la más idónea para el análisis de las condiciones sociolaborales del empleo informal en razón de los objetivos de estas encuestas, la pertinencia de su contenido en función del análisis que se propone y la regularidad de su aplicación o posibilidades de tener nuevas aplicaciones en Bogotá que permitan seguimiento de indicadores.

El capítulo se divide en tres secciones. En la primera se propone una definición conceptual y un modelo metodológico general para el análisis sociolaboral de la población informal. En la segunda, se

presentan las conclusiones de la revisión de la metodología, la muestra y el contenido de cinco encuestas socioeconómicas aplicadas en Santa Fe de Bogotá, las razones para considerar unas y descartar otras. Por último, en la tercera sección se desarrolla la propuesta metodológica a través de un conjunto de indicadores de medición de las condiciones sociolaborales del empleo y de la población informal en Santa Fe de Bogotá.<sup>1</sup>

## I. DEFINICIÓN Y ENFÓQUE METODOLÓGICO

Antes de especificar los indicadores a utilizar en el análisis sociolaboral de la población informal en Santa Fe de Bogotá, es necesario definir los conceptos centrales del estudio –lo informal y lo sociolaboral– y esbozar la propuesta metodológica general. Lo anterior con el fin de orientar la revisión de encuestas socioeconómicas realizadas en Santa Fe de Bogotá y establecer cuál de ellas permite desarrollar de mejor manera esa propuesta metodológica.

### 1. Definiciones

#### a. Lo informal

Se ha definido al sector informal como el conjunto de unidades económicas dedicadas a la producción mercantil de bienes o servicios, que no cumplen con las reglamentaciones legales (fiscales, laborales, administrativas, comerciales, etc.), que trabajan en pequeña escala con una organización administrativa y del trabajo rudimentarias y en las que no existe una clara separación entre el capital y el trabajo como factores de producción. Dichas unidades no llevan contabilidad completa y, usualmente, no existen como personas jurídicas, por lo que el propietario debe celebrar contratos o contraer obligaciones a título personal.

Para su medición, el DANE define operativamente el empleo informal urbano como aquel compuesto por:

- Los patronos, empleados y obreros de empresas hasta de 10 trabajadores.
- Los cuenta propia o trabajadores independientes, no dedicados a actividades profesionales o técnicas.
- El servicio doméstico.
- Los ayudantes familiares sin remuneración.

Con esta definición se viene midiendo en Colombia, desde 1984, el tamaño y características del sector informal urbano en las 10 principales áreas metropolitanas del país. En la encuesta del sector informal urbano en Santa Fe de Bogotá, se utilizó una definición operativa algo distinta, como se verá en la siguiente sección.

#### b. Lo sociolaboral

A falta de una definición sobre qué es lo sociolaboral, se intenta una aproximación conceptual que permita establecer con claridad qué incluye y qué no incluye su medición.

Para los propósitos de este estudio, el concepto de *trabajo* se refiere a la actividad individual (física o mental) del ser humano, para la transformación de la realidad (material o virtual). El concepto de *empleo* involucra tanto las condiciones materiales como sociales del proceso de producción. Así, hablamos de las *condiciones de trabajo*, para hacer referencia a las condiciones materiales y técnicas en que se realiza (instrumentos, proceso, especialización) y de las *condiciones del empleo*, para hacer referencia al conjunto formado por las condiciones materiales del trabajo y otras condiciones de bienestar derivadas de las relaciones sociales específicas de producción que se establecen con ocasión del ejercicio del trabajo.

Se puede concluir, entonces, que el análisis sociolaboral se relaciona directamente con las condiciones de bienestar del trabajador. Sin embargo, los análisis de calidad del empleo hacen también referencia a las condiciones de bienestar del trabajador. ¿Qué los diferencia entonces? A nuestro juicio, un análisis de la calidad del empleo incluye, pero va más allá, del análisis estrictamente sociolaboral. Si bien es cierto que las condiciones sociolaborales definen en gran medida la calidad del empleo, esta última tiene que ver también con otras condiciones de bienestar del trabajador que dependen de la organización misma y que se mani-

<sup>1</sup> Agradezco a Luis Ricardo Gómez por su permanente colaboración en la discusión general de la propuesta.

fiestan en el clima y estructura organizacional, en políticas de capacitación, de estímulos, de participación en toma de decisiones, de promoción, de bienestar físico, etc.

En ese orden de ideas, para efectos del presente estudio, lo sociolaboral se define como *aquellas condiciones del empleo que inciden de manera más directa en la calidad de vida del trabajador y de su hogar*.

En este sentido, para el análisis se parte de seis condiciones básicas del empleo sobre las cuales parece haber un acuerdo - más implícito que explícito- que constituyen indicadores de la calidad del mismo y, a su vez, indicadores «proxi» del nivel de vida de la población. Ellas son: la remuneración del trabajo, la seguridad social, las prestaciones sociales, la seguridad y salud ocupacional, la jornada y la estabilidad laboral.

Definir lo sociolaboral, conceptual y operativamente, de esta manera, representa una ventaja de orden práctico. Son variables que pueden ser intervenidas o afectadas directamente por el MTSS para buscar un impacto en la calidad de vida de los hogares de los trabajadores.

## 2. Enfoque metodológico

Para el estudio sociolaboral del sector informal se proponen dos niveles de análisis. El primero apunta a una caracterización socioeconómica y laboral *de los hogares* vinculados al sector informal. El segundo, a una caracterización sociolaboral y productiva *del empleo informal*, por sectores económicos.

### a. Análisis de los hogares

En este nivel, la unidad de análisis es el hogar y el objetivo es establecer la relación entre las condiciones laborales y el nivel de vida de la población. Para tal fin, se propone partir de una clasificación de los hogares en informales y no informales, según si, el 50 por ciento o más de sus ingresos provienen de actividades económicas informales o no.

Una vez clasificados en informales y no informales, se divide cada uno de estos grupos en cuatro subgrupos de acuerdo con su nivel de vida, utilizando para alcanzarlo la metodología de la medición de pobreza propuesta por Rubén Kaztman (Método Integrado de Medición de Pobreza -MIP-). De esta manera, se obtendrá un cuadro del siguiente tipo:

Niveles de pobreza	Hogares informales	Hogares no informales	Total
No Pobres			
Pobres por NBI			
Pobres por LP			
Pobres por NBI y LP			
<b>Total</b>			

Esto permite comparar las características sociodemográficas, sociolaborales, ocupacionales y productivas de los ocho grupos de hogares conformados, teniendo en cuenta el nivel de ingresos, la estructura de gastos y la satisfacción de ciertas necesidades básicas. Los indicadores que se considerarán en este análisis comparativo, se presentan en la sección III.

El análisis de las características socioeconómicas puede, según M. Muñoz<sup>2</sup>, ayudar a comprender las diferencias y similitudes entre los grupos de pobreza definidos por R. Kaztman, estudiando la movilidad en el tiempo de los hogares entre los diferentes grupos, y el cambio que se presenta en variables sociodemográficas, económicas y sociales.

### Métodos de medición de la pobreza<sup>3</sup>

Es importante describir previamente en qué consiste el método integrado de pobreza (MIP), el cual se basa en una combinación de los dos métodos más usados para la medición de la pobreza en Colombia: el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el de línea de pobreza (LP).

<sup>2</sup> Muñoz, Manuel: *Los indicadores de necesidades básicas insatisfechas*, Boletín especial mensual de estadísticas, DANE, No 507, junio de 1995.

<sup>3</sup> Tomado de Muñoz, Manuel, op. cit.

### *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*

Esta metodología intenta captar los hogares que carecen de servicios básicos o cuyos lugares de alojamiento no cumplen con especificaciones mínimas de habitacionalidad o que, por ciertas características, sus residentes tienen importantes desventajas en el mercado laboral. La componen cinco indicadores: hogares que habitan en viviendas inadecuadas, hogares que habitan en viviendas sin servicios básicos, hogares con hacinamiento crítico, hogares con inasistencia escolar, hogares con alta dependencia económica. Los hogares con al menos una de las anteriores características es considerado pobre, al igual que todos sus miembros; si tiene más de una NBI, es considerado en situación de miseria. El método de LP capta los hogares que tienen un ingreso por debajo del que se considera como el mínimo requerido para adquirir un conjunto de bienes y servicios necesarios para el sustento de sus miembros.

El método de NBI ha sido objeto de críticas. Se dice que es arbitrario, subjetivo, que excluye grupos que tienen otro tipo de carencias en otro tipo de bienes y que utiliza indicadores muy elementales, pues no considera otras variables que reflejan el bienestar de la población, etc. Al respecto vale la pena señalar lo encontrado por investigadores al respecto.

Las pruebas realizadas a los indicadores de NBI muestran que estos son expresión de un conjunto más amplio de necesidades. Las relaciones encontradas entre hogares pobres y otras variables de calidad de vida confirman que los NBI captan una gran proporción de hogares con carencias no medidas directamente por NBI, por ejemplo servicios de aseo, de teléfono o de transporte.

Cuando se han comparado los resultados de la pobreza medida por NBI y otros métodos se ha encontrado lo siguiente:

- Respecto de la medición de pobreza por el método LP, se advierte que existe una mayor proporción de hogares con ingresos menores a la LP, que con NBI. Esto debido a que LP incluye a muchos hogares que, teniendo unas condiciones de vivienda adecuada, se encuentran con problemas de desempleo o subempleo, por lo cual no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades en bienes o servicios, como alimentación, vestuario, etc. Vale la pena destacar que la mayoría de los hogares que se clasifican pobres por NBI también lo son por LP (las pruebas muestran una probabilidad del 80 por ciento de que cuando un hogar se clasifica como pobre por NBI, también lo sea por LP).
- Utilizando el método de análisis factorial por componentes principales para establecer porcentajes municipales de NBI, los dos métodos condujeron a un ordenamiento similar de los municipios según su nivel de pobreza (NBI) o de calidad de vida (índice).

### *Línea de Pobreza (LP)*

Este método mide la magnitud de la pobreza a partir del ingreso mínimo por debajo del cual se considera que un individuo es pobre. El procedimiento es: a) estimar la canasta normativa de alimentos, cuyo valor se conoce como línea de indigencia (LI); b) estimar la LP con base en la canasta normativa de alimentos y en la estructura de gasto de los hogares. La canasta normativa de alimentos se elaboró considerando los requerimientos mínimos de calorías, proteínas y otros nutrientes para una persona de edad y sexo promedio. Estas canastas poseen las siguientes características:

- Satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos.
- Respetar, en lo posible, los hábitos alimenticios de la población objetivo.
- Tener en cuenta, en lo posible, la disponibilidad de alimentos.
- Tener un mínimo costo.

Encontrada la línea de indigencia (LI), para encontrar la LP, se le aplica a la primera el coeficiente de Engel de los estratos más pobres.

### *Método Integrado de Medición de Pobreza (MIP)*

De acuerdo con M. Muñoz, se dice que la pobreza medida a través de las NBI es estructural, mientras que la medida por LP, es coyuntural. Lo anterior debido a que, por ejemplo, los hogares con vivienda inadecuada (indicador utilizado en las NBI) no pueden resolver este problema en el corto plazo, así en

algunos momentos incrementa sus ingresos. Otro indicador como el de servicios básicos inadecuados, es un problema que depende más de la inversión del Estado, que de los ingresos mismos de los hogares.

De otra parte, la pobreza captada por el método de LP es más coyuntural por cuanto el nivel de ingresos de los hogares tiene una relación directa con la situación general de la economía en un momento determinado. Así, en situaciones de crisis económica, puede llevar a la pérdida del empleo o a la quiebra de pequeños negocios, reduciendo los ingresos del hogar.

Kaztman<sup>4</sup> propuso una clasificación que intenta profundizar en la distinción de las diferentes clases de pobreza, dividiendo los hogares en cuatro grupos:

- Hogares *no pobres* ni por NBI ni por LP.
- Hogares *pobres por NBI* -pero no pobres por LP- o en *pobreza inercial*. Este grupo ha salido de la pobreza pero aún no ha satisfecho ciertas necesidades básicas, influyendo en ello aspectos culturales.
- Hogares *pobres por LP* -pero no pobres por NBI- o en *pobreza reciente*. Este grupo si bien cuenta con vivienda o servicios adecuados y tiene otras necesidades básicas resueltas, se encuentra en situación de pobreza por pérdida de empleo del jefe del hogar u otras circunstancias coyunturales difíciles.
- Hogares *pobres por NBI y LP* o *pobreza crónica*.

#### b. Análisis del empleo

Con el análisis del empleo se busca caracterizar las condiciones sociolaborales y productivas específicas del empleo por actividad económica y grupos específicos de población.

## II. ENCUESTAS EN SANTA FE DE BOGOTÁ

Uno de los propósitos del presente estudio es determinar si, con la información existente para Santa Fe de Bogotá, es posible realizar el análisis propuesto o, si por el contrario, es necesario diseñar y aplicar una encuesta sobre el tema. Con este fin se revisaron la metodología, la muestra y el contenido de las cinco encuestas -aplicadas en Santa Fe de Bogotá- consideradas como las más pertinentes para el caso. Las encuestas revisadas fueron:

- Encuesta Nacional de Hogares (ENH),
- Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN),
- Encuesta de Pobreza y Calidad de Vida,
- Encuesta de Educación y Mercados Laborales,
- Encuesta Mixta de Hogares y Establecimientos (SIU) en Santa Fe de Bogotá.

Con el fin de hacer más ágil la lectura se presentan, en esta parte del informe, las conclusiones generales de la revisión en relación con su pertinencia para los niveles de análisis propuestos para este estudio.

#### Criterios para la revisión

Tres criterios orientaron la revisión general de las encuestas, para seleccionarlas o descartarlas en una segunda revisión más detallada:

- Tamaño y representatividad de la muestra en Bogotá.
- Posibilidades de análisis que brinda su contenido y.
- Regularidad de su aplicación o posibilidades de tener nuevas aplicaciones en Bogotá que permitan seguimiento de indicadores.

Con base en estos criterios, luego de la primera revisión general, se concluyó que la Encuesta de Hogares -con módulo de informalidad- y la Encuesta de Calidad de Vida brindan mayores posibilidades en

<sup>4</sup> Kaztman, Rubén: *La heterogeneidad de la pobreza*, 1989, citado por Muñoz, op.cit.

función de los requerimientos del análisis que se propone. Las razones para descartar unas y seleccionar otras se exponen a continuación.

### 1. *La encuesta CASEN*

La Encuesta CASEN, realizada a nivel nacional en 1993, presenta las siguientes desventajas:

- Tiene una estructura de contenido similar, aunque bastante simplificada, a la de la Encuesta de Pobreza y Calidad de Vida.
- Incluyó, en el caso de Bogotá, una muestra relativamente pequeña de hogares (442 hogares encuestados, de los cuales se obtuvo una muestra final de 399 hogares con encuestas completas) debido a que representó el total de la ciudad (tomada en este caso como región).
- Su aplicación respondió a una necesidad coyuntural de orientar la política de focalización del gasto social.
- No es una encuesta institucional. Su diseño y aplicación fue contratada por el DNP y el análisis de la información fue realizado por la Misión Social de apoyo a la descentralización en educación y salud, del DNP.

### 2. *La encuesta sobre educación y mercados laborales*

La Encuesta sobre Educación y Mercados Laborales realizada en Santa Fe de Bogotá en 1993 a una submuestra de 3.000 hogares de la Encuesta de Hogares de junio de 1992. Se incluyeron los hogares definidos como informales según si algún miembro del hogar trabajaba en el sector informal o no, y se aplicó a cada uno de los miembros del hogar que había sido clasificado como informal en la Encuesta de Hogares buscando de esta manera hacer seguimiento sobre su situación.

Específicamente se buscó profundizar la historia laboral y educativa de los informales, incluyendo pruebas de conocimientos generales y de habilidades de estos trabajadores. Esta encuesta presenta las siguientes desventajas para el estudio objeto de interés:

- Igual que la anterior, respondió a un interés particular y coyuntural de una universidad (Universidad de Toronto) por profundizar en temas muy específicos respecto de los trabajadores informales: historia laboral y educativa (educación formal y no formal) movilidad social (información de los padres), fuerza de trabajo y algunas características de los negocios informales por cuenta propia y de empresarios.
- Por lo tanto, no tiene carácter institucional ni posibilidades de aplicación regular.

Esta encuesta podría utilizarse, sin embargo, para comparar algunos de sus resultados con aquellos de la Encuesta del sector informal en Bogotá, Mixta de Hogares y Establecimientos.

### 3. *La encuesta sobre el sector informal*

La Encuesta sobre el sector informal, Mixta de Hogares y Establecimientos, en Santa Fe de Bogotá, también presenta desventajas en cuanto a posibilidades de nuevas encuestas de esta naturaleza. Adicionalmente, presenta otras limitaciones para ambos niveles de análisis:

- La encuesta base para la selección de los negocios que se investigará en una segunda fase, la encuesta de hogares (EH) de diciembre de 1994, no incluye el módulo regular que sobre informalidad aplica esta encuesta (se había aplicado en junio de ese mismo año). Por tanto, preguntas como la relativa a seguridad social (que se incluyen en ese módulo) no están en la EH de diciembre.
- Esa misma EH, carece de información sobre condiciones de la vivienda y gastos del hogar, lo que no permite establecer indicadores de NBI y de LP.

De otra parte, la información que se puede obtener de la encuesta a establecimientos respecto de las condiciones sociolaborales del empleo informal (por sectores económicos) y de las funciones productivas que cumplen determinados grupos de la fuerza laboral (mujeres, menores, etc.), puede obtenerse también de la EH que incluye el módulo de informalidad.

Esta encuesta tiene como objetivo primordial realizar un análisis económico de la actividad productiva informal: cálculo de la productividad de los factores productivos por sectores económicos. Sin embargo, permite realizar otros tipos de análisis. En efecto, la encuesta contiene información valiosa sobre subcontratación, condiciones del sitio de trabajo, organización gremial, capacitación y asesoría, etc.

#### 4. La encuesta de hogares

La Encuesta de Hogares del DANE, como encuesta de empleo, constituye la fuente natural y primaria de información para medir los cambios en el nivel de empleo y desempleo y en las características sociodemográficas de la fuerza de trabajo. La regularidad, la estandarización y la institucionalidad de esta encuesta son garantía para el seguimiento de indicadores de empleo. Además, la aplicación regular (cada dos años) del módulo sobre informalidad, permite el seguimiento de las características y comportamiento del empleo informal.

Como marco general y de seguimiento, sería conveniente continuar y profundizar el análisis realizado por H. López para el DNP y el FONADE<sup>5</sup> sobre las características del comportamiento del empleo informal y de las condiciones sociolaborales del mismo, en función de los requerimientos de información del estudio que se pretende realizar. A partir de la EH, se puede establecer:

- La tendencia del empleo formal e informal en Santa Fe de Bogotá, clasificándolo por categorías ocupacionales y por sectores económicos.
- El comportamiento de las condiciones sociolaborales (remuneración, seguridad social, prestaciones sociales, jornada de trabajo y movilidad o estabilidad laboral) del empleo formal e informal en Santa Fe de Bogotá por sectores económicos (manufactura, construcción, comercio y servicios) y dentro de éstos, por categorías ocupacionales, grupos de edad y sexo.

Sin embargo, para establecer el nivel y calidad de vida de los hogares, la EH no constituye la fuente de información más adecuada, pues presenta las siguientes desventajas para un análisis de este tipo:

- Aunque desde hace algunos años, se incluye un módulo para medir pobreza con la metodología de NBI y LP, su aplicación en el mes de septiembre no coincide con la del módulo de informalidad que se aplica en el mes de junio, de una parte, y de otra, deja por fuera muchas variables que reflejan la calidad de vida del hogar.
- Contiene información sobre la estructura de los ingresos, pero no sobre patrones de consumo.

Vale la pena señalar que al módulo sobre sector informal que aplica cada dos años el DANE en la ENH del mes de junio, se le deben hacer algunas mejoras en la medición de la seguridad social, los ingresos y las prestaciones sociales. Las preguntas específicas sobre prestaciones sociales que recibe el trabajador se incluyeron en un módulo especial sobre Calidad del Empleo en la EH de junio de 1994 (ver Anexo).

#### 5. La encuesta de calidad de vida (ECV)

La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) es una de las encuestas más importantes que se han diseñado y aplicado en los últimos años en el país. Su información, que no ha sido suficientemente analizada, ofrece enormes posibilidades para el análisis de las condiciones en que las unidades familiares se incorporan o articulan al proceso productivo y el resultado de esa vinculación sobre su nivel de vida.

La ECV, además de presentar ventajas gracias a la riqueza de información que contiene, es una encuesta que se piensa aplicar con alguna regularidad (en principio se pensó cada dos años) y permite relacionar toda la información sobre condiciones del empleo (formal e informal) con las características y nivel de vida de los hogares.

##### a. Antecedentes de la ECV

La ECV tiene como objetivo cuantificar y caracterizar la pobreza, el nivel y calidad de vida de los hogares. Permite cuantificar la pobreza por NBI y LP.

<sup>5</sup> López, Hugo: *El empleo informal urbano en Colombia. Un balance de los cambios acaecidos entre los ochenta y los noventa*, CIDE, Medellín, 1996.

La primera encuesta de pobreza y calidad de vida se realizó, como primera aproximación a este tipo de medición, en Santa Fe de Bogotá en 1991. En esta ocasión, se aplicaron dos formularios: uno básico, a una muestra de 6.060 hogares y, otro ampliado, a una muestra de 3030 hogares, para un total de 9.090 hogares investigados. En 1993, se realizó la segunda ECV a nivel nacional, en la cual, para el caso de Santa Fe de Bogotá, la muestra fue de 5.039 hogares. En esta segunda encuesta, se simplificaron los formularios de 1991 y se aplicó un solo formulario.

En la primera encuesta, la muestra fue representativa por alcaldías menores, pues se buscaba proporcionar información para la planeación, ejecución y evaluación de programas sociales en la ciudad. En la segunda encuesta, nacional, la muestra en Santa Fe de Bogotá fue representativa por estratos socioeconómicos.

Actualmente se está diseñando la ECV que se aplicará, a nivel nacional, en 1997.

*b. Información que contiene la ECV*

Para ilustrar las posibilidades de análisis que brinda esta encuesta, se describe a continuación la estructura general de los formularios utilizados en la EPCV en Santa Fe de Bogotá en 1991.

- Formulario Básico

II. *Datos de la vivienda:* características físicas de construcción, servicios públicos y espacios con que cuenta, infraestructura de servicios sociales en el barrio o cerca de la vivienda, número de hogares que la habitan.

III. *Datos del hogar:* hacinamiento, disponibilidad y uso de servicios sanitarios, fuente y ubicación del suministro de agua, propiedad y valor de la vivienda, lugar donde residían los miembros inmediatamente antes de la actual.

IV. *Datos de las personas del hogar:*

A. Características generales: parentesco con jefe, sexo, edad.

B. Para menores de 5 años: incidencia de enfermedad en los últimos dos meses, morbilidad, uso de servicios de salud, persona con quien permanece la mayor parte del tiempo entre semana.

C. Para niños entre 5 y 11 años: trabajo infantil, con quién trabaja y valor de pago si lo tiene.

D. Para personas de 5 años y más: alfabetismo y educación formal.

E. Para personas de 12 años y más: actividad

Para ocupados: actividad de la empresa, ocupación, posición ocupacional, remuneración de asalariados, subsidios y prestaciones sociales, remuneración de independientes (ganancia del negocio u oficio), trabajo secundario remunerado, otros ingresos.

F. Para mujeres entre 15 y 49 años: fecundidad.

- Formulario Ampliado

II. *Datos de la estructura de la vivienda:* tipo y tiempo de construcción de la estructura, existencia de locales comerciales en ella.

III. *Datos de la vivienda:* características físicas de la construcción, servicios públicos y espacios con que cuenta, infraestructura de servicios sociales en el barrio o cerca de la vivienda, problemas sanitarios, ambientales, sociales y de infraestructura urbana en el barrio, número de hogares que la habitan.

IV. *Datos del hogar:* hacinamiento, disponibilidad y uso de servicios sanitarios y lugar donde preparar alimentos, fuente y ubicación del suministro de agua, propiedad, valor y autoconstrucción o no de la vivienda, tiempo de habitar en ella, lugar donde residían inmediatamente antes del actual.

Negocio del hogar ubicado en la vivienda: propiedad del negocio, actividad, tiempo, personas del hogar que trabajan en él, ganancia neta mensual promedio, funciona local exclusivo para el negocio.

V. *Gastos del hogar*: patrones de consumo.

VI. *Patrimonio del hogar*: valor comercial y deudas sobre posesión de casas y/o apartamentos, muebles y enseres, vehículos, otros bienes.

VII. *Datos de las personas del hogar*:

A. Características generales: parentesco con el jefe, sexo, edad, seguridad social (afiliado o beneficiario) y salud (práctica en caso de enfermedad, incidencia de enfermedad en los últimos dos meses, morbilidad, incapacidad, uso de servicios de salud, calidad y valor de la atención).

B. Para menores de 5 años: vacunación, recibe suplemento nutricional, valoración de estado nutricional, frecuencia de consumo de cierto tipo de alimentos.

C. Para niños de 5 a 11 años: trabajo infantil, con quién trabaja, oficio, lugar, valor remuneración si la tiene.

D. Para personas de 5 años o más: alfabetismo y educación formal.

E. Para personas de 12 años y más: actividad.

- Para ocupados: jornada, actividad de la empresa, ocupación, posición ocupacional, tiempo en ese trabajo.

- Para obreros y empleados: tamaño de la empresa donde trabajan, tipo de contrato, características de la empresa (existe sindicato, oficina de personal, el dueño hace las mismas labores que empleados, problemas, condiciones físicas), remuneración (dinero y especie) y prestaciones sociales.

- Para cuenta propias e independientes: tipo de actividad, problemas, clientes, ganancia neta.

- Para todos los ocupados: sitio donde realiza el trabajo, transporte y tiempo para ir al trabajo; días que descansa, edad al primer trabajo, movilidad ocupacional en los últimos cinco años, posición ocupacional en el anterior empleo, tiene trabajo secundario.

- Para todas las personas de 12 años y más: ingresos no laborales, tiempo de dedicación a actividades no laborales.

VIII. *Condiciones de vida del hogar*: hechos violentos de que el hogar ha sido objeto, problemas de alcoholismo o droga, método de corrección a menores, lugar donde juegan menores, compran revistas, periódicos, etc.

IX. *Percepción de necesidad de ciertos elementos o servicios para el bienestar de todo hogar en la ciudad*.

X. *Historia del jefe del hogar*: historia de residencia, juventud y de la situación actual de su hogar en comparación con el de sus padres, etc.

XI. *Acceso y necesidad del hogar sobre elementos básicos*

XII. *Percepción social del jefe de hogar*: percepción sobre el nivel de vida de su hogar.

El formulario utilizado en la ECV en 1993, guardó una estructura similar, aunque simplificada:

II) Datos de la vivienda; III) Datos del hogar; IV) Gastos del hogar (eliminó la información sobre patrimonio); V) Datos de las personas del hogar (eliminó las preguntas a los empleados y obreros sobre las características de la empresa donde trabajan, aunque conservó aquella relativa al tamaño de la misma); VI)

Condiciones de vida del hogar;VII) Historia de vida del jefe del hogar. Se eliminaron las preguntas relativas a la tenencia o percepción de necesidad de elementos o servicios para el hogar.

c. *Análisis del empleo informal a partir de la ECV*

Como se desprende de la información revisada, la ECV permite analizar las condiciones y características del empleo informal, y en particular, la realizada en 1991 permite caracterizar la empresa. No obstante, es necesario señalar una limitación que presenta en términos de una caracterización del sector informal por sectores económicos.

La pregunta sobre el número de personas que trabajan en la empresa presenta, en las alternativas de respuesta, rangos de tamaño que no permiten diferenciar sectores económicos en relación con esta variable. En efecto, las alternativas de respuesta son:

- Menos de 10 trabajadores.
- Entre 10 y 100.
- Entre 101 y 500.
- Más de 500.

Esto hace imposible seleccionar empresas o negocios informales hasta de 10 trabajadores en manufactura y construcción y hasta 5 trabajadores, en el resto de sectores económicos. No se puede desaprovechar la riqueza de información de esta encuesta por la forma de medición de esta variable, clave en los estudios de informalidad. Sería conveniente por ello que, el MTSS, hiciera recomendaciones al respecto al DANE para la próxima aplicación de la ECV en agosto de 1996. La recomendación concreta sería abrir la primera categoría de respuesta en: trabaja solo; 2-5 trabajadores 6 a 10 trabajadores; 11-100, etc. De esta manera, quedaría igual a los rangos de tamaño que maneja la EH en el módulo de informalidad.

### III. PROPUESTA METODOLÓGICA

Como se mencionó en la segunda sección, para el estudio sociolaboral del sector informal se proponen dos niveles de análisis. El primero apunta a una caracterización sociolaboral y productiva *del empleo (formal e informal)*, por sectores económicos. El segundo, a una caracterización socioeconómica y laboral *de los hogares* vinculados al sector informal.

1. *Análisis de las condiciones sociolaborales del empleo*

Este análisis tiene por objetivo hacer seguimiento a las condiciones del mercado laboral y, en particular, a las condiciones sociolaborales del empleo informal por sectores económicos<sup>6</sup>. Esto permitirá enmarcar el segundo análisis (caracterización de los hogares informales) en el marco del comportamiento general del empleo informal.

Realizar este análisis a partir de la Encuesta de Hogares permitirá continuar y profundizar el análisis global del empleo informal hecho por H. López, pero en función de los requerimientos de información del estudio que se pretende. No obstante, es también posible realizarlo con base en la Encuesta de Calidad de Vida-1991 ya que ésta contiene la misma información de la fuerza de trabajo que contiene la EH.

Para una precisión de la situación de determinados grupos de la fuerza laboral, el análisis deberá realizarse dentro de cada sector económico, según posición ocupacional, según sexo y según grupos de edad. Para los análisis por posición ocupacional se propone la siguiente clasificación de los ocupados:

1. Asalariados:
  - Empleados/obreros formales
  - Empleados/obreros informales

<sup>6</sup> Los sectores económicos que se estudiarán son: manufactura, comercio, servicios y construcción.

2. Independientes:
  - a. Patronos o empleadores
    - Patronos formales
    - Patronos informales
  - b. Cuenta propia
    - Cuenta propia formales
    - Cuenta propia informales
3. No asalariados: ayudantes familiares
4. Otros: servicio doméstico

Para la anterior clasificación se tendrá presente la siguiente definición operativa del sector informal:

- Patronos, empleados y obreros de empresas hasta de 10 trabajadores en los sectores de manufactura y construcción, y en empresas hasta de 5 trabajadores en el resto de sectores (comercio y servicios).
- Cuenta propias no dedicados a actividades profesionales o técnicas.<sup>7</sup>

#### *Indicadores*

Para el análisis sociolaboral del empleo informal, se proponen indicadores para caracterizar la situación general del mercado laboral en la ciudad, determinar las características sociodemográficas y educativas de los trabajadores y establecer las condiciones sociolaborales del empleo.

- a. Indicadores del mercado laboral en Santa Fe de Bogotá:
  - Tasa Global de Participación (PEA/PET)
  - Tasa Bruta de Participación (PEA/PT)
  - Tasa de ocupación (Ocup/PET)
  - Tasa de desempleo (Desoc./PEA)
  - Distribución de la población de Santa Fe de Bogotá por sexo y grupos de edad.
  - Participación de la mujer en la fuerza laboral (distribución de la PET -población de 12 años y más- por sexo).
  - Participación de la mujer en el trabajo (distribución de ocupados por sexo).
  - Participación de la mujer en la Población Económicamente Activa (distribución de la PEA - ocupados más desocupados- por sexo).
  - Tasa de ocupación de las mujeres (mujeres ocupadas/PET femenina).
  - Tasa de desempleo por sexo (mujeres desocupadas/PEA femenina; hombres ocupados/PEA masculina).
  - Participación de los jóvenes en la fuerza laboral (distribución de la PET por grupos de edad: menores de 18; 18-24 años; 25-30 años; 31-50 años; 50 y más).<sup>8</sup>
  - Participación de los jóvenes en el trabajo (distribución de los ocupados por grupos de edad -idem-).

<sup>7</sup> Su clasificación se hace por medio de ocupación y no por la educación.

<sup>8</sup> Los criterios para conformar estos grupos de edad tienen que ver con los momentos que marcan, en condiciones óptimas, el ciclo de vida: vida escolar (menores de 18 años); vida universitaria (18-24 años); incorporación a la vida del trabajo o jóvenes profesionales (25-30 años); ejercicio de la vida profesional con experiencia para la máxima productividad laboral (31-50 años); comienzo de la salida de la vida laboral (50 y más).

- Tasa de ocupación de los jóvenes (jóvenes -12 a 24 años- ocupados/PET de 12 a 25 años; jóvenes -25 a 30 años- ocupados/PET de 25 a 30 años).
- Tasa de desocupación de los jóvenes (jóvenes -12 a 24 años- desocupados /PEA de 12 a 25 años; jóvenes -25 a 30 años- desocupados/PEA de 25 a 30 años)
- b. Características sociodemográficas y educativas de los trabajadores por sector económico y por posición ocupacional:
  - Distribución de los ocupados por sexo.
  - Distribución de los ocupados por grupos de edad.
  - Promedio de edad de los trabajadores según sexo.
  - Promedio de años de escolaridad de los trabajadores según sexo.
  - Distribución de trabajadores por niveles educativos según sexo.
- c. Condiciones sociolaborales del empleo por sector económico según posición ocupacional, sexo y edad:
  - *Seguridad social*
    - Porcentaje de trabajadores no cubiertos por seguridad social <sup>(1)</sup>.
    - Para futuras encuestas <sup>(2)</sup>:
      - Porcentaje de trabajadores no cubiertos por seguridad en salud
      - Porcentaje de trabajadores no cubiertos por seguridad pensional.
      - Porcentaje de trabajadores con seguro por riesgos profesionales.
  - (1) Indicador utilizado en las EH hasta 1994. En estas encuestas se ha preguntado por seguridad social en salud básicamente.
  - (2) A partir de 1996, cuando se aplicará de nuevo el módulo sobre informalidad, la pregunta sobre seguridad social se deberá ajustar a la reforma de seguridad social de 1993.
  - *Remuneración:*
    - Porcentaje de trabajadores por debajo del salario mínimo
    - Promedio del ingreso mensual /trabajador
    - Tasa anual de crecimiento de ingresos laborales medios
  - *Prestaciones sociales* <sup>(1)</sup>:
    - Porcentaje de trabajadores reciben prestaciones en salud <sup>(2)</sup>.
    - Porcentaje de trabajadores reciben prestaciones económicas <sup>(3)</sup>.
    - Porcentaje trabajadores reciben prestaciones para riesgos familiares <sup>(4)</sup>.
    - Porcentaje de trabajadores reciben pagos especiales <sup>(5)</sup>.
    - Porcentaje de trabajadores reciben pagos salariales diferidos <sup>(6)</sup>.
    - Porcentaje de trabajadores no reciben ningún tipo de prestación
  - (1) Las EH no han preguntado sobre prestaciones sociales. Sólo la EH de junio de 1994, incluyó preguntas sobre prestaciones sociales en el módulo sobre Calidad del Empleo. La clasificación de las prestaciones sociales se toma de Hugo López, *ibid*.
  - (2) Asistencia médica y servicio odontológico.
  - (3) Auxilios funerarios, por enfermedad, seguros.
  - (4) Auxilios por maternidad, subsidio familiar.
  - (5) Subsidio de transporte, dotación de vestido de labor.
  - (6) Vacaciones, primas y cesantías.
- *Jornada laboral por sector económico según posición ocupacional, sexo y edad:*
  - Porcentaje de trabajadores que laboran más de 48 horas/semanal.

- Promedio de horas/semana por trabajador.
- *Estabilidad o movilidad laboral por sector económico según posición ocupacional, sexo y edad<sup>9</sup>*:
- Porcentaje de ocupados con menos de 1 año en trabajo actual.
- Promedio de trabajos o empleos en los últimos 5 años <sup>(1)</sup>.
- Tasa bruta de desenganche -TBD- <sup>(2)</sup>.
- Tasa de movilidad laboral anual -TMI- <sup>(3)</sup>.
- Tasa de movilidad interna anual -TMI- <sup>(4)</sup>.

(1) Esta pregunta se incluye en la ECV, pero no en la EH.

(2) Medida de rotación de los asalariados en las empresas. Es igual a la Tasa Bruta de Enganche (TBE) - Tasa Neta de Enganche (TNE). TBE= trabajadores con menos de un año en el actual trabajo. TNE= empleo actual - empleo inicial

(3) Ocupados que cambiaron de posición o empresa en el año/ocupados actuales

(4) Medida de velocidad de rotación dentro de la misma condición. Ocupados que se movieron en el último año dentro de la misma categoría / ocupados actuales en esa categoría

## 2. Análisis socioeconómico y laboral de la población informal

El objetivo de este análisis consiste en elaborar una caracterización de los hogares con énfasis en lo laboral. Sin embargo, para refinar esa caracterización, se propone, con base en la ECV-1991, partir de una clasificación de los mismos en informales y no informales, subdivididos según nivel de vida, como se explicó en la sección I.2.a (ver cuadro).

Para este análisis será conveniente construir un archivo, con las variables de interés -para construir los indicadores- agregadas, de tal forma, que cada registro corresponda a un hogar. Para cada hogar será necesario crear las dos variables de clasificación:

- Informalidad (informal/no informal, según el criterio propuesto en ésta sección, punto 1.
- Pobreza (no pobre/pobre por NBI /pobre por LP /pobre por NBI y LP).
- Esto permitirá, con base en el cruce de las dos variables, crear los ocho grupos de comparación. Sin embargo, esta clasificación permite hacer dos tipos de comparaciones:
- Comparación de las características de hogares informales y no informales (obviando el nivel de vida).
- Comparación de las características de los hogares informales y no informales, en cada nivel de pobreza.

### Indicadores

Para el análisis sociolaboral de la población informal, a partir de los hogares, se proponen indicadores para determinar: a) la composición del hogar; b) las características sociodemográficas y educativas de los hogares; c) la participación laboral; d) las características económicas; e) las condiciones sociolaborales; y f) la calidad de vida del hogar.

#### a. Composición:

- Promedio de personas/hogar.
- Porcentaje hogares con menores de 12 años<sup>10</sup>.
- Número promedio de menores de 12 años/hogar.
- Número promedio de jóvenes (12-18 años)/hogar.
- Número promedio personas mayores de 18 años/hogar.

<sup>9</sup> Las tasas son las que propone Hugo López en su estudio para medir movilidad laboral.

<sup>10</sup> Los indicadores que hacen referencia a porcentaje o distribución porcentual de hogares o de personas caracterizan al grupo de hogares (en conjunto) que se analice.

b. *Características sociodemográficas y educativas*

- Porcentaje hogares con jefatura femenina.
- Porcentaje hogares con jefe en pareja <sup>(1)</sup>.
- Edad promedio del jefe del hogar.
- Promedio de años de escolaridad del jefe del hogar.
- Promedio de años de escolaridad del cónyuge.
- Porcentaje jefes de hogar con cursos de capacitación para el trabajo.
- Máximo nivel educativo del hogar <sup>(2)</sup>.
- Promedio niños entre 6-11 años no asisten a la escuela/hogar.
- Promedio jóvenes entre 12-18 años no asisten a la escuela/hogar.
- Porcentaje niños entre 6-11 años no asisten a la escuela.
- Porcentaje jóvenes entre 12-18 años no asisten a la escuela.

(1) Cuyo jefe convive con su cónyuge.

(2) El máximo nivel alcanzado entre los mayores de 24 años. Se incluye este indicador debido a que en algunos estudios ha resultado con mayor significación que la educación del jefe del hogar.

c. *Participación laboral*

- Participación laboral del hogar:

- Tasa global de participación (PEA/PET)<sup>11</sup>.
- Tasa bruta de participación (PEA/PT).
- Tasa de ocupación (Ocup./PET).
- Tasa de desempleo (Desoc./PEA).
- Promedio de personas de 12 años y más/hogar (PET o FT).
- Tasa promedio de dependencia/ocupado/hogar <sup>(1)</sup>.
- Promedio de ocupados/hogar.
- Promedio de ocupados informales/hogar.
- Promedio de asalariados/hogar.
- Promedio asalariados informales/hogar.
- Promedio de cuenta propias/hogar.
- Promedio de cuenta propias informales/hogar.

(1) De acuerdo con los indicadores de NBI, se considera una tasa de dependencia inadecuada más de tres personas/ocupado.

- Participación laboral del jefe y del cónyuge:

- Porcentaje hogares donde el jefe de hogar trabaja.
- Porcentaje hogares donde trabaja jefe y cónyuge.
- Posición ocupacional jefe hogar <sup>(1)</sup>.
- Actividad económica en que trabaja el jefe del hogar <sup>(2)</sup>.
- Porcentaje hogares cuyo jefe tiene trabajo principal y secundario.
- Posición ocupacional del cónyuge <sup>(1)</sup>.

---

<sup>11</sup> Las tasas de empleo y desempleo se pueden calcular para el grupo de hogares que se esté analizando.

- Actividad económica en que trabaja el cónyuge <sup>(2)</sup>.
- Porcentaje hogares con jefe desempleado.
- Porcentaje hogares con cónyuge desempleado.
- Porcentaje hogares con jefes inactivos con ingresos.
- Porcentaje hogares con jefes inactivos sin ingresos.

(1) Empleado/obrero formal (del gobierno o particular) - empleado/obrero informal - patrono formal - patrono informal - cuenta propia formal - cuenta propia informal - ayudante familiar sin remuneración - empleado doméstico.

(2) Según CIU.

d. *Características económicas:*

- Estructura de los ingresos de los hogares:
  - Promedio de ingresos por salarios/hogar.
  - Participación Porcentaje de ingresos por salarios en total ingresos/hogar.
  - Promedio de ingresos por ganancias/hogar.
  - Participación Porcentaje de ingresos por ganancias en total ingresos/hogar.
  - Promedio de ingresos por otros conceptos/hogar.
  - Participación Porcentaje de ingresos otros conceptos en total ingresos/hogar.
  - Participación Porcentaje de ingresos informales en ingresos totales/hogar.
  - Participación Porcentaje de ingresos laboral formal en ingresos totales/hogar.
- Ingresos del jefe del hogar:
  - Participación Porcentaje de ingresos del jefe en ingresos totales/hogar.
- Hogares con negocios:
  - Porcentaje de hogares propietarios de negocio.

e. *Características sociolaborales de la población:*

- Seguridad social:
  - Porcentaje *ocupados* afiliados al ISS, Caja de Previsión o Caja de Compensación.
  - Porcentaje *personas* beneficiarias de Seguridad Social.
  - Porcentaje *personas* afiliadas a programas privados de salud.
- Para futuras encuestas:
  - Porcentaje *ocupados* afiliados a seguridad pensional (ISS o Fondo Privado de Pensiones).
  - Porcentaje *personas* afiliadas a seguridad en salud (al ISS o a Empresa Promotora de Salud).
  - Porcentaje *ocupados* protegidos contra riesgos profesionales.
- Prestaciones sociales:
  - Porcentaje ocupados reciben prestaciones para riesgos salud (1).
  - Porcentaje ocupados reciben prestaciones para riesgos económicos<sup>(2)</sup>.
  - Porcentaje ocupados reciben prestaciones para riesgos familiares <sup>(3)</sup>.
  - Porcentaje ocupados reciben prestaciones como pagos especiales <sup>(4)</sup>.
  - Porcentaje ocupados reciben prestaciones como pagos diferidos <sup>(5)</sup>.

(1) Asistencia médica, servicio odontológico

(2) Auxilio funerario, por enfermedad, seguros

(3) Auxilio por maternidad, subsidio familiar

(4) Subsidio de transporte, dotación

(5) vacaciones, primas, cesantías.

- Remuneración:
  - Porcentaje hogares con ingresos por debajo de 2 salarios mínimos.
  - Ingreso promedio per cápita.
  - Ingreso promedio /hogar.
- Jornada de Trabajo:
  - Promedio de horas/semana trabaja jefe del hogar.
  - Promedio de horas/semana trabaja esposa/o.
  - Promedio de horas/semana /ocupado / hogar.
- Estabilidad laboral:
  - Tipo contrato de jefe del hogar <sup>(1)</sup>.
  - Número promedio de empleos del jefe en últimos 5 años / hogar.
  - Porcentaje de hogares cuyo jefe de hogar lleva menos de un año en trabajo actual.
  - Tipo de contrato cónyuge <sup>(1)</sup>.
  - Número promedio de empleos del cónyuge en últimos 5 años/hogar.
  - Porcentaje de hogares cuyo cónyuge lleva menos de un año en trabajo actual.

(1) Permanente o temporal.

f. *Calidad de vida del hogar:*

- Bienestar:
    - Porcentaje de hogares propietarios de vivienda.
    - Tasa de hacinamiento/hogar <sup>(1)</sup>.
    - Porcentaje hogares que comparten vivienda con otros hogares.
- (1) En las NBI, se toma como tasa de hacinamiento 3 personas o más por cuarto.
- Problemas en el sitio de residencia o barrio:
    - Porcentaje hogares con problemas con servicios públicos <sup>(1)</sup>.
    - Porcentaje hogares con problemas sociales <sup>(2)</sup>.
    - Porcentaje de hogares con problemas de infraestructura urbana <sup>(3)</sup>.
    - Porcentaje de hogares con problemas ambientales <sup>(4)</sup>.
    - Porcentaje de hogares con problemas de transporte <sup>(5)</sup>.
- (1) Acueducto, energía eléctrica, teléfono, alcantarillado, recolección de basuras.  
(2) Pandillas, expendios o consumo de droga, conflictos entre vecinos, centros nocturnos o de prostitución.  
(3) Falta de andenes, de alumbrado público, predominio de calles en mal estado.  
(4) Inundaciones, derrumbes, contaminación, aguas negras.  
(5) Transporte público insuficiente.
- Problemas de inseguridad:
    - Porcentaje hogares víctimas de atracos/robos.
    - Porcentaje de hogares víctimas de violaciones/lesiones.
    - Porcentaje hogares víctimas de homicidios.
    - Porcentaje hogares víctimas de secuestros.
    - Porcentaje hogares víctimas de extorsiones/desapariciones.
    - Porcentaje hogares víctimas de abusos de autoridades.

- Tiempo libre:
    - Tiempo promedio (minutos) que gasta en ir al trabajo/ocupado/hogar.
    - Promedio de personas/hogar que descansan menos de 1 día/semana.
    - Prom. horas/semana que dedica el jefe de hogar a actividades de descanso <sup>(1)</sup>.
    - Prom. horas/semana que dedica el cónyuge a actividades de descanso <sup>(1)</sup>.
    - Porcentaje hogares cuyo jefe no salió de Bogotá durante el año en plan de descanso <sup>(2)</sup>.
- (1) Ver TV, leer, oír música, ir al cine, hacer deporte o ejercicio ir a restaurantes, etc.  
(2) Al menos una salida de Bogotá por tres días o más en plan de descanso.

## ANEXO

---

### CONTENIDO DE LA ENCUESTA DE HOGARES (MÓDULO INFORMAL)

---

#### ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES EH-84 - JUNIO DE 1994 MÓDULOS DE SECTOR INFORMAL Y CALIDAD DEL EMPLEO

##### B. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS PERSONAS

- Parentesco con jefe de hogar.
- Sexo.
- Edad.
- Estado civil.
- Lugar de nacimiento.
- Zona donde nació.
- Tiempo de residencia en este municipio.

##### C. EDUCACIÓN (para 5 años y más)

- Asiste actualmente a la escuela o colegio.
- Nivel alcanzado y último grado aprobado.
- Sabe leer y escribir.

##### D. FUERZA DE TRABAJO (para 12 años y más)

- Actividad la mayor parte del tiempo la semana anterior.  
Para quienes no trabajaron:
  - Además de realizó un trabajo pago por una hora o más o trabajó en un negocio familiar por 15 horas o más, sin remuneración.
  - Si no, no trabajó, pero tenía empleo.
  - Si sí, por qué estuvo ausente.
  - Si no trabajó y no tenía empleo, buscó trabajo la semana pasada.
  - Si sí, pasa a desocupados. Si no, durante el período que ha estado sin trabajar, ha buscado trabajo.
  - Si sí, cuánto hace que dejó de buscar trabajo (Pasa al capítulo sobre desocupados).
  - Para inválidos: recibió algún ingreso la semana pasada por algún concepto (desagregado) Valor total.

##### EI. OCUPADOS

- Trabajo permanente o temporal.
- Horas/semana que trabajó la última semana.
- Horas/semana que trabaja normalmente.
- Subempleo: quiere trabajar más tiempo o busca otro trabajo.
- Por qué.

- Ocupación.
- Nombre de establecimiento.
- Actividad del negocio o empresa.
- Posición ocupacional.

Para asalariados:

- Cuánto gana normalmente en todos sus empleos (incluyendo propinas y comisiones. excluyendo viáticos y pagos en especie) valor y periodicidad.
- Recibe mensualmente alimentación y/o vivienda como parte de pago. Valor.

Para cuenta propias y empleadores:

- Ganancia neta de profesión o negocio el mes pasado. Valor

Para todos los ocupados:

- Recibió otros ingresos el mes pasado por otros conceptos (agregados) diferentes a los del trabajo. Valor.

### EIII. INFORMALIDAD

- Número de personas que trabajan en el negocio (solo, 2-5, 6-10, 11 y más), tiempo que lleva en ese negocio.
- Lugar de trabajo.
- Días que trabaja a la semana.
- Por ese trabajo está afiliado a ISS o caja de previsión, seguro médico privado, caja de compensación, no sabe a cuál, no está afiliado.
- Tuvo otro trabajo antes del actual.
- Si sí, cuánto tiempo estuvo sin trabajo entre el anterior y el actual.
- Razón por la que se retiró del anterior.
- Actividad del negocio o establecimiento donde trabajó antes.
- Posición ocupacional en trabajo anterior.
- Número personas en ese negocio anterior (iguales categorías)

### EIII. CALIDAD DE EMPLEO<sup>12</sup>

- Ha recibido cursos de capacitación para el trabajo.
- Ha recibido cursos de capacitación para el trabajo principal.
- Dónde.
- Qué le ha permitido esa capacitación en su trabajo principal
- Prestaciones que recibe por su trabajo principal (desagregadas, si/no): asistencia médica, servicio odontológico, vacaciones, primas, auxilio maternidad, cesantías, auxilio funerario, auxilio por enfermedad, auxilio de transporte, dotación, seguros, subsidio familiar, ninguno.
- Otros beneficios que recibe de la empresa donde hace su trabajo principal (auxilio para vivienda, afiliación a entidades financiadoras de vivienda, auxilio por calami-

<sup>12</sup> Este capítulo fue incluido como módulo especial en esta etapa de la ENH.

dad doméstica, afiliación a fondos de empleados o cooperativas, auxilio educativo, planes de recreación y cultura, afiliación a clubes, ninguna.

- Recibe además de su salario, estímulos en dinero.
- Cómo considera las relaciones laborales en la empresa.
- Calidad de las condiciones de bienestar físico, social y mental.
- Tipo de contrato de trabajo (si a término, a cuántos meses).
- Además de su trabajo principal, tiene otro que le genere ingresos.
- Posición ocupacional en ese otro trabajo.
- Ha sufrido accidentes de trabajo en su vida laboral.
- Tiene alguna enfermedad profesional.

#### F. DESOCUPADOS

- Durante cuánto tiempo ha estado buscando trabajo
- Busca empleo permanente o temporal.
- Busca de tiempo completo o parcial.
- Posición ocupacional que busca.
- Ocupación en que busca trabajo.
- Actividad de la empresa en que ha buscado.
- Busca por primera vez o había trabajado antes por dos semanas seguidas.
- Si trabajó, cuánto hace que dejó de trabajar.
- Qué ocupación realizaba.
- A qué actividad se dedicaba la empresa.
- Posición ocupacional en último trabajo.
- Recibió el mes pasado ingresos por concepto de ... Si/no desagregado y valor total.

#### G. INACTIVOS

- Cuál fue su segunda actividad la semana pasada.
- Cuánto hace que trabajó por última vez (al menos por 2 semanas seguidas).
- Actividad de esa empresa.
- Cuánto tiempo trabajó allí.
- Razón por la que dejó de trabajar.
- Ha buscado trabajo
- Si sí, cuándo buscó por última vez (diligencia capítulo sobre desocupados).
- Por qué no ha buscado trabajo.

## METODOLOGÍA DE FORMACIÓN PARA ORGANIZACIONES DE EMPRESARIOS DE LA MICROEMPRESA

*Lucio Moncayo*

### INTRODUCCIÓN

La Confederación Nacional de Empresarios de la Microempresa (CONAMIC) fundada en febrero de 1986, agrupa a más de 100 organizaciones de empresarios de 50 municipios del país. Estas organizaciones surgen con el apoyo de entidades del Estado y de Organizaciones no Gubernamentales, (ONG), coordinadas por el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, orientado hasta 1994 por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

No obstante la voluntad política y el apoyo institucional a la organización microempresarial, la consolidación y el crecimiento de estas organizaciones han sido muy lentos debido fundamentalmente a la falta de una adecuada administración por parte de sus dirigentes, y a la carencia de una cultura solidaria por parte de sus asociados.

Los líderes de las organizaciones con alto nivel de compromiso y buena voluntad se desgastan en activismos que no logran resultados concretos en términos de desarrollo. En general, los dirigentes carecen de una mentalidad empresarial y de un enfoque gerencial estratégico para dirigir sus organizaciones. Es menester advertir que, con la misma improvisación con la que asumen la dirección de sus empresas, los microempresarios dirigen sus organizaciones.

Debido a que los servicios que presta CONAMIC a sus afiliados son bastante limitados, la mayoría de estos últimos no cumplen con sus aportes a la Confederación, generándose así una situación económica apremiante para la organización. La única manera de romper este círculo es crear nuevos servicios para sus asociados. Por otra parte, la falta de una estructura administrativa sólida impide a CONAMIC canalizar los recursos que entidades públicas y privadas están dispuestas a ofrecer para la formación empresarial, la capacitación técnica, el desarrollo tecnológico y la comercialización.

Instituciones del Estado como el SENA, el DNP y el Ministerio de Desarrollo Económico y algunas fundaciones privadas han promovido y apoyado la organización microempresarial como medio de participación, representatividad e interlocución.

La creación de un servicio de formación para el desarrollo de los recursos humanos de la organización, ha sido uno de los proyectos de importancia vital para la Junta Directiva de CONAMIC, y para las entidades públicas y privadas que la apoyan. La viabilidad de este proyecto ya se ha definido, y en este momento se cuenta con el apoyo del Estado a través de la Corporación Mixta y el SENA, y de CORFAS por parte del sector privado.

CONAMIC, con el apoyo del SENA y del IPC<sup>1</sup>, ha desarrollado un conjunto de cartillas sobre la organización económica y gremial, y ha formulado proyectos para implementar esta formación. El presente trabajo aporta la base técnico pedagógica requerida y los instrumentos para dirigir y administrar la formación, que validará dichas cartillas y otros soportes didácticos.

#### *Objetivos y alcances*

Este capítulo tiene como objetivo presentar el diseño de un modelo de formación para que CONAMIC pueda poner en marcha, de manera eficaz e inmediata, un servicio de formación empresarial para sus asociados.

La intención es proponer un modelo diferente que responda a los requerimientos de los empresarios y a las circunstancias actuales de sus organizaciones, en lugar de formular nuevos cursos de administración, finanzas o mercadeo, como tradicionalmente han sido ofrecidos. En este sentido, se busca dar una respuesta que, desde el punto de vista de los empresarios organizados, sea ágil, pertinente y se acomode con flexibilidad a sus necesidades.

Las organizaciones requieren una estrategia pedagógica de formación propia, diseñada a su medida, que responda a sus necesidades y expectativas. En consecuencia, se propone un modelo de formación compuesto por eventos o módulos debidamente integrados en un proceso, que permita desarrollar en las bases de la organización una cultura solidaria y una conciencia de grupo, y crear una sólida mentalidad empresarial.

#### *Metodología*

Este trabajo parte del análisis de la problemática actual de las organizaciones de empresarios de la microempresa, y de los avances y resultados logrados con la capacitación, enfocados desde la organización.

En primer lugar, se aborda el estudio de las investigaciones realizadas hasta el presente sobre el tema, y se recopila la experiencia de instituciones como el SENA y las fundaciones dedicadas a la formación de empresarios de la microempresa, para presentar su caracterización y su perfil gerencial. Luego, con base en el desempeño actual de los empresarios y de los directivos de las organizaciones, se formula un modelo de formación empresarial, interpretando su querer, acomodado a sus circunstancias específicas. Se busca así facilitar el acceso a los conocimientos y al desarrollo de habilidades y actitudes de dirección y gerencia, requeridos para gestionar, a la par, sus microempresas y sus organizaciones.

El trabajo se enfoca hacia un grupo meta de microempresas y empresarios ubicados en el nivel medio (en cuanto a niveles de ingresos), con el fin de cubrir la mayor parte de ellos.

## **I. MODELO DE FORMACIÓN**

### *1. Desempeño gerencial en la microempresa*

La inmensa mayoría de las microempresas en Colombia surgen debido a la falta de empleo estructural. La necesidad de generar ingresos para sobrevivir impulsa a las personas a crear sus propios puestos de trabajo. Con un mínimo de recursos y algunos conocimientos prácticos en un oficio (aprendidos empíricamente de sus padres, como trabajadores de una empresa o en una entidad de formación técnica) se convierten, sin más, en «empresarios de una microempresa». El motor principal que impulsa a sus promotores es la necesidad de percibir algunos ingresos para sobrevivir.

Las posibilidades de éxito empresarial son reducidas debido a que la decisión de crear sus microempresas se fundamenta en su intuición y en sus habilidades gustos, y no en el estudio del mercado del bien o servicio seleccionado, que conferiría pertinencia a su decisión de invertir.

Empíricamente adquieren determinadas habilidades necesarias para dirigir y administrar sus microempresas. Los estudiosos del tema estiman que menos del 10 por ciento de los empresarios de la microempresa poseen alguna potencialidad y tienen alguna capacidad de desarrollo. No hay una investiga-

<sup>1</sup> Programa de Integración y Participación Comunitaria de la Presidencia de la República que existió hasta 1995.

ción que permita determinar con precisión estadística esta cifra. Lo cierto es que sólo una minoría logra, por sus propios medios, convertirse en verdaderos gerentes de sus microempresas y desempeñarse con relativo éxito. Por lo general dedican casi todos sus esfuerzos a orientar a sus empresas hacia la producción, porque para ellos lo importante es producir. Con mucha creatividad y constancia logran producir bienes o servicios aceptables y accesibles para un reducido número de clientes.

Para los empresarios su microempresa es la única alternativa que tienen para sobrevivir, el puesto de trabajo que les posibilita generar los ingresos que requieren para su sostenimiento, y en el mejor de los casos, para proveer parte del bienestar indispensable para el desarrollo de sus familias. De acuerdo con las Encuestas de Hogares del DANE<sup>2</sup> se puede afirmar que los ingresos mensuales de la gran mayoría de los «ocupados en la microempresa» no superan los dos salarios mínimos.

El empresario de la microempresa, por lo tanto, desempeña un papel consecuente para lograr su objetivo y es consciente que lo ha logrado por años. Esto reafirma y arraiga su confianza en sí mismo, porque su desempeño le posibilitó realizar un trabajo que le ha permitido subsistir.

El número de empresarios que por sus propios medios logran superar este estadio y proyectar su microempresa a otra dimensión, es muy reducido. La gran mayoría de ellos no tienen un comportamiento gerencial, y es lógico que no lo tengan. Al analizar sus actividades cotidianas se observa que en forma prioritaria dedican su tiempo a la realización de tareas del área de producción y de ventas. Su desempeño es eminentemente el de operarios, y en forma secundaria realizan las actividades mínimas de tipo administrativo requeridas para que sus microempresas no dejen de funcionar. Son muy pocos quienes dedican parte de su tiempo a administrar su empresa.

Se puede concluir que el desempeño de los empresarios de la microempresa, razonable y lógico desde su punto de vista, no es un desempeño gerencial tal como se entiende en las empresas del sector formal. Esta forma de dirigir y administrar sus microempresas, por regla general, también se transfiere a sus organizaciones.

## 2. Características de la población sujeto

Las características principales de los empresarios de la microempresa, su perfil y su comportamiento empresarial, son aspectos de primordial importancia porque orientan al docente y a la entidad formadora en su labor educativa, y por ello constituyen parte importante del diseño técnico pedagógico. Con base en el estudio realizado por el DNP<sup>3</sup> en 1995, el nivel educativo, la edad y el sexo de los patronos de empresas de menos de 10 trabajadores para el sector manufacturero y menos de 5 trabajadores para los otros sectores, en las cuatro grandes áreas urbanas del país resultan los siguientes cuadros.

**Cuadro 1:** Distribución de los empresarios según nivel educativo  
(En valores porcentuales)

Nivel Educativo	1984	1988	1992
Ninguno	1.5	1.5	2.7
Primaria	35.3	33.8	32.1
Secundaria	41.5	41.6	39.9
Superior	21.7	23.1	25.3

Vale la pena señalar que la participación de empresarios con nivel educativo superior tiende gradualmente a crecer. Más de una cuarta parte de los empresarios de la microempresa, en las cuatro grandes áreas urbanas del país, posee estudios superiores, y un 40 por ciento son bachilleres.

<sup>2</sup> Según el estudio realizado por Blanca Lilia Caro: «Serie Microempresa» DNP, basado de las Encuestas de Hogares del DANE en las 4 grandes áreas urbanas del país, la distribución de los ocupados según nivel de ingresos en salarios mínimos en el sector informal en 1992 fue: hasta 1 salario mínimo el 47.4 por ciento, entre 1 y 2 salarios mínimos el 35.7 por ciento, y más de 2 salarios mínimos el 17 por ciento.

<sup>3</sup> Blanca Lilia Caro A: *Evolución del sector informal en Colombia*, DNP, Bogotá, febrero de 1995.

**Cuadro 2:** Distribución de los empresarios según edad  
(En valores porcentuales)

Edad	1984	1988	1992
12-19 años	0.3	0.5	0.9
20-29 años	17.3	16.2	15.4
30-39 años	28.9	30.8	32.4
40-49 años	23.9	25.3	25.6
50 y más	29.6	27.2	25.7

Del análisis del cuadro 2 se desprende que los grupos entre 20 y 29 años y de más de 50 años vienen perdiendo participación en favor de los otros grupos. El mayor número de empresarios se encuentra entre los 30 y los 50 años de edad, o sea el 58 por ciento.

**Cuadro 3:** Distribución de los empresarios según sexo  
(En valores porcentuales)

Sexo	1984	1988	1992
Hombres	81.5	77.5	76.0
Mujeres	18.5	22.5	24.0

En el lapso de 8 años la mujer ha aumentado su participación como empresaria de la microempresa. Su peso relativo se elevó del 18,5 al 24 por ciento.

En síntesis, las estadísticas indican que: el nivel educativo de los empresarios de la microempresa va en aumento; la participación de los empresarios entre 30 y 50 años y de la mujer es cada vez mayor. Estas apreciaciones son válidas para las cuatro grandes áreas urbanas del país.

El empresario de la microempresa, gracias a las exigencias de su trabajo diario, de la convivencia familiar y de la participación comunitaria, ha adquirido una sabiduría popular, que es ajena a los programas escolarizados. «En esa dialéctica espontánea entre su saber y su vida se desarrolla el proceso formativo personal y sólo aquellos elementos que se integren natural y orgánicamente a ese proceso tendrán fuerza de interés y eficacia».<sup>4</sup>

De las experiencias de instructores y asesores de las entidades ejecutoras de la formación vinculadas al Plan Nacional para la Microempresa, sistematizadas en múltiples seminarios de evaluación, se destacan como las características más sobresalientes del perfil y del comportamiento de los empresarios de la microempresa las siguientes:

- Alto grado de creatividad y de ingenio: desarrollado por la necesidad de solucionar cotidianamente problemas de toda índole con un mínimo de recursos.
- Persistencia para afrontar las dificultades: el promedio de antigüedad de la microempresa en Colombia es de 5.7 años<sup>5</sup>. En consecuencia, el nivel de conocimientos empíricos y la experiencia empresarial que poseen son considerables.
- Capacidad de riesgo: los pocos recursos que poseen los comprometen sin mayor dificultad.
- Generalmente no hacen planes: son «cortoplacistas», no prevén el futuro, ni tienen una visión estratégica al tomar sus decisiones.
- Se centran en la producción: para la mayoría de los empresarios lo más importante es producir y vender. Dedican todos sus esfuerzos a la producción para obtener los ingresos que les permitan subsistir.

<sup>4</sup> Calderón Gregorio: «Procesos de aprendizaje y formación empresarial», Serie MICROEMPRESA, DNP, Bogotá, 1995.

<sup>5</sup> Caro Blanca Lilia: op. cit., 1995.

- Por lo general conciben su empresa como una extensión de su hogar, en donde se comparten aspiraciones, recursos, actividades, tiempo y espacio.
- Alto grado de confianza en sí mismos: lo cual los lleva a comportamientos individualistas y a ser desconfiados y escépticos. No se apropian de un conocimiento hasta no experimentarlo y validarlos ellos mismos.
- En mayor o menor grado, su actitud, razonable y lógica debido a sus circunstancias, es de lucha individual por la subsistencia cotidiana. Para ellos no tiene mucho sentido la satisfacción de las necesidades de sus clientes, ni tampoco el mejoramiento continuo de la calidad de sus productos.

### 3. Características de la microempresa

Básicamente la microempresa es una unidad de producción de bienes o servicios, cuyo objetivo primordial es proporcionar una fuente de empleo y de ingresos a su propietario y a su familia. Es una estrategia popular de subsistencia. Sus características generales se sintetizan así:

- Carece de plena identidad: generalmente se comparte la actividad del hogar con la actividad empresarial; el trabajo, el tiempo y el espacio, en muchos casos, son comunes.
- Su tamaño es reducido y el capital de trabajo es exiguo.
- No hay diferencia entre el capital y el trabajo: el dueño de los activos al mismo tiempo aporta su trabajo.
- Predomina la forma de trabajo artesanal: intensiva en mano de obra, con máquinas y herramientas tradicionales.
- Es informal: en la medida que experimenta dificultades para ajustarse a las normas y reglamentaciones laborales y tributarias.
- Tiene dificultad para acceder a los mercados de insumos y productos: es una consecuencia lógica de sus objetivos y su orientación. Esta situación es más grave en medio de la coyuntura actual de apertura económica y competitividad empresarial.
- Se le dificulta acceder a los mercados de capital, al crédito institucional. Es habitual entre los empresarios acudir al crédito extrabancario, por la oportunidad, agilidad y facilidad de garantías, a costa de pagar intereses muy altos.
- Tienen limitaciones para vincular mano de obra calificada: por lo general, el empresario forma empíricamente a sus propios trabajadores. Se observa una alta rotación laboral debido a las condiciones de trabajo.
- La seguridad social y los servicios de salud son, en la mayoría de los casos, inaccesibles para el empresario y sus trabajadores y con frecuencia esta situación pone en peligro la estabilidad de la microempresa.
- En Colombia, la productividad laboral promedio en la microempresa es 40 por ciento inferior al promedio nacional y es apenas la cuarta parte de la que registra el sector formal<sup>6</sup>. Dentro de la coyuntura económica por la cual atraviesa el país y el mundo, la subsistencia de las empresas sólo es posible si logran ser competitivas, con base en una mayor productividad y una mayor calidad de los bienes y servicios que ofrecen.

La organización económica y gremial de los empresarios de la microempresa es una de las alternativas viables para atenuar estas dificultades, para acometer en forma colectiva las soluciones a sus problemas comunes y lograr representatividad en las instancias en donde se toman las decisiones que les afectan.

### 4. Criterios para el diseño

Las características tanto de los empresarios como de la microempresa sirven de guía para definir los criterios y lineamientos para el diseño de la formación. Al comparar el perfil y las características del empre-

<sup>6</sup> Diagnóstico del Sector de la Microempresa, Documento CONPES 2732, DNP, septiembre de 1994.

sario actual con un modelo ideal de comportamiento gerencial, se pueden deducir las acciones de formación y los métodos requeridos para facilitar al empresario su aproximación a un comportamiento óptimo en su microempresa, en su asociación empresarial y frente a su entorno.

El comportamiento de una persona adulta, en cualquier circunstancia, está determinado por múltiples y complejos factores de experiencia, educativos y genéticos. Actuar, comportarse de determinada manera, son actitudes que obedecen a conocimientos y habilidades que posee la persona. Aprender, en última instancia, es cambiar o adoptar un nuevo comportamiento.

El objetivo general de la formación es facilitar al empresario la adquisición de conocimientos, el desarrollo de habilidades, y fundamentalmente proporcionarle los instrumentos para el cambio y desarrollo de actitudes que le permitan incrementar su capacidad gerencial y desarrollar una visión integral del mundo empresarial.

En consecuencia, la formación debe ser enfocada prioritariamente al campo de las actitudes. Los conocimientos y las habilidades son importantes, pero no suficientes, y no tienen utilidad si no se logra previamente en el empresario un cambio de actitud, de mentalidad, de enfoque del problema empresarial que afronta.

Por lo tanto, el propósito inicial de la formación consistirá en un reordenamiento mental y actitudinal del empresario como persona, frente a sí mismo, frente a su empresa y a su entorno. Bajo estos criterios se busca que redefina metas y objetivos en lo personal, en lo familiar, en lo empresarial y en lo social. Esto implica un cambio de actitud como base indispensable para adquirir conocimientos y desarrollar habilidades. Por consiguiente, la formación debe:

- Promover y facilitar el desarrollo de la solidaridad, el sentido de cooperación y la conciencia de grupo como medio indispensable para enfrentar y superar los problemas y dificultades en forma asociativa.
- Inculcar y fortalecer el liderazgo, la participación, el pensamiento estratégico, la planeación y la visión de futuro para orientar más acertadamente sus microempresas y sus organizaciones.
- Constituirse en el punto de partida de un proceso para lograr la independencia (de lo familiar) y la identidad de la microempresa, así como su inserción competitiva en el mercado.
- Enfocarse como un proceso y no como una serie de cursos, porque los cursos y los contenidos temáticos no logran cambiar las actitudes.

##### 5. Método y estrategias de aprendizaje

Elaborar una propuesta de métodos y estrategias de aprendizaje para la formación de gerentes exige determinar previamente el perfil que ellos requieren en esta cambiante y compleja realidad de finales de siglo.

Aunque no es fácil precisar el perfil deseado, se pueden identificar algunas tendencias que parecen predominar. Los últimos tiempos marcan un nuevo protagonismo de los gerentes con base en la experiencia, el conocimiento, el liderazgo democrático, la participación, la cooperación, el intercambio, la creatividad y la anticipación. Es indispensable superar el empirismo, la improvisación y el autoritarismo o el paternalismo.

La formación que se imparte en la actualidad aún está distante de brindar al empresario la oportunidad de lograr ese perfil gerencial deseado. Lo podemos ver claramente en:

- Docentes que reproducen frente a sus alumnos información que estos pueden encontrar y comprender fácilmente en los textos.
- Alumnos que aceptan esa información, sin sentido crítico, con el único fin de memorizarla para aprobar una evaluación u obtener un crédito;
- Diseños curriculares rígidos, atestados de materias y contenidos que no suscitan la reflexión ni posturas críticas.
- Evaluaciones basadas en la reproducción y la especulación.

- Los cursos que se ofrecen no estimulan la creación del conocimiento, la investigación, el cambio, el desarrollo de la capacidad de anticipación.

Estudios y evaluaciones realizadas por el SENA permiten concluir que la aplicación en la empresa de los conocimientos impartidos en los cursos para empresarios de la microempresas (Contabilidad, Costos, Mercadeo y Proyectos de Inversión) con la metodología tradicional, fue casi nula.<sup>7</sup>

Esta somera visión de la situación de la formación hace evidente el abismo existente entre el ser y el deber ser de la formación de gerentes, y plantea la necesidad de seleccionar y crear nuevas estrategias pedagógicas para abordarla. La respuesta necesariamente tiene que estar de acuerdo con los requerimientos del mundo moderno: turbulento, competitivo y de cambio tecnológico acelerado.

Las nuevas estrategias pedagógicas deben desarrollar en los empresarios una nueva forma de pensar, sentir y actuar que les permita integrarse a ese mundo empresarial, comprenderlo y, sobre todo, transformarlo.

Sin duda, las estrategias que permitirán esos logros serán aquellas que estén alejadas de las viejas estructuras académicas y de formación verticalistas y transmisoras. Estrategias que favorezcan la participación, la construcción del conocimiento, la creatividad, la cooperación, la anticipación. Estrategias que generen espacios para la información actualizada, la recuperación de experiencias, el intercambio, la exploración del contexto, la elaboración de síntesis y la evaluación permanente.

El gerente de hoy y del mañana debe ser una persona que aprenda por sí misma, que estudie permanentemente. La estrategia de formación, en consecuencia, tendrá que impulsar y favorecer el «aprender a aprender» y la autoformación para una formación permanente.

Las estrategias pedagógicas que se acomodan más a estos requerimientos son aquellas que se basan en el trabajo grupal, en la participación. Hoy, más que nunca, los gerentes deben desarrollar sus capacidades para trabajar grupalmente, para conformar equipos de trabajo, para participar.

El «**taller**», entendido como un proceso activo de transformación recíproca entre el facilitador y el participante, como un camino con alternativas de acercamiento progresivo al conocimiento, es una de los medios de formación más aconsejables. La realización de talleres diseñados con la estructura básica del modelo CEFE<sup>8</sup> es la estrategia que ha mostrado mayor eficacia para la formación de empresarios.

El «**seminario**» como estrategia pedagógica que facilita la creación colectiva del conocimiento, la participación y el trabajo en equipo, también es imprescindible en la formación de gerentes.

El modelo CEFE se basa en el «Aprender haciendo», parte de la realidad y termina en la acción. Los talleres de formación se estructuran con ejercicios que buscan objetivos de aprendizaje concretos, aplicando el proceso didáctico o ciclo de aprendizaje que a continuación se describe.

## 6. Ciclo de aprendizaje

- Vivenciar	Se induce al grupo para que comparta sus sentimientos, opiniones y experiencias de la vivencia anterior. Con las apreciaciones y los aportes de todos se enriquece el conocimiento del grupo.
- Compartir	Por medio de simulaciones, juegos o casos reales se brinda al grupo la oportunidad de vivenciar, de vivir una experiencia lúdica y de evocar situaciones y experiencias reales de su actividad empresarial.
- Procesar	El facilitador, orientado y apoyado por el grupo, ordena los conocimientos que han surgido en los pasos anteriores y los que colectivamente se han ido construyendo.

<sup>7</sup> Chávez Jairo: *Evaluación de la formación de microempresarios*, SENA, Bogotá, 1986.

<sup>8</sup> Modelo desarrollado por la GTZ de Alemania y aplicado en Latinoamérica por la Fundación Uruguaya de Cooperación y Desarrollo Solidarios, FUNDASOL.

- Generalizar	El facilitador establece la relación entre el conocimiento logrado en el paso anterior, obtenido de la experiencia, y el conocimiento teórico científico para ampliar y generalizar lo aprendido por el grupo.
- Actuar	En este momento los participantes actúan inmediatamente en el ejercicio de aprendizaje, y posteriormente en sus empresas de acuerdo con lo aprendido.

### 7. Perfil del docente

La formación de gerentes es un proceso de aprendizaje más que de enseñanza. El énfasis se centra en el aprender, en el aprender haciendo. Para este proceso no se requiere un profesor, catedrático o instructor tradicional, con muchos títulos, que «transmita» sus conocimientos a los empresarios.

El empresario necesita un guía, un conductor que lo oriente en su aprendizaje. El protagonista del proceso es el empresario. El docente lo estimula, lo facilita; por esta razón, se le llama *facilitador*. Es la denominación más acertada, la que mejor describe el papel de este agente de formación.

Con base en la experiencia y considerando lo anterior, se pueden identificar algunos factores y características que nos permiten aproximarnos al perfil óptimo del agente de formación para los empresarios de la microempresa:

- Escolaridad	Profesional o equivalente en cualquier disciplina.
- Conocimientos	Dominio de conceptos y técnicas de administración y economía, básicas. Fundamentos pedagógicos y didácticos sobre la formación de adultos. Información actualizada sobre la realidad económica, social, política y cultural del país.
- Habilidades	Para confiar e inspirar confianza en los demás. Para trabajar en equipo. Para las relaciones interpersonales. Para dialogar y compartir conocimientos y experiencias. Para analizar, evaluar, sintetizar y expresar ideas y conceptos.
- Actitudes	De compromiso e igualdad como persona frente a los demás, sensibilidad social, cooperación y solidaridad. De seguridad en sí mismo y respeto a las opiniones de los demás. Positivas hacia la investigación, la innovación el cambio y la participación democrática.

## II. DISEÑO CURRICULAR

### 1. Módulos de formación

La formación se estructura en «módulos». Cada módulo corresponde a un conjunto de acciones y eventos que buscan mejorar un desempeño profesional determinado, propiciando la adquisición de nuevos conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes.

El módulo de formación se estructura así:

- |                               |                            |
|-------------------------------|----------------------------|
| a) Objetivo general           | d) Estrategias pedagógicas |
| b) Objetivos específicos      | e) Medios y materiales     |
| c) Actividades de aprendizaje | f) Duración máxima         |

Los módulos se han estructurado de este modo con el fin de facilitar al agente de formación la preparación y el desarrollo de los eventos o sesiones formativas, pero no son una camisa de fuerza; por el contrario, el módulo de formación debe ser una guía que orienta la acción en forma flexible.

Tanto el **objetivo general** como los **objetivos específicos** describen la finalidad de la acción formadora: el «¿para qué?». Los protagonistas de la formación son los empresarios, por eso, la intencionalidad del agente de formación será la de facilitar, propiciar, crear un ambiente adecuado para que se produzca el aprendizaje.

En las **actividades de aprendizaje** se incluyen, a manera de guía, las acciones que se pueden realizar en los eventos como medio para lograr el objetivo. Generalmente, las actividades son ejercicios lúdicos que deben ser cuidadosamente preparados por el facilitador<sup>9</sup>.

Es importante que permanentemente se revisen y adecúen estas actividades a las características de los participantes, de acuerdo con los resultados que se obtengan. Los contenidos van implícitos en ellas, pero condicionados a los requerimientos y posibilidades de los participantes. Los ejercicios que se sugieren se pueden conseguir en el SENA, en el Programa FACE, en el de Atención a la Microempresa o en el de Asesoría a las Empresas. En la literatura especializada existe gran cantidad de juegos y actividades grupales que el facilitador debe adecuar y preparar de acuerdo a los participantes y al objetivo buscado.

Las **estrategias pedagógicas** orientan al agente de formación sobre la forma de realizar las actividades de aprendizaje y sugieren el proceso que se debe seguir.

Los **medios y materiales** complementan y apoyan la información requerida para realizar la formación.

Se incluye una **duración máxima** para efectos de programación y de control. Sin embargo, la verdadera duración del módulo está determinada por el ritmo de trabajo y las capacidades de cada grupo. En muchos casos es posible lograr el objetivo del módulo en menor tiempo.

Los módulos, unidades de oferta y estructuración educativa, no pretenden instrumentos técnico-pedagógicos estáticos, inmutables; por el contrario, el facilitador, después de la ejecución de un módulo de formación, debe evaluarlo y proponer por escrito los ajustes y cambios que juzgue convenientes, con el fin de que periódicamente se concerten y pongan en práctica los cambios sugeridos.

Los facilitadores tienen la responsabilidad de preparar las actividades de aprendizaje con los ejercicios, documentos y materiales requeridos. El éxito de la formación radica fundamentalmente en el facilitador, en su actitud como agente de cambio.

## 2. *Esquema general del modelo de formación*

Para la formación básica de empresarios de la microempresa se proponen dos etapas: la primera de reflexión, diagnóstico, clarificación y reordenamiento conceptual; la segunda de desarrollo de las habilidades y actitudes gerenciales.

### *Primera etapa*

En primer lugar se sitúa al empresario frente a sí mismo mediante un proceso de reflexión sobre su papel como persona, su realización, sus expectativas y anhelos, sobre lo que el desearía ser y hacer. Se le facilita la elaboración de un autodiagnóstico y una valoración de su desempeño personal.

Luego, se le sitúa frente a su empresa para que reflexione y autoevalúe su papel en ella, y para que reconozca si, de verdad, desea ser un empresario o simplemente está obligado a ello por la necesidad. Se le posibilita conocer qué papel está desempeñando actualmente y qué tan lejos o tan cerca está de ser un verdadero gerente de su microempresa.

Finalmente, se enfrenta al empresario con su entorno: las microempresas de su mismo sector, las demás empresas, el Gobierno, las entidades de apoyo, las organizaciones de empresarios. Se le facilita igualmente la elaboración de un diagnóstico grupal y el descubrimiento de problemas y dificultades comunes que lo induzcan a encontrar soluciones también comunes y colectivas, que son fundamento de la organización.

Una vez diagnosticada así su situación como persona, como gerente y como parte de un grupo y de un entorno, y redefinidos sus objetivos y metas, se le brinda la posibilidad de elaborar y poner en marcha planes individuales y colectivos de mejoramiento.

<sup>9</sup> En el Anexo No 1 se incluye un ejercicio tipo con el fin de que sirva de modelo para los facilitadores.

*Segunda etapa*

Como apoyo a la ejecución de estos planes se ofrece al empresario la segunda etapa de la formación básica. Esta etapa pretende desarrollar su capacidad gerencial por medio de actividades de aprendizaje sobre la dirección, la planeación y la anticipación en la microempresa.

Finalmente, como **etapa complementaria**, y con base en los conocimientos, habilidades y actitudes adquiridos en la formación básica, se ofrecerá a los empresarios asociados a CONAMIC actividades y contenidos específicos para el fortalecimiento, la dirección y la administración de sus organizaciones. A continuación se presenta el esquema completo del modelo de formación.

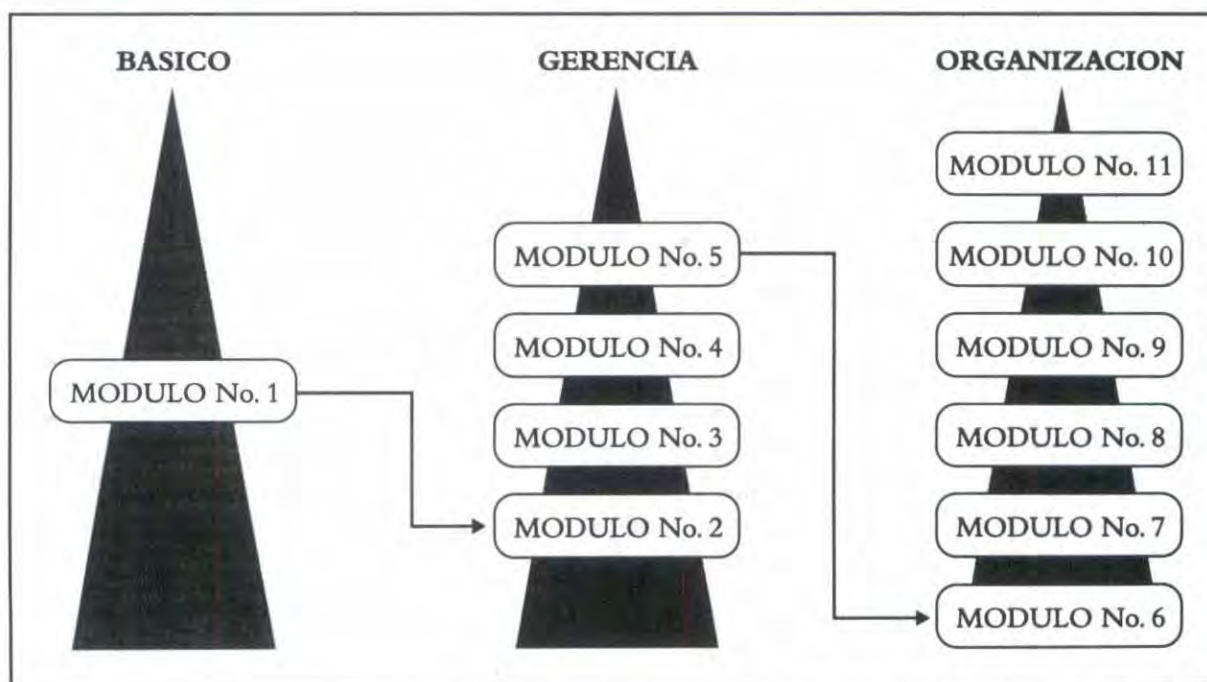
FORMACIÓN GENERAL BÁSICA

No	Nombre del módulo	Duración
1	Empresario, su microempresa y su entorno	16 horas
2	Cómo dirigir su microempresa	24 horas
3	La planeación gerencial	20 horas
4	Gerencia del mercado	12 horas
5	Gerencia de los recursos económicos	20 horas

FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA ASOCIACIÓN

No	Nombre del módulo	Duración
6	Inducción a la asociación	16 horas
7	El empresario y la asociación	8 horas
8	La asociación y la sociedad	8 horas
9	Gestión de la asociación	16 horas
10	Planeación de la asociación	16 horas
11	Formulación y gestión de proyectos	16 horas

3. *Itinerario de formación*



4. *Diseño pedagógico y desarrollo modular de la formación*a. *Formación gerencial básica***MÓDULO No 1: El empresario, su microempresa y su entorno**

**Objetivo general:** fomentar en el empresario la toma de conciencia de sí mismo para que clarifique su ubicación y su papel como persona, con relación a su empresa y frente a la sociedad.

**Objetivo específico No. 1:** propiciar el conocimiento mutuo como personas y como empresarios, sensibilizar a los participantes para la reflexión, la participación y el trabajo en grupo.

- **Actividades de aprendizaje:** presentación personal. Ejercicio para el mutuo conocimiento de las actividades que realizan, sus expectativas, sus aficiones, gustos, disgustos, éxitos y fracasos. Exposición sobre la comunicación y las relaciones interpersonales en el proceso de aprendizaje. Propiciar espacios para que cada participante exponga sus inquietudes y se dé a conocer.
- **Estrategias didácticas:** actividades lúdicas, dramatizaciones o dinámicas que contribuyan a «romper el hielo» en las relaciones interpersonales. Trabajos en pequeños grupos para aumentar la participación.
- **Medios y materiales:** ejercicios para «romper el hielo», (se pueden utilizar los expuestos en el Manual CEFÉ, Fundasol Impulso, Montevideo, 1992, disponible para consulta, en la Dirección General del SENA), papelógrafo, hojas para papelógrafo, cartulinas, marcadores.

**Objetivo específico No. 2 (¿quién soy yo?):** propiciar las condiciones para que los participantes clarifiquen y valoren su papel como personas y tomen conciencia de sí mismos.

- **Actividades de aprendizaje:** composición individual titulada «¿Quién soy yo?». Cada participante expresará por escrito sus fortalezas y debilidades personales, sus aspiraciones, sus éxitos y fracasos. El trabajo será para uso personal, las personas que lo deseen podrán compartirlo con el grupo. La composición se orienta con algunas preguntas elaboradas por el facilitador. Procesamiento guiado con preguntas claves, conclusiones y compromisos. Lecturas sobre «Proyecto de vida», la persona, los valores, la familia, la democracia. Ejercicio CEFÉ: la «Ventana de Johari».
- **Estrategias pedagógicas:** taller con ejercicios y actividades estilo CEFÉ para conocerse a sí mismo.
- **Medios y materiales:** ejercicios CEFÉ. Papelógrafo, marcadores, cartulinas, bolígrafos, papel tamaño carta.

**Objetivo específico No. 3:** propiciar las condiciones para que el empresario autoevalúe y ubique su papel y su comportamiento actual en su empresa, con el fin de que visualice la diferencia con un desempeño gerencial ideal.

- **Actividades de aprendizaje:** autoevaluación y ubicación del desempeño actual en su microempresa. Exposición y estudio sobre nociones básicas de empresa, objetivos de la empresa, gerencia y papel del gerente. Compromisos individuales y plan de mejoramiento.
- **Estrategias pedagógicas:** taller con ejercicios CEFÉ («Galería de Arte»). La aplicación de un auto test sobre desempeño gerencial puede servir de ayuda. Trabajo en subgrupos. Técnica «Metaplán».
- **Medios y materiales:** ejercicios CEFÉ (se pueden utilizar los expuestos en el Manual CEFÉ, Fundasol Impulso, Montevideo, 1992). Documentos para lectura. auto test. Papelógrafo, cartulinas, marcadores.

**Objetivo específico No. 4:** facilitar el desarrollo de actitudes de solidaridad, cooperación y agremiación.

- **Actividades de aprendizaje:** diagnóstico grupal sobre la situación de la microempresa de acuerdo con la actividad económica. Priorización de los problemas comunes. Propuestas de soluciones colectivas. Exposición o lectura sobre la cooperación, ayuda mutua, solidaridad, historia, ejemplos. Discusión sobre su importancia. Conocimiento de políticas y planes gubernamentales y de las entidades de apoyo a la microempresa. Información sobre gremios, organizaciones y sobre CONAMIC.
- **Estrategias pedagógicas:** el diagnóstico y las propuestas de solución se trabajarán en forma de taller. Para los demás conceptos se hará un seminario. Se utilizarán las técnicas de participación grupal.
- **Medios y materiales:** artículos, documentos sobre el Plan Microempresas y la Corporación Mixta. video sobre el tema (la Unidad de Medios Didácticos del SENA en Bogotá dispone de una serie de videos sobre la microempresa.). Papelógrafo, papel, marcadores, televisor, videgrabadora.

---

## MÓDULO No 2: Cómo dirigir su microempresa

---

**Objetivo general:** facilitar al microempresario el desarrollo de actitudes y habilidades que le permitan la mejor conducción de sus microempresas y la apropiación de elementos y conceptos básicos sobre su dirección.

**Objetivo específico No. 1:** propiciar y facilitar a los participantes la valoración y la comprensión de la función gerencial de dirigir, sus componentes y principios.

- **Actividades de aprendizaje:** ejercicios lúdicos, simulaciones o dramatizaciones para vivenciar el concepto de dirigir. Exposición o lectura sobre los elementos esenciales de la dirección de empresas, discusión y conclusiones.
- **Estrategias pedagógicas:** desarrollar un taller siguiendo el ciclo de aprendizaje, discusiones en subgrupos. Se puede finalizar con un video sobre la gerencia.
- **Medios y materiales:** papelógrafos, papel, televisor, videgrabadora, marcadores.

**Objetivo específico No. 2:** facilitar a los empresarios el conocimiento de la comunicación gerencial efectiva y motivar a una actuación consecuente en sus empresas.

- **Actividades de aprendizaje:** ejercicios para valorar la importancia y reconocer las características de la comunicación efectiva. Lectura sobre la comunicación, breve explicación y análisis.
- **Estrategias pedagógicas:** actividades lúdicas, procesamiento de las características de la comunicación efectiva.
- **Materiales y medios:** cartilla sobre dirección empresarial Convenio SENACUPOCREDITO, papelógrafos, marcadores, cartulinas, materiales según el ejercicio seleccionado.

**Objetivo específico No. 3:** propiciar la valoración por parte de los participantes de la motivación adecuada y positiva de los trabajadores en su desempeño laboral, y facilitar la construcción y la apropiación de los conceptos y principios para llevarla a la práctica.

- **Actividades de aprendizaje:** ejercicio para construir grupalmente los conocimientos sobre los diferentes tipos de motivación con base en las diversas necesidades que requieren satisfacer los trabajadores: económicas, físicas, sociales, educativas, culturales, de reconocimiento, realización, etc.. Exposición, lectura o video sobre la motivación.

- **Estrategias pedagógicas:** trabajo en pequeños grupos para construir los conceptos que luego se complementarán con la exposición, la lectura o el video. Puede aplicarse la técnica «Metaplán».
- **Medios y materiales:** video y artículos sobre la motivación. Papelógrafo, cartulina, marcadores, televisor, videogradora.

**Objetivo específico No. 4:** facilitar a los empresarios el reconocimiento y la valoración del liderazgo como componente fundamental de la función gerencial, y posibilitar el aprendizaje de conceptos, métodos y técnicas para mejorar su actuación como líderes en sus empresas.

- **Actividades de aprendizaje:** ejercicios para construir colectivamente los conceptos y componentes del liderazgo como elemento de la función gerencial y generalizar los conceptos con exposiciones o lecturas en pequeños grupos sobre el liderazgo: la autoridad, el prestigio, el carisma. Estilos de liderazgo: democrático, autocrático, participativo. Liderazgo situacional, liderazgo en función del objetivo.
- **Estrategias pedagógicas:** taller utilizando técnicas de participación grupal como el método Metaplán. Análisis de las conclusiones y de las lecturas en subgrupos.
- **Materiales y medios:** documentos y video sobre el liderazgo. Equipos y materiales requeridos para la ejecución del taller.

**Objetivo específico No. 5:** posibilitar la comprensión y el desarrollo de habilidades y actitudes para la toma de decisiones como elemento importante en el ejercicio de la función gerencial.

- **Actividades de aprendizaje:** ejercicio de simulación o juego empresarial donde se experimente la toma de decisiones. Explicación y ejercicios sobre técnicas y métodos para tomar decisiones acertadas.
- **Estrategias pedagógicas:** ejecutar un taller siguiendo todos los pasos del ciclo de aprendizaje. Estudio de casos para construir los conceptos y el proceso para tomar buenas decisiones, complementar y generalizar los conocimientos con explicación, lecturas o videos.
- **Medios y materiales:** ejercicios o juegos y documento sobre toma de decisiones (el juego didáctico «El Empresario», adaptado por el SENA, Bogotá 1986 es muy útil para vivenciar la toma de decisiones). Papelógrafo, papel, marcadores, videogradora, televisor.

---

### MÓDULO No 3: La planeación gerencial

---

**Objetivo general:** inducir en los participantes la práctica permanente de la planeación como instrumento idóneo para la supervivencia y desarrollo de la microempresa, y facilitar la construcción y apropiación de los conceptos y elementos de la planeación como función gerencial estratégica.

**Objetivo específico No. 1:** facilitar a los empresarios la valoración de los planes a corto, mediano y largo plazo para el logro de los objetivos y metas de la empresa, y apropiar los conceptos y procesos para definir objetivos y fijar metas.

- **Actividades de aprendizaje:** ejercicios de planificación de actividades, definición de objetivos y fijación de metas. Exposición sobre la planeación como función gerencial, la misión, los objetivos corporativos, los planes y los proyectos.
- **Estrategias pedagógicas:** taller, ejercicios lúdicos, ejercicios prácticos reales, discusiones y procesamiento grupal.

- **Medios y materiales:** ejercicios y documento sobre planeación. Papelógrafo, marcadores, papel, cartulinas.

**Objetivo específico No. 2:** facilitar a los empresarios la adopción de la planeación estratégica, como práctica permanente en la gestión de sus microempresas, mediante el reconocimiento y la valoración de su importancia, y la construcción y apropiación de los conceptos, los procedimientos que se requieren para su aplicación.

- **Actividades de aprendizaje:** estudio de los conceptos básicos de la planeación estratégica, y sus elementos esenciales: identificación, misión, objetivos corporativos, diagnóstico estratégico, plan estratégico, debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas. Ejemplos y ejercicios prácticos sobre cada concepto. Trabajo de grupo para elaborar el diagnóstico estratégico determinando Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas de sus microempresas. Realizar el análisis confrontando y cruzando cada una de las categorías. Elaboración de planes de mejoramiento individual.
- **Estrategia pedagógica:** orientar las actividades en forma de seminario para la fundamentación inicial y luego realizar un taller. Es aconsejable utilizar el método Metaplán para el diagnóstico.
- **Medios y materiales:** cartilla de CONAMIC No 3 «Proceso de planeación en la organización», papelógrafo, cartulinas, marcadores.

---

#### MÓDULO No 4: Gestión de los recursos económicos

---

**Objetivo general:** facilitar la adopción de actitudes, el desarrollo de habilidades y la apropiación de conocimientos que posibiliten a los empresarios la adecuada gestión de los recursos económicos de sus microempresas.

**Objetivo específico No 1:** propiciar la adquisición de los conceptos y elementos contables básicos y las habilidades necesarias para que los empresarios interpreten los estados financieros, de situación y de resultados, de sus microempresas.

- **Actividades de aprendizaje:** estudio de las nociones contables e indicadores financieros necesarios para entender e interpretar los estados financieros básicos. (Sólo se trata de entender e interpretar). Ejercicios prácticos sobre interpretación de estados financieros reales, preparados y suministrados por el facilitador.
- **Estrategias pedagógicas:** estudio dirigido, apoyado con preguntas que orienten el análisis y la reflexión, en forma individual, seguido de un «Compartir» en grupo. Trabajo de interpretación de casos reales, en subgrupos, y conclusiones en grupo.
- **Medios y materiales:** cartillas sobre contabilidad (Carvajal, SENA, CORFAS) partes específicas previamente seleccionadas y fotocopiadas. Casos seleccionados sobre Balances y estado de P&G. Papelógrafo, papel, marcadores.

**Objetivo específico No. 2:** propiciar y facilitar a los participantes la valoración y la comprensión del objetivo y la función del área financiero-contable de la empresa, y la adquisición de habilidades en la utilización de herramientas contables en la toma de decisiones.

- **Actividades de aprendizaje:** ejercicio de simulación empresarial «El Empresario». Hacer énfasis en el análisis financiero para la toma de decisiones.
- **Estrategias pedagógicas:** desarrollar un taller siguiendo los pasos del ciclo de aprendizaje: vivenciar - compartir - procesar - generalizar - actuar.
- **Medios y materiales:** 2 papelógrafos, papel, marcadores, elementos del juego «El Empresario» (el SENA dispone de materiales y medios para realizar este juego).

---

## MÓDULO No 5: Orientación hacia el mercado

---

**Objetivo general:** propiciar la adquisición de los conceptos y la adopción de actitudes necesarias para que –desde el punto de vista de la economía formal– den a sus microempresas la orientación y fijarles el objetivo apropiado.

- **Actividades de aprendizaje:** ejercicio lúdico: «EL Minimercado» (Manual CEFE de Fundasol, antes citado). Construcción colectiva del objetivo de la empresa (el «deber ser»). Ejercicio el «Mercado de galletas». Procesar y generalizar sobre la importancia del cliente para la empresa y los factores que le inducen a tomar la decisión de comprar. Estudio sobre los conceptos básicos del mercadeo y la orientación de la empresa hacia los clientes.
- **Estrategias pedagógicas:** ejercicios lúdicos en forma de taller. Estudio dirigido, apoyado con preguntas que orienten el análisis y la reflexión.
- **Medios y materiales:** cartillas sobre mercadeo (SENA, PEMUR No 4). Leer sólo partes específicas previamente seleccionadas. 2 papelógrafos, papel, marcadores, cartulinas, materiales requeridos por los «juegos».

b. *Formación para el desarrollo de la organización*

---

## MÓDULO No 6: Inducción a la asociación

---

**Objetivo general:** facilitar un cambio de actitud en los empresarios con relación a la organización. Incentivar la asociación como medio idóneo para el desarrollo de la microempresa y estimular la cooperación, la solidaridad y la ayuda mutua.

**Objetivo específico No. 1:** propiciar el conocimiento mutuo de los participantes, como personas y como empresarios, sensibilizar a los participantes para que participen y trabajen en grupo.

- **Actividades de aprendizaje:** ejercicio de presentación personal. Conocimiento mutuo de las actividades que realizan, sus expectativas, sus aficiones, gustos, disgustos, éxitos y fracasos. Exposición o lectura sobre la comunicación y las relaciones interpersonales en el proceso de aprendizaje. Propiciar espacios para que cada participante exponga sus inquietudes.
- **Estrategias didácticas:** actividades lúdicas, dramatizaciones o dinámicas que contribuyan a «romper el hielo» en las relaciones interpersonales, trabajos en pequeños grupos para aumentar la participación.
- **Materiales:** ejercicios del modelo CEFE (Manual citado), papelógrafo, hojas para papelógrafo, cartulinas, marcadores.

**Objetivo específico No. 2:** facilitar a los empresarios la evaluación y valoración colectiva de la situación real de sus microempresas y de su entorno económico, social y empresarial.

- **Actividades de aprendizaje:** los participantes conjuntamente identifican los principales problemas que afrontan en el momento sus microempresas. Definen y ponderan, como máximo, cuatro de los problemas comunes a sus microempresas. Estudio dirigido en grupos sobre los factores de producción y la cadena económica de un producto o servicio.
- **Estrategias didácticas:** para detectar los problemas es aconsejable la técnica del Metaplán, intercalada con discusiones y análisis en grupo. También se puede utilizar la «lluvia de ideas». La ponderación se puede hacer dando puntaje individual a los problemas según su importancia y luego consolidando la posición del grupo.

- **Medios y materiales:** papelógrafo, papel, tarjetas de cartulina (20 cm. x 10 cm.), marcadores para cada participante.

**Objetivo específico No. 3:** lograr que el grupo reconozca la importancia de la organización en la solución de los problemas que los afectan y facilitar la adopción de actitudes de compromiso hacia la asociación.

- **Actividades de aprendizaje:** los participantes identifican alternativas de solución a sus problemas comunes y elaboran una lista de actividades colectivas encaminadas a solucionarlos. Estudio y discusión sobre la cooperación, la ayuda mutua, el trabajo en equipo. Relatar ejemplos reales. Propiciar el análisis y la discusión sobre el tema.
- **Estrategias didácticas:** seguir los pasos del ciclo de aprendizaje: vivenciar, compartir, procesar, generalizar y actuar. Trabajo en subgrupos utilizando el «Metaplán». Ejercicio, juego o dinámica para vivenciar la importancia de la cooperación y la unión de esfuerzos.
- **Medios y materiales:** existen en instituciones como el SENA y CUPOCRÉDITO cartillas y audiovisuales sobre cooperativismo que facilitan la comprensión de estos temas.

---

### MÓDULO No 7: El empresario y la asociación

---

**Objetivo general:** facilitar un cambio de actitud en los empresarios. Generar y motivar el compromiso con su agremiación. Incentivar la conciencia de grupo, la cooperación, la solidaridad.

- **Actividades de aprendizaje:** actividad grupal: ejercicio de simulación o juego en el que se vivencie la necesidad y la importancia de la cooperación para triunfar. Trabajo grupal para responder preguntas como las siguientes:
- **Referentes a la asociación:** ¿Para qué la asociación?, ¿Cuál es su razón de ser?, ¿Cuáles son sus objetivos corporativos y gremiales?, y si es el caso, ¿Cuáles deberían ser?, ¿Qué servicios presta a los asociados?, ¿Qué problemas ayuda a resolver?
- **Referentes a los asociados:** ¿Qué han hecho por la Asociación?, ¿Cuál ha sido el aporte concreto de cada socio?, ¿Existe entre los asociados espíritu de cooperación, conciencia de grupo, solidaridad?

Trabajo en grupos para conclusiones y propuestas: Estudio en grupos sobre:

- Objetivos gremiales y corporativos de la organización
- Derechos y responsabilidades de los socios
- Cualidades y debilidades de las organizaciones
- **Estrategias didácticas:** trabajo con cualquier técnica participativa: el Metaplán puede ser útil. Propiciar la participación abierta y franca de todos los participantes. Evitar justificaciones, disculpas y polémicas sobre hechos pasados. Procesar las ideas y propuestas que tiendan a mejorar la situación futura de la asociación.
- **Medios y materiales:** papelógrafo, papel, cartulinas, marcadores. Cartilla No 2 de CONAMIC «Carácter y Objetivos de las Organizaciones».

---

### MÓDULO No 8: La asociación y la sociedad

---

**Objetivo general:** facilitar a los participantes reconocer y valorar la importancia política, económica y social de la microempresa para el desarrollo del país y la función que desempeñan las asociaciones de sus empresarios.

- **Actividades de aprendizaje:** trabajo en grupos sobre la microempresa, el desarrollo del país y el papel de las asociaciones de empresarios. Utilizar una técnica de participación como la «lluvia de ideas» o el «Metaplán». Procesar las conclusiones del grupo. Generalizar los conocimientos con una lectura y exposición sobre el tema.
- **Estrategia pedagógica:** desarrollar las actividades de aprendizaje en forma de Taller, utilizar la cartilla No 1 de CONAMIC «Importancia política, económica y social de las organizaciones».

---

### MÓDULO No 9: Gestión de la asociación

---

**Objetivo general:** facilitar y motivar a los empresarios a desarrollar actitudes y habilidades para dirigir sus asociaciones.

**Objetivo específico No 1:** facilitar a los participantes clarificar y valorar la función y el papel de la Junta Directiva y el de los asociados en la gestión de sus organizaciones.

- **Actividades de aprendizaje:** vivenciar los roles del: directivo, asociado y empleado de una organización. Trabajo de grupo para precisar las diferentes funciones; procesar y sistematizar los conceptos e ideas del grupo. Exposición y estudio sobre las funciones y responsabilidades de la Junta Directiva. Funciones y responsabilidades del Gerente, Director o Coordinador Ejecutivo de la Asociación. Evaluar la gestión de la Asociación, ¿qué funciones desempeñan la Junta y el Director ejecutivo actualmente? Investigar sobre la gestión de otras organizaciones de empresarios ANDI, ACOPI, FENALCO. Papel y funciones de sus directivos.
- **Estrategias pedagógicas:** orientar las actividades en forma de «taller», complementar los conocimientos del grupo con exposiciones o lecturas sobre el tema.
- **Materiales y medios:** cartilla de CONAMIC, papelógrafo, cartulinas, marcadores.

**Objetivo específico No 2 :** facilitar la adquisición de conocimientos y habilidades para programar, preparar y dirigir las reuniones de las instancias directivas en forma efectiva y valorar su importancia para el progreso de la asociación.

- **Actividades de aprendizaje:** lectura en grupos sobre las instancias directivas de la asociación: Asamblea, Junta Directiva, Comités. Funciones, responsabilidades y obligaciones de cada una. Exposición y estudio sobre clases de reuniones. Preparación, convocatoria, moderación, relatoría, actas, mecanismos para tomar decisiones. Ejercicios prácticos: Simulaciones, casos, dramatizaciones. Evaluación de las reuniones que se vienen realizando en la Asociación. Conclusiones.
- **Estrategias pedagógicas:** orientar las actividades en forma de taller, tratar de vivenciar las situaciones y procesar las conclusiones. Estudio y conclusiones en pequeños grupos
- **Medios y materiales:** cartilla: «Elementos de organización para asociaciones», Luz Helena Gómez Duque, SENA - Manizales. Una video cámara es muy útil para analizar las prácticas reales. Papelógrafo, marcadores, cartulinas, papel.

---

### MÓDULO No 10: Planeación en la asociación

---

**Objetivo:** facilitar a los empresarios la adopción de la planeación estratégica como práctica permanente en la gestión de sus asociaciones, mediante el reconocimiento y la valoración de su importancia, y la construcción y apropiación de los conceptos y procedimientos que se requieren para su aplicación.

- **Actividades de aprendizaje:** estudio y exposición sobre los conceptos básicos de la planeación estratégica y sus elementos esenciales: Identificación, Misión, Objetivos Corporativos, Diagnóstico Estratégico, Plan Estratégico, Debilidades, Fortalezas, Oportunidades y Amenazas. Ejemplos y ejercicios prácticos sobre cada concepto. Trabajo de grupo para elaborar el diagnóstico estratégico de la asociación: determinar Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas. Realizar el análisis confrontando y cruzando cada una de las categorías. Construcción grupal de un plan estratégico para el desarrollo de la Asociación.
- **Estrategia pedagógica:** orientar las actividades en forma de seminario para la fundamentación inicial y luego realizar un taller. Es aconsejable utilizar el método Metaplán para el diagnóstico. Tomar como guía el proceso y los trabajos en grupo expuestos en la cartilla No. 3 de CONAMIC.
- **Medios y materiales:** cartilla de CONAMIC No 3 «Proceso de planeación en la organización», papelógrafo, cartulinas, marcadores.

---

### MÓDULO No 11: Formulación y gestión de proyectos

---

**Objetivo:** facilitar a los empresarios la adquisición de conocimientos y habilidades para gestionar la formulación y la ejecución de proyectos para el desarrollo de sus organizaciones.

- **Actividades de aprendizaje:** exposición general sobre la importancia del trabajo por proyectos, su formulación y su gestión. Estudio en grupos de la cartilla No 4 de CONAMIC, «Preparación y formulación de proyectos». Realizar los «trabajos en grupo» planteados en la cartilla. Estudio en grupos de la cartilla No 5 de CONAMIC «Gestión colectiva de proyectos». Ejecutar los «trabajos en grupo» que trae la cartilla. Para concluir, discutir sobre la necesidad de contratar un consultor para la formulación de los proyectos. ¿Cómo seleccionarlo?, ¿Cómo orientarlo?, y ¿Cómo controlar y evaluar su trabajo?
- **Estrategia pedagógica:** orientar la actividad en forma de taller teniendo como guía las cartillas No 4 y No 5 de CONAMIC
- **Medios y materiales:** cartillas de CONAMIC números 4 y 5, papelógrafo, marcadores, cartulinas.

## III. ADMINISTRACIÓN DE LA FORMACIÓN

### 1. Planeación

La planeación de la formación normalmente se hace anualmente con ajustes semestrales. A continuación se proponen los criterios y el procedimiento para lograr una correcta planeación.

- Se definen las políticas y los objetivos institucionales de la formación.
- Con base en los recursos disponibles y el cálculo de los potenciales usuarios, se fijan las metas anuales en número de eventos de formación y de participantes. El número ideal de participantes en un taller de formación oscila entre 16 y 24 empresarios. Por razones de orden práctico para las metas es conveniente programar cada evento con un número de 20 participantes.
- Teniendo en cuenta la duración máxima de los eventos de formación y las metas fijadas, se elabora un cronograma anual de formación y una asignación de recursos humanos y físicos.

### 2. Programación

La programación es el listado concreto de talleres y eventos de formación especificando la fecha de iniciación y la de terminación, el lugar o aula en donde se realizarán y el facilitador de cada taller. La programación se hace semestralmente.

### 3. Promoción

Desde el punto de vista pedagógico, es aconsejable conformar grupos de empresarios ubicados en la misma actividad económica; pero si esto no es posible, se puede promover la conformación de dos o más subgrupos con empresarios de la misma actividad económica.

Es indispensable que la promoción se oriente por actividad económica. Los medios para realizar la promoción son muy diversos; el medio más directo, obviamente, son las organizaciones de empresarios de la microempresa. Si se necesita realizar una promoción más abierta se puede recurrir a los avisos en la prensa o en la radio, seleccionando los periódicos o las emisoras que más escuchan los empresarios de la microempresa.

Son muy efectivos los afiches y plegables que promocionan la formación, si se los ubica en sitios estratégicos: en las sedes de las organizaciones de empresarios, en los almacenes de los proveedores de insumos, en las oficinas de acceso público, en las parroquias, en fin, en los sitios que más frecuentan los empresarios de la microempresa.

La información que se les suministra en la promoción debe ser integral, sobre todos los servicios que brinda la Asociación (CONAMIC). Conjuntamente con la capacitación es necesario ofrecer un paquete completo de servicios, especialmente los relativos a la consecución de crédito y a la comercialización de productos.

La convocatoria inicial se orientará a motivar a los empresarios a participar en una reunión informativa en un lugar, fecha y hora definidos con claridad. En esta reunión se explicará con precisión los objetivos de la formación, los compromisos mutuos y la metodología a seguir. Es importante darles un panorama global de todo el itinerario de formación, su integralidad y su razón de ser como proceso de formación. Al finalizar esta reunión, los empresarios que deseen, diligenciarán un formato de solicitud de ingreso. El mismo que les sirve para la matrícula.

### 4. Selección y matrícula

Los criterios para seleccionar a los aspirantes son:

- Tener una microempresa que, mínimo, lleve un año de funcionamiento.
- Como nivel mínimo de escolaridad, saber leer y escribir bien, y dominar las cuatro operaciones matemáticas básicas.
- Poseer documento de identidad.

La matrícula se efectúa cuando el empresario acepta las condiciones y se compromete a cumplir los requisitos exigidos por la Asociación. Como constancia del mutuo acuerdo las partes firman el formato de solicitud de ingreso.

### 5. Registro y certificación

Las acciones de formación se registran en tarjetas individuales. La información se toma de las planillas de asistencia y se puede llevar en un medio magnético, mediante una adecuada aplicación. Es importante registrar en forma individual la formación que recibe.

Cada módulo se certifica con una constancia de asistencia. A los empresarios que completan todos los módulos de gerencia o de organización se les otorga un certificado de participación.

### 6. Control y evaluación

El control se realiza durante el proceso de aprendizaje por medio de consultas con los participantes sobre cambios reales y medibles en su comportamiento en la empresa. El índice de persistencia en los eventos de formación es un indicador útil para detectar la satisfacción o insatisfacción de los usuarios del servicio de capacitación. Cada facilitador deberá hacer un autocontrol sobre la eficacia de la acción de formación. El coordinador del programa de formación efectuará periódicamente una evaluación cuantitativa y cualitativa de la formación midiendo la eficacia a través de los resultados concretos.

Es indispensable inculcar y crear en los empresarios el hábito de la autoevaluación y el autocontrol, propiciando la verificación regular del grado de avance en sus metas y expectativas personales.

Los indicadores de la eficacia y la pertinencia de formación lo constituirán los incrementos, en un período determinado, en la productividad y la rentabilidad de las empresas, estos indicadores se pueden obtener en períodos de 1 o 2 años para medir el impacto. Con este propósito, es importante aplicar después de cada ciclo una pequeña encuesta para medir los cambios reales logrados en las microempresas objeto de formación, lo que permite tener una apreciación de la eficacia de las acciones de formación.

Después de cada control y de cada evaluación debe efectuarse un plan de mejoramiento del diseño de los módulos con acciones correctivas precisas.

## ANEXO 1

### EJERCICIO TIPO PARA TALLER<sup>10</sup>

NOMBRE:	<i>GALERÍA DE ARTE</i>
MÓDULO:	No 1. El empresario, su empresa y su entorno
ÁREA:	Formación empresarial básica
OBJETIVO:	Facilitar las condiciones para que los empresarios autoevalúen y ubiquen su papel y su desempeño en la empresa, y visualicen la diferencia con el comportamiento gerencial.
TIEMPO:	3 Horas
LUGAR:	Aula con sillas y 3 ó 4 mesas

#### MATERIALES:

- 1 hoja de papel de papelógrafo por participante.
- 1 lápiz para cada participante.
- 1 par de tijeras (o instrumento para cortar papel) por participante.
- 1 pegante por participante.
- Algunos marcadores de diferentes colores.
- Material impreso (revistas, catálogos, periódicos) para recortar.
- Una hoja de papelógrafo con el tema y las preguntas orientadoras.
- 2 papelógrafos.
- Alfileres.
- Cinta pegante.
- Cartulina con las habilidades gerenciales.
- 60 tarjetas en cartulina de 10 x 20 cm.

#### ESTRUCTURA DEL EJERCICIO:

1. Explicación (15 minutos).
2. Reparto de materiales (10 minutos).
3. Realización (45 minutos).
4. Exposición (60 minutos, 3 minutos por participante).
5. Procesamiento (50 minutos).

#### DESCRIPCIÓN:

El facilitador explica a los participantes sentados en semicírculo, que el ejercicio consiste en elaborar un collage e indica los materiales que se utilizarán.

En una hoja de papelógrafo se presenta el tema del collage y los subtemas:

¿Cómo me veo yo como empresario?

¿Cuáles de mis características me ayudan a ser un empresario exitoso?

<sup>10</sup>Adaptado del Modelo CEFE desarrollados por la GTZ y FUNDASOL

¿Cuáles de mis características me limitan o impiden ser empresario de éxito?

Se entregan los materiales para hacer el collage. Se indica a los participantes que busquen un lugar y que en forma individual, durante 40 minutos, realicen el trabajo.

De nuevo en semicírculo, cada participante explica en tres minutos el resultado de su trabajo y lo coloca en el papelógrafo. Se puede iniciar con un voluntario. El facilitador durante el trabajo debe estimular al participante mediante preguntas pertinentes.

El facilitador toma nota de cada exposición, identifica y escribe en las tarjetas (una en cada una) las características del empresario de éxito con las mismas palabras expuestas por los participantes.

#### PROCESAMIENTO:

Luego de las exposiciones, el facilitador comenta brevemente la experiencia. Pregunta por los sentimientos y las dificultades durante el ejercicio.

A continuación expone las tarjetas con la síntesis de las exposiciones individuales, comenta las características de un buen gerente y enfatiza en su importancia.

---

## ANEXO 2

---

### HABILIDADES GERENCIALES

---

#### 1. CAPACIDAD DE LOGRO:

- Búsqueda de oportunidades.
- Persistencia.
- Compromiso y responsabilidad en el trabajo.
- Demanda por calidad y eficiencia.
- Toma de riesgos.

#### 2. CAPACIDAD DE PLANIFICACIÓN:

- Establecimiento de metas.
- Búsqueda de información.
- Planeación y control.
- Anticipación.

#### 3. CAPACIDAD DE COMPETENCIA:

- Poder de persuasión y facilidad para formar redes de apoyo
  - Autoconfianza.
-

## BIBLIOGRAFÍA

- Ansola Castillo, Iván E: *Administración: un enfoque de integración*, Universidad de la Sabana, Bogotá, 1990.
- Arboleda, J. Ubernel y Gregorio Calderón: *Serie microempresas*, DNP, Bogotá, 1990.
- Arboleda, J. Ubernel y Chávez, Jairo L: *Formación empresarial en la microempresa*, DNP, Serie Microempresas, Bogotá, 1995.
- Caro, Blanca L: *Evolución del sector informal en Colombia*, DNP, Bogotá 1994.
- Chávez, Jairo: *Las organizaciones de los empresarios de las microempresas*, Publicación SENA-CONAMIC, Bogotá, 1993.
- Martinic, Sergio; Mariño, Germán: *La sistematización en el trabajo de educación popular*, Aportes No. 32, Dimensión Educativa, Bogotá.
- Misas, Gabriel: *El papel de las pequeñas unidades de producción en el desarrollo industrial Colombiano*, DNP - BID, Bogotá, 1991.
- Mena, Marta: *Alternativas para mejorar los sistemas de enseñanza-aprendizaje en la formación de gerentes. Temas y propuestas*, Publicación de la Prosecretaría, Universidad Pedagógica, México, 1993.
- Maya Betancourt, Arnobio: *El taller educativo*, Secretaría Educativa, Convenio Andrés Bello, Bogotá, 1991.
- Parra Escobar, Ernesto: *Microempresa y desarrollo*, SENA- UNICEF, Bogotá, 1984.
- Ramírez, Juan Carlos: *El SENA del siglo XXI*, Publicaciones SENA, Bogotá, 1994.



## ACCIONES METODOLÓGICAS PARA EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS MICROEMPRESAS DEL SECTOR INFORMAL

Montserrat Hurtado

### INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se analizan las acciones de apoyo dirigidas al incremento de la productividad, emprendidas dentro del Proyecto sobre el sector informal urbano de Bogotá, ejecutado conjuntamente por el Gobierno de Colombia y la OIT. Está dividido en cuatro secciones: en la primera se presenta el contexto en el cual se realizaron las acciones piloto; la segunda hace referencia al marco institucional de la actuación; la tercera se centra en los avances registrados en el proceso de aplicación metodológica e incluye los diagnósticos que se realizaron sobre un conjunto de unidades económicas informales en la ciudad de Bogotá; la cuarta hace referencia al desarrollo y organización del trabajo y al proceso de institucionalización de los avances del Proyecto.

El proceso de intervención se inició en la ciudad de Santa Fe de Bogotá en el segundo semestre de 1994 en el marco de un trabajo interinstitucional con participación de instituciones públicas, privadas y ONG que sumaron sus esfuerzos. Su objetivo se centró en la creación y consolidación de grupos de microempresarios demandantes de servicios para elevar sus niveles de productividad y acceder a nuevos mercados.

Las dificultades de acceso a recursos financieros, tecnológicos, de capacitación y al mercado, que sufren las microempresas del sector informal, constituyen un grave problema que limita su desarrollo y su capacidad para generar fuentes de ingresos y empleo estables. Con frecuencia, el microempresario genera sus propias estrategias recurriendo a préstamos en su red de relaciones sociales: amigos y familiares.

Igual problema se presenta con relación a los programas de capacitación que, por lo general, siguen manteniendo rígidas estructuras en cuanto a los contenidos y los tiempos de duración de los cursos y no siempre se adaptan al nivel educativo y a las necesidades del microempresario. Este demanda programas de formación con contenidos muy específicos y en ciclos de duración muy cortos.

Las acciones de apoyo en esta área se enmarcan en el objetivo 2 del Proyecto que persigue *el incremento de la productividad y una mejor inserción mercantil de las actividades informales objeto de apoyo* gracias a metodologías experimentales, con el fin de incrementar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de los microempresarios y trabajadores de la microempresa.

El objetivo comporta tres resultados:

- i) un modelo metodológico probado para incrementar la productividad de las microempresas y empresas de economía solidaria que asocie esfuerzos y experiencias interinstitucionales, así como el concurso integral de los recursos productivos (servicios financieros, tecnológicos, capacitación técnica y gerencial, organización microempresarial y acceso a nuevos mercados).

- ii) capacidad fortalecida de los grupos de microempresarios tanto en el ámbito de la gestión de procesos productivos como de la negociación de nuevos mercados.
- iii) sistema de información comercial para microempresas (SICME) fortalecido en sus objetivos de modernización, dinamización y ampliación de los servicios de información comercial y empresarial.

La elaboración de un *modelo metodológico* para incrementar la productividad en el sector informal implica, por un lado, seleccionar un número reducido de actividades y grupos de microempresarios que operan en esas actividades, para realizar con ellos talleres de inducción sobre los principios básicos de diversos modelos de intervención y el tipo de apoyo que requieren. Por otro lado, es necesario organizar el sistema de *apoyo interinstitucional* encaminado a la prestación de servicios que garantice la concurrencia efectiva y oportuna de los diversos recursos productivos para que los grupos de microempresarios organizados respondan satisfactoriamente a las exigencias de los *nuevos mercados* que se les habrán facilitado. En esta perspectiva, es decir, para *organizar tanto la demanda como la oferta de servicios a los grupos microempresariales seleccionados*, se requiere brindar una asistencia técnica y un apoyo interinstitucional permanentes.

En esta área, el Proyecto comporta un carácter experimental. Mediante una aplicación piloto, en algunas zonas de Bogotá, se están probando metodologías experimentales tales como: "Desarrollo empresarial participativo" (DEP); "Asociación flexible con eficiencia colectiva" cuya dinámica y punto de partida están *definidos por la demanda y los requerimientos del mercado*; "Factorías" (asimilables en algunos aspectos a las incubadoras de empresas).

#### *El contexto de intervención*

Para llevar a cabo la aplicación metodológica se seleccionó la localidad de Ciudad Bolívar, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá. Esta localidad, es la número 19 de las 20 en las que está dividido el Distrito Capital. Se ubica al sur de la ciudad y tiene un área bruta de 1.443 Has., con una altura sobre el nivel del mar entre 2.400 y 3.100 m. Limita al norte con la localidad de Bosa, al sur con la localidad de Usme, al este con las localidades de Tunjuelito y Usme y al oeste con el municipio de Soacha.

La localidad presenta un proceso de urbanización espontáneo donde han proliferado las viviendas en zonas de ladera y un elevado número de barrios ilegales, que han ido surgiendo a medida que se daba un fuerte crecimiento de la ciudad como consecuencia de los procesos migratorios campo-ciudad. Estos procesos se han venido sucediendo de forma regular y permanente en los últimos 10 años. Entre 1985 y 1993 la población de Santa Fe de Bogotá pasó de 3.982.941 a 6.314.305 habitantes. Los migrantes se han concentrado mayoritariamente en las localidades del sur de la ciudad, dando lugar a numerosos «asentamientos subnormales».

La población de la localidad para 1992, según datos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, era de 314.540 habitantes, de los cuales más de la mitad viven en una situación de deterioro económico. En 1991, el 42,2 por ciento de la población tenía Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>1</sup>, siendo la tasa más alta por localidad del Distrito Capital, seguida de la localidad de San Cristóbal con un 33,7 por ciento. El 95 por ciento de la población pertenece a estratos socioeconómicos bajos. La localidad presenta elevadas tasas de inasistencia escolar y analfabetismo. En Ciudad Bolívar se da una alta concentración de actividades informales. Se consideró que éste era el contexto adecuado para realizar la intervención ya que, como se verá a continuación, la localidad presenta todas las características propias de la informalidad.

## **I. EL MARCO INSTITUCIONAL**

Una vez seleccionado el marco físico de intervención, se decidió organizar el marco institucional que facilitara la aplicación metodológica propuesta por el Proyecto. Para lograrlo se hacía necesario la conformación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI) con participación de diferentes entidades especializadas de apoyo a la microempresa, en las áreas de: mercado y comercialización, capacitación, crédito, organización gremial y asociativa, información, etc., que facilitaran la organización de la oferta de servicios productivos y mercados. Con el concurso de la experiencia de las entidades se podría iniciar el fortalecimiento de los procesos organizativos de los productores en torno al mercado.

<sup>1</sup> Herrera, Beethoven y Galindo, Jesús: *Diagnóstico del sector informal Santa Fe de Bogotá D.C.*, OIT, 1995 (documento mimeografiado).

Se conformó el GTI en el mes de julio de 1995 con las siguientes instituciones: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia (CONAMIC), la comercializadora PROMIC, la entidad financiera CUPOCRÉDITO, el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP), las Organizaciones Sindicales, la Universidad Antonio Nariño, la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar y la OIT.

Debido a diferentes circunstancias, entre las que tiene un peso importante el proceso de reestructuración de algunas entidades públicas y la crisis interna de algunas de las entidades privadas, finalmente el GTI quedó conformado por las siguientes instituciones: SENA, CONAMIC, PROMIC, CUPOCRÉDITO, la Universidad Antonio Nariño y la OIT.

El GTI ha realizado reuniones periódicas para concretar el plan de trabajo que fue finalmente aprobado. Para dar cumplimiento a lo programado se realizaron dos seminarios internos dirigidos a funcionarios gubernamentales, representantes de ONG, de instituciones financieras y universitarias con el fin de fortalecer el GTI y facilitar la coordinación de acciones. El primero se celebró los días 24 y 25 de julio y se centró en la «Coordinación interinstitucional dirigida a la formulación de programas de generación de ingresos y empleo en pequeñas unidades productivas». El segundo se celebró durante los días 17 y 18 de agosto y versó sobre el estudio de «Metodologías experimentales dirigidas al incremento de la productividad y mejor inserción mercantil de las actividades informales».

Se definieron cuatro áreas prioritarias de trabajo:

- i) Metodologías dirigidas al incremento de la productividad y mejor inserción mercantil de las unidades productivas. Además del seminario sobre estos temas se establecieron contactos iniciales con una ONG, contratada por el DANCOOP, y una cooperativa, que tienen alguna experiencia en la aplicación de la metodología DEP en contextos urbanos, con el fin de conocer y sistematizar sus experiencias.
- ii) Asistencia técnica a las unidades productivas objeto de intervención. En el mes de octubre se abrió al público la «Oficina de asesoría y asistencia técnica» a las unidades productivas de Ciudad Bolívar, con apoyo de todas las instituciones que hacen parte del GTI. Se consideró de vital importancia, para realizar la intervención y facilitar la ejecución de las acciones del Proyecto, contar con un espacio que sirviera de punto de referencia para los microempresarios de la localidad y que, además, se convirtiera en un lugar de encuentro al que los mismos pudieran acudir en busca de la solución a sus problemas. La oficina permitía, a su vez, concentrar los esfuerzos de las instituciones en la ejecución de sus acciones, en un marco de recursos humanos y materiales muy restringido. Por otra parte, la acción del Proyecto ampliaba la cobertura de intervención, pues la oficina permitía dar asesoría y asistencia técnica no sólo a las unidades económicas informales ya constituidas que fueran seleccionadas para la aplicación de la metodología propuesta, sino que, además, se incorporaba un nuevo elemento de atención directa a todas las unidades productivas de la localidad, tanto del sector de industria como de servicios y de los interesados en iniciar su microempresa. Por último, y como aspecto prioritario, se consideró que la Oficina era la mejor estrategia para iniciar la organización de los servicios en función de la demanda y para iniciar el proceso de aplicación metodológica facilitando la organización de los microempresarios en torno al mercado por rama de actividad.
- iii) Fortalecimiento de las instituciones participantes y de los productores informales mediante conferencias sobre aspectos técnicos y jornadas de información, dirigidas a una eficiente organización de los procesos productivos y gestión de mercados. Se trata esencialmente de organizar la oferta de servicios en función de la demanda.
- iv) Fortalecimiento de las organizaciones de atención al sector informal (organizaciones microempresariales y microempresarios en procesos de organización) para que respondan satisfactoriamente a los requerimientos de las unidades productivas atendidas. Dentro de los aspectos relacionados con el fortalecimiento a CONAMIC se realizaron dos estudios dirigidos a:
  - a. Diseñar una metodología que permita abordar, con razonables perspectivas de éxito, el proyecto de un servicio permanente ferial en Santa Fe de Bogotá para pequeñas unidades pro-

ductivas informales. El estudio de factibilidad sobre «ferias microempresariales» determinó la viabilidad comercial, financiera, técnica e institucional.

- b. Elaborar un diseño curricular y un manual operativo para servicios de capacitación en materia gremial; proceso de planeación estratégica en la organización; concepción y gestión de proyectos asociativos<sup>2</sup>.

Si bien se han constatado avances importantes, en términos de la concertación de las instituciones competentes en las diferentes áreas de servicios, éstos se han visto frenados por un grado limitado de compromiso con el Proyecto (dedicación inferior al tiempo de trabajo inicialmente comprometido por parte de los funcionarios asignados al proyecto, que en algunos casos no detentan los conocimientos suficientes en materia de promoción microempresarial; lentitud para asignar los recursos comprometidos por las instituciones) y por la inestabilidad de los participantes, como consecuencia de la crisis institucional que viven diferentes entidades públicas y privadas.

En una reunión celebrada a mediados de noviembre de 1995, analizando críticamente la situación, se advirtió la necesidad de: concertar una estrategia interinstitucional de participación, que debía definir los compromisos de cada una de las instituciones con las personas que tenían poder de decisión en dichas entidades; reorientar un plan de trabajo para el primer semestre de 1996, en torno a objetivos más concretos a corto plazo y establecer la disponibilidad real de los integrantes del GTI.

Con el propósito de sistematizar la información generada por el Proyecto, se destacó la necesidad de elaborar informes periódicos donde cada institución explicitara su interés participativo, los aportes que entregará, las dificultades que se avizoran hacia el futuro y las recomendaciones para superarlas. Hasta la fecha se han recibido algunos informes de las instituciones que han mostrado un mayor grado de compromiso con el Proyecto.

## II. LA ORGANIZACIÓN DE LOS MICROEMPRESARIOS

La aplicación metodológica requería crear y consolidar grupos de microempresarios demandantes de servicios, por ramas de actividad, para elevar sus niveles de productividad y acceder a nuevos mercados.

El 23 de septiembre de 1995 se realizó, el «Primer encuentro de empresarios de la microempresa y formas asociativas de Ciudad Bolívar» con la participación de todas las instituciones que hacen parte del GTI y un grupo de 63 microempresas y empresas asociativas de Ciudad Bolívar. La convocatoria de participación se llevó a cabo mediante visitas directas por parte de los integrantes del GTI a diferentes empresas implantadas en la localidad de Ciudad Bolívar. Se establecieron varios criterios de selección en función del tipo de intervención prevista. El encuentro estaba dirigido a microempresas y empresas asociativas de la localidad de Ciudad Bolívar, ya constituidas, con trabajadores familiares o asalariados y con cierto nivel de acumulación y de inserción en el mercado.

Los empresarios fueron organizados por actividad económica y su participación porcentual se distribuyó así: empresas de economía solidaria: 22 por ciento; empresas de comercio: 10 por ciento; de servicios: 11 por ciento; de manufactura: 57 por ciento (alimentos, cuero, confecciones, muebles, metalmecánica y otros).

Los objetivos del seminario fueron:

- i) Dar a conocer en detalle a los participantes los objetivos del Proyecto.
- ii) Identificar microempresas de manufactura y servicios en Ciudad Bolívar y alcanzar un mejor conocimiento de sus necesidades y problemas comunes.
- iii) Informar a los participantes sobre el portafolio de servicios ofertado por las instituciones que integran el GTI.
- iv) Diseñar estrategias de asesoría y asistencia técnica a las pequeñas unidades productivas.

A principios de noviembre de 1995 se elaboró la versión final de las «Memorias del Encuentro» que fueron distribuidas al GTI y a las unidades productivas participantes. Las memorias contienen información sobre los objetivos del evento, dan a conocer sus resultados y precisan los compromisos que serán asumidos por las instituciones participantes.

Como resultado inmediato del encuentro se decidió establecer una Oficina de asesoría y asistencia técnica permanente en las instalaciones del SENA, barrio Meissen, Ciudad Bolívar. El objetivo que se persigue es articular, de manera integrada, la oferta institucional de servicios a las unidades productivas informales con la demanda proveniente de éstas. Ello se consigue mediante difusión de información relacionada con modalidades de acceso a los diferentes recursos institucionales y mecanismos eficientes de canalización de los recursos disponibles.

El GTI ha mantenido reuniones donde se han tratado los temas de asistencia técnica, consultoría de proyectos y la asesoría correspondiente. Con estos fines se facilitaron los documentos sobre *Propuesta de calidad integral*, de autoría de la Corporación Calidad, *El SENA y los Centros de Desarrollo Productivo: lineamientos de participación y concertación* para sus respectivos análisis y comentarios. Asimismo, se analizó la estrategia del *Sistema integral de crédito para la microempresa* de FINURBANO, destacándose las dificultades a las que se enfrentan las microempresas para acceder a dichos fondos, sobre todo la presentación de proyectos de inversión que se les exige. De esta constatación se desprende la necesidad de que el SENA preste a los potenciales usuarios servicios de capacitación, de asistencia técnica y de consultoría para la elaboración y gestión de proyectos de inversión.

Asumiendo su compromiso, PROMIC ha iniciado el trabajo de agrupación con los microempresarios de las ramas de confecciones y cuero. Por otra parte, a iniciativa de nueve cooperativas localizadas en Ciudad Bolívar, se llevó al DANCOOP la propuesta de fortalecerlas y de crear una federación con las mismas. Asimismo, CUPOCRÉDITO ha manifestado las mejores disposiciones para otorgar crédito, bajo modalidades flexibles, ágiles y menos onerosas que las vigentes en el mercado, mediante fondos rotatorios y un «plan sombrilla» (establecimiento de un fondo con capacidad de apalancamiento). Por su parte, el SENA está impartiendo un curso de fortalecimiento para las cooperativas que asistieron al mencionado encuentro.

No obstante los avances registrados en esta área, el proceso de apoyo directo a las microempresas para aplicar las metodologías propuestas ha sido relativamente lento debido a diversas razones entre las que se destacan: a) una resistencia a entrar en una dinámica organizativa ocasionada en la falta de una conciencia clara de la necesidad de organizarse productivamente; b) disponibilidad restringida de tiempo por parte de los microempresarios para participar más activamente en las actividades que les incumben; c) dificultades en hacer compatible el tiempo de estos últimos con el de los funcionarios e instituciones de apoyo.

Para motivar la participación de empresarios e instituciones se está diseñando una estrategia de comunicación que dinamice las relaciones de unos y otros, difundir información sobre asuntos relacionados con el avance de las unidades productivas, informar sobre los eventos del Proyecto y todas aquellas actividades que puedan coadyuvar al logro de los objetivos que se persiguen.

Para dar seguimiento a los requerimientos de los usuarios se diseñó un formato de «Registro de personas atendidas» que responde al objetivo de cualificar el motivo de la visita en términos de servicios requeridos, así como a conocer el entorno familiar, sociocultural y económico, la experiencia empresarial y laboral. Asimismo, el registro quiere cuantificar el número de personas que visitan la Oficina.

Una primera evaluación de los motivos de visita arroja los siguientes resultados: 70 por ciento de los usuarios buscan crédito, 20 por ciento se interesan en mercadeo y 10 por ciento desean informarse sobre métodos de organización empresarial. De estos últimos, el 20 por ciento manifiestan preferencia por una forma asociativa definida y el 80 por ciento no tienen aún definida la modalidad de organización. Con base en el resultado de esta primera información recogida se prestó la asesoría y asistencia técnica requerida a los microempresarios que así lo solicitaron, en forma individualizada, en el área de finanzas y contabilidad y orientación sobre entidades que prestan servicios de apoyo a la comercialización. En cuanto a las formas asociativas las demandas son mucho más explícitas y están orientadas al crédito para un fin ya identificado, generalmente compra de materia prima.

Particular interés ha suscitado entre las instituciones de apoyo, así como entre los futuros beneficiarios el montaje de un *Centro de Servicios Productivos* de atención integral a pequeñas unidades productivas del sector informal, cuyos servicios coinciden, en cierta medida, con los «Centros de Desarrollo Productivo», contemplados en el PNM, es decir: capacitación técnica, consultoría y asistencia técnica, alquiler de maquinaria, información sobre mercados y otros insumos de carácter tecnológico, marco legal y desarrollo empresarial. Avanzan las negociaciones para establecer el montaje cofinanciado de dichos Centros con

participación de la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, el MTSS y la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa.

En el logro de este objetivo, las actividades del Proyecto se han retrasado por diferentes motivos: los períodos de inactividad que se dan semestralmente y el cierre temporal de las instalaciones del SENA donde se encuentra ubicada la Oficina de asesoría y asistencia técnica, situación que obliga a suspender las actividades. Igualmente se presentaron algunas dificultades debido a la inestabilidad institucional y los cambios de algunos funcionarios. El escaso tiempo de dedicación de los funcionarios que representan las diferentes instituciones y su horario poco flexible, ha obligado a cambiar la estrategia de intervención.

En febrero de 1996 se diseñó un instrumento para la elaboración de los diagnósticos de las unidades económicas informales atendidas por el Proyecto, el cual fue aplicado a un primer grupo de empresas de manufactura y servicios en el mes de marzo. Se convocó a grupos de microempresas, por rama de actividad, para realizar diagnósticos participativos, pero la dificultad para organizar estas sesiones de trabajo en los horarios disponibles de los empresarios (noches y fines de semana) obligó a un cambio de estrategia y a realizar los primeros diagnósticos individualmente, visitando las empresas. Finalmente, durante abril y mayo, se seleccionó a un grupo de empresas y se realizó con ellas un trabajo en dos niveles: i) Diagnóstico individual al conjunto de empresas de manufactura y servicios inicialmente seleccionado que permitió ordenar los problemas e iniciar la programación para ofrecer soluciones concretas y efectivas en cada caso.; ii) Diagnóstico participativo, e individual, a un conjunto de 19 empresas del cuero (confección, calzado, marroquinería), seleccionadas para la aplicación metodológica.

Las demandas de los microempresarios se centraron en los siguientes servicios: asistencia para procesos de agrupación en torno al mercado; acceso a crédito; acceso a mercados con precios justos; acceso a capacitación administrativa y técnica; control de calidad; apoyo a la estructuración y actualización contable de las empresas; acceso a información sobre: mercados, tecnología, producción, capacitación, líneas de crédito para microempresa, proyectos de inversión, mano de obra; participación en eventos comerciales (ferias, muestras empresariales); creación de puntos de venta en la localidad de Ciudad Bolívar.

Los resultados de este diagnóstico coinciden, en buena medida, con los arrojados por el diagnóstico sobre las "Organizaciones del sector informal de Bogotá", realizado en el marco del Proyecto, sobre todo en lo relacionado con los requerimientos de asistencia técnica deseada por las organizaciones, en particular en las áreas de capacitación y apoyo económico referido, específicamente, a las dificultades de acceso a crédito<sup>3</sup>.

El diagnóstico individual se ejecutó mediante la aplicación del instrumento diseñado en seis áreas: historia, administración, finanzas y contabilidad, producción, mercadeo y comercialización, organización.

#### a. Historia

La finalidad de esta sección era conocer la evolución histórica que ha tenido la empresa desde el momento de su creación. En síntesis, se encontró que el 42 por ciento de las microempresas llevan funcionando entre 7 meses y 3 años, y el 37 por ciento más de 8 años, teniendo la empresa más antigua 20 años de existencia. Crearon la empresa por necesidad de ingresos y por tener independencia en el 75 por ciento de los casos; con capital propio (ahorro) en el 78 por ciento, o préstamos de amigos y/o familiares. Iniciaron su actividad con mano de obra familiar, pero actualmente todas las empresas tienen empleados no familiares (entre 1 y 4), permanentes (72 por ciento), presentando la empresa más grande 17 empleados. Reciben remuneración en dinero en todos los casos. Se han mantenido en la misma actividad desde que iniciaron el negocio en el 90 por ciento de los casos. Aprendieron el oficio por tradición familiar y experiencia propia (79 por ciento) y mediante cursos de capacitación en el SENA y otras instituciones (14 por ciento). Esta situación ha cambiado con el paso del tiempo, y hasta en un 43 por ciento ha aumentado la incorporación de un elevado número de microempresarios y trabajadores de la microempresa a los cursos de capacitación impartidos por diferentes entidades y en particular por el SENA.

#### b. Administración

En este apartado se querían identificar los puntos críticos de la empresa, fundamentalmente en los aspectos administrativo y gerencial. Se identificaron así los siguientes problemas: son empresas sin estructu-

<sup>3</sup> Consultar sobre este particular el capítulo 5.

ra administrativa (95 por ciento), dirigidas por el empresario (95 por ciento), sin reglamento de funcionamiento (90 por ciento), únicamente se lleva control sobre el horario de trabajo. Los trabajadores tienen dedicación de tiempo completo en el 95 por ciento de los casos. El 84 por ciento de los cargos que existen en la empresa son de tipo operativo. No se encuentran registradas ante la Cámara de Comercio y tienen problemas financieros (100 por ciento) y dificultades de acceso al crédito como a maquinaria y equipo (89 por ciento) por el costo de los repuestos, la falta de mantenimiento y de información sobre los avances en tecnología; con el local de trabajo (72 por ciento) por los altos costos y la dificultad para encontrar el local que se ajuste a sus necesidades tanto físicas como económicas; con el transporte de los productos (63 por ciento). En las empresas estudiadas se encuentran, además, problemas derivados de los elevados costos de la materia prima (50 por ciento); en el 65 por ciento de los casos, dificultades de organización administrativa y gerencial debidos a escasos conocimientos administrativos y un débil nivel de organización interna. El alto costo de la mano de obra y la dificultad para conseguir personal calificado son un problema para el 50 por ciento de las unidades económicas. En el 43 por ciento de los casos estudiados se presentaron problemas con el pago de impuestos y licencias, control de las autoridades y exigencias legales por parte de los clientes potenciales. No están afiliados a la seguridad social (100 por ciento) y sólo un 15 por ciento tiene alguna cobertura en salud.

#### *c. Finanzas y contabilidad*

En esta área de observación se quería identificar si el empresario tenía la disciplina de llevar registros contables y qué tipo de control llevaba con relación a sus ingresos y gastos. Llevan alguna forma de registro de cuentas (97 por ciento) y un 3 por ciento no lleva ningún tipo de control. Registran sus ventas mediante hojas sueltas (32 por ciento), facturas creadas por ellos mismos (32 por ciento), o en un cuaderno (21 por ciento). Venden sobre pedido (37 por ciento), de contado (33 por ciento) y a crédito (30 por ciento); con un promedio de 30 días de plazo para los pagos. No llevan ningún control sobre el costo de los productos (68 por ciento) y fijan sus precios en función de los precios de la competencia, entendiendo por competencia, generalmente, los empresarios del mismo sector que desarrollan su actividad en empresas vecinas o en Ciudad Bolívar. El control de cuentas es una función que realiza directamente el empresario en el 64 por ciento de los casos y no realizan balance de fin de año. En el 84 por ciento de los casos no han solicitado ningún crédito en los últimos 5 años debido a las garantías que les exigen, trámites engorrosos y porque no saben cómo hacerlo. Los créditos han sido otorgados por parientes, amigos, una cooperativa o una Fundación. El promedio del crédito solicitado es de 500.000 pesos. El destino generalizado del crédito es para compra de materia prima, deudas contraídas y compra de herramientas.

#### *d. Producción*

Esta parte se orientó prioritariamente a intentar establecer el nivel de producción que las empresas alcanzan. Los resultados arrojados son los siguientes: facturan entre 189.000 y 300.000 pesos/mes con una ganancia promedio del 20 por ciento. Trabajan entre 5 y 9 horas diarias (58 por ciento) y 10 horas o más (30 por ciento). Trabajan bajo pedido (100 por ciento). Se abastecen de materia prima en fábricas y almacenes grandes y eligen sus materiales por calidad y precio. Adquieren la mayor parte de sus materias primas, materiales o mercancías en fábricas y almacenes grandes (70 por ciento) y algunos elementos complementarios en almacenes y fábricas pequeños (64 por ciento); sólo un 14 por ciento acude a los intermediarios y un 7 por ciento a cooperativas. Consideran que el personal que trabaja en la empresa es semicalificado (50 por ciento) y calificado (30 por ciento). El único aspecto que tienen en cuenta para fijar los costos de un artículo o servicio es el costo de la materia prima y el precio de la competencia. El 58 por ciento trabaja en su casa y el 42 por ciento en un local. El 58 por ciento de los empresarios manifiestan que su empresa presenta riesgo de accidentes pero, por lo general, no utilizan elementos de protección (74 por ciento) porque no ven la necesidad.

#### *e. Mercadeo y comercialización*

La finalidad de este apartado era determinar el mercado potencial hacia el cual está orientada la empresa. En términos generales, los empresarios no conocen su competencia (53 por ciento), el dato apuntado tiene que ser precisado en el sentido que entienden por competencia la que puede darse entre los empresarios del mismo sector y localidad sin plantearse, por lo general, un universo más amplio. Hacen publicidad a través de amigos y realizan sus ventas directamente (69 por ciento). Estarían dispuestos a utilizar los servicios de una comercializadora (100 por ciento) para dar a conocer sus productos e incrementar sus ventas, aunque, de hecho, en la actualidad no las utilizan porque no las conocen o no cubren sus necesida-

des en cuanto a oportunidad de colocación de los productos en el mercado. Los productos tienen salida todo el año (90 por ciento) y venden de contado (70 por ciento). Han participado en ferias empresariales (90 por ciento) y les gustaría participar en otras (100 por ciento) para vender más, conocer la competencia y obtener nuevas ideas. Están dispuestos a participar en un concurso de calidad (58 por ciento). Utilizan transporte público (85 por ciento) para la distribución de sus productos.

#### f. Organización

Se concedió especial importancia a este aspecto de la problemática para valorar el conocimiento y el grado de relación que tienen las empresas con asociaciones e instituciones para convertirlo en parte del diagnóstico y en uno de los activos para una mejor orientación de los programas. De manera muy particular, se incidió en los aspectos relativos a la intencionalidad de la organización en grupos, pues se consideró que éste es un elemento clave para llevar a buen término la aplicación metodológica de incremento de la productividad mediante la organización de los productores, por ramas de actividad y en torno al mercado.

El 90 por ciento conoce y ha utilizado los servicios del SENA. El 10 por ciento conoce instituciones como CONAMIC, Projuventud, Universidades, Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), Asocueros, pero no han tenido relación con ellas. No están afiliados, ni son miembros de ningún tipo de organización (100 por ciento). Sólo en un 7 por ciento de los casos han utilizado los servicios que ofrecen las asociaciones y únicamente para capacitación. Desconocen los servicios que éstas pueden prestar (93 por ciento). El 90 por ciento tiene interés por vincularse al SENA. El 64 por ciento de los encuestados tienen interés en asociarse con otros microempresarios del sector para la compra de materia prima y venta de productos al mayor, en condiciones de igualdad de aportes, siempre que la vinculación a cualquier forma de organización no limite su independencia, y sirva para promocionar sus productos. El 100 por ciento tiene interés en recibir apoyo del Proyecto para conseguir créditos para capital de trabajo, adquisición de maquinaria, capacitación en general y gestión de mercadeo.

Se puede concluir que todas las empresas se incluyen dentro del sector informal con arreglo a la definición dada por el DANE<sup>4</sup>. Al comparar los resultados de este diagnóstico con el diagnóstico realizado por el DANE para la ciudad de Bogotá se encontró, en general, un elevado nivel de coincidencia. Las empresas seleccionadas y analizadas comportan un elevado nivel de informalidad, situándose en casi la totalidad de los casos en el nivel 1, es decir, son empresas sin registro mercantil, que no pagan impuestos, que llevan una contabilidad muy somera o, simplemente, no llevan registros, que no están afiliadas a la Seguridad Social.

Asimismo existen coincidencias en relación con las dificultades de acceso a crédito y en el destino de éste que mayoritariamente se emplea en compra de materia prima y de materiales para la producción. Sin embargo, en este punto, se observa una diferencia que reviste un cierto interés: la procedencia de los créditos, en el caso de las empresas de Ciudad Bolívar, resulta a través de parientes y/o amigos y, en contadas ocasiones, han obtenido un crédito otorgado por un banco, una corporación financiera o una cooperativa financiera.

Con respecto al origen de la empresa es una opción de autoempleo, creada por necesidad de ingresos, por el propio empresario, con mano de obra familiar. Por último, las necesidades de apoyo que solicitaron los microempresarios de Ciudad Bolívar al Proyecto se centraron prioritariamente en que se les facilite el acceso a crédito, a capacitación en general y acceso a mercados. Estos puntos también son altamente coincidentes con los resultados del diagnóstico para Bogotá.

Las empresas seleccionadas para llevar a cabo la asistencia técnica y la aplicación metodológica reflejan, de forma muy ajustada, las características generales de la microempresa en Colombia. Son unidades de producción de bienes o servicios, cuyo objetivo principal es proporcionar ingresos al propietario y a su familia. En la mayoría de los casos no hay separación entre la unidad de producción y la unidad de consumo. Son intensivas en mano de obra y tienen un nivel tecnológico poco desarrollado. Utilizan mano de obra familiar y tienen dificultades para conseguir mano de obra calificada y ello cuando, ocasionalmente, la necesitan. Han aprendido el oficio por tradición familiar, o mediante la práctica propia y, ocasionalmente,

<sup>4</sup>Ver a este respecto el capítulo 2.

han seguido cursos de capacitación en alguna entidad especializada. Por lo general, no tienen una visión gerencial de la empresa. Centran más sus esfuerzos y su dedicación en la producción y menos en el mercado. No realizan planificación de su producción y sus ventas en el mediano o largo plazo. Sus mayores dificultades se centran en el acceso a crédito y a mercado.

### III. LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

El GTI, a la vista de las demandas de los microempresarios, decidió orientar sus esfuerzos a facilitarles el acceso a los recursos y servicios requeridos. El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa<sup>5</sup> puso en marcha tres estrategias de apoyo a la microempresa: un sistema de financiamiento para el sector (FINURBANO), un programa de servicios tecnológicos y un nuevo ordenamiento institucional con participación de los sectores público y privado.

Se ampliaron contactos con las entidades públicas (IFI-FINURBANO) con el fin de atender al principal requerimiento manifestado por los usuarios del Proyecto: el acceso a crédito en condiciones más ágiles y flexibles y con menos garantías que las exigidas en el mercado. Por intermediación del Proyecto se establecieron contactos entre la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá y FINURBANO y se iniciaron las actividades conducentes a la firma de un convenio entre estas dos entidades, lo que permitirá la canalización de los recursos destinados a Bogotá.

En los aspectos relacionados con el fortalecimiento de los procesos organizativos de las microempresas se han establecido contactos con otros programas de cooperación técnica dirigidos en esta misma línea y que complementan las acciones del Proyecto. Dentro de las actividades desarrolladas por la Cooperación Técnica española en Colombia se puso en marcha el programa Fondo de apoyo a la Organización Microempresarial (FOM) cuyo objetivo general es «fortalecer el desarrollo de las organizaciones microempresariales colombianas en sus componentes financiero y administrativo, para apoyar a las microempresas vinculadas en el incremento de sus niveles de competitividad y productividad». Entre los objetivos específicos que contempla el programa se incluye la puesta en vigencia de una tecnología financiera eficaz (los Fondos Rotatorios de Ahorro y Crédito - FRAC), que facilite a las microempresas asociadas el acceso a recursos crediticios en forma ágil y oportuna. La cooperación española gira los recursos a FOMENTAR, entidad administradora, y ésta asume hasta el 80 por ciento de las garantías exigidas al microempresario para el crédito. En los meses de junio y julio se ha estrechado el acercamiento con este programa con el fin de completar el fortalecimiento de las unidades económicas atendidas por el Proyecto.

Para hacer efectiva la canalización y ejecución de los recursos y facilitar el acceso a los mismos a las unidades económicas informales atendidas por el Proyecto se ha establecido un convenio entre el FOM, FOMENTAR y el SENA, que haga efectivos los compromisos en un plazo relativamente corto. El convenio contempla aspectos relacionados con el manejo del crédito, requisitos de acceso, funciones que desempeñarán cada una de las instituciones integrantes del mismo, capacitación dirigida al microempresario en relación al mejor uso del recurso, etc.

Por otra parte, se inició, junto con el SENA, una captación de posibles usuarios del Proyecto para ampliar la base y facilitar la aplicación de las metodologías de incremento de la productividad. Asimismo se programaron un conjunto de actividades de capacitación en el área administrativa y contable de las empresas con el fin de cumplir los requisitos exigidos para el acceso a crédito.

La CONAMIC, por su parte, inició a finales de marzo de 1996 la programación de una serie de eventos dirigidos a la formación y capacitación en aspectos gremiales que se desarrollarán en el marco de las actividades programadas en el Proyecto y cuya aplicación se iniciará en Ciudad Bolívar. Con el apoyo del SENA iniciará, a partir del mes de agosto, un ciclo de seminarios y talleres y además propiciará la investigación y el desarrollo de nuevos servicios de formación y tecnológicos encaminados a mejorar la capacidad gerencial de los empresarios y hacer más productivas y competitivas las microempresas. Las actividades están planeadas para que se inicien en septiembre.

Para dar continuidad a las actividades iniciadas en el marco del Proyecto y en el proceso de institucionalización de los avances registrados hasta la fecha, el GTI mantuvo reuniones de trabajo durante

<sup>5</sup> Documento CONPES 2732, DNP-UDS-Ministerio de Desarrollo-IFI, Bogotá, 1994.

los meses de junio y julio. En las mismas se estudiaron posibles convenios de colaboración entre las entidades participantes en el Proyecto, más concretamente entre CONAMIC, SENA, CUPOCRÉDITO, PROMIC y la Universidad Antonio Nariño. Estas acciones se orientan en dos líneas: i) dar continuidad al Proyecto incorporando las actividades que se realizan dentro de la programación regular de las instituciones; ii) iniciar el proceso de apropiación institucional del Proyecto y de sus avances al interior de las instituciones.

- i) En relación con el primer aspecto, se han iniciado una serie de acuerdos preliminares entre aquellas entidades que han mostrado un mayor compromiso con el Proyecto. Así, se está estudiando la forma jurídica bajo la cual podrían concretarse estos acuerdos y compromisos de diversa índole.

Entre el SENA y CUPOCRÉDITO, los acuerdos se centrarían en los siguientes puntos: articular y coordinar la capacitación que proporcionará la Fundación CUPOCRÉDITO con la capacitación diseñada y brindada por el SENA dirigida a los microempresarios y trabajadores de la microempresa. Se iniciará un ciclo de formación de facilitadores. Los programas serán diseñados y cofinanciados por ambas instituciones. El objetivo de la capacitación está dirigido al fortalecimiento en el área de gestión empresarial; al fomento de los procesos organizativos en la microempresa, por rama de actividad.

Entre el SENA y CONAMIC los acuerdos se dirigirán al fortalecimiento gremial microempresarial y a la creación y consolidación de grupos de microempresarios en procesos de organización por ramas de actividad. Asimismo, se fortalecerán los aspectos tendientes a la capacitación gerencial.

En la línea dirigida a la capacitación gerencial se acordó con el SENA la puesta en marcha de programas de capacitación mediante la aplicación de un modelo de formación gerencial dirigido a la formación de docentes para la microempresa, que se realizó con el concurso de la Cooperación Técnica española en el último trimestre de 1995, y que está en la línea del Proyecto. El programa, ya diseñado, está dividido en distintos módulos de formación y contiene objetivos específicos, tareas de aprendizaje, estrategias didácticas e indicadores de evaluación del aprendizaje. Una aplicación de esta metodología en la ciudad de Bogotá se llevaría a cabo en el marco de las acciones piloto que el Proyecto está desarrollando en Ciudad Bolívar.

- ii) En cuanto al segundo aspecto, dirigido a iniciar el proceso de apropiación institucional del Proyecto, se están realizando las siguientes actividades. El SENA ha programado, para el mes de agosto, un ciclo de Seminarios-Talleres dirigidos a los jefes y al equipo técnico-pedagógico del Centro de Atención para Santa Fe de Bogotá; a los jefes y responsables de coordinación de la división de desarrollo empresarial, regional de Bogotá-Cundinamarca; y a los jefes de las sedes locales del Centro de Atención para Santa Fe de Bogotá. El objetivo de estos seminarios es dar a conocer el Proyecto sobre el sector informal urbano de Bogotá y hacer partícipes de sus resultados a los profesionales, que dentro del SENA, tienen como actividad y competencia el trabajo en el área de desarrollo empresarial. Asimismo, se pretende acordar la continuidad del Proyecto y su implementación, a futuro, en otras localidades de la ciudad de Bogotá.

El primero de estos seminarios se realizó en la ciudad de Bogotá el día 13 de agosto de 1996 con la participación de los jefes de centro de la Dirección Regional de Bogotá-Cundinamarca, asesores de desarrollo empresarial de la Dirección General del SENA y del Centro de Atención para Santa Fe de Bogotá. Con esta acción se abre un proceso de apropiación, ampliación y aplicación a otras localidades de la ciudad de Bogotá, con el compromiso del SENA como entidad que liderará el proceso de coordinación. Esta institución incorporará a sus programas regulares los resultados alcanzados y las acciones emprendidas hasta la fecha y en tal sentido asignará profesionales de tiempo completo.

Hay que matizar, sin embargo, el alcance y la rapidez de las acciones puesto que el SENA se encuentra en un proceso de reestructuración que implica movilidad de sus funcionarios por lo que las acciones pueden verse limitadas en su desarrollo.

En el mismo sentido de institucionalización, CUPOCRÉDITO ha iniciado una programación de actividades dirigida a difundir las enseñanzas del Proyecto dentro de la institución, mediante

un ciclo de seminarios. Se ha iniciado un ciclo de capacitación con los gerentes de las oficinas en la ciudad de Bogotá. Además, la Fundación ha incorporado dentro de su programación regular las actividades y la metodología de intervención del Proyecto.

El instrumento de diagnóstico participativo que fue diseñado y validado en el marco del Proyecto, está en proceso de adaptación metodológica y apropiación por parte de las instituciones. Lo anterior con el fin de que pueda ser incorporado y utilizado de forma regular en los programas de las instituciones para la identificación de las demandas de las microempresas y que faciliten lineamientos de política en los programas de intervención.

En conformidad con lo previsto en el documento de Proyecto, el SICME buscaría recopilar, procesar, sistematizar y divulgar información comercial de interés inmediato para las microempresas de Bogotá. Sin embargo, en consulta con las diferentes organizaciones de microempresarios, se estimó más oportuno que el Proyecto orientara sus actividades hacia la creación de mecanismos de promoción comercial directos para los productos y servicios de las unidades económicas informales. Por un lado, la incorporación de PROMIC-SEDECOM al Proyecto significó una nueva dinámica en la prestación de servicios de comercialización y, por otro, se advirtió la prioridad de elaborar un estudio de factibilidad para la realización de ferias microempresariales. Con este propósito se contrató dicho estudio.

El estudio de factibilidad persigue como objetivo general diseñar una metodología que permita abordar, con razonables perspectivas de éxito, el proyecto de un servicio permanente ferial en Santa Fe de Bogotá para pequeñas unidades productivas informales. Entre los objetivos específicos se anota la evaluación de la factibilidad del proyecto desde el punto de vista comercial, técnico, legal, administrativo, económico e institucional. La consultoría formuló recomendaciones y escenarios alternativos sobre la forma más aconsejable de realizar el proyecto desde la perspectiva de la organización, los servicios a ofrecer a los expositores y feriantes, las características y la dimensión de la infraestructura permanente requerida.

En vista de que los empresarios afiliados a CONAMIC han planteado la necesidad de dotarse de un instrumento permanente de promoción comercial en doce ciudades del país, la experiencia que se desarrollará en Bogotá tiene un carácter piloto.

#### IV. CONCLUSIONES

Para dar continuidad a las conclusiones derivadas del Seminario de síntesis global que se celebró en la ciudad de Bogotá los días 29, 30 y 31 de mayo<sup>6</sup>, en esta área del Proyecto, y ejecutar el plan de acción, el GTI acordó continuar con la programación de las actividades.

Se estableció como prioridad buscar los mecanismos más adecuados de acceso a crédito mediante la puesta en marcha de Fondos Rotatorios que puedan ayudar a flexibilizar las tasas de interés y ampliar las oportunidades de acceso a recursos financieros más ágiles con reducción de garantías. Se requiere de una mayor adecuación en los créditos de menor cuantía cuyo destino se orienta a inversiones en capital de trabajo.

Para facilitar un mayor acceso a los recursos y a los programas, por parte de la población del sector informal, se mejorarán los canales de comunicación creando sistemas de información que descentralicen la oferta haciéndola accesible a grupos de población más amplios.

Se potenciará el apoyo integral a las unidades económicas informales mediante la creación de Centros de Desarrollo Productivo, en el marco de un trabajo interinstitucional que facilite la canalización de recursos y permita la articulación de la oferta de servicios en función de la demanda. Se propiciarán, de forma descentralizada, los servicios de asesoría y asistencia técnica permanente a las unidades económicas informales, prestando atención individualizada, con soluciones a corto plazo.

Se promoverá la aplicación e institucionalización de los resultados alcanzados. Para ello, se fortalecerá la organización de los microempresarios en dos líneas: i) formas de organización orientadas hacia la producción para: la adquisición de materias primas y tecnologías blandas; con miras al acceso al financiamiento;

<sup>6</sup> Consultar sobre este particular el capítulo 12 del libro

para ampliación de los mercados: constituir mercados agregados sectoriales y el desarrollo de ferias; integración con el comercio estructurado: acceder a las cadenas de almacenes, etc.; ii) formas de organización orientadas hacia la negociación con instituciones tendientes a conseguir la representatividad en las instancias de decisiones políticas; para ello, es necesario: crear y fortalecer las organizaciones gremiales de grado superior del sector; propiciar la organización de las entidades de apoyo con el fin de que la oferta de servicios sea más eficiente y alcance una mayor cobertura. La capacitación dirigida al microempresario pondrá especial énfasis en la formación gerencial.

El GTI diseñó un plan de acción que contempla: proseguir con los servicios de asesoría y asistencia técnica, individual y grupal; continuar con la programación de jornadas educativas de divulgación tecnológica mediante seminarios con especialistas en las diferentes áreas de interés para las unidades productivas; organizar eventos de tipo comercial, por ramas de actividad, al menos una vez al año; fortalecer la capacidad organizativa gremial mediante cursos de capacitación liderados por CONAMIC, organizaciones sindicales y el SENA; aplicar las metodologías propuestas en el Proyecto y aquellas que sean susceptibles de incorporarse en el desarrollo del trabajo; articular las acciones que se lleven a cabo en esta área del Proyecto con las áreas de protección social, procesos organizativos y consolidación de diagnósticos.

Todo ello se articulará en el marco de un trabajo interinstitucional multipartito que concrete compromisos mediante el establecimiento de convenios. El plan de acción se ejecutará gracias a las labores de un grupo de trabajo, ya conformado, integrado por entidades de crédito, capacitación, investigación, comercialización, organizaciones gremiales vinculadas al sector, alcaldías locales de Santa Fe de Bogotá y ONG que operen en este campo.

Asimismo, se hará una evaluación del grado de avance de las actividades mediante: seguimiento periódico en reuniones del GTI; presentación por parte de cada una de las instituciones de informes de avance de los resultados; sistematización de la información mediante el uso de instrumentos diseñados para el efecto; creación de bases de datos con información que facilite la articulación de la oferta y la demanda de servicios a la microempresa; difusión de los resultados, compartiendo la experiencia con otras entidades que desarrollan programas en beneficio del sector, mediante la realización de eventos organizados por el grupo de trabajo.

## **CUARTA PARTE**

---

### **TRIPARTISMO Y SECTOR INFORMAL**



## TRIPARTISMO Y SECTOR INFORMAL

Juan Manuel Sepulveda M.  
Ignacio Espinoza  
Beethoven Herrera

Con clarividencia y sentido visionario de la época moderna, los fundadores de la OIT acordaron que debía ser una organización tripartita. Consideraron que el fomento de la justicia social en la esfera del trabajo sólo podía llevarse a cabo si los propios interlocutores sociales participaban en la búsqueda de soluciones idóneas. También consideraron que el diálogo y la negociación eran los mejores medios para alcanzar ese fin.

No cabe duda de que el tripartismo es una institución sumamente valiosa y que su valor también depende de su eficacia. Dicho de otro modo, el tripartismo posee virtudes intrínsecas y una sociedad auténticamente democrática no puede funcionar sin la participación de grupos intermediarios y activos. También supone una aplicación del principio de subsidiariedad, el cual confía el poder de decisión a los actores sociales que se hallan más cercanos a los problemas que deben ser resueltos y a las cuestiones que están en juicio.

Ahora bien, el tripartismo igualmente tiene la *imperiosa obligación de triunfar*. Esto rige para cada Estado, pues ningún mecanismo institucional de negociación y de diálogo podría perdurar ante un bloque persistente o un conflicto permanente. Esto sin que suponga olvidar la cuestión de fondo, a saber, la tensión que ha existido siempre y que siempre existirá entre trabajadores y empleadores cada vez que deben conciliar las exigencias contradictorias del empleo y el trabajo, de la producción y la distribución de la riqueza, del pleno empleo y el empleo de calidad, de la seguridad y el cambio.

Esta tensión no sólo es inevitable, sino también constructiva, con la condición de que puede ser superada. El diálogo social, la negociación colectiva y la disposición para el compromiso deben ser consecuentemente fomentados. A este respecto, hay que insistir en la responsabilidad que le incumbe al Estado, ya sea en calidad de impulsor o bien de moderador, de árbitro o bien de conciliador, de protagonista o bien de actor. Aquí suele desempeñar una función decisiva en el éxito del diálogo social y de la negociación colectiva.

El tripartismo en Colombia es el mecanismo mediante el cual el Estado, los empleadores y los trabajadores acuden a la mesa de concertación a negociar temas de interés de las partes relacionados con el empleo, el ingreso, la ocupación y el trabajo. En este sentido, en 1994, el Presidente de la República presentó las «Bases del Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios», propuesta que expresó la voluntad del Gobierno de restablecer el entendimiento y la concertación como bases del relacionamiento social entre los distintos agentes de la economía y los protagonistas políticos de la nación.

La OIT ha apoyado esta iniciativa lográndose avanzar en la discusión de varios temas, entre ellos el de «la informalidad».

Bajo estos parámetros el Proyecto sobre el sector informal urbano de Bogotá conformó Grupos de Trabajo Interinstitucional (GTI) que trabajarían en torno a cada objetivo y resultado, con participación de entidades públicas, privadas y ONG. Conservando la estructura tripartita de la OIT, se incorporaron representantes de las instituciones públicas, de las organizaciones de empleadores y de las organizaciones de trabajadores.

## I. LA ORGANIZACIÓN EN EL SECTOR INFORMAL

Tradicionalmente las fuerzas laborales aglutinadas en el llamado sector informal han iniciado procesos organizativos unas veces autónomos, otras veces inducidos en diferentes estructuras organizativas. De esta manera han surgido las *organizaciones gremiales* que, con el apoyo del Estado, conforman asociaciones de microempresarios sin importar sus características específicas (nivel organizativo de la producción, capital, línea de producción), ni la cobertura geográfica. Lo importante es que se organicen con el argumento de que organizados gremialmente conseguirán superar algunas limitaciones y carencias, tanto en el mejoramiento de sus condiciones de vida, como el buen funcionamiento de su unidad productiva. Además, se aspira a que una vez organizados, la asociación actuará como un interlocutor válido frente al Estado, la empresa privada y frente a los clientes. La experiencia ha mostrado que exclusivamente las asociaciones no han podido resolver los problemas planteados. El SENA y otras entidades han contribuido a crear y consolidar la Confederación Nacional de Microempresarios (CONAMIC) para que ésta trace y defina políticas a nivel nacional con el propósito de buscar soluciones a los problemas de los microempresarios. La organización más importante desde el punto de vista gremial es CONAMIC, que surge en medio de una coyuntura de serias dificultades económicas y sociales con el ánimo de representar los intereses de gremios afines con su actividad, sector económico y nivel social.

Igualmente, procurando alcanzar mejores ingresos y, en consecuencia, mejores condiciones de vida, los trabajadores por cuenta propia y los pequeños empresarios han constituido *fundaciones* sin ánimo de lucro, más comúnmente *cooperativas* especializadas en ahorro y crédito, o en alguna línea especial de producción o comercialización de productos. Pero ninguna de ellas ha logrado aún estabilizarse debido a que reproducen los mismos problemas de sus asociados: falta de capital de trabajo, formación profesional para mantener una estructura organizativa o para asesorar técnicamente a sus asociados. Las actividades de estas *empresas de economía solidaria* se han reducido a prestar pequeñas cantidades de dinero de acuerdo con los aportes de los asociados, cambiar cheques posfechados y, en algunos casos, adquirir materia prima para sus asociados. Aunque los procesos autogestionados avanzan, no han ganado la cohesión suficiente para cumplir su objetivo.

Finalmente se encuentran las organizaciones sindicales y de empleadores, con las cuales el Proyecto desarrolló múltiples actividades.

## II. ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

Las actividades desarrolladas por las Organizaciones Sindicales son el resultado del desarrollo del objetivo 4 del Proyecto que persigue la promoción y fortalecimiento de las organizaciones del sector informal para movilizar recursos, proporcionar protección a sus miembros e incidir en las políticas que les conciernen.

Al final se esperaba un diagnóstico sobre las potencialidades y demandas generadas por las organizaciones de trabajadores informales afiliadas a las Centrales Sindicales, seguido de un plan de acción estratégico para aplicar inmediatamente.

Para lograrlo se estimó indispensable propiciar la concertación entre las Centrales Sindicales y las organizaciones informales de base afiliadas en torno a un diagnóstico de la situación y de las necesidades de estas últimas. Además, debía capacitarse a los dirigentes, tanto sindicales como de las organizaciones informales, para avanzar en la negociación con las diferentes instituciones del Estado, en las principales áreas de interés identificadas en el diagnóstico.

En tal sentido se conformó un equipo de trabajo con representación de las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado que tienen presencia en la ciudad de Santa Fe de Bogotá. Participaron: la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Unión de Trabajadores de Cundinamarca

(UTRACUN). El equipo funcionó con regularidad, sesionando por lo menos dos veces al mes, lográndose un apreciable nivel de cohesión.

Se organizaron una serie de seminarios orientados a validar el diagnóstico, precisar los requerimientos de apoyo manifestados por los interesados, facilitar un acercamiento con las instituciones públicas y privadas que definen políticas y desarrollan programas dirigidos a la economía informal.

A la luz de las conclusiones del diagnóstico y de las recomendaciones de los seminarios, se diseñó un plan de acción estratégico, concertado entre la CUT, la CTC y UTRACUN. La CGTD, aunque comparte los criterios generales, su propia plataforma de acción inspirada en sus principios y concepciones, manteniendo las reivindicaciones concertadas a través de los diferentes eventos y el diagnóstico de las condiciones de informalidad en el sector organizado sindicalmente.

Con la participación activa y permanente de esta instancia orgánica, se realizaron normalmente todas las actividades programadas, siguiendo los lineamientos del Proyecto. Entre estas actividades se destacan:

- i) La elaboración de un diagnóstico actualizado de la situación social, económica, cultural y organizativa de los trabajadores del sector informal de Santa Fe de Bogotá, afiliados a los sindicatos. Los resultados de este diagnóstico fueron presentados a los dirigentes de las mismas organizaciones y luego a los trabajadores en talleres específicos realizados para el efecto. En un seminario sobre «Cualificación de la dirigencia sindical», celebrado EL 18 y 19 de mayo de 1995, se convalidaron los resultados de la investigación y se enriquecieron gracias a las sugerencias y recomendaciones formuladas por los asistentes. Tras la revisión del documento por la OIT, se precisaron e incluyeron algunas modificaciones, sobre todo aquellas relativas a las causas de la débil sindicalización de los trabajadores informales, y se presentó una versión ajustada y corregida para su eventual publicación.
- ii) Para elevar el nivel de competencia de los trabajadores informales vinculados a las organizaciones sindicales, se realizó un trabajo de formación a través de talleres, discusiones de grupo, difusión de materiales, exposiciones de expertos y visitas a instituciones que tienen competencias con respecto al sector informal. El 15 y 16 de junio de 1996, se realizó un seminario sobre «Políticas sectoriales para el sector informal», al que fueron invitadas diferentes instituciones públicas y privadas.

Este seminario propició un acercamiento entre los trabajadores informales sindicalizados y las instituciones del Estado que brindan servicios de apoyo a estos últimos en materia de financiación, capacitación y asistencia técnica, comercialización, salud y seguridad social. Esto con el fin de acceder a recursos para mejorar su productividad y el grado de competencia de sus empresas. Además, se establecieron relaciones preliminares con CONAMIC, confederación que representa a los microempresarios a nivel nacional. En cuanto atañe a FENALCO, federación que agrupa y representa a los comerciantes organizados, los resultados no fueron los esperados a causa de la falta de iniciativa de cada una de las partes por asumir una actitud positiva y flexible, en orden a lograr acuerdos aunque fueran mínimos. Se inició el diálogo con los representantes del Fondo de Ventas Populares y se advirtió una inadecuada designación de un interlocutor por parte de la Autoridad Municipal del Distrito de Santa Fe de Bogotá para consensuar medidas particularmente respecto del ejercicio del comercio informal en espacios públicos. El ejecutivo del Distrito capital designó al DABS como interlocutor con el Proyecto, Departamento que no se considera competente en materia de regulación del espacio público y de intervención policiva. Al mismo tiempo que tenía lugar este seminario, se produjeron expulsiones de trabajadores de sus puestos de venta (con pérdida de sus casetas y bienes en muchos casos), hecho que creó un clima de zozobra e intranquilidad en los trabajadores.

Sin embargo, el seminario contribuyó a racionalizar las visiones espontáneas con las que se inició el trabajo, lográndose que los dirigentes sindicales del sector informal adquirieran una visión más comprensiva de los problemas que enfrentan, individual y colectivamente, con el entorno institucional. Además, la presencia de los delegados de instituciones de control del Estado (Procuraduría General de la Nación, Veeduría Distrital y Personería Distrital) permitió a los participantes conocer los mecanismos de acceso y de auxilio que, en defensa de sus derechos, pueden brindarles dichas instituciones.

Prosiguiendo el diálogo y la dinámica generada durante este seminario, los dirigentes sindicales y los consultores del Proyecto convinieron explorar otros escenarios más propicios para la concertación en el

marco de reuniones entre los voceros calificados de las partes. De este modo se avanzó sustancialmente en el logro de un clima de diálogo y en el hallazgo de posibles convergencias con FENALCO.

- iii) Un tercer seminario, repartido en cuatro sesiones, una por cada Central Sindical, se realizó entre el 7 y el 25 de septiembre de 1995, cuyo resultado fue un documento de plataforma de acción para el desarrollo del sector informal por parte de cada una de las organizaciones sindicales mencionadas. Concluida esta fase, con el aporte del trabajo de cada una de las organizaciones, el equipo de trabajo del Proyecto y los consultores del mismo, elaboraron un «Plan mínimo de acción» sindical para los meses siguientes. Después de ejecutadas las diferentes actividades se concluye lo siguiente<sup>1</sup>.

i) *El sindicalismo frente a la informalidad*

Las modalidades de trabajo informal vienen creciendo de forma acelerada en todos los países en desarrollo como resultado de: las políticas de privatización de empresas públicas, la tendencia a reducir la nómina del aparato estatal, las políticas de ajuste de regulación y eliminación de la protección al exterior y los subsidios al interior, los procesos de tecnificación sin políticas de empleo alternativas.

Cada día es menor, en términos absolutos y relativos, el personal del sector formal en el conjunto de la población trabajadora. Las modalidades de contratación colectiva típicas del sector formal de la economía son cada vez menos aplicables a las nuevas modalidades de trabajo informal.

Es necesario que el movimiento sindical valore el impacto que para sus acciones tiene el crecimiento del trabajo informal, asuma sus reivindicaciones como propias, apoye sus demandas e incorpore sus necesidades en la plataforma de acción propia del movimiento sindical.

Es una tarea importante que el movimiento sindical se ocupe de avanzar en la reivindicación de los trabajadores informales desde el punto de vista gremial para balancear el impulso que tienen las asociaciones de tipo económico (microempresas, cooperativas, etc.).

Cuando se adelanten procesos de concertación tripartita, negociaciones a nivel gubernamental, es necesario incluir en las áreas de negociación los temas referidos al trabajo informal.

Dentro de la estructura directiva de las organizaciones sindicales del orden federal y confederal deben adecuarse instancias que atiendan el trabajo con el sector informal. Es deseable que dichas instancias estén bajo la responsabilidad de los propios dirigentes sindicales del sector informal.

(ii) *Elementos para una plataforma de reivindicaciones para el sector informal*

Las organizaciones sindicales de primer, segundo y tercer grado, en forma conjunta, deben financiar espacios en todos los medios de comunicación –televisión, radio, periódicos, seminarios, etc.– con el objeto de crear una cultura democrática que, entre otros aspectos, defienda el derecho de asociación y ofrezca a la sociedad colombiana una imagen positiva del sindicalismo.

Se debe capacitar a la dirigencia sindical mediante planes y programas muy definidos para que supere los errores del pasado. Aquí, como en otros puntos, resulta vital la importancia que deben cumplir las escuelas, institutos y en general las ONG que apoyan a los trabajadores.

Las Confederaciones, Federaciones y Sindicatos deben realizar campañas conjuntas, al menos cada trimestre, con el fin de constituir nuevos sindicatos por rama de industria y fortalecer los ya existentes.

Todas las organizaciones deben participar activamente en el acontecer nacional, fijar posiciones y elaborar propuestas sobre los problemas del país y no reducir su actividad exclusivamente a lo sindical y laboral. Por ejemplo, fijar posiciones y hacer propuestas acerca de la política exterior, la política económica, las medidas monetarias y fiscales, la conducción del gobierno, el comportamiento de los partidos políticos, las resoluciones de los gremios empresariales, el narcotráfico, la paz, el fenómeno guerrillero, etc., buscando participar democráticamente en todas las instancias de la vida económica, social y política del país.

Es necesario luchar por mejores condiciones laborales y, de seguridad, estabilidad, capacitación, salud, vivienda, etc.

<sup>1</sup>La CUT, la CTC y UTRACUN aprobaron las conclusiones. La CGTD las incorporó en su plataforma de acción aprobada por su asamblea nacional.

El sindicalismo debe apoyar, en forma decidida, todos los proyectos de ley que defiendan el trabajo estable y limite o elimine el trabajo temporal e informal.

En esta línea de consideraciones, el movimiento sindical debe estructurar reivindicaciones de tipo económico, político, social y cultural entre otros aspectos.

a) *Reivindicaciones económicas*

- Remuneración, es decir, política salarial para ayudante familiar, el asalariado de la microempresa y el empleado del servicio doméstico.
- Estructura prestacional, es decir, mecanismos previsionales que beneficien a todos los informales y flexibilicen y ponderen el pago parafiscal: (SENA, ICBF, Caja compensación).
- Cambios tecnológicos y ordenamiento legal. Adecuar las unidades productivas con base en las nuevas tecnologías duras y blandas que les permitan un verdadero desarrollo.
- Manejo de tasas de interés moderadas, créditos subsidiados y de fácil consecución como los del IFI-FINURBANO.
- Política tributaria: eximir de algunos impuestos (industria y comercio, etc.) al microempresario o al trabajador por cuenta propia con un criterio de redistribución del ingreso.
- Conversión industrial con facilidades crediticias especiales, etc.
- Establecimiento de mecanismos que permitan el acceso de pequeñas unidades productivas a recursos como capital de trabajo, capacitación técnica y especialización, formación profesional.
- Promoción y apoyo a formas autogestionadas de producción en el marco de la economía solidaria.

b) *Reivindicaciones laborales*

- Empleo y estabilidad laboral para los asalariados de la microempresa y el servicio doméstico.
- Eliminación del subempleo y control de los contratos de servicios y subcontratación.
- Aplicación de la normatividad que defienda a los trabajadores. Hacer conocer a todos los trabajadores informales los deberes y derechos que tienen desde el punto de vista laboral.

c) *Reivindicaciones políticas*

- Hacer uso de todos los mecanismos de participación que ofrece la Constitución como las veedurías, personerías, procuradurías, tutelas, etc.
- Incorporación a los organismos de concertación y negociación donde se decidan o ventilen problemas inherentes al sector.
- Reivindicar los derechos humanos y defender los que son violados.

d) *Reivindicaciones sociales*

- Protección y seguridad social en salud y pensiones promoviendo empresas solidarias de salud especializadas en el sector.
- Políticas para cubrir necesidades básicas de salud, nutrición, educación y vivienda.
- Defensa del puesto de trabajo o el derecho al trabajo (vendedores ambulantes), procurando no afectar a otros sectores de la población.
- Generar procesos de integración con los demás sectores organizados de la informalidad con el fin de unificar esfuerzos.

e) *Reivindicaciones culturales*

- Brindar capacitación, en todos los niveles, a la población con garantías preferenciales que les permita superar el atraso profesional.

- Ofrecer espacios recreativos y culturales con precios diferenciales. Impulsar campañas de mejoramiento ambiental.

Es necesario destacar, en fin, la participación de los delegados sindicales en las diferentes instancias del Proyecto garantizando así la perspectiva de los trabajadores organizados en el Comité Tripartito de orientación, coordinación y seguimiento de los avances del Proyecto, así como en los Grupos de Trabajo Interinstitucional relacionados con protección social, marco legal y reglamentario, condiciones socio-laborales, productividad y procesos organizativos en el sector informal.

Durante la misión realizada por la OIT en diciembre de 1995 se logró entablar un primer diálogo con el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, señor Antanas Mockus, a quien se le expusieron los siguientes puntos:

- La ausencia de un representante de la autoridad municipal, con capacidad de deliberación y decisión –particularmente en lo que atañe a las políticas y medidas que afectan al comercio informal– en los diferentes foros y seminarios realizados en 1995 con apoyo del Proyecto.
- La necesidad de crear mecanismos de concertación permanente que garanticen el diálogo constructivo entre las partes, encaminado a definir políticas, instancias y soluciones duraderas.
- La urgencia de conocer los resultados de un estudio cualitativo sobre el comercio informal de Santa Fe de Bogotá, las políticas vigentes y su impacto sobre el desempeño de dicha actividad (estudio en curso financiado por la OIT).
- La importancia de propiciar un primer encuentro entre las instancias municipales competentes y las organizaciones representativas de los vendedores estacionarios y ambulantes informales, para concertar acciones a corto y mediano plazo.

El Alcalde manifestó su interés en continuar dialogando sobre dos temas centrales:

El mejoramiento de la productividad de las microempresas para que se conviertan en un factor dinámico de la «productividad urbana», contemplada en el «Plan de Desarrollo del Distrito de Santa Fe de Bogotá».

El asesoramiento de la OIT para establecer instancias y mecanismos de concertación con los representantes de los vendedores informales, en el marco de la reestructuración de la «Secretaría de Asuntos Sociales».

En el curso de la misión de la OIT, en marzo de 1996, prosiguió el diálogo con el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, Sr. Antanas Mockus, a quien se le propusieron dos iniciativas:

- Realizar una primera «Mesa de trabajo sobre la problemática de las ventas callejeras en Santa Fe de Bogotá» con participación del Alcalde y sus asesores (Secretarías de Asuntos Sociales, Acción Comunal, Ventas Populares, Planeación y uso del espacio público) y los representantes de las organizaciones de los vendedores ambulantes y estacionarios.

Establecer mecanismos de colaboración entre el Departamento municipal que tendrá a su cargo la problemática del empleo, los ingresos y la productividad urbana (Plan Estratégico Bogotá 2000) con el GTI del Proyecto al que le incumbe el incremento de la productividad en las microempresas.

El Alcalde Mockus consideró muy oportuna la propuesta en razón de encontrarse la municipalidad en plena reestructuración y apreció la iniciativa de concertación que se le ofrecía con los vendedores informales gracias al proyecto. Se fijó el 9 de abril de 1996 para una reunión de trabajo preliminar. A juicio de diferentes interlocutores existen condiciones favorables para entablar un diálogo constructivo con la Alcaldía y emprender acciones encaminadas a encontrar soluciones, las cuales la misión sugirió se inscribieran dentro de un marco de concertación duradero, instituyendo una instancia que garantice su permanencia.

### III. ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES

Las actividades desarrolladas por las organizaciones de empleadores se enmarcan igualmente dentro del objetivo 4 del Proyecto. Para alcanzar su cometido participó por primera vez, junto con la ANDI en una actividad de la OIT, el Consejo Gremial Nacional (CGN), organización de cúpula de los empleadores colombianos de reciente creación. Está liderada por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), agru-

pación empresarial del país afiliada a la OIE y representante tradicional y actual de los empleadores colombianos ante la OIT. Fue también la primera oportunidad donde el sector empleador participaba en un proyecto global sobre el sector informal.

El CGN está compuesto por las 14 principales organizaciones sectoriales, de las cuales tres se interesan particularmente por el tema de la informalidad. Integran el Comité encargado del mismo: la ANDI, la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) y la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales (ACOPI). Adicionalmente, el CGN previó incorporar para efectos de apoyo técnico e institucional al Proyecto una Fundación del CGN que se encontraba en proceso de creación. Se trata de la Fundación Empresaria, actualmente en funcionamiento.

Las entidades que componen el CGN han expresado, desde tiempo atrás, la necesidad de que el sector informal sea productivo, acumulador, multiplicador de empleo y de inversión, y que se organice en asociaciones que con el tiempo se incorporen al sector empresarial institucionalizado. En este aspecto los empleadores coincidieron con dos de los objetivos del Proyecto: el incremento de la productividad y la organización institucional.

#### *i) Acciones iniciales y prioridades*

Se convino en brindar apoyo al CGN en su montaje institucional y de contenido frente al tema de la informalidad y al Proyecto. Adicionalmente, se conjugarían esfuerzos la definición de tres temas:

- a) Estudios, investigaciones, artículos, reseñas bibliográficas existentes en las entidades afiliadas al CGN.
- b) Definición y exposición clara y detallada de la posición de los empleadores (CGN) y sus afiliados sobre el sector informal urbano en general, y en particular en Bogotá.
- c) Identificación de grupos, ramas, eventuales asociaciones del sector informal vinculados de alguna manera con las organizaciones de empleadores y tipo de actividad que realizan «per se» y/o en apoyo de aquéllas. Se conformaría un banco de datos de utilidad para el sector industrial, cuyo contenido se presenta más adelante.

#### *ii) Los gremios de los empleadores y el sector informal urbano*

La interacción entre los gremios de empleadores -fundamentalmente aquellos que pertenecen al CGN- y el sector informal ocurre de manera espontánea e «informal». Dentro de los objetivos de los gremios, el tema no se mencionó de manera explícita y, dadas las limitaciones de recursos, sería muy difícil incluirlo dentro de sus prioridades. Cabe esperar que como prioridad quedaría por debajo de la importancia que naturalmente se otorga, por ejemplo, al balance social con los trabajadores de las empresas de los afiliados o con los suyos propios.

Sin embargo, los problemas sociales y económicos, y el papel que desempeñan los gremios en la determinación de la política económica y de los programas sociales, que necesariamente tengan y hayan tenido que abordar el problema de la informalidad, y la discusión de las fórmulas para solucionarlo. Adicionalmente, al ajustarse al nuevo modelo de desarrollo del país, los principales gremios han cambiado su orientación hacia un tipo de defensa más general del sector privado y empresarial que, entre otras cosas, los ha llevado pronunciarse y actuar sobre la pobreza en general, y sobre asuntos más específicos del sector informal.<sup>2</sup> Este cambio se presenta en un escenario donde parte creciente del empresariado colombiano actúa con una responsabilidad social más amplia, cuya experiencia se ha enriquecido notablemente en años recientes<sup>3</sup>.

De cualquier manera, la capacidad institucional de los gremios está limitada por su carácter. Algunos se orientan por una representación general de sector empresarial, mientras otros realizan actividades especializadas de acuerdo con el sector que representan. La definición de ámbitos especializados de acción gremial

<sup>2</sup> Consejo Gremial Nacional (1994). *Hacia una Política de Desarrollo Colombiano*, Santa Fe de Bogotá.

<sup>3</sup> ANDI (1995). Simposio Internacional de la Empresa Privada y Responsabilidad Social, Cartagena.

determina que la capacidad de actuar frente a fenómenos amplios, como por ejemplo, el sector informal o la política macroeconómica o laboral, sea bastante limitada.

De acuerdo con este criterio, los gremios de tipo general estarían dispuestos a comprender su papel y adaptar su capacidad de acción para programas generales y específicos sobre el sector informal, mientras que de los gremios especializados sólo se puede esperar una acción en ámbitos específicos relacionados con su esfera de acción. En este contexto sobresale el alcance que tiene el CGN, que agrupa a los gremios con la mayor amplitud en su radio de acción y a algunos gremios especializados.

Una perspectiva adicional que se debe considerar en la interacción de los gremios con el sector informal, es que de acuerdo con la extensión, variedad y complejidad de la informalidad en la sociedad colombiana, unas veces esa interacción es la contraparte y otras veces se manifiesta en decidida cooperación. Un ejemplo ilustrativo es la oposición a las ventas de productos importados de manera ilegal (contrabando) que afectan directamente al comercio organizado y a la industria y en contraste, el apoyo a los pequeños comerciantes y microempresarios mediante programas de capacitación y de promoción diseñados especialmente para ellos.

### *iii) Capacidad institucional para trabajar en el sector informal*

En términos generales, los gremios de empleadores tienen poca capacidad de recursos y, a corto plazo, difícilmente tendrán entre sus prioridades prestar servicios a las empresas del sector informal. Actualmente los gremios están integrados en su mayoría por grandes empresas, con las cuales todavía tienen pendientes la solución de varios problemas, entre ellos la prestación y extensión de servicios.

Pero por razones particulares gremios como ACOPI, ANDI o FENALCO podrían interesarse en la prestación de algunos servicios, sujetos a que se trate de programas bien definidos y a que en la labor reciban cooperación externa, nacional o extranjera. En estos servicios se puede incluir la capacitación, la información y la asesoría en favor de las microempresas más estables.

La interacción con las autoridades es una de las actividades de los gremios donde hay gran potencial de desarrollo de colaboración relacionada con la informalidad, no sólo por tratarse de su trabajo prioritario, sino porque son numerosos los puntos de encuentro favorables y en conflicto entre los dos sectores.

Además, son temas de interés común la reducción de los trámites que hacen más onerosa la labor de la empresa formal y deja por fuera a la empresa informal de los canales corrientes de comercio e industria. Igualmente, la empresa pequeña y la microempresa son semillero de capacidad empresarial, que se desarrolla en las peores condiciones económicas y administrativas deplorables, y sin ningún apoyo estatal. Estos temas con un adecuado manejo de iniciativas públicas motivarán la acción de los gremios ante las autoridades, de manera independiente o junto con organizaciones que apoyen a microempresarios.

En aquellas áreas donde las empresas formales y las informales se contradicen, es también muy importante el trabajo que puede acometerse. Baste mencionar el caso de la restricción del espacio público debido a la presencia de ventas callejeras que deterioran la calidad de la vida social y comercial, o el caso de la recuperación de zonas de las ciudades deterioradas físicamente, donde se han asentado actividades delictuosas, junto a pequeñas empresas. En estos casos, la acción concertada de todos los sectores involucrados en los ajustes, y partiendo del reconocimiento de la vigencia de la ley puede llegar con soluciones más pronto y a menor costo.

La interacción del sector informal urbano con afiliados al CGN y al sector empresarial es importante, especialmente cuando se trata de empresas o fundaciones que trabajan en el sector informal, ya sea que estén o no afiliadas. En acciones conjuntas se puede promover y potenciar el alcance de la responsabilidad social de la empresa privada. En este sentido se pueden desarrollar actividades de promoción de las empresas que atienden el sector informal, intercambiar experiencias entre ellas y conseguir el aporte de experiencias internacionales, bien sea con asesoría o con otro tipo de recursos.

### *iv) El banco de datos de ANDI sobre el sector*

Para constituir la base de datos de la ANDI sobre el sector informal en Santa Fe de Bogotá, se procedió así: determinar las microempresas que van más allá de la supervivencia, con incipiente diferenciación entre el capital y el trabajo, escasa división del trabajo y baja intensidad de capital. Desde el aspecto regulatorio se

destaca la insuficiencia de cumplimiento de exigencias legales en el campo laboral, comercial, tributario y propiedad intelectual, que en la mayoría de los casos implica al fenómeno de la informalidad. Además se utilizó el número de trabajadores (inferior a 10) y el monto de los activos (50 millones de pesos de 1994).

Las fuentes de información consultadas fueron: las fundaciones Shell, Corona y Carvajal y, como complemento, la Cámara de Comercio de Bogotá y la ANDI. Esta última sólo agrupa grandes empresas del sector manufacturero. Para la Fundación Carvajal, el radio de acción es Cali y, por tanto, no se ajustó a los requerimientos del presente trabajo. La Fundación Corona tiene dos bases de datos que agrupan 890 microempresas a las cuales se les ofrece seguimiento para crédito y postcrédito. La información se centra en la empresa y el propietario y no en los productos que ofrecen y la demanda que requieren, se la incluyó por tanto, en la base de datos de la ANDI.

La Cámara de Comercio de Bogotá suministró la información más significativa, asemejándose la información manejada por el Sistema de Información Comercial Empresarial (SICME) al preparado por la ANDI y ACOPI.

El contenido de la base de datos es el siguiente: nombre del propietario, nombre de la empresa, dirección, teléfonos, fax, número de creación, fecha de creación, actividad económica, número de trabajadores, valor activos (1994), nombre principales productos/servicios ofrecidos.

La base de datos permite una consulta rápida por pantalla y es compatible con cualquier computador.

#### v) *Conclusión sobre las actividades desarrolladas por las organizaciones de empleadores*

Las principales conclusiones desarrolladas en la consultoría para lograr la integración del sector informal a las actividades del CGN son:

- Las agremiaciones están interesadas en participar en la capacitación, información y apoyo de trámites en los temas de: gerencia, contabilidad, impuestos, derecho laboral, comercio exterior, empaques, transporte, comunicación y cambio tecnológico.
- Con el objeto de mejorar y ampliar las relaciones productivas y comerciales entre las empresas del sector formal y el informal se generarán actividades de información de servicios y productos.
- El principal avance constituye el contacto realizado entre el CGN con las empresas y ONGs de apoyo al sector informal.
- El diagnóstico sobre el sector determinó como uno de los principales obstáculos los altos costos de la formalidad, lo que determinó la urgencia de elaborar un estudio que establezca cuáles son los trámites innecesarios para eliminarlos.
- Se requiere un esfuerzo de educación ciudadana, con respecto a la utilización del espacio público.
- Se procura ampliar a través de las agremiaciones del sector informal la cobertura de la seguridad social a los propietarios y trabajadores del sector.

#### IV. RECOMENDACIONES GENERALES

En consecuencia, hacia el futuro, resulta válido y necesario mantener el apoyo y soporte a las organizaciones de trabajadores y a los microempresarios informales por parte de las autoridades nacionales, de la OIT y de las organizaciones no gubernamentales que inciden en el sector. En este sentido, es necesario:

- a) Una definición de modo tripartita el marco normativo que regule la acción de los trabajadores y de los microempresarios informales.
- b) Comprometer a las autoridades locales para que conformen y/o se integren dentro de un proceso de concertación que permita hallar fórmulas consensuales que aporten soluciones al problema de los trabajadores y microempresarios del sector informal urbano.
- c) Mantener el Comité Tripartito, creado en el marco del Proyecto, dotándolo de mayor operatividad y poder decisorio.
- d) Mantener los canales de acercamiento de los dirigentes y las organizaciones informales con las fuentes de financiamiento, aprovechando el apoyo técnico y acudiendo a los instrumentos de defensa institucional de sus derechos.

- e) Mantener los Grupos de Trabajo Interinstitucionales que se crearon durante el desarrollo del Proyecto, fortaleciendo sus enfoques tripartitos y asegurando la participación de los interlocutores sociales.

# QUINTA PARTE

---

SEMINARIO  
DE SINTESIS GLOBAL



## RESULTADOS DEL SEMINARIO DE SÍNTESIS GLOBAL DEL PROYECTO SOBRE EL SECTOR INFORMAL URBANO DE BOGOTÁ

### INTRODUCCIÓN

El presente capítulo recoge los contenidos y conclusiones a los que se llegó en el Seminario de Síntesis Global del Proyecto interregional sobre el sector informal urbano de Bogotá, que se celebró los días 29, 30 y 31 de mayo de 1996, poniendo fin a la primera fase de implementación del proyecto.

### I. OBJETIVOS

El seminario se organizó para la presentación, debate y divulgación de los resultados con participación de todas las entidades colaboradoras en el Proyecto. Los objetivos planteados fueron:

- i) Dar a conocer, divulgar y debatir los resultados del Proyecto.
- ii) Identificar los lineamientos de políticas para el sector informal, tanto nacionales como locales, en las áreas de actuación del Proyecto (productividad, protección social, procesos organizativos).
- iii) Identificar los principales parámetros para la formulación de un proyecto de cooperación técnica que institucionalice y consolide las acciones iniciadas durante la ejecución de la primera fase.

La metodología del encuentro se desarrolló en forma de Seminario-Taller con presentaciones individuales, debate público y trabajo en grupos.

### II. INSTALACIÓN DEL EVENTO

La instalación del seminario estuvo a cargo de:

- *Guillermo García Huidobro*: Director de la OIT para los países Andinos.
- *Isabel Martínez Gaitán*: Consejera Presidencial para Santa Fe de Bogotá.
- *Antanas Mockus*: Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá.
- *Orlando Obregón*: Ministro Trabajo y Seguridad Social.

Luego se realizó una exposición introductiva sobre el estado actual del sector informal urbano en Colombia (a cargo del investigador Hugo López Castaño).

Los principales temas de las intervenciones de los representantes de la OIT, Consejería Presidencial para Santa Fe de Bogotá, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá en la inauguración se pueden resumir así:

El Director de la OIT para los países Andinos resaltó en su intervención los siguientes puntos:

- La importancia que reviste este proyecto sobre el sector informal para la cooperación técnica y en particular para la Organización.
- La generalización y ampliación del sector informal urbano en el contexto internacional, sobre el cual recae el mayor peso de la creación de nuevos puestos de trabajo, con las consiguientes implicaciones en la calidad de vida y empleo en razón de las precarias condiciones de los puestos de trabajo generados.
- La relación entre los procesos de urbanización y el crecimiento de la informalidad urbana, especialmente en los países en desarrollo, como consecuencia de las migraciones campo-ciudad.
- La definición de funciones que se le asignó a la OIT en el marco de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995 con el patrocinio de las Naciones Unidas, orientando sus acciones principalmente a erradicar la pobreza y promover el empleo.
- El futuro del empleo urbano.

La Consejera Presidencial para Bogotá se refirió a los siguientes aspectos:

- La importancia y necesidad de organizar y sistematizar la información existente sobre el sector informal para facilitar a los gobiernos nacionales y locales una intervención más acertada para el sector.
- La necesidad de un trabajo interinstitucional para que los lineamientos de políticas y los recursos de las diferentes instancias se canalicen de manera eficiente y eficaz.
- La conveniencia de que los principales lineamientos de política estén encaminados hacia los temas de mayor productividad, posibilidades de acceso al sector financiero con miras a romper el círculo de la falta de acumulación y la supervivencia. Para el logro de estos lineamientos se están generando experiencias pilotos en las diferentes localidades de la ciudad con participación del sector público y privado.
- Las acciones adelantadas por la Consejería en el campo del empleo y de la generación de ingresos.

El Ministro de Trabajo puso de relieve:

- El peso que los trabajadores del sector informal tienen sobre el conjunto de la fuerza laboral en Colombia y la mayor participación de la mujer en el sector.
- La necesidad de impulsar la vinculación de los trabajadores del sector informal a la seguridad social para que el sector tenga mejores oportunidades y, en consecuencia, las poblaciones más vulnerables como jóvenes y mujeres.
- La generación de estrategias de apoyo al sector en cuanto a: licitaciones y contratación con el Estado, capacitación, acceso al capital de inversión y la protección social.

El Alcalde de Bogotá destacó los siguientes aspectos:

- Las implicaciones de las actividades del sector informal urbano en el contexto de la ciudad y el concepto de construir ciudad con la participación del ciudadano.
- El impulso que debe dársele a las asociaciones del sector informal para fortalecerlo y afianzarlo con el fin de que las relaciones con las diferentes instancias públicas y privadas sean de mayor éxito y se pueda tener una posición de negociación frente al sector formal.
- La utilización del espacio público y las políticas de concertación al respecto.
- El papel jugado con la cooperación técnica internacional y las respuestas de las Naciones Unidas y la OIT para las políticas de pleno empleo y las acciones particulares para el sector informal.

### III. LA TEMÁTICA DEL SEMINARIO

Los temas tratados en el seminario fueron:

- Presentación de los avances del Proyecto sobre el sector informal urbano de Bogotá y la metodología del seminario (Carlos Maldonado OIT-Ginebra, Coordinador del Proyecto).
- Encuesta de establecimientos al sector informal urbano en Santa Fe de Bogotá (Alvaro Suárez, Vera Peres, DANE).
- Marco legal, reglamentario y administrativo vigente relacionado con el sector informal y su aplicación por las instancias públicas responsables (Carlos Fernando Rivera).
- Observación de las leyes laborales y tributarias, sus costos y beneficios para las empresas del sector informal (Jesús Galindo).
- Protección social para el sector informal. Resumen de los trabajos presentados en el seminario de noviembre de 1995 (Elsa Marcela Hernández).
- Las organizaciones del sector informal de Bogotá: perfil y diagnóstico (Julio Cely).
- El comercio informal en Bogotá: características, problemas y soluciones (Doris Olea y Gonzalo Huertas).
- Diseño de una metodología de evaluación de impacto de los servicios de apoyo a las microempresas en Colombia (Miguel Cabal).
- Propuesta metodológica e indicadores sobre condiciones sociolaborales en el sector informal urbano (documento elaborado por Blanca Lilia Caro y presentado por Jesús Castañeda funcionario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- Metodología de formación para organizaciones de empresarios de la microempresa (Lucio Moncayo).
- Actividades desarrolladas por las organizaciones sindicales (Beethoven Herrera, Hernado Rodríguez -CUT-, Jaime Torres -CTC-, Cristóbal Camargo -CGTD-).
- Actividades desarrolladas por las organizaciones de empleadores (Horacio Osorio).
- Acciones metodológicas para el incremento de la productividad de las microempresas del sector informal (Montserrat Hurtado).
- Estudio de factibilidad para la realización de ferias microempresariales en Bogotá (William Pulido).

Se conformaron seis grupos de trabajo en torno a los siguientes temas:

1. Diagnósticos sobre el sector informal urbano de Bogotá.
2. Marco legal y reglamentario del sector informal.
3. Protección social para el sector informal.
4. Organizaciones del sector informal y comercio informal.
5. Condiciones sociolaborales en el sector informal.
6. Productividad en el sector informal.

El seminario concluyó con la presentación de un conjunto de recomendaciones por cada uno de los temas discutidos en los seis grupos de trabajo y las alternativas de solución propuestas en cada caso.

Con posterioridad al seminario se llevaron a cabo diferentes acciones para revisar las conclusiones. Se realizó una sesión de trabajo con la participación de los relatores de los seis grupos, funcionarios del Ministerio de Trabajo, de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá y de la OIT, donde se hicieron algunos ajustes y se estableció la redacción definitiva de las conclusiones de cada grupo. Asimismo, se celebraron reuniones temáticas con funcionarios del DANE y de la Universidad de los Andes, dirigidas a la profundización de los diagnósticos.

#### IV. CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

---

<b>Grupo 1:</b>	<b>Diagnósticos sobre el sector informal urbano</b>
<b>Moderador:</b>	Alvaro Suárez, DANE
<b>Relator:</b>	Miguel Cabal, UNIANDES

---

##### I. Seguimiento hacia el futuro

- Los estamentos público y privado deben reconocer al sector informal como un sector importante de la economía y de la sociedad colombiana y no como un problema.
- Debe existir una política integral que articule lo social, lo político, lo económico y lo cultural y que dé respuesta integral a las necesidades del sector informal.
- Se requiere que el Estado tenga un interlocutor que enfoque la problemática del sector informal integralmente y con una visión de desarrollo. Por esto se propone estudiar la posibilidad de crear un Viceministerio del sector informal en el Ministerio de Desarrollo que, además, armonice la política dirigida al sector con otras políticas.
- Los diagnósticos deben ser instrumentos dinámicos y flexibles que apoyen el diseño y seguimiento de las políticas y programas dirigidos a apoyar el sector informal. Dinámico porque debe ser permanente. Flexible porque debe adaptarse a las necesidades y prioridades del sector, las cuales son cambiantes de acuerdo a la coyuntura.
- Estos diagnósticos deben estar dirigidos a estudiar las necesidades del sector informal para mejorar el acceso del mismo a los servicios del Estado.
- Los diagnósticos deben trascender el sector informal urbano, y en particular de Bogotá, al sector informal nacional y extenderse al sector rural que requiere de una mayor sistematización y análisis.
- La Encuesta Mixta de hogares y establecimientos del DANE debe ser extendida a nivel nacional, incluyendo todas las actividades económicas y debe aplicarse permanentemente, de tal manera que permita comparaciones en el tiempo.

##### II. Coordinación Interinstitucional

- Existe una buena base nacional técnica y financiera para la realización de los diagnósticos que apoyen el desarrollo del sector. Sin embargo, se requiere del apoyo técnico y financiero internacional liderado por la OIT, que ha demostrado su experiencia a través del éxito de este seminario-taller.
- Se deben definir las instituciones que coordinen las diferentes actividades de diagnóstico.
- Es necesario desarrollar estrategias para administrar los recursos de las diferentes entidades involucradas.

Es necesario trabajar a tres niveles de institucionalización: 1) Grupo de trabajo; 2) Grupo consultivo; 3) Grupo técnico y financiero internacional.

###### 1. Grupo de trabajo interinstitucional (Comité Técnico)

- *Objetivo:* desarrollar los diferentes aspectos técnicos y metodológicos que generen mejores y más coherentes estudios de diagnóstico, elaborar propuestas técnicas y estudiar propuestas presentadas por el grupo consultivo.
- *Participantes:*
  - DANE, en calidad de coordinador.
  - DNP.
  - Representante técnico de la Federación de Municipios.

- Centros de investigación de las Universidades: Universidad de Antioquia, Universidad Nacional, Universidad de los Andes.
- Representante(s) técnico(s), de los sindicatos; dos alternativas se ofrecen: un representante técnico de las tres centrales sindicales, un representante técnico por cada central o sindicato.
- OIT

## 2. Grupo consultivo

*Objetivo:* Su función consiste en evaluar las propuestas presentadas por el grupo técnico interinstitucional y presentar modificaciones e iniciativas que deberán ser estudiadas por este último. Este grupo le incorporará a los diagnósticos y metodologías la visión de los usuarios de la información.

*Participantes:* Se proponen las siguientes instituciones:

- DNP, Coordinador
- OIT, Coordinador
- Las demás instituciones del Comité Técnico
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Desarrollo
- Un delegado de cada organización sindical
- Universidades
- Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa
- SENA
- IFI
- Sector privado empresarial
- ONG
- DANE

Se propone organizar grupos consultivos específicos para los siguientes temas:

- Reglamentación institucional relativa al sector informal.
- Productividad del trabajo y del capital.
- Condiciones sociolaborales y de protección social (e.g. salud, vivienda, estabilidad laboral, riesgos profesionales, pensiones, recreación, etc.).
- Formas organizativas del sector informal
- Política macroeconómica y sector informal.
- Indicadores de impacto de las políticas para el sector informal.
- Oferta y demanda de servicios de apoyo para el sector informal (capacitación, crédito, comercialización, asistencia técnica, asistencia gerencial, etc.).
- Relación sector informal - sector formal.
- Sector informal y espacio público.
- Sector informal rural.

### 3. Grupo de apoyo técnico y financiero internacional

- *Objetivo:* Garantizar la coherencia con experiencias internacionales y apoyar los otros dos grupos.

*Participantes:*

- DNP
- OIT
- Otras organizaciones internacionales

## III. Armonización de conceptos

Es necesario diferenciar al sector informal de otros sectores para permitir la utilización de diferentes fuentes. Se debe hacer énfasis que el sector informal no es sinónimo de: *ilegal, ni de microempresa exclusivamente.*

Se reconoce que la definición propuesta por la XV Conferencia de Estadígrafos del Trabajo patrocinada por la OIT (basada en los criterios de microempresa hasta 10 empleados, no constituidas en sociedad, no lleva contabilidad) tiene algunas deficiencias, por lo que se recomienda profundizar en los criterios para definir y medir la magnitud del sector informal.

Debe considerarse que puede no existir una línea perfectamente definida y fija que divida el sector informal del formal, sino que pueden haber diferentes grados de informalidad.

Es necesario diferenciar claramente en el seno del sector informal varios estratos y conceptos, como por ejemplo: trabajadores por cuenta propia no profesionales, microempresa, sociedades de hecho, empresas familiares, etc.

## IV. Fuentes de información

Existe una gran cantidad de información en diferentes aspectos relacionados con el sector informal, la cual se encuentra dispersa en muchas instituciones públicas y privadas del orden nacional y regional. En consecuencia, se propone que un grupo interinstitucional consagre esfuerzos orientados a conseguir una estructura institucional a las tareas de recopilación, manejo y difusión de la información sobre el sector. Específicamente, se propone la creación de un «Centro de Investigación del Sector Informal» encargado de acopiar y difundir la información existente sobre el mismo, y de analizar sus diferentes segmentos.

Este grupo institucional estaría constituido por:

- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social
- DNP
- Organizaciones representativas del sector informal
- Universidad pública
- Otros entes académicos

En la creación del «Centro de Investigación del Sector Informal» se requiere el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional: OIT y otras instituciones.

## V. Marco muestral

El diseño de un marco muestral adecuado para los diagnósticos de sector informal debe ser una prioridad del Comité Técnico. El diseño del marco muestral debe considerar los siguientes criterios:

- Debe ser coherente con la definición del sector informal que se establezca para Colombia.
- Debe permitir el estudio permanente del sector informal.
- Debe ser flexible de tal manera que permita adecuarse a los intereses de los usuarios de los diagnósticos, los cuales cambian en el tiempo de acuerdo con la coyuntura.

- Debe permitir estudios comparativos del sector informal con otros sectores y problemáticas importantes como: sector formal, desarrollo urbano, servicios públicos, pobreza, subempleo, etc.
- Otros estudios deben permitir identificar al sector informal dentro de su temática específica (salud, empleo, etc.).

---

**Grupo 2: Marco legal y reglamentario del sector informal**

**Moderadores:** Gonzalo Huertas y Jesús Galindo, SENA

**Relator:** José Esadid Marín

---

### I. Diagnóstico

Se ilustró el tema tratado con estudios de caso sobre lo laboral, tributario, comercial y constitución empresarial. Luego se abrió el debate, se hizo una amplia exposición analizando en detalle los siguientes aspectos: causas de la informalidad y la evasión tributaria, la informalidad y su situación frente a los mercados. También se establecieron categorías para la formalización definidas así: registros que permiten funcionar formalmente, la tributación o parte impositiva, la legalidad laboral. Se abordó en particular el comercio informal y su relación con el uso del espacio público (caso especial).

Entre las causas de la informalidad se destacan: la carencia de una cultura tributaria y la presencia de una cultura histórica hacia el ocultamiento, los costos elevados que el sector informal no está en condiciones de asumir; los excesivos trámites, la corrupción de ciertos funcionarios del Estado, los malos manejos del presupuesto público, las cuantiosas inversiones frente a los deficientes servicios ofrecidos por el Estado.

### II. Alternativas de solución

- Registro único de los establecimientos sin costo alguno para el empresario, con lo cual se lograría ampliar la formalización del universo empresarial en Colombia, y además, tendría efectos estadísticos de registro y actualización permanente (copia al DANE).
- Clasificación de las empresas considerando sus principales características operativas, capital invertido, utilidad generada y la capacidad para pagar los diversos tipos de impuestos.
- Estatuto y declaraciones tributarias únicas y unificadas.
- Centros únicos y unificados de atención a los contribuyentes.
- Sistema único de fiscalización y regulación de las empresas.
- Cajas de compensación familiar para y del sector informal.

Gracias a los registros y a las nuevas normas establecidas, las actividades informales podrán seguir funcionando en sus sitios habituales de trabajo, mientras se da al sector informal, globalmente, tránsito a la legalidad y se establecen mecanismos de apoyo para su superación.

Se abrió el debate para deliberar sobre la necesidad y la viabilidad de crear un marco legal alterno, exclusivo para la informalidad, o si se emprende una compilación de normas y leyes existentes, complementadas con un análisis de aquellas que lesionan los intereses de los informales. Con base en dicho análisis, se podrían crear unas propuestas de reforma para que sean debatidas en los Consejos Municipales y en el Congreso emprendiendo, desde luego, una labor de gestión legislativa.

---

<b>Grupo 3:</b>	<b>Protección social para el sector informal</b>
<b>Moderador:</b>	Angela María Rico.
<b>Relator:</b>	Julietta de Villamil, Ministerio de Salud

---

## I. Planteamiento de problemas

### 1. Generales

- Carencia de cultura de la seguridad social y del subsidio.
- Falta de integralidad en la operativización del Sistema Integral de Seguridad Social (SISS).
- Carencia de políticas definidas para desarrollar los dos aspectos anteriores e incorporar el SIU en el SISS.

### 2. Específicos

- *De salud:*
  - La base de cotización de dos salarios mínimos mensuales vigentes constituye una barrera para el acceso a servicios de salud.
  - Falta definir claramente la vulnerabilidad de la población.
  - Carencia de una política desarrollada para la protección social del SIU.
  - Dificultad para acceder al régimen subsidiado de salud: el SISBEN no registra todas las poblaciones objeto del subsidio en las grandes ciudades y su costo de aplicación es alto. Se advierte exclusión poblacional originada en las diferentes condiciones de la vivienda y el clima.
  - Falta de cobertura a través del Plan de Asistencia Básica, por lo tanto, los informales sólo pueden acceder al sistema como vinculados.
  - Los recursos económicos disponibles para subsidios son limitados, y por lo tanto, la universalidad de la cobertura es lejana, y la priorización para la cobertura no coloca al SIU en primer lugar.
  - Pese a que se reglamentó sobre el régimen subsidiado para llegar a un modelo permanente, y Unidad por Capitalización (UPC) diferencial con Consejo Nacional en Seguridad Social en Salud (CNSSS), falta alcanzar la focalización por categoría ocupacional para que, a través de listados censales, el SIU pudiera acceder.
- *De pensiones:*
  - La población objeto del subsidio pensional la constituyen: el SIU, el sector rural, las madres comunitarias y los discapacitados.
  - La única cobertura real de subsidio pensional se ha dado con las madres comunitarias y el servicio doméstico.
  - La supeditación de los subsidios en pensiones a la vinculación previa al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en el régimen subsidiado, se convirtió en barrera de acceso.
  - Los criterios establecidos por CONPES en términos de semanas cotizadas, también generaron barreras de acceso.
- *De riesgos profesionales:*
  - Falla estructural del sistema vigente al no ser un sistema solidario. Esto origina una barrera total de acceso del SIU al sistema.
  - Falta de definición del trabajador independiente en función de la responsabilidad que debe asumir como empleador (no hay límites de fácil definición).
  - La dificultad para determinar la relación de causalidad en el origen de la enfermedad o el accidente, para que sea laboral y legalmente calificable.

- Se asume la asistencia del SIU a través del SGSSS, generando fomento a la evasión (microempresarios) y graves pérdidas económicas para salud al no tener contra quien repercutirlas.

## II. Alternativas de solución

### 1. Generales

- Generar grupos de trabajo intersectoriales salud - trabajo, que permitan llegar a soluciones inmediatas o a corto plazo.
- Generar cultura de seguridad social y de gestión social, involucrando a todos los actores sociales, para fomentar estilos de vida y trabajo saludables, conciencia social, mejorar la calidad de vida y promover la autogestión comunitaria.
- Generar cultura pedagógica del subsidio.
- Buscar replanteamientos legislativos a largo plazo (proyectos de ley o reglamentación) que enmienden las fallas estructurales y operativas para lograr la integralidad de la protección.

### 2. Específicas

- *De salud:*
  - Buscar la forma para que el SIU sea debidamente identificado y se convierta en prioridad de cobertura del subsidio CNSSS.
  - Definir política de salud para el SIU.
  - Facilitar el acceso a los subsidios mediante focalización o listado censal por ocupación en la categoría de la informalidad.
  - Incorporar estrategias de promoción y prevención en el PAB, que aborden la problemática del SIU.
  - Promover o proponer la creación de una subcuenta de solidaridad para los independientes e informales en el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales que garantice la prestación asistencial.
- *De pensiones:*
  - Flexibilizar los requisitos determinados por el CONPES para acceder al subsidio pensional.
  - Fortalecer la relación entre los Sistemas Generales de salud y pensiones, para que sean consecuentes con la integralidad y permitan definiciones políticas y legislativas congruentes.
- *De riesgos profesionales:*
  - Buscar posibilidades de acceso al sistema a través de formas asociativas, el padrinazgo del sector formal por actividades económicas, y otras formas autogeneradas para lograrlo.
  - Proponer al Consejo Nacional de Riesgos Profesionales (CNRP) la elaboración de estudio matricial por sectores económicos, localizaciones y ocupación para determinación de riesgos profesionales y necesidades de formación en el SIU, para realizar acciones de prevención y promoción, otros estudios específicos especiales y medir impacto.
  - Generar cultura ocupacional, dignificación del trabajo, el derecho al saber, el derecho a negarse a trabajar en condiciones inadecuadas y el derecho a la transparencia.
  - Proponer a la Secretaría Distrital de Salud que apoye las acciones de promoción y prevención en el PAB Distrital, refuerce la verificación del aseguramiento de accidente de trabajo y enfermedad profesional y brinde la asistencia correspondiente para desarrollo de salud ocupacional y estilos de trabajo saludables.

### III. Compromisos (Propósitos de enmienda)

#### 1. Gobierno

- MINTRABAJO: - Concertación para reglamentación e investigación.
- Estudios actuariales para ampliación de cobertura SIU.
- Presentación de un proyecto de ley, para la reforma del Sistema General de Riesgos Profesionales.
- MINSALUD: - Incorporar el SIU a prioridades del CNSSS.
- Agilizar el proceso de acceso.
- Fomento de la educación sobre SISS en diferentes niveles (SENA, educación tecnológica, formal, etc.).
- Secretaría Distrital de Salud: incorporar las sugerencias del grupo a su agenda de trabajo.

#### 2. Trabajadores: hacerse partícipes sociales del proceso.

#### 3. ONG: apoyar desarrollo legislativo en beneficio de las soluciones propuestas.

#### 4. Acción Comunal: generar procesos de autocrecimiento desde los barrios y apoyar la generación de cultura pedagógica del subsidio.

#### 5. Personería Distrital: apoyar y facilitar el proceso educativo de acuerdo con el nivel de su gestión.

---

<b>Grupo 4:</b>	<b>Organizaciones del sector informal y comercio informal</b>
<b>Moderador:</b>	Carlos Fernando Rivera
<b>Relatores:</b>	Zoraida Pabón, CONAMIC y Nohora Padilla, Asociación Nacional Recicladores

---

### I. Elementos de diagnósticos

- La organización es un medio de potenciar las fortalezas del sector informal.
- Hacen falta instancias de concertación entre los sectores vinculados a la economía informal: trabajadores informales, empresarios y sindicatos formalmente constituidos, Estado y ONG.
- Hay debilidad en las organizaciones, lo cual redundará en que no se les respete suficientemente: sólo agremian al uno por ciento del universo.
- Faltan líderes y capacitación para el liderazgo.
- No existe suficiente información sobre los recursos disponibles en beneficio del sector informal.
- Falta conciencia participativa entre los agremiados.
- Falta coordinación entre las organizaciones del sector.
- Es preciso desarrollar la autovalía entre los agremiados.
- Es preciso fortalecer la capacidad propositiva.

No hay reconocimiento claro del sector informal a pesar de estar integrado al conjunto de la economía del país.

El grupo tuvo en cuenta que el diagnóstico ya había sido validado en un pasado seminario (septiembre de 1995) con las organizaciones del sector informal de Bogotá.

## II. Soluciones

- Trabajar para lograr un cambio de actitud del Estado hacia el sector, en procura de su reconocimiento institucional.
- Mejorar los canales de comunicación.
- Difundir las ofertas de servicio de capacitación disponibles.
- Revisar los estatutos y formas organizacionales del sector.

## III. Compromisos

- La CONAMIC diseñará formas de organización adaptadas con respecto a los procesos de negociación con el Estado.
- El SENA fortalecerá capacitación gremial y diseñará programas flexibles para el sector.
- La OIT sensibilizará a los gremios económicos (organizaciones de empleadores) en la búsqueda de un mayor acercamiento, diálogo y negociación con las organizaciones del sector informal. Simultáneamente, resulta indispensable propiciar una mayor apertura de estas organizaciones, especialmente de CONAMIC para el diálogo con los gremios económicos. La puesta en práctica de los proyectos de interfase propuestos por las organizaciones integrantes del Consejo Gremial Nacional (CGN) constituiría un notable adelanto en la aproximación de los dos sectores.
- CUPOCRÉDITO coordinará y difundirá servicios financieros adaptados a las necesidades del sector.
- Se creará una «Mesa de trabajo» entre organizaciones del sector, con participación de la OIT en busca de:
  - Fortalecer la unidad, crecimiento y autonomía de las organizaciones.
  - Capacitar organizacionalmente a sus miembros para afianzar los procesos de negociación y brindar servicios.
  - Compartir información entre las organizaciones del sector.
  - Fortalecer la representación institucional.
  - Diseñar un esquema organizativo, globalizador del sector informal (microempresarios, pequeños comerciantes, recicladores) y las acciones pertinentes para lograrlo.
- La «Mesa de trabajo» impulsará y liderará la ejecución de los proyectos de la feria microempresarial y de capacitación gremial concebidos en el marco del proyecto por la OIT.
- CONAMIC diseñará una estrategia para que el sector pueda negociar contrataciones con el Estado.
- SENA y CONAMIC difundirán e impulsarán el convenio ya establecido entre las dos partes.
- Dada la complejidad del sector, todas las organizaciones deberían incorporar las diferencias existentes en sus estrategias de desarrollo y promover la solidaridad en el mismo.

---

<b>Grupo 5:</b>	<b>Condiciones sociolaborales en el sector informal</b>
<b>Moderador:</b>	Oscar Franco, DANE
<b>Relator:</b>	Armando Acuña, SENA

---

## I. Diagnóstico

Una vez analizadas las condiciones laborales en el sector informal a través del documento base "Propuestas metodológicas e indicadores sociolaborales en el sector informal urbano", se estableció que ellas

responden básicamente a condiciones estructurales del desarrollo del país, que ameritan y exigen, por su propia dinámica, soluciones también de carácter estructural. Estas últimas implicarían el diseño y la ejecución de planes y proyectos de mediano y largo plazo, para evitar soluciones meramente coyunturales "cortoplacistas", que mantienen sin variación las condiciones del sector y aplazan la mejora de las condiciones del mismo.

## II. Alternativas de solución

En consecuencia, el grupo de trabajo propone que las acciones del Estado, de las ONG y de los trabajadores informales se orienten básicamente al mejoramiento cualitativo y cuantitativo de las condiciones de vida de la población informal. Especial atención requieren los aspectos atinentes a: los factores sociolaborales, legales, familiares, afectivos, educativos, recreacionales y de capacitación, salud, riesgos profesionales y condiciones de trabajo, como también las necesidades de organización para efectos de adelantar la concertación con las diferentes instancias del orden gubernamental y privado.

## III. Algunos avances

Atendiendo a lo analizado en el último párrafo, la Secretaría Distrital de Salud, ha programado acciones encaminadas a la promoción, fomento en salud y prevención de enfermedades en beneficio de la población informal dentro del Plan de Atención Básica.

El SENA desarrolla acciones de capacitación en los aspectos técnicos, organizativos, empresariales, de asistencia y asesoría en provecho de los trabajadores del sector informal.

El Ministerio de Salud ha focalizado acciones, programas y proyectos en el área de salud ocupacional destinados al sector informal de la economía. El DANE adelanta la encuesta nacional de hogares que busca caracterizar la fuerza laboral, medir el empleo tanto formal como informal, así como los niveles educativos, edad de los trabajadores, cobertura de seguridad social y cumplimiento de normas en el desempeño de la actividad de dichos grupos.

Las diferentes opciones institucionales ilustran el acceso a servicios que podría tener el sector informal dentro del desarrollo y fortalecimiento de sus organizaciones de base. Para lograrlo, se requiere desarrollar un vigoroso y efectivo poder de convocatoria y concertación.

---

<b>Grupo 6:</b>	<b>Productividad en el sector informal</b>
<b>Moderador:</b>	Montserrat Hurtado, VNU/PNUD
<b>Relator:</b>	Ernesto Gutiérrez, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

---

## I. Diagnóstico

### *Aspectos institucionales*

- Crédito: aunque las tasas de interés revisten problemas, es más problemático el aspecto de las garantías. Además, las tasas de morosidad crean desconfianza en los intermediarios financieros.
- Capacitación: existe una dinámica institucional que se orienta hacia los cursos de capacitación, sin indagar las necesidades reales de los microempresarios y las exigencias cambiantes del mercado.
- Organización: el compromiso de las instituciones es intermitente, lo que genera ineficiencias en los sistemas de apoyo al sector informal.

## II. Perspectivas

### 1. Crédito

- Los fondos de garantías existentes aportan porcentajes variables, con respecto al intermediario financiero.
- La creación de Fondos rotatorios pueden ayudar a flexibilizar las tasas de interés y ampliar las oportunidades de acceso a recursos financieros.

- Las cooperativas financieras pueden flexibilizar las tasas.  
*Aspectos micro (usuarios microempresariales)*  
Crédito: se dirige hacia dos aspectos del desarrollo de la empresa:
- Capital de trabajo (corto plazo): puede canalizarse a través de grupos solidarios, fondos rotatorios y tarjetas de crédito microempresarial.
- Capital de inversión (mediano plazo): este recurso tiene su eje fundamental en el proyecto de inversión. Su respaldo podría ser la rentabilidad misma del proyecto.

## 2. Capacitación

- Generar una actitud empresarial en el beneficiario.

## 3. Apoyo integral a la microempresa

- Sistemas de información.
- Centros de desarrollo productivo.

## 4. Formas de organización

- *Orientadas hacia la producción:*
- Para la adquisición de materias primas y tecnologías blandas.
- Con miras al acceso de financiamiento.
- Para ampliar los mercados: constituir mercados agregados sectoriales y el desarrollo de ferias.
- Hacia la integración con el comercio estructurado: acceder a las cadenas de almacenes, etc.
- *Orientadas hacia la negociación con instituciones:*
- Tendientes a conseguir la representatividad en las instancias de decisiones políticas; para ello, es necesario crear y fortalecer las organizaciones gremiales de grado superior del sector.
- Para propiciar la organización de las entidades de apoyo con el fin de que la oferta de servicios sea más eficiente y alcance una mayor cobertura.

## III. Plan de acción

- Proseguir con los servicios de asesoría y asistencia técnica, individual y grupal.
- Continuar con la programación de jornadas educativas de divulgación tecnológica mediante seminarios con especialistas en las diferentes áreas de interés para las unidades productivas.
- Organizar eventos de tipo comercial, por ramas de actividad, al menos una vez al año.
- Fortalecer la capacidad organizativa gremial mediante cursos de capacitación liderados por CONAMIC, organizaciones sindicales y el SENA.
- Aplicar las metodologías propuestas en el Proyecto y aquellas que sean susceptibles de incorporarse en el desarrollo del trabajo.
- Articular las acciones que se realicen en esta área del Proyecto junto con las áreas de protección social, procesos organizativos y consolidación de diagnósticos.

## IV. Coordinación interinstitucional

Se llevará a cabo con la participación de un grupo de trabajo ya conformado, integrado por entidades de crédito, capacitación, investigación, comercialización, organizaciones gremiales vinculadas al sector, alcaldías locales de Santa Fe de Bogotá y ONG que operen en este campo. Se requiere el apoyo técnico de organismos internacionales, como la OIT, dada su amplia experiencia operativa e investigativa en esta área.

Las actividades estarán coordinadas y lideradas por cada una de las instituciones en función de su especificidad. El proceso de coordinación en este tema (objetivo 2 del Proyecto) estará a cargo del SENA con el apoyo de las instituciones vinculadas, considerando que el proceso operativo se ha desarrollado en las instalaciones del SENA de Ciudad Bolívar (Meissen).

## V. Seguimiento y evaluación

- Seguimiento periódico mediante reuniones del grupo de trabajo interinstitucional.
- Presentación de informes de avance de los resultados, por parte de cada una de las instituciones.
- Sistematización de la información mediante el uso de instrumentos diseñados para el efecto.
- Creación de bases de datos con información que facilite la articulación de oferta y demanda.
- Difusión de los resultados, compartiendo la experiencia con otras entidades que trabajan en el sector, mediante la realización de eventos organizados por el grupo de trabajo.

## V. CONCLUSIONES GENERALES

A continuación se sintetizan las principales conclusiones que se discutieron en cada uno de los seis grupos de trabajo que se conformaron durante el seminario. Han sido divididas en dos puntos: i) diagnóstico; ii) alternativas de solución.

### I. Diagnósticos

Los estamentos público y privado deben reconocer al sector informal como *un sector importante de la economía y de la sociedad colombiana y no exclusivamente como un problema*.

Los diagnósticos deben ser instrumentos dinámicos y flexibles que apoyen el diseño y seguimiento de las políticas y programas del sector informal. Dinámicos porque deben ser permanentes. Flexibles porque se deben adaptar a las necesidades y prioridades del sector, las cuales son cambiantes de acuerdo con la coyuntura y los ciclos económicos.

Estos diagnósticos deben estudiar las necesidades del sector informal y mejorar su acceso a los servicios del Estado. Igualmente deben trascender el sector informal urbano, y en particular de Bogotá, al sector informal nacional y luego extenderse al sector rural que requiere de una mayor sistematización y análisis.

La Encuesta Mixta de Hogares y Establecimientos del DANE debe ser extendida a nivel nacional, incluyendo todas las actividades económicas y aplicarse permanentemente, de tal manera que permita comparaciones en un período de tiempo más corto.

Existe una gran cantidad de información relacionada con el sector informal, y que se encuentra dispersa en muchas instituciones públicas y privadas del orden nacional y regional.

En los aspectos legales y tributarios se reconocieron los siguientes problemas: la carencia de una cultura tributaria, de la seguridad social y del subsidio; la existencia generalizada de una cultura histórica hacia el ocultamiento; las dificultades del sector informal para asumir los costos (laborales, tributarios, de financiamiento y de innovación tecnológicas); los excesivos trámites que implica la legalización de las unidades económicas informales.

En lo relacionado con el acceso a protección social por parte de la población informal se puso de relieve, como problema principal, la carencia de políticas definidas para operativizar el Sistema General de Seguridad Social en el sector informal.

Otro de los elementos que revistió mayor importancia tuvo que ver con la debilidad de las organizaciones del sector informal urbano, pues no permite potencializar las fortalezas de esta asociación y del sector. Se destacó la necesidad de crear, y/o potenciar, instancias de concertación entre los sectores vinculados a la economía informal: trabajadores informales, empresarios y sindicatos formalmente constituidos, Estado y ONG.

En cuanto al acceso a recursos, o a los programas dirigidos al sector, se puso especial énfasis en la insuficiente información sobre los recursos disponibles en beneficio del sector; la difícil consecución de

crédito en el sector financiero debido a la falta de garantías; una capacitación que no cumple con los objetivos propuestos por las instituciones porque no indagan las necesidades reales de los microempresarios y las exigencias cambiantes del mercado y, por último, un compromiso intermitente e inestable de las instituciones que no garantiza la máxima eficiencia de los programas y sistemas de apoyo al sector informal.

## II. Alternativas de solución

Como alternativas de solución en cada una de las áreas trabajadas a lo largo del seminario se propusieron las siguientes.

Trabajar para lograr un cambio de actitud del Estado hacia el sector informal, procurando su reconocimiento institucional. La necesidad de la existencia de una política integral que articule lo social, lo político, lo económico y lo cultural y que dé respuesta integral a las necesidades del sector informal.

Se requiere, dentro del Estado, de un interlocutor que enfoque la problemática del sector informal integralmente y ofrezca una visión de desarrollo. Por esto se propone estudiar la posibilidad de crear un Viceministerio del sector informal en el Ministerio de Desarrollo que armonice la política dirigida al sector con otras políticas.

Todo lo anterior deberá realizarse en el marco de un trabajo interinstitucional multipartito con participación de todas las entidades públicas y privadas con incidencia en el sector, coordinadas por un Comité Técnico y con la participación de organismos internacionales.

En cuanto a los aspectos legales y tributarios se propuso, como alternativa de solución, la creación de un registro único de los establecimientos sin costo alguno para el empresario, el cual permitirá ampliar la formalización del universo empresarial en Colombia, y además, tendría efectos estadísticos de registro y actualización permanente. Asimismo, se consideró pertinente la creación de un estatuto y declaraciones tributarias únicas y unificadas; centros únicos y unificados de atención a los contribuyentes; un sistema único de fiscalización y regulación de las empresas. Se propuso, por último en este punto, buscar replanteamientos legislativos a largo plazo (proyectos de ley o reglamentación) que enmienden las fallas estructurales y operativas para lograr la integralidad de la protección del sector informal urbano.

En el área de protección y seguridad social para el sector informal se propuso trabajar en la generación de una cultura de la seguridad social y de la gestión social, involucrando a todos los actores sociales, y de este modo fomentar estilos de vida y trabajo saludables, conciencia social, mejora de la calidad de vida y autogestión comunitaria. Se precisa generar, además, una cultura pedagógica del subsidio en los programas de protección social.

Una de las alternativas que se consideró de vital importancia para potenciar el sector consistió en propiciar la organización de las entidades de apoyo con el fin de que la oferta de servicios sea más eficiente y alcance una mayor cobertura. Para lograrlo se propuso la revisión de los estatutos y formas organizacionales del sector y potenciar las formas de organización de los trabajadores informales que estarían orientadas a conseguir representatividad dentro las instancias de decisiones políticas. Para ello es necesario crear y fortalecer las organizaciones gremiales de grado superior del sector.

Se consideró que las acciones del Estado, de las ONG y de los trabajadores informales deben ser orientadas básicamente al mejoramiento cualitativo y cuantitativo de las condiciones de vida de la población informal. Atención especial requieren los aspectos atinentes a los factores sociolaborales, legales, familiares, afectivos, educativos, recreacionales y de capacitación, salud, riesgos profesionales y condiciones de trabajo. Igualmente, deben atenderse las necesidades organizativas para efectos de adelantar la concertación con las diferentes instancias del orden gubernamental y privado.

Finalmente, y con el ánimo de facilitar a la población del sector informal un mayor acceso a los recursos y a los programas, se propuso mejorar los canales de comunicación, creando sistemas de información que dirijan la oferta y la descentralicen, haciéndola accesible a grupos de población más amplios.

Asimismo, se consideró de gran relevancia la creación de sistemas de acceso a recursos financieros más ágiles y más flexibles con reducción de garantías, y propiciar y promover la creación de otras formas de acceso a crédito como son los fondos rotatorios. Se requiere de una mayor flexibilización en el otorgamiento de créditos de menor cuantía y cuyo destino se oriente a inversiones de capital de trabajo.

También es vital potenciar el apoyo integral a las unidades económicas informales mediante la creación de centros de atención a la producción, en el marco de un trabajo interinstitucional, que facilite la canali-

zación de recursos y permita la articulación de la oferta de servicios en función de la demanda. También impulsar, de forma descentralizada, los servicios de asesoría y asistencia técnica permanente a las unidades económicas informales, prestando atención individualizada, y con soluciones a corto plazo.

## VI. MATRIZ RESUMIDA DE LAS ACCIONES DESARROLLADAS, GRADO DE AVANCE Y TAREAS POR REALIZAR

RESULTADO	ENTIDADES QUE DEBEN PARTICIPAR	ACCIONES DESARROLLADAS	GRADO DE AVANCE	OBSERVACIONES
<p><b>Grupo 1: Diagnóstico y evaluación</b></p> <p>Desarrollar los diferentes aspectos técnicos y metodológicos que permitan mejores y más coherentes estudios de diagnósticos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DANE</li> <li>- DNP</li> <li>- Federación de municipios</li> <li>- Centros de investigación</li> <li>- Sindicatos</li> <li>- OIT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación impacto del Plan Nacional de la Microempresa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finalizado el diseño (primera y segunda fase).</li> <li>- En ejecución tercera fase a partir de julio de 1996, con aplicación en tres ciudades de Colombia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primera y segunda fase financiada por SEDECOM y OIT.</li> <li>- La tercera fase se encuentra financiada por DNP.</li> </ul>
<p>Encuesta de establecimientos del sector informal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DANE</li> <li>- DNP</li> <li>- Cámara de Comercio de Bogotá</li> <li>- OIT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se realizó encuesta en 1995 y análisis por parte del DANE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se entregó el informe final de acuerdo con lo establecido con OIT.</li> <li>- Quedan por profundizarse los análisis temáticos y por realizarse la expansión de la muestra.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe interés de diferentes instituciones y del posgrado de la Universidad de los Andes y la Universidad Nacional de continuar con el análisis de la información generada en la encuesta.</li> <li>- Profundización e institucionalización de la encuesta a nivel local y nacional con participación de entidades como: SENA, DNP, CCB, MTSS y Ministerio de Desarrollo, Municipalidad.</li> </ul>
<p>Conformar un Comité Técnico interinstitucional para evaluación de propuesta y resultados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OIT</li> <li>- DNP</li> <li>- DANE</li> <li>- Ministerios (en función de las áreas)</li> <li>- Federación de municipios</li> <li>- Centros de investigación</li> <li>- ONG</li> <li>- Gremios</li> <li>- Organizaciones sindicales</li> <li>- SENA</li> <li>- IFI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe Comité Técnico de investigación conformado por DNP, SEDECOM, Corporación mixta para el desarrollo de la microempresa y OIT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Comité está trabajando en la contratación de investigaciones relacionadas con competitividad en la microempresa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se requiere una participación concertada del Comité Técnico y de los futuros usuarios en el momento de definir la réplica de los diagnósticos y evaluación a otros ámbitos urbanos del país.</li> </ul>

### MATRIZ RESUMIDA DE LAS ACCIONES DESARROLLADAS, GRADO DE AVANCE Y TAREAS POR REALIZAR

RESULTADO	ENTIDADES QUE DEBEN PARTICIPAR	ACCIONES DESARROLLADAS	GRADO DE AVANCE	OBSERVACIONES
<b>Grupo 2:</b> <b>Marco Legal y regulativo</b>  Implicaciones de los estudios de marco legal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MTSS</li> <li>- CCB</li> <li>- CONAMIC</li> <li>- Organizaciones sindicales</li> <li>- Personería de Bogotá</li> <li>- Defensoría del Pueblo</li> <li>- Fundación Social</li> <li>- FENALCO</li> <li>- Consejería Presidencial para Santa Fe de Bogotá</li> <li>- OIT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislación laboral y sector no estructurado.</li> <li>- Marco legal del sector informal de Bogotá, enfoques y aplicaciones: la perspectiva desde las instituciones.</li> <li>- Observación de las leyes laborales y tributarias, sus costos y beneficios para la microempresa: la perspectiva de los trabajadores informales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se presentaron y debatieron los trabajos.</li> <li>- Se plantearon y debatieron importantes reformas en los planos legal e institucional: creación de registros únicos administrativos y fiscales, creación de una Cámara de la Microempresa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se han presentado los trabajos pero hasta la fecha no se han definido los compromisos de continuación.</li> <li>- Se requiere de una reunión del grupo de trabajo para fijar las actividades que se desarrollarán en el futuro.</li> </ul>
<b>Grupo 3:</b> <b>Las condiciones sociolaborales del sector informal urbano.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MTSS</li> <li>- Organizaciones sindicales</li> <li>- DNP</li> <li>- OIT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuesta metodológica e indicadores sociolaborales en el sector informal urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se presentó la propuesta y se destacó su utilidad para estimar el impacto de las políticas sociales en los estratos pobres asociados a la informalidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está interesado en aplicar la metodología.</li> </ul>
<b>Grupo 4:</b> <b>Incremento de la productividad.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OIT</li> <li>- MTSS</li> <li>- Cupocrédito</li> <li>- CONAMIC</li> <li>- DANCOOP</li> <li>- PROMIC</li> <li>- Organizaciones sindicales</li> <li>- Universidad Antonio Nariño</li> <li>- Alcaldía Local de Ciudad Bolívar</li> <li>- SENA</li> <li>- DABS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo integral a la microempresa representada en asesoría y asistencia técnica y aplicación metodológica dirigida al incremento de la productividad.</li> <li>- Organización de los servicios a partir de la demanda.</li> <li>- Fortalecimiento de las instituciones participantes y de los productores informales.</li> <li>- Fortalecimiento de las organizaciones de atención al sector informal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se elaboraron diagnósticos individuales y grupales por rama de actividad a un conjunto de unidades productivas de la localidad de Ciudad Bolívar.</li> <li>- Se inició el proceso de aplicación metodológica de agrupación de los productores en torno al mercado.</li> <li>- Se abrió una oficina de asesoría y asistencia técnica permanente que presta servicio a las unidades productivas en las inslaciones del SENA -Ciudad Bolívar (MeissSen).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se priorizan las acciones conducentes a ampliar mercados.</li> <li>- Se buscará flexibilizar los mecanismos de acceso a crédito mediante la puesta en marcha de Fondos Rotatorios.</li> <li>- Se crearán sistemas de información y de apoyo integral a la microempresa.</li> <li>- Se continuará con el trabajo interinstitucional.</li> <li>- Se promoverá la aplicación y difusión e institucionalización de los resultados alcanzados.</li> </ul>

**MATRIZ RESUMIDA DE LAS ACCIONES DESARROLLADAS,  
GRADO DE AVANCE Y TAREAS POR REALIZAR**

RESULTADO	ENTIDADES QUE DEBEN PARTICIPAR	ACCIONES DESARROLLADAS	GRADO DE AVANCE	OBSERVACIONES
<b>Grupo 5:</b> <b>Protección social: seguro social, seguridad y salud en el trabajo.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MTSS</li> <li>- Ministerio de Salud</li> <li>- Secretaria Distrital de Salud.</li> <li>- Instituto de Seguridad Social</li> <li>- SEDECOM</li> <li>- Organizaciones sindicales</li> <li>- ONG</li> <li>- Consejería Presidencial para Santa Fe de Bogotá.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se concluyeron y debatieron los siguientes estudios:</li> <li>- Trabajadores informales frente a la seguridad social.</li> <li>- Condiciones de salud de las personas afiliadas a las EPS-ECOOP-SALS.</li> <li>- Régimen subsidiado de pensiones y de auxilio para ancianos indigentes.</li> <li>- Formas de seguridad social generadas por la propia población del sector informal.</li> <li>- Estudio estadístico sobre seguridad social en el sector informal.</li> <li>- Capacitación empresarial para la ESS de San Blas.</li> <li>- Protección social para el sector informal urbano en Bogotá.</li> <li>- Experiencias y lecciones de 22 Empresas Solidarias de Salud (ESS).</li> <li>- Posición del movimiento sindical frente a las necesidades de protección social para el sector informal en general.</li> <li>- Seguridad y salud en el trabajo en el sector informal urbano de Bogotá.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seminario sobre protección social en el trabajo para el sector informal, 28 y 29 de noviembre de 1995: se avanzaron propuestas operativas en esta área de protección, en particular acciones piloto de carácter innovador y con posibilidades de réplica en otros ámbitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Concertación para la reglamentación e investigación; estudios actuariales para ampliación de cobertura al SIU; presentación de un proyecto de ley para reformar el Sistema General de Riesgos Profesionales.</li> <li>- Ministerio de Salud: incorporar el SIU a las prioridades del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud; agilizar el proceso de acceso al sistema; fomento de la educación sobre el Sistema Integral de Seguridad en Salud.</li> <li>- Se impulsarán acciones piloto con carácter innovador en promoción de la salud y prevención de riesgos (accidentes de trabajo y enfermedad profesional). Se aplicarán luego las experiencias exitosas.</li> </ul>

**MATRIZ RESUMIDA DE LAS ACCIONES DESARROLLADAS,  
GRADO DE AVANCE Y TAREAS POR REALIZAR**

RESULTADO	ENTIDADES QUE DEBEN PARTICIPAR	ACCIONES DESARROLLADAS	GRADO DE AVANCE	OBSERVACIONES
<b>Grupo 6:</b> <b>Fortalecimiento de las organizaciones del sector informal.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizaciones sindicales</li> <li>- CONAMIC</li> <li>- SENA</li> <li>- Asociaciones de recicladores</li> <li>- Consejería Presidencia para Santa Fe de Bogotá</li> <li>- DANCOOP</li> <li>- DNP</li> <li>- Personería de Bogotá</li> <li>- ONG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se concluyeron y debatieron los siguientes trabajos: organizaciones del sector informal en Bogotá. Perfil y diagnóstico.</li> <li>- Metodología de formación para organizaciones de empresarios de la microempresa.</li> <li>- Estudio de factibilidad para la realización de ferias microempresariales en Bogotá.</li> <li>- El comercio informal en Bogotá: Características, problemas y soluciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se presentaron los trabajos en el marco del seminario taller de síntesis global de mayo de 1996.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CONAMIC diseñará formas de organización en vista a los procesos de negociación con el Estado.</li> <li>- SENA fortalecerá la capacitación gremial.</li> <li>- Se creará una "mesa de trabajo" para fortalecer la unidad, la representación y la capacidad de propuesta y negociación de las organizaciones del sector informal (microempresas, trabajadores por cuenta propia y formas asociativas)</li> </ul>



En realidad la falta de portavoces que representen efectivamente a los productores y trabajadores del sector no estructurado es una de las principales razones de que éstos sigan teniendo una situación de marginación y, a menudo, de explotación en la sociedad, así como de que fracasen o sean ineficaces las medidas destinadas a mejorar sus condiciones. El fomento de auténticas organizaciones capaces de movilizar la solidaridad entre los que viven y trabajan en ese sector y de expresar sus necesidades y aspiraciones debe constituir, sin duda alguna, el centro de los esfuerzos por mejorar las condiciones económicas y sociales en el sector no estructurado. Las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores podrían desempeñar un papel importante a este respecto.

Sin duda alguna, cabe modificar, simplificar y agilizar considerablemente los reglamentos y prácticas administrativas que, en muchos países, obstaculizan el crecimiento y el empleo en el sector no estructurado. Sin embargo, cierto grado de reglamentación es indispensable para el buen funcionamiento de la sociedad. Un ejemplo que hace al caso es el de las normas destinadas a proteger a los trabajadores.

Eso también implica la eliminación progresiva de algunas acciones discriminatorias de las autoridades e instituciones públicas que perjudican al sector no estructurado... La combinación de todas esas acciones discriminatorias redundaría en la perpetuación de la pobreza, la escasa productividad y la marginación de una parte importante de la población urbana.

■ EL dilema del sector no estructurado. Memoria del Director General, CIT, 199

Uno de los retos seguramente más difíciles que plantea hoy el mundo del trabajo a las políticas económicas y sociales es la creciente complejidad y magnitud de la economía informal. A los efectos de las medidas de ajuste interno han venido a sumarse los acelerados procesos de globalización de la economía los mismos que están incidiendo profundamente en la reestructuración de los diferentes estratos informales.

Sin duda, no hay respuestas sencillas que permitan superar rápidamente las restricciones estructurales y las prácticas institucionales discriminatorias que coartan su potencial de desarrollo. Se precisa no obstante idear una estrategia global de intervención multidisciplinaria, inscrita en un marco coherente de acciones destinadas a incrementar la productividad del sector, a fomentar la organización de los trabajadores y a brindarles una mayor protección que garantice sus derechos fundamentales para una vida decorosa. Para que dichas acciones puedan verse coronadas de éxito requiere de una voluntad política orientada a revisar las pautas de actuación institucional y legal vigentes.

El presente volumen tiene por objeto dar a conocer las actividades preliminares alcanzadas al término de dos años de la primera fase de implementación de dicha estrategia en Santa Fe de Bogotá. Tal condición confiere a esta publicación triple carácter: de un propósito de etapa en el largo camino que habrá de recorrerse aún para consolidar e institucionalizar los resultados; de un insumo técnico para la definición de orientaciones y contenidos para la segunda fase; de un producto para el debate público sobre la definición de políticas institucionales que, por tener relaciones con aspectos generales del desarrollo de Colombia, rebasa las fronteras definidas por el fenómeno de la informalidad.

