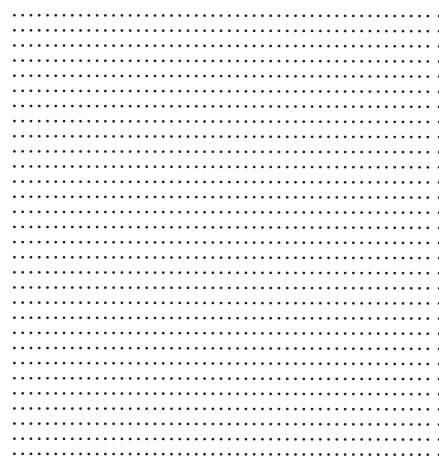
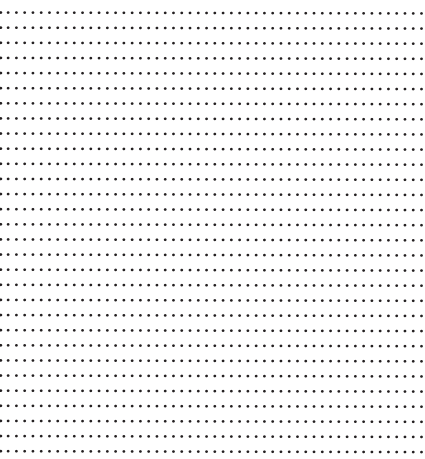


CAPÍTULO

4

# FORMALIZACIÓN Y MERCADO LABORAL



# 1. Diagnóstico

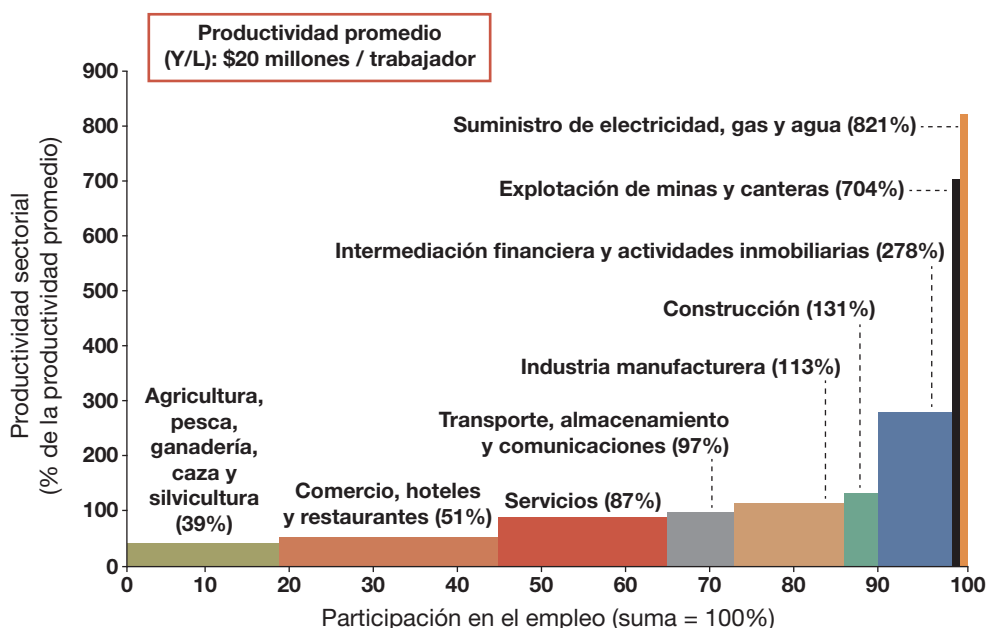
La generación de empleo formal y la formalización del empleo informal en la economía son elementos fundamentales dentro de la agenda de competitividad del país. La razón es simple: existe una relación bidireccional entre formalización y productividad. Por un lado, la formalización tiene un impacto positivo directo sobre la productividad de la fuerza laboral.<sup>1</sup> Por otro, una mayor productividad hace más propensas tanto a empresas como a trabajadores a volcarse hacia la formalidad. Por esto último, es crítica la implementación de una agenda de transformación productiva que busque generar sectores de mayor productividad, que reduzcan los incentivos para permanecer en la informalidad y así asegurar la creación de empleo decente y de calidad.<sup>2</sup>

Existen dos características del aparato productivo colombiano que inciden en el nivel de productividad de la economía: i) la heterogeneidad en la productividad laboral entre sectores (intersectorial); y ii) la heterogeneidad en la productividad laboral al interior de cada sector (intrasectorial). En la medida en que el país pueda bajar estos dos tipos de dispersión en la productividad laboral, podrá reducir los niveles de informalidad y desempleo, redundando en menores niveles de exclusión social y desigualdad.<sup>3</sup>

## 1.1. Heterogeneidad intersectorial

En primer lugar, Colombia se encuentra en una etapa de desarrollo que se caracteriza por la existencia de amplias brechas en la productividad intersectorial<sup>4</sup> (Gráfico 1).

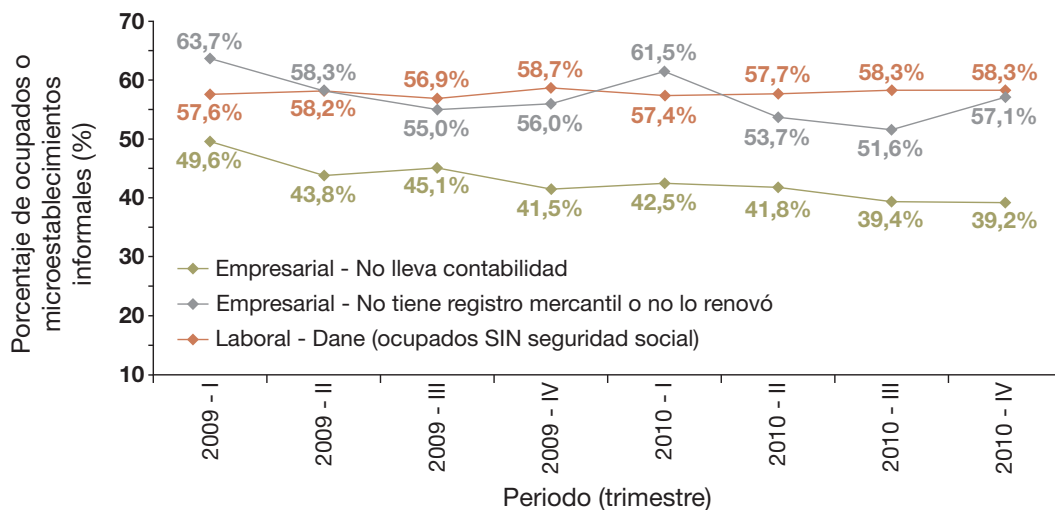
Gráfico 1. Brechas en productividad laboral por sector, Colombia 2010



Fuente: Dane. Cálculos CPC.

- Según McKinsey Global Institute, un trabajador formal es entre cinco y siete veces más productivo que un trabajador informal.
- La OIT define empleo decente como aquel que involucra oportunidades de trabajo productivo con un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, buenas perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad de las personas para expresar sus inquietudes, organizar y participar en las decisiones que afectan sus vidas e igualdad de oportunidades y trato para todos los hombres y mujeres.
- Gaviria, Alejandro, presentación seminario 'La informalidad laboral', Universidad de los Andes, marzo de 2011.
- Los países en etapa de desarrollo medio, tal como Colombia, enfrentan brechas de productividad entre sus sectores, las cuales van disipándose en la medida en que se avanza hacia estados de mayor desarrollo. Para más detalle, véase McMillan, Margaret y Dani Rodrik, "Globalization, Structural Change and Productivity Growth", NBER Working Paper Series w17143, junio de 2011.

Gráfico 2. Evolución de la informalidad laboral y empresarial en Colombia



Fuente: Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares y Encuesta de microestablecimientos.

Esta situación conlleva a que el país pueda ser susceptible de un cambio estructural negativo (como el que se evidenció entre 1990 y 2005),<sup>5</sup> en el cual el factor trabajo se moviliza de sectores de alta productividad a sectores de baja productividad,<sup>6</sup> reduciendo así la productividad de la economía en general.

Ahora bien, también implica que podría haber un gran potencial de incrementos en la productividad de la economía si se pudiera lograr que el factor trabajo migre de sectores de baja productividad a aquellos de alta productividad, logrando así un cambio estructural positivo. Por ejemplo, si en Colombia se lograra replicar la distribución laboral entre sectores que existe en países de alto ingreso,<sup>7</sup> aun manteniendo los actuales niveles de productividad de cada uno de los sectores en el país, la productividad total de la economía crecería alrededor de 21%.<sup>8</sup>

Una de las causas que provoca esta alta heterogeneidad intersectorial es la existencia de una rampante informalidad en el país.<sup>9</sup> La informalidad empresarial y laboral se ha mantenido en los últimos años alrededor del 60%



*Existen dos características del aparato productivo colombiano que inciden en el nivel de productividad de la economía: i) la heterogeneidad en la productividad laboral entre sectores (intersectorial); y ii) la heterogeneidad en la productividad laboral al interior de cada sector (intrasectorial).*

5 Véase Capítulo Introducción.

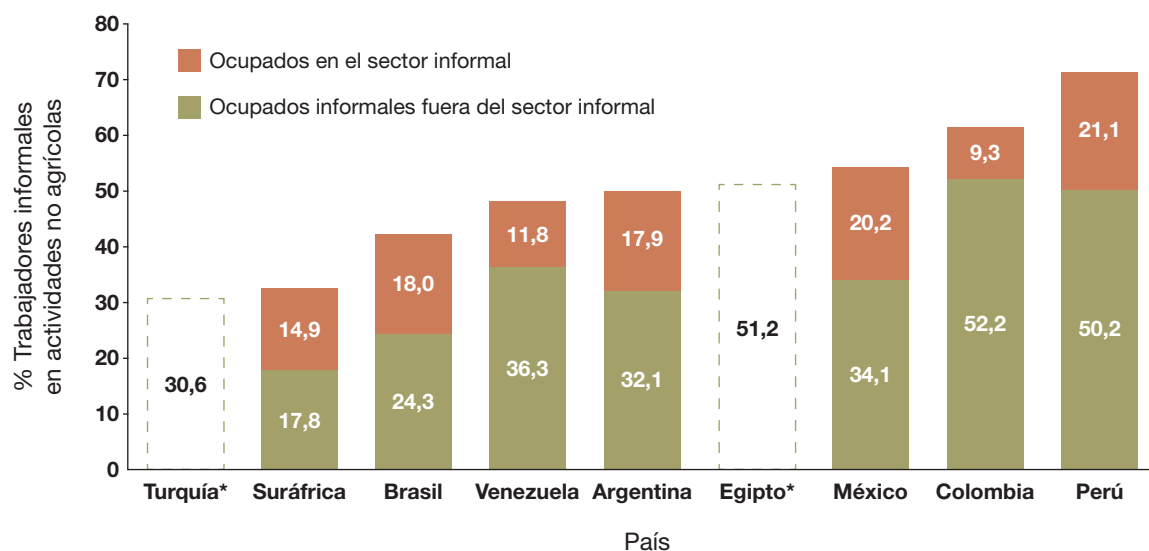
6 Incluyendo la movilización del factor trabajo hacia la informalidad y al desempleo, que evidentemente presentan menores niveles de productividad laboral.

7 Es decir, si se lograra movilizar el factor trabajo entre sectores de manera que se logre la distribución sectorial del empleo que existe en los países de ingreso alto que se tomaron como referencia en el estudio de: Op. Cit. McMillan y Rodrik (Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Japón, Suecia y Reino Unido).

8 Cálculos del Consejo Privado de Competitividad (CPC).

9 Es importante aclarar que toda economía en crecimiento que se trace como camino la innovación, requiere de ciertos niveles de informalidad en las etapas de emprendimiento y experimentación de las ideas de negocio. Sin embargo, lo importante es facilitar la transición de dichas etapas a la conformación de empresas formales con condiciones que fomenten su crecimiento continuo.

**Gráfico 3. Empleo en la economía informal en actividades no agrícolas (último año disponible)**



\*No hay información desagregada.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, 2011 (dato para Colombia, segundo trimestre de 2010).

(Gráfico 2), siendo una de las más altas frente a países de referencia (Gráfico 3), y se ha convertido en un flagelo que limita el crecimiento de la economía en Colombia.

Hay dos tipos de informalidad que, si bien están relacionados, no son iguales. Por un lado, se encuentra la informalidad empresarial, entendida como el conjunto de actividades económicas que se desarrollan en incumplimiento de la ley comercial, laboral y tributaria. Por el otro, se encuentra la informalidad laboral, definida para efectos de este capítulo como la carencia de afiliación a los sistemas de salud y pensión a través del trabajo formal, tal como lo contempla la Ley.<sup>10</sup>

La informalidad impacta la competitividad y productividad del país a través de diversos canales. En general, la informalidad está ligada a menores niveles de productividad total de la economía en la medida en que las empresas informales tienden a contratar menos empleados<sup>11</sup> e invertir menos en innovación, enfrentan limitaciones en acceso a mercados, a crédito y a programas de capacitación, evidencian menores avances tecnológicos y menores utilidades por trabajador que las empresas formales con características similares. Adicional a lo anterior, las

empresas informales buscan mantener un bajo perfil para permanecer imperceptibles ante las autoridades encargadas de hacer cumplir la Ley, lo cual induce al enanismo económico y, por tanto, a menores niveles de productividad.

La informalidad también impacta la productividad en la medida en que representa una forma de competencia desleal frente a las empresas formales, que se deriva de los bajos precios que pueden cobrar los informales por su evasión de obligaciones tributarias, laborales y regulatorias.<sup>12</sup> Esto, a su vez, reduce el recaudo fiscal por parte del Estado y genera tarifas impositivas más altas para los formales. Así mismo, exacerba el problema de desprotección social para la población más vulnerable, lo que afecta los niveles de salud –y, por tanto, de productividad– del capital humano en el país, además de reducir la base de cotizantes a los sistemas de salud y de pensiones, lo que conduce a elevar la carga del Régimen Subsidiado de Salud (ver Capítulo Seguridad Social) a niveles financieros insostenibles. Por último, la informalidad implica la inadecuada asignación de los recursos humanos en actividades de bajo retorno y, por

10 La formalización laboral, desde una visión más amplia, requiere de contratos laborales formales, pago de todas las obligaciones de Ley, adecuadas condiciones en el lugar de trabajo y no discriminación, entre otros factores.

11 Ydrovo, Carolina, “Informalidad empresarial en Colombia: un obstáculo a la destrucción creativa”, Banco de la República, 2010.

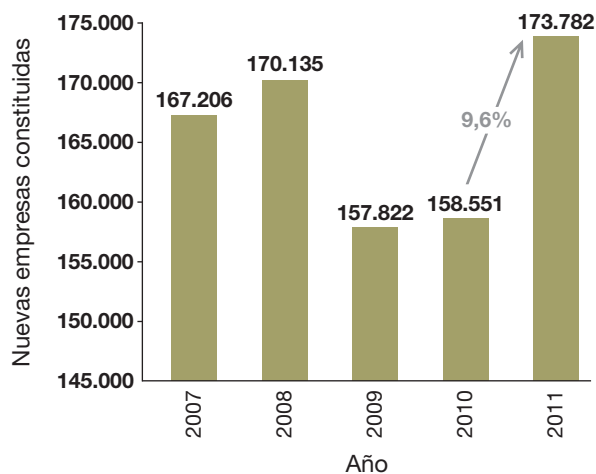
12 Un estudio de McKinsey encontró que en la actualidad las empresas informales obtienen una ganancia sustancial en la relación costo-beneficio derivada de la evasión de impuestos y de regulaciones, que más que compensa sus bajos niveles de productividad y tendencia al enanismo. Véase: Farrell, Diana, *The hidden dangers of the informal economy*, McKinsey Global Institute, 2004.

tanto, con bajos niveles salariales<sup>13</sup> y alto riesgo, lo cual es un problema si se considera que el trabajo es el principal activo de la población pobre en Colombia.<sup>14</sup>

El Gobierno, junto con el Consejo Privado de Competitividad, prepararon un proyecto de Ley de Formalización y Generación de Empleo que aprobó el Congreso a finales de 2010 (Ley 1429/2010) y que se reglamentó parcialmente durante el primer semestre de 2011 (Decreto 545 de 2011). Gracias a los beneficios y simplificación tributaria, laboral y de trámites comerciales contenidos en la Ley – que buscaban alterar la relación costo-beneficio hacia la formalidad–, el impacto en los niveles de formalización no se ha hecho esperar. De acuerdo con datos de Confecámaras, en el periodo enero-agosto de 2011 la constitución de nuevas empresas creció 9,6% y, de estas, 83,2% se benefició de la Ley, obteniendo un ahorro de \$8.000 millones (Gráficos 4 y 5). Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) calcularon que para el periodo enero-agosto de 2011, se formalizaron 127.751 empresas gracias a la Política de Formalización.<sup>15</sup>

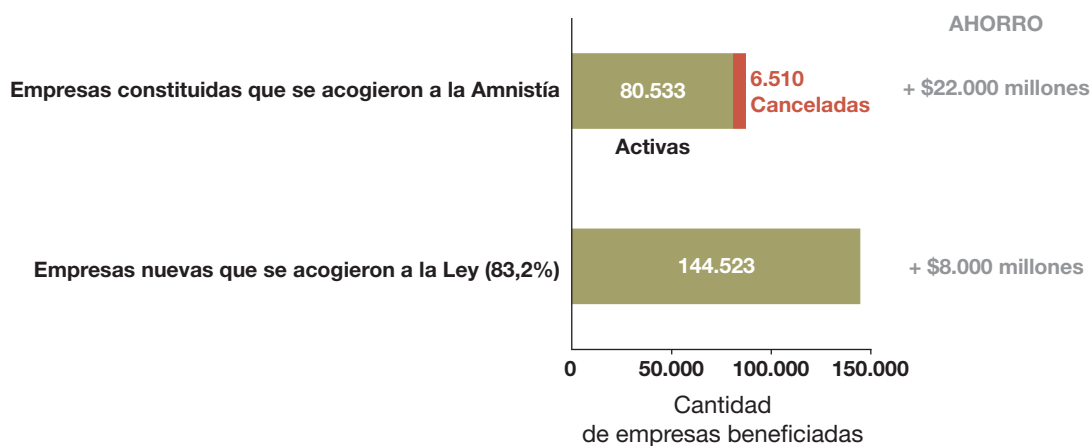
Como complemento a la Ley, el MCIT –en asocio con las Cámaras de Comercio y el SENA– viene adelantando pilotos<sup>16</sup> de una estrategia que se ha denominado *Brigadas para la Formalización*, que consiste en llevar a

**Gráfico 4. Nuevas empresas constituidas, enero a agosto de 2011**



Fuente: Confecámaras, Registro Único Empresarial (RUE).

**Gráfico 5. Empresas beneficiadas de la Ley 1429, a septiembre 2011**



Fuente: Confecámaras, Registro Único Empresarial (RUE).

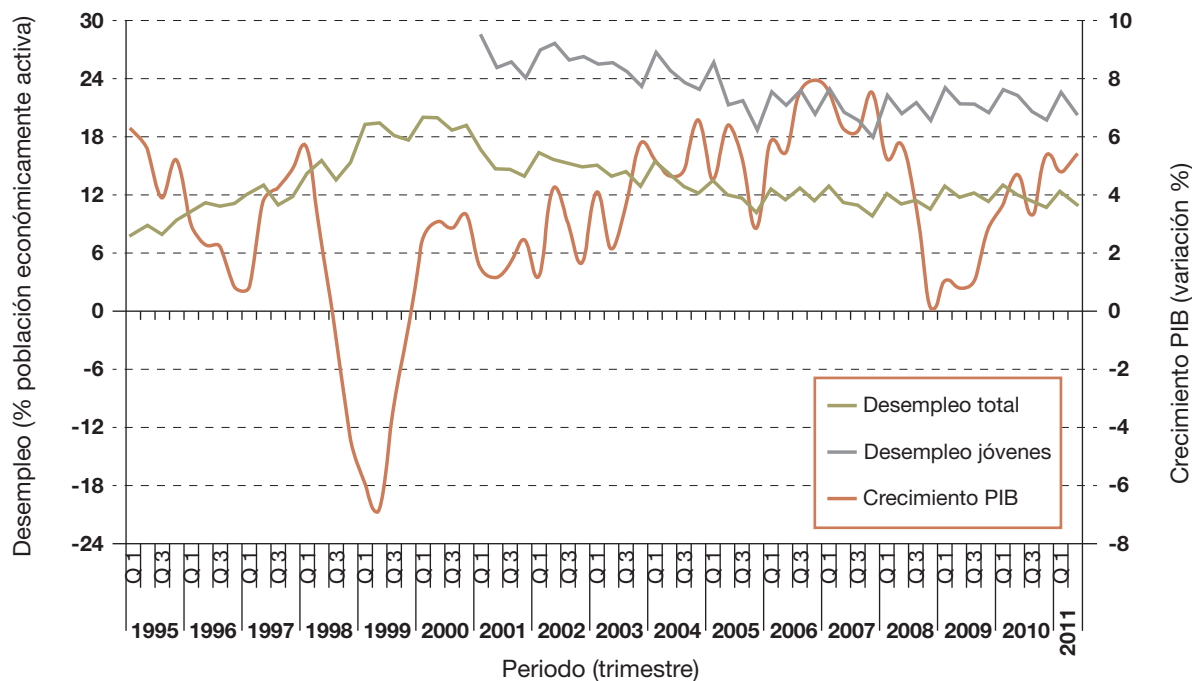
13 De acuerdo a un cálculo de la Universidad de los Andes, la brecha salarial en 2009 entre ocupados formales y ocupados informales es de 1,85, lo cual implica un aumento de esta en 33% entre 1990 y 2009.

14 Jütting, Johannes y Juan de Laiglesia, *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, OECD Publishing, 2009.

15 Para este cálculo se definió un indicador *proxy* que excluye a aquellas empresas que se formalizan en ausencia de dicha política. El cálculo corresponde a la sumatoria de empresas acogidas a la amnistía (y no canceladas) de que trata el artículo 50 de la Ley 1429 de 2010 (total = 80.533), y las empresas formalizadas por encima del crecimiento potencial del número de empresas activas al 31 de diciembre de 2010 (total = 47.218).

16 En Bogotá, Medellín, Barranquilla y Pereira.

**Gráfico 6. Evolución de la tasa de desempleo y crecimiento del PIB en Colombia**



Fuente: Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares y Cuentas Nacionales.

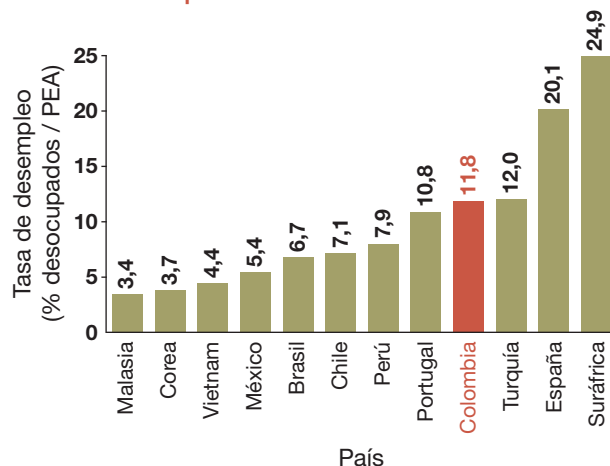
los establecimientos de comercio informales una oferta de servicios públicos y privados, que brinda incentivos y facilidades para que los empresarios se formalicen. Entre los servicios ofrecidos se encuentran: programas de formación empresarial y capacitaciones a la medida, ofrecidas por las Cámaras de Comercio y el SENA; líneas especiales de crédito para la formalización ofrecidas por Bancoldex; recursos no reembolsables ofrecidos por Fomipyme y el Fondo Emprender; Macro Ruedas de Negocios (Mercado Interno); y Ruedas de Servicios para la Formalización Empresarial y Laboral.

Las Ruedas de Servicios para la Formalización, que a diciembre de 2011 habrían llegado a siete ciudades principales (Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Medellín y Pereira), tienen como objetivo generar un espacio con presencia interinstitucional para acompañar y orientar a los empresarios a que formalicen sus actividades productivas de manera fácil y rápida, y además conozcan todos los beneficios que trae el ser formal y los costos de no serlo. A septiembre de 2011, se habían atendido en promedio 684 empresarios y 730 trámites de forma efectiva, a través de la presencia en promedio de 23 entidades por ciudad.

A pesar de los efectos positivos que ya se vislumbran como respuesta a la implementación de la Ley 1429 y a los esfuerzos de los diferentes Ministerios, es claro que

el problema de la informalidad está lejos de ser resuelto. Lo mismo ocurre con el desempleo, cuya cifra no se ha logrado bajar a un dígito desde comienzos de los años 90, aun en periodos de auge de la economía colombiana,<sup>17</sup> convirtiéndose en uno de los más altos de América Latina (Gráfico 6 y 7).

**Gráfico 7. Tasa de desempleo 2010, países seleccionados**



Fuente: CIA World Factbook, 2011.

<sup>17</sup> Tal y como el que experimentó el país entre 2003 y 2007, cuando tuvo crecimientos por encima de 5%.

La existencia de estas grandes divergencias en la productividad entre sectores, aunada a los altos niveles de informalidad y desempleo, se convierten en caldo de cultivo para que el país caiga en un proceso de cambio estructural negativo.

Como si fuera poco, existen una serie de factores en el país que exacerban esta posibilidad: i) la ventaja comparativa en la explotación de recursos naturales; ii) las presiones revaluacionistas en la tasa de cambio; iii) las inflexibilidades del mercado laboral; iv) los bajos niveles de cualificación del capital humano; y v) la precaria diversificación productiva.

Primero, es común escuchar sobre la maldición de los recursos naturales. Recibir generosas ganancias del petróleo y de otros recursos naturales puede generar efectos adversos en otros sectores de la economía, particularmente en aquellos que pueden ser estratégicos para el crecimiento económico sostenido de un país.<sup>18</sup> Lo cierto es que los países con ventajas comparativas en productos primarios, como es el caso de Colombia, tienden a ser más susceptibles a cambios estructurales negativos, en la medida en que estos sectores no son grandes generadores de empleo.<sup>19</sup> El crecimiento de estos sectores, principalmente cuando deriva en mayor consumo y no en mayor inversión, usualmente acarrea una apreciación de la tasa de cambio real, lo que conlleva una pérdida de competitividad del resto de sectores transables, efecto conocido en la literatura como ‘enfermedad holandesa’. En la medida en que los sectores primarios no tienen la capacidad de absorber la mano de obra proveniente del resto de sectores transables, esta termina ubicándose en la informalidad o en el desempleo, lo cual explica el cambio estructural negativo evidenciado en Colombia entre 1990 y 2005.

Segundo, se encuentra que aquellos países que mantienen una moneda sobrevaluada, tienden a experimentar cambios estructurales negativos.<sup>20</sup> En Colombia, la apreciación sostenida del peso que se viene experimentando desde 2003, ha venido restándole competitividad e inhibido parte del crecimiento de los sectores transables, lo cual genera condiciones propicias para que se dé un cambio estructural negativo.<sup>21</sup>



*La existencia de estas grandes divergencias en la productividad entre sectores, aunada a los altos niveles de informalidad y desempleo, se convierten en caldo de cultivo para que el país caiga en un proceso de cambio estructural negativo. Como si fuera poco, existen una serie de factores en el país que exacerban esta posibilidad.*

Tercero, la existencia de inflexibilidades en el mercado laboral está asociada a una mayor probabilidad de que un país evidencie cambios estructurales negativos. Diversos estudios muestran que cuando las condiciones laborales de un país son rígidas o inflexibles,<sup>22</sup> las empresas tienden a responder a nuevas oportunidades de negocio, no con creación de nuevos puestos de trabajo o contratación de mano de obra, sino con una modernización del capital físico (actualizando la planta y los equipos)<sup>23</sup> y un reemplazo del personal no calificado por personal calificado. Esta situación desbalancea la relación entre capital y trabajo, generando una sustitución entre estos factores de producción.<sup>24</sup> El resultado es un aumento de trabajadores desplazados de actividades más productivas a menos productivas (entre estas, la informalidad y el desempleo).

De acuerdo con un estudio que analiza la contribución de diferentes variables al tamaño de la economía informal, se encuentra que adicional a la carga de impuestos, para el caso de Colombia, la rigidez laboral es el segundo elemento que más aporta (35,2%) a la infor-

18 Sachs, Jeffrey, “How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth”, Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series, septiembre de 2006.

19 Op. Cit. McMillan y Rodrik.

20 Ibid.

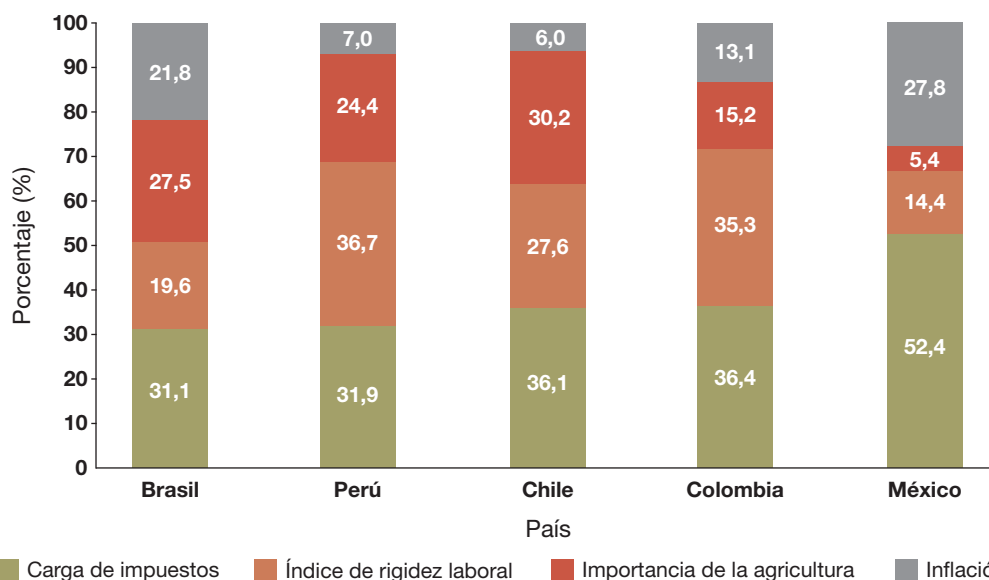
21 Este tema es abordado en mayor detalle en la Introducción del Informe Nacional de Competitividad 2011-2012.

22 La flexibilidad laboral es entendida como la capacidad de adaptación de la fuerza de trabajo a los cambios en la dinámica económica, la cual se ve afectada por intervenciones del Estado que tienden a aumentar la determinación del salario y los costos de contratación y despido, entre otros.

23 Véanse: Op. Cit. McMillan y Rodrik; y Ciccone, Antonio y Elias Papaioannou, “Adjustment to Target Capital, Finance, and Growth”, Economics Working Papers 982, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, 2006.

24 Mondragón, C., X. Peña y D. Wills, *Labor market rigidities and informality in Colombia*, Universidad de los Andes, CEDE, 2010.

**Gráfico 8. Contribución relativa de cada variable causal al tamaño de la economía informal, 2008**



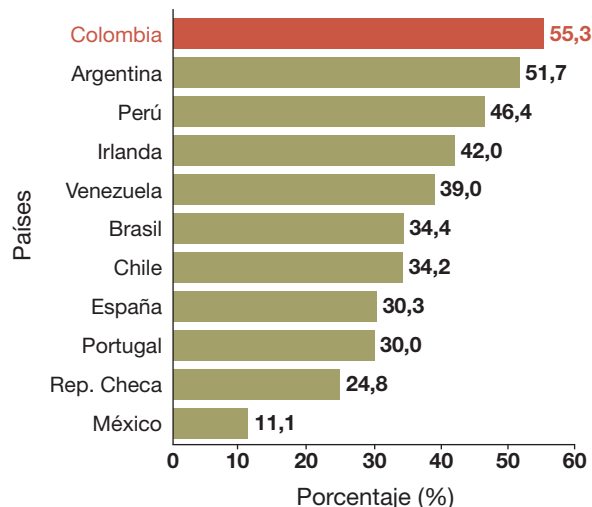
Fuente: Vuletin, Guillermo, "Measuring the Informal Economy in Latin America and the Caribbean", IMF Working Paper, abril de 2008.

malidad<sup>25</sup> (Gráfico 8). Este índice de rigidez laboral definido por el Banco Mundial (Doing Business) promedia la dificultad de contratar, la rigidez en las horas laborales y la dificultad de despido. Al analizar esta información de forma desagregada, se encuentra que existen distorsiones que vuelven inflexible el mercado laboral en el país.<sup>26</sup>

Encabezando la lista de distorsiones está el alto nivel del salario mínimo. El que el salario mínimo sea un problema depende de la productividad promedio de los trabajadores en el país. El salario mínimo (SM) en Colombia equivale a 55,3% del salario medio, siendo una de las más altas proporciones al compararla con países de referencia (Gráfico 9). De acuerdo a cifras del DANE (Gran encuesta integrada de hogares), cuando se tienen en cuenta los ingresos de todos los ocupados, esta cifra asciende a alrededor de 73%. Más aún, si se tienen en cuenta los costos no salariales para los formales, se encuentra que el salario mínimo es prácticamente igual al salario medio (0,91).<sup>27</sup>

Esta situación ha empeorado en la medida en que el incremento del SM ha estado por encima del crecimiento de la productividad laboral,<sup>28</sup> lo cual ha incrementado

**Gráfico 9. Salario mínimo como porcentaje del salario medio**



Fuentes: Organización Internacional del Trabajo, Travail legal database 2009; y Fondo Monetario Internacional.

25 Este índice no solo castiga aquellas economías con altos costos de inflexibilidad laboral, sino también penaliza las economías que tienen regulaciones laborales inadecuadas, incluyendo aquellas que no cumplen con los estándares mínimos de protección laboral establecidos por la OIT en áreas como salario mínimo, vacaciones anuales y cantidad máxima de horas de trabajo a la semana. Esta nueva perspectiva de medición fue diseñada para incorporar los costos sociales potenciales asociados a no cumplir con los estándares mínimos laborales.

26 Op. Cit. Mondragón, Peña y Wills.

27 Ibid.

28 El incremento del salario mínimo en Colombia es el resultado de un proceso de negociación que discute temas como: inflación, costo de vida, desarrollo, condiciones de mercado y capacidad de pago de la firma. Véase: Hernández, Gustavo, "Salario mínimo, mercado laboral y política económica", Revista Cife No. 13. 2008.



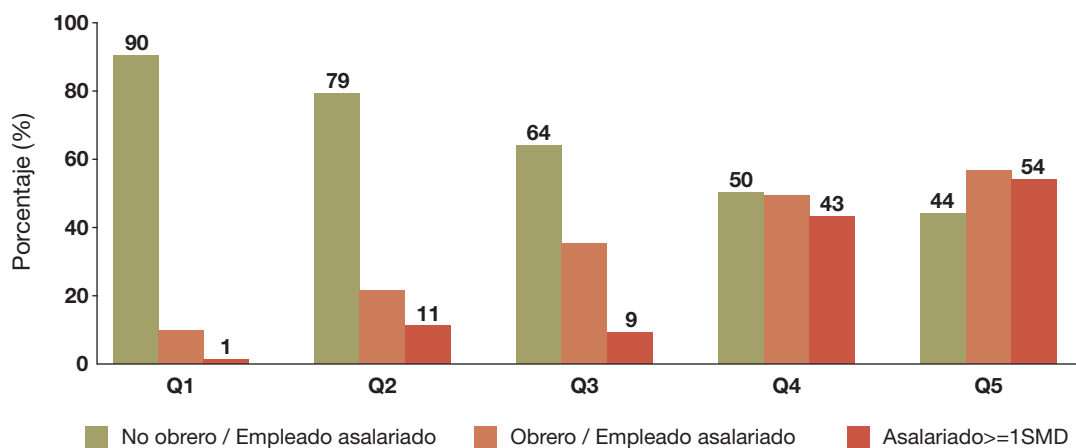
la proporción entre SM y la productividad promedio, disminuyendo así los incentivos a contratar personal de manera formal por parte de las empresas y generando lo que se conoce en la literatura como informalidad por exclusión. De acuerdo con el Informe Global de Competitividad 2011-2012 del Foro Económico Mundial (FEM), Colombia se clasifica entre los países que menos asocia la remuneración con la productividad, ubicándose en el puesto 94 entre 142 países. Esta situación es consistente con la estimación de la elasticidad de largo plazo que sugiere que un incremento de 1% en el índice de salario real aumenta la tasa de desempleo alrededor de 0,7% y 1%.<sup>29</sup> Así mismo, un aumento del salario mínimo real (a una tasa anual del 1,5%), le cuesta al país 390.000 empleos en cinco años, sin que este tenga un impacto importante sobre la pobreza (que solo se reduce en 0,1%), ni sobre la distribución del ingreso (ya que el GINI solo mejoraría en 0,002).<sup>30</sup>

Lo anterior ha significado que los trabajadores más pobres ni siquiera estén cobijados por el SM. Algunos de estos porque no son trabajadores asalariados y otros porque, aunque ostenten la condición de asalariados, les evaden esta obligación y les pagan menos de un SM<sup>31</sup> (Gráfico 10). A pesar de la contundencia de esta eviden-



*La existencia de inflexibilidades en el mercado laboral está asociada a una mayor probabilidad de que un país evidencie cambios estructurales negativos. Diversos estudios muestran que cuando las condiciones laborales de un país son rígidas o inflexibles, las empresas tienden a responder a nuevas oportunidades de negocio, no con creación de nuevos puestos de trabajo o contratación de mano de obra, sino con una modernización del capital físico*

**Gráfico 10. Porcentaje de empleo asalariado y no asalariado por quintil de ingreso per cápita, total y con un salario mínimo diario o más, 2010**



Fuente: López, Hugo, "Empleo moderno y empleo informal urbano en Colombia: dinámica de corto y largo plazo", Banco de la República, Seminario de economía No. 02, enero de 2011.

29 Arango, Luis y Posada, Carlos, *Unemployment Rate and the Real Wage Behavior: a neoclassical hint for the Colombian labor market adjustment*, Banco de la República, 2001.

30 Botero, Jesús, *Desempleo e informalidad en Colombia: Un modelo de equilibrio general computable*, Universidad EAFIT, 2011.

31 López, Hugo, "Empleo moderno y empleo informal urbano en Colombia: dinámica de corto y largo plazo", Banco de la República, Seminario de economía No. 02, Bogotá, enero de 2011.



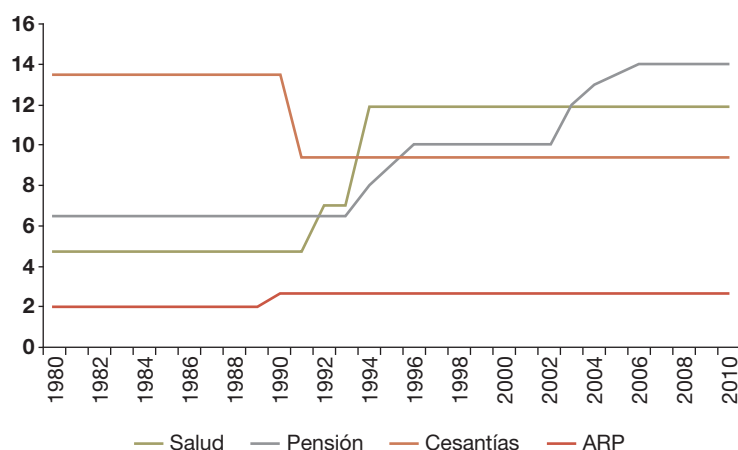
*Otra de las inflexibilidades en el sector laboral colombiano proviene de los altos costos laborales no salariales, los cuales son un gran incentivo para permanecer en la informalidad. Buena parte de estos costos están explicados por la financiación de una serie de rubros, muchos de los cuales no tiene mayor sentido que se traten de financiar vía una base tan evadible como lo es la nómina.*

cia, la sensibilidad política y social de este tema ha llevado a que aún no se haya dado el debate técnico al interior del Gobierno sobre las medidas que deberían tomarse en este frente.

Otra de las inflexibilidades en el sector laboral colombiano proviene de los altos costos laborales no salariales,<sup>32</sup> los cuales son un gran incentivo para permanecer en la informalidad. Buena parte de estos costos están explicados por la financiación de una serie de rubros –tales como parafiscales, contribuciones de solidaridad en pensiones y salud, y la destinada al Fondo de Garantía de Pensión Mínima–, muchos de los cuales no tiene mayor sentido que se traten de financiar vía una base tan evadible como lo es la nómina.<sup>33</sup> Estos costos aumentaron en los años 90, principalmente para financiar el sistema de salud y de pensiones, como mandato de la Constitución de 1991, a través de la Ley 100 de 1993<sup>34</sup> (ver capítulo Seguridad Social). Estas contribuciones e impuestos a la nómina en Colombia son de las más altas en América Latina, comparadas con países como México (27,2%) y Chile (29,7%), ya que comprenden alrededor de 60% del salario (Gráfico 11).

A los altos costos laborales no salariales se le suman una serie de incentivos perversos asociados a subsidios por medio del Sisbén,<sup>35</sup> que hace que muchos trabajado-

**Gráfico 11. Evolución de los costos no salariales pagados por el empleador**



Nota: La Ley 27 de 1974 estableció el impuesto a la nómina de 2% para financiar el ICBF y se incrementó a 3% por la Ley 89 de 1988. La Ley 58 de 1963 estableció el impuesto de 2% para la financiación del SENA y de 4% para el subsidio familiar a través de las Cajas de Compensación Familiar.

Fuente: Sánchez, Fabio y Oriana Álvarez, “La informalidad y los costos laborales en Colombia 1984 - 2009: Diagnóstico y propuestas de política”, Documento CEDE No. 2011 - 36, Universidad de los Andes, septiembre de 2011.

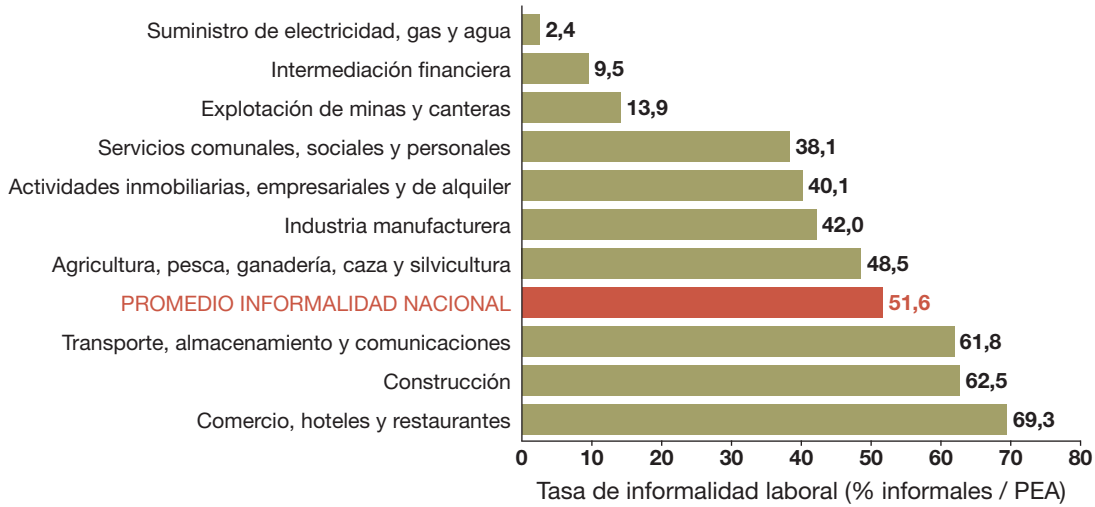
32 Incluyen contribuciones a la seguridad social en salud y pensiones, el seguro de riesgos profesionales (ARP), parafiscales para financiar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Subsidio Familiar que se paga a las Cajas de Compensación, y otros costos como las cesantías, la prima, las vacaciones y el subsidio de transporte.

33 Ver Capítulo Tributario.

34 Camacho, Adriana, Emily Conover y Alejandro Hoyos, “Effects of Colombia’s Social Protection System on Workers’ Choice between Formal and Informal Employment”, CEDE, 2009.

35 Por ejemplo: Familias en Acción, subsidio de sostenimiento y matrícula para la educación superior, desayunos infantiles, subsidio de Vivienda de Interés Social Urbana (VIS), entre otros.

**Gráfico 12. Tasa de informalidad por sector, Colombia 2010**



Fuente: Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

res elijan permanecer en la informalidad para no perderlos. Este problema fue abordado parcialmente por la Ley 1429/2010, la cual prohíbe la suspensión de los beneficios derivados del Sisbén dentro del año siguiente al que el beneficiario haya sido vinculado a un contrato laboral formal. No obstante, después de este año, el único beneficio que mantiene el trabajador –y solo por dos años más– es su cupo al Régimen Subsidiado, por lo que se sigue generando el incentivo perverso a preferir mantenerse en la informalidad.

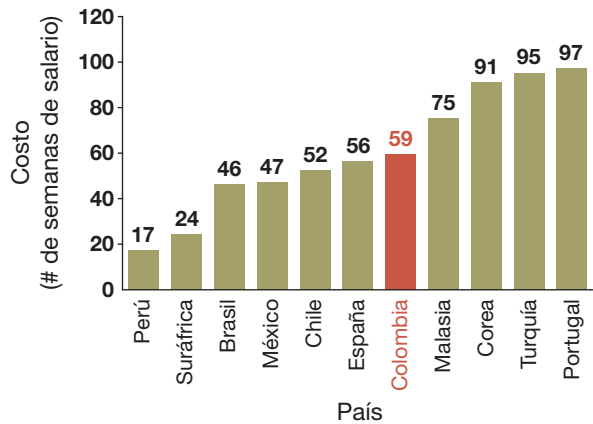
Un elemento adicional en materia de inflexibilidad laboral está ligado a que en Colombia la normatividad y los costos de contratación no se han ajustado a las dinámicas particulares de sectores como el de servicios, el agropecuario o el de la construcción, por lo que no es coincidencia que todos estos sectores tengan los porcentajes más altos de trabajadores informales (Gráfico 12). Las necesidades de mano de obra de estos sectores tienden a ser temporales. A pesar de esto, se exigen cotizaciones a salud y pensiones como si se trabajara tiempo completo. Para abordar este tema, la Ley 1450 de 2011 (PND 2010-2014) incluyó la vinculación laboral por períodos inferiores a un mes o por días (Artículo 171), con el fin de eliminar los sobrecostos en materia de seguridad social al empleador. Para que esto comience a generar impactos positivos sobre la formalización o generación de nuevo empleo formal, hace falta que se reglamente y se haga operativa la medida.

Otra rigidez laboral que penaliza la competitividad de las empresas en Colombia son los altos costos de despido. En 2011, Colombia se ubica en el puesto 98 entre 142

países que mide el FEM, con un costo de despido promedio de 59 semanas de salario (para trabajadores con 20 años de permanencia en el cargo) comparado con 47 en México, 46 en Brasil y 17 en Perú (Gráfico 13).

Por último, la falta de un seguro de desempleo en Colombia vuelve al mercado laboral menos flexible, en la medida en que las personas no pueden invertir el tiempo suficiente en la búsqueda de trabajo formal, obligándolas a ingresar al sector informal como medio de subsistencia.<sup>36</sup> A pesar de que los seguros

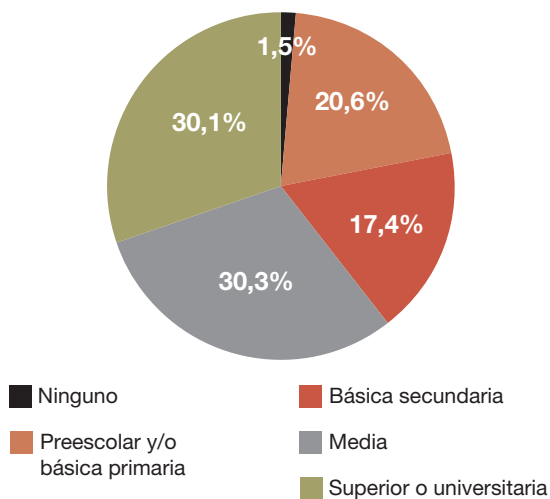
**Gráfico 13. Costos de despido por país, 2009**



Fuente: Foro Económico Mundial, Informe Global de Competitividad 2011-2012.

36 Banco Mundial, Doing Business 2011, Annex: Employing Workers, 2011.

**Gráfico 14. Población económicamente activa por nivel de educación, 2009**



Fuente: Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

de desempleo tienden a generar problemas de selección adversa y riesgo moral,<sup>37</sup> existen mecanismos para paliar estos últimos. En la actualidad, el país se encuentra diseñando un mecanismo de este tipo, que busca hacer que las cesantías cumplan su función de seguro al desempleo, a través del Artículo 169 de la Ley 1450/2011.<sup>38</sup> Dicho mecanismo plantea alternativas para disminuir los problemas de riesgo moral y selección adversa, a través de elementos como la afiliación obligatoria, la asignación de cuentas individuales, el fomento de actividades de entrenamiento y reentrenamiento, y la promoción de incentivos a la búsqueda de empleo para los beneficiarios.

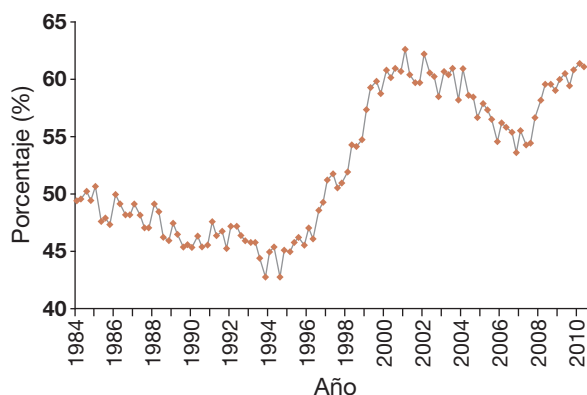
El cuarto factor que exacerba la posibilidad de cambio estructural negativo es la falta de capital humano calificado para participar en los sectores de alto valor agregado y el bajo nivel de capital humano en sectores de baja productividad, elementos ambos que dificultan su migración hacia sectores de mayor productividad. En el país, casi 40% de la población económicamente activa tiene solo nivel de educación básica secundaria o inferior y solo 30% alcanza un nivel superior (Gráfico 14). Si a esto se le suma que la mayoría de ella está desempleada o tra-

baja en el sector informal, se entiende que en el corto y mediano plazo no va a ser fácil lograr la movilidad del capital humano hacia sectores más productivos. De acuerdo a Hausmann y Klinger,<sup>39</sup> el capital humano específico que se requiere para producir un bien es un sustituto imperfecto del que se requiere para producir otro bien. Por tanto, la facilidad con que un país realice el proceso de cambio estructural dependerá de la flexibilidad de su capital humano para ajustarse a las competencias que exigen los nuevos sectores que el país pase a producir. Esta flexibilidad usualmente está asociada a mayores niveles de acumulación de capital humano, característica que dista mucho de la situación de Colombia.<sup>40</sup>

En Colombia, 60% de la población económicamente activa sin educación superior se considera fuerza laboral excedente; es decir, hace parte del grupo de desempleados o de informales para los cuales el sector moderno no les encuentra ninguna función ni utilidad (Gráfico 15). De no adquirir competencias actualizadas y certificadas<sup>41</sup> esta población seguirá propagando la trampa de improductividad y, por ende, de pobreza.

Por ejemplo, al desagregar estos indicadores por nivel educativo y nivel socioeconómico se evidencia esta

**Gráfico 15. Fuerza laboral excedente sin estudios superiores, desempleado + informal (% de la PEA sin educación superior)**



Fuente: López, Hugo, "Empleo moderno y empleo informal urbano en Colombia: dinámica de corto y largo plazo", Banco de la República, Seminario de economía No. 02, enero de 2011.

37 Selección adversa: solo se aseguran personas que tienen intenciones de renunciar o provocar un despido; y riesgo moral: desincentivo a buscar trabajo mientras reciben los beneficios por desempleo.

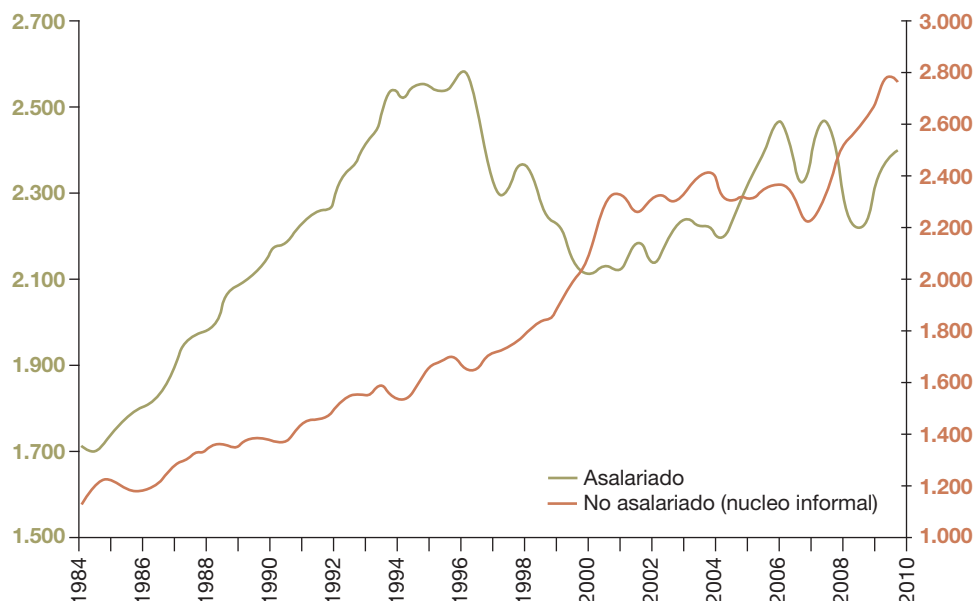
38 El Gobierno definirá un umbral de ahorro mínimo, por encima del cual operarán las causales de retiro de recursos del auxilio de cesantías.

39 Hausmann, Ricardo y Bailey Klinger, "The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage", CID Working Paper No. 146, 2007.

40 En el Capítulo de Educación de este Informe se profundiza en las estrategias que está preparando el sistema educativo y de formación en Colombia para atender las necesidades de capital humano presentes y futuras, fundamentales para impulsar la transformación productiva de los sectores estratégicos a los cuales le está apuntando el país.

41 Ver Capítulo Educación.

**Gráfico 16. Empleados sin educación superior (miles, datos desestacionalizados y suavizados), Colombia, siete ciudades principales**



Fuente: López, Hugo, "Empleo moderno y empleo informal urbano en Colombia: dinámica de corto y largo plazo", Banco de la República, Seminario de economía No. 02, enero de 2011.

trampa de pobreza, donde el trabajador informal, principalmente pobre y sin educación, tiende a emplearse en trabajos de baja calidad y enfrenta barreras de acceso a oportunidades laborales en sectores formales más productivos.<sup>42</sup> La situación es aún más crítica si se considera que en los últimos 15 años no se han creado empleos formales para la población sin educación (Gráfico 16).

Por último, el quinto factor es la precaria diversificación productiva del país. Como se mencionó en la introducción de este Informe, Colombia tiene un nivel bajo de sofisticación y diversificación de su economía, concentrando más de 70% de sus exportaciones en 10 productos, todos primarios. Al estar *ad portas* de un *boom* minero-energético, reflejo de las ventajas comparativas del país en la producción de bienes primarios, se hace aún más crítico implementar políticas que le hagan contrapeso a la inercia de que el país concentre su aparato productivo sobre el sector primario.

Colombia hasta ahora está sembrando algunas semillas que promuevan el surgimiento de nuevos sectores altamente productivos, como lo son la Estrategia Nacional de Innovación y Competitividad y el Programa de Transformación Productiva. Esta diversificación productiva es fundamental para generar nuevos sectores de alta productividad, hacia los cuales pudiera migrar el factor tra-

bajo desde sectores de menor productividad. Para esto, será necesario e inevitable que el país priorice –tanto a nivel nacional como a nivel departamental– los sectores a los cuales le va a apostar. Es claro que la definición de estos sectores no es fácil y además conlleva una cantidad de retos desde el punto de vista político. Sin embargo, habrá que arriesgar, con la certeza de que en muchos casos se fracasará, pero también que con reglas de juego claras, seguramente habrá éxitos que compensarán de lejos estos fracasos.

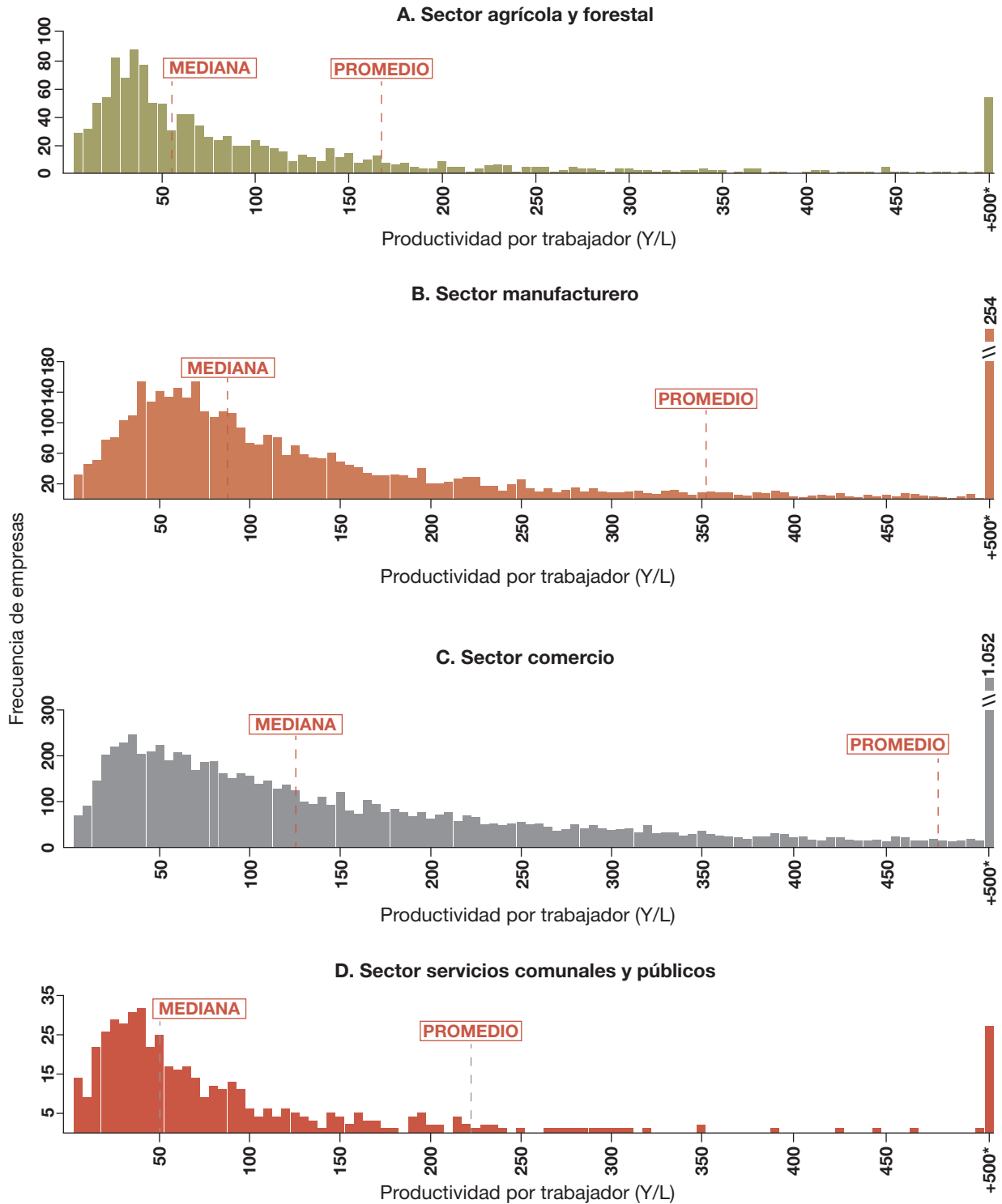
En este sentido, el Consejo Privado de Competitividad ha insistido y seguirá insistiendo en la necesidad de profundizar la política industrial del país y de aprovechar los recursos de regalías derivados del *boom* minero-energético para invertirlos en proyectos que apoyen las dinámicas de los sectores cobijados por esta política.

## 1.2. Heterogeneidad intrasectorial

En segundo lugar, adicional a la heterogeneidad intersectorial, Colombia muestra una gran heterogeneidad en la productividad laboral al interior de sus diferentes sectores (intrasectorial). Es decir, al interior de un mismo sector coexisten empresas de alta productividad con una gran mayoría de empresas de baja productividad (Gráfi-

42 Fondo Monetario Internacional (FMI), *Colombia: 2011 Article IV Consultation Cover, Country Report No. 11/224*, julio de 2011.

Gráfico 17 A, B, C y D. Distribución de la productividad laboral (Y/L) en los sectores Agrícola, Manufacturero, Comercio, y Servicios, 2009



\* Con el fin de acotar la gráfica, se definió una categoría "+500" que agrupa a todas las firmas con una productividad por trabajador (Y/L) superior a 500. Esta es la razón por la cual se observa un pico en el costado derecho del gráfico para el sector agrícola.

Nota: La información proviene de los estados financieros de la Superintendencia de Sociedades. Valor agregado (Y) viene del proxy "Ingreso Operacional" y Trabajo (L) viene de "Obligaciones Laborales".

Fuente: cálculos CPC, a partir de trabajo de grado Ben Hyman: "Impact of FDI on Local Economic Outcomes in Colombia by Sector", MIT, 2011.

cos 17 A, B, C, y D). De acuerdo a un estudio, si se redujera la heterogeneidad en la productividad dentro de los sectores manufactureros en China e India a los niveles observados en Estados Unidos, la productividad total de los factores de dicho sector aumentaría entre 30% y 50% en China y entre 40% y 60% en India.<sup>43</sup> Por tanto, podría haber un gran potencial de crecimiento de la productividad de los sectores en el país, si se pudiera reducir la amplia dispersión que muestran en la actualidad.

Por un lado, la heterogeneidad intrasectorial se debe a que un buen porcentaje de las empresas en el país se encuentran lejos de la frontera eficiente de producción.<sup>44</sup> Esto se debe a que muchas de estas empresas no utilizan las mínimas buenas prácticas en materia de gerencia, uso y apropiación de TIC, contabilidad, y gestión del capital humano, entre otras. Por tanto, se podría reducir la distancia entre estas empresas y la frontera eficiente –y así lograr importantes ganancias en productividad– si se logra que estas adopten estas buenas prácticas.

Por otra parte, una segunda razón de la heterogeneidad intrasectorial es el alto nivel de informalidad presente en la economía colombiana, tal como se mencionó anteriormente. De haberse tenido en cuenta las empresas informales en los sectores que aparecen en los gráficos anteriores, se habría incrementado la dispersión en productividad y la concentración de empresas con baja productividad. Por tanto, la disminución de la informalidad claramente tendría un impacto positivo en la reducción de la varianza en la productividad intrasectorial.

Por último, un tercer elemento hace referencia a las políticas o condiciones que distorsionan la asignación de recursos en la economía y mantienen artificialmente vivas a aquellas empresas con pocas esperanzas de aumentar su productividad.<sup>45</sup> En estos casos, sería mejor para la productividad de toda la economía el que los factores de producción capturados en estas empresas fuera liberado para ser asignado en actividades o empresas de mayor retorno. Muchas veces los programas que se diseñan para proteger a las micro, pequeñas y medianas empresas del país, generan efectos negativos sobre la productividad de un sector y de toda la economía, al mantener a flote empresas que, de otra manera, estarían condenadas a languidecer. Para que dichas políticas sean efectivas, es importante que estén bien focalizadas hacia empresas con buenas ideas pero con dificultades para crecer. Además, estas políticas deben contener objetivos y reglas claras de entrada y de salida por tiempos definidos, hasta lograr



*Se propone financiar de forma progresiva, vía recursos del presupuesto general de la nación, al ICBF y a las cajas de compensación, a la vez que se inicia el desmonte de los siete puntos porcentuales que implican estos costos laborales no salariales. Asimismo, se propone una reforma al esquema de salud que desvincule los 12,5 puntos asociados al salario dentro del régimen contributivo.*

corregir o minimizar las fallas de mercado, o de otro tipo, que justifican la intervención del Estado, de manera que no se conviertan en respiradores artificiales para las empresas.

## 2. Recomendaciones

**R**educir la alta heterogeneidad intersectorial e intrasectorial que evidencia el aparato productivo colombiano es clave si el país quiere aumentar los niveles de productividad laboral. Por tanto, y de acuerdo al diagnóstico expuesto anteriormente, se presentan una serie de recomendaciones que apuntan a reducir esta dispersión y a facilitar un proceso de cambio estructural positivo para el país.

### 2.1. Flexibilizar el mercado laboral colombiano

*2.1.1. Indexación de ajustes salariales al crecimiento de la inflación:* si se quieren lograr las metas de generación de empleo, reducción de la pobreza y de la informalidad que se ha planteado el Gobierno del presidente Santos, es necesario poner el debate del salario mínimo sobre la mesa y promover una discusión técnica sobre este. Con

43 Hsieh, Chang-Tai y Peter Klenow, "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India", Working Papers 09-04, Center for Economic Studies, U.S. Census Bureau, 2009.

44 Definida como la máxima cantidad de producto que puede producir una firma con una determinada cantidad de insumos. También se debe entender como el nivel de producto que arrojan las firmas más competitivas a nivel mundial en un determinado subsector o industria.

45 Pagés, Carmen, La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos, BID, 2010.

el fin de hacer más coherente el salario mínimo con los niveles de productividad actuales, se propone que el ajuste anual del salario mínimo legal mensual vigente (SML-MV) durante los próximos años se indexe únicamente a la inflación del año anterior. Con esta medida se busca que la tasa de crecimiento salarial sea inferior a la tasa de crecimiento de la productividad media de la economía. Esto ayudaría a aumentar la brecha entre el salario medio y el salario mínimo, con el fin de generar incentivos para la contratación formal en el país.

*2.1.2. Disminuir los costos laborales no salariales:* se propone financiar de forma progresiva, vía recursos del presupuesto general de la nación, al ICBF y a las cajas de compensación, a la vez que se inicia el desmonte de los siete puntos porcentuales que implican estos parafiscales en los costos laborales no salariales. Esta propuesta no sugiere la eliminación de los servicios que estas entidades prestan. Solo busca transferir al Estado –financiándose por medio de impuestos generales– una porción de los costos atados a la nómina que asume el empleador formal; en especial, aquellos que no están relacionados de manera directa con el fomento al empleo y la productividad laboral. Asimismo, se propone una reforma al esquema de salud que desvincule los actuales 12,5 puntos asociados al salario dentro del régimen contributivo y que estos pasen a ser pagados por el Estado, vía impuestos generales (ver Capítulo Seguridad Social). Estos dos desmontes adquieren aún mayor sentido en la medida en que la nómina es una base gravable muy evadible que conlleva a niveles de informalidad –y por tanto, de evasión– de 60% (Ver Capítulo Tributario).

*2.1.3. Garantizar la implementación de la cotización a seguridad social por horas:* en el marco del Artículo 171 de la Ley 1450/2011, se propone acelerar la incorporación de ajustes a la normatividad laboral para introducir el esquema de cotización por horas, con el fin de ajustarlo a las realidades productivas de sectores como construcción, servicios y agro. Actualmente, los costos laborales no salariales se incrementan al tener que cotizar sobre el mínimo para una persona que trabaja menos de tiempo completo. Esta situación hace que los empleadores opten por evadir la contratación formal, la cual resulta onerosa frente al valor agregado que reciben por el trabajo prestado.

*2.1.4. Garantizar el ajuste y fortalecimiento a los mecanismos de protección al desempleo:* en el marco del Artículo 169 de la Ley 1450/2011, se propone, o bien diseñar e implementar un seguro de desempleo que reemplace el esquema actual de cesantías, o asegurar que las novedades que se incluyan dentro del esquema actual realmente permitan garantizar que se ahorre una porción de los recursos exclusivamente para el caso en que la perso-

na incurra en una situación de desempleo. Tal como lo propone la Ley, estos esquemas deben estar atados a la participación de los desempleados beneficiarios en programas de adquisición o actualización de competencias (entrenamiento y reentrenamiento) y procesos activos de búsqueda de empleo.

*2.1.6. Disminuir los costos de despido:* al tiempo que se busca la implementación de alguna especie de seguro al desempleo, se deben disminuir los costos de despido en Colombia. Para lograrlo, es necesario, primero, fortalecer el sistema de justicia que hace engorroso para el empleador el proceso de despido con justa causa, al punto tal que el contratante muchas veces opta por asumir la indemnización antes de entrar en un proceso de litigio laboral. Para solventar parte de este problema, se propone a las Altas Cortes establecer precedentes obligatorios en materia laboral para el despido con y sin justa causa. Adicional a esto, se plantea la necesidad de evaluar el esquema del régimen sin justa causa, considerado uno de los 40 más costosos entre 183 países (Banco Mundial).

*2.1.7. Ampliar el periodo de prueba:* se propone modificar el Artículo 78 del Código Sustantivo del Trabajo con el fin de ampliar hasta ocho meses el periodo de prueba de los trabajadores calificados (con título de educación superior) y hasta cuatro meses para los trabajadores no calificados en las empresas, como un mecanismo de fomento al empleo formal. Por la naturaleza de algunos trabajos en que las labores a realizar requieren de un periodo de capacitación o adaptación determinado, o el grado de responsabilidad requerido por parte del trabajador es alto, un periodo de prueba corto no permite resolver el problema de asimetría de información por parte del empleador frente a las competencias, conocimientos y habilidades de la mano de obra que contrata. Esto es aún más crítico en empresas pequeñas que no cuentan con



*Es crítica la implementación de una agenda de transformación productiva que busque generar sectores de mayor productividad, que reduzcan los incentivos para permanecer en la informalidad y así asegurar la creación de empleo decente y de calidad.*



mecanismos elaborados de selección y reclutamiento de personal.

*2.1.8. Simplificar el proceso de afiliación a riesgos profesionales de los trabajadores independientes:* para mejorar la calidad del empleo y disminuir los costos de formalización es necesario asegurar que los trabajadores tengan acceso a los sistemas de protección social. En particular, la reglamentación actual dificulta la afiliación de trabajadores independientes al aseguramiento de riesgos profesionales en sectores que se caracterizan por la alta movilidad y temporalidad de los trabajos (i.e. agricultura y construcción). Se propone modificar el Decreto 2800 de 2003, con el fin de transferir al contratista la obligación de su afiliación a la ARP y no al contratante, como está actualmente estipulado. Para que esto sea posible, se recomienda definir un perfil de riesgo por tipo de actividad económica y tipo de lugar donde usualmente se desempeña la labor, sin necesidad de incluir el lugar sede de la empresa o centro de trabajo donde va a desarrollar sus funciones.

## 2.2. Seguir alterando la relación costo-beneficio a favor de la formalidad

*2.2.1. Mecanismos de control y sanciones adicionales al ejercicio del comercio sin registro mercantil:* si bien la relación costo-beneficio de ser formal se empezó a alterar a favor de la formalidad con la Ley 1429/2011, es claro que hay que seguir inclinando esta balanza. Para lograrlo, se propone: i) fortalecer las bases de información del Estado como mecanismos para reducir la evasión y elusión de impuestos, y así mejorar los mecanismos de vigilancia y control; ii) crear, dentro de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo (IVC) del Ministerio de la Protección Social, una estrategia para hacer seguimiento riguroso y aplicar sanciones a las empresas informales que incumplan las normas laborales o previsionales; iii) aumentar la cantidad de inspectores laborales y de vigilancia a la actividad comercial de las empresas en todas las regiones del país; iv) monitorear de manera periódica a las empresas que han recibido capacitación preventiva por parte del equipo de IVC y aplicar las sanciones respectivas en caso de incumplimiento; v) crear un Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones Laborales, Previsionales y Comerciales (similar al Simit, de Tránsito), que en el caso de la empresa informal comprometa directamente al representante legal del negocio; y vi) generar incentivos que induzcan la utilización de los medios de pago a través del sistema financiero (ver Capítulo Financiero).

*2.2.2. Simplificación del esquema tributario:* se propone establecer un régimen de tributación simple y en línea



*Para asegurar que los programas y políticas que diseña e implementa el Gobierno no mantengan artificialmente a las empresas que nunca van a mejorar su productividad, se recomienda establecer unas reglas claras de entrada y de salida al acompañamiento privilegiado de las Mipymes.*

con la agenda de competitividad del país, de forma que reduzca los costos de ser formal ante el sistema tributario. Dicho régimen deberá eliminar exenciones, deducciones y descuentos, reducir el número de tarifas del IVA, y ajustar las tarifas de retención en la fuente, entre otros (ver Capítulo del Sistema Tributario).

*2.2.3. Continuar socializando los beneficios de ser formal y los costos de no serlo:* es importante que el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación le siga dando continuidad al Comité Técnico Mixto de Formalización, en el cual se defina una agenda de trabajo rigurosa en pro de la formalización empresarial y laboral en el país. Esta alianza público-privada deberá velar por la implementación de una estrategia integral que asegure, entre otros, la continua sensibilización de la población frente a los beneficios de ser formal y los costos de no serlo.

## 2.3. Capital humano

*2.3.1. Capacitación y reentrenamiento de la fuerza laboral:* con el fin de maximizar las probabilidades de conseguir trabajo de un desempleado o de un trabajador informal, es necesario diseñar políticas activas de reentrenamiento y capacitación en los sectores estratégicos para el país. En esta línea, el Sena debería depurar el listado de cursos cortos de capacitación que ofrece y enfocarse solo en ofrecer aquellos programas que muestren resultados en la colocación de sus estudiantes en el mercado laboral formal. De igual manera, con el fin de facilitar la valoración de aprendizajes adquiridos dentro y fuera del sistema educativo, se resalta la importancia de implementar el Sistema de Certificación de Competencias Laborales. Esta información provendría de la Implementación de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano (ver Capítulo Educación).

## 2.4. Profundización de la política industrial

*2.4.1. Desarrollo de nuevos sectores:* con el fin de inducir la transferencia de fuerza laboral de sectores de baja productividad a aquellos de alta productividad es necesario profundizar la política industrial en el país, de manera que se fomente el desarrollo de nuevos sectores de mayor productividad. En este sentido, el país deberá priorizar y asumir el riesgo de equivocarse en el camino al menor costo posible, en el marco de su Estrategia Nacional de Innovación y Competitividad (ver Capítulo Introducción y Capítulo Regional).

La literatura en la materia sugiere que los países que han sido exitosos en la implementación de este tipo de políticas han focalizado sus esfuerzos sobre sectores en los cuales tienen *ventajas comparativas latentes*.<sup>46</sup> Si bien esto es fácil decirlo, ya en la práctica no lo es identificar cuáles podrían ser dichos sectores. Ahora bien, la evidencia empírica sí sugiere que los países exitosos se han enfocado en sectores que no estaban lejos de sus capacidades productivas. En este sentido, Lin y Monga (2010) recomiendan que los países que implementen este tipo de políticas le apunten a industrias maduras de países que tengan ingresos per cápita en promedio un 100% más alto que el ingreso propio –no mucho más alto– y que tengan patrones de insumos similares.<sup>47</sup> Más aún, estos autores recomiendan que un criterio de priorización sea el que ya exista en el país –así sea de forma incipiente– manifestaciones de sector privado en estas industrias. En esta línea, el país podría priorizar esfuerzos sobre sectores en los cuales ya ha demostrado tener fortalezas.

Por otro lado, de acuerdo a Rodrik (2011), las economías que crecen rápido son aquellas capaces de transferir sus recursos a sectores con altos niveles de proyección, como es el caso de los sectores transables, en particular, el sector manufacturero.<sup>48</sup> Por lo tanto, el país no debería descuidar su sector manufacturero y debería incluir algunas de sus industrias en el grupo de apuestas que haga.

## 2.5. Programas para acercar a las Mipymes a su frontera eficiente de producción

*2.5.1. Adopción de buenas prácticas:* países como India han implementado programas piloto de acompañamiento a empresas, particularmente Mipymes, con el propósito de acortarles la distancia frente a la frontera eficiente de producción, a través de la implementación de mínimas buenas prácticas. Esto ha conllevado a incrementos importantes en la productividad de estas empresas, lo cual ha reducido la heterogeneidad intrasectorial en estos países. En esta misma línea, se propone replicar en el país este tipo de experiencias, ofreciendo a las Mipymes un portafolio de buenas prácticas en gestión, contabilidad, innovación, acceso a mercados, adopción de TIC, entre otros, con el fin de facilitarles herramientas que les permitan mejorar sus niveles de productividad. Este acompañamiento se podría combinar con las ruedas de formalización que lidera el MCIT, de manera que los aumentos en productividad que se deriven de la implementación de buenas prácticas, apuntalen los incentivos de permanecer en la formalidad.

*2.5.2. Establecer reglas claras de entrada y de salida para el apoyo a Mipymes:* para asegurar que los programas y políticas que diseña e implementa el Gobierno no mantengan artificialmente a las empresas que nunca van a mejorar su productividad, se recomienda establecer unas reglas claras de entrada y de salida al acompañamiento privilegiado de las Mipymes. La evidencia empírica sugiere que entre las mejores prácticas en materia de implementación de política industrial está la necesidad de establecer un esquema de incentivos de zanahoria y garrote.<sup>49</sup> Por tanto, para aquellas empresas que no cumplan con ciertos requisitos de desempeño (indicadores, metas, y cronogramas), el Gobierno –tanto Nacional como local– deberá retirarles su acompañamiento y la asignación de recursos públicos. Las metas y cronogramas deberán ser definidas a partir de las líneas base de cada sector y teniendo en cuenta el tamaño de las empresas.

---

46 Lin, J. y C. Monga, Growth Identification and Facilitation, The Role of the State in the Dynamics of Structural Change, Banco Mundial, mayo de 2010.

47 Ibid.

48 Rodrik muestra en su artículo que existe convergencia incondicional para el sector manufacturero. Es decir, en la medida en que un país pueda colocar un pie en una actividad de alta productividad del sector manufacturero, todo el sector evidencia un incremento en su productividad laboral. Véase: Rodrik, Dani, *Unconditional Convergence*, Harvard University, Preliminary Draft, septiembre de 2011.

49 Véase: Rodrik, D., G. Grossman y V. Norman, “Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich”, Economic Policy, abril de 1995.

## Bibliografía

Arango, Luis y Carlos Posada, *Unemployment Rate and the Real Wage Behavior: a neoclassical hint for the Colombian labor market adjustment*, Banco de la República, 2001.

Banco Mundial, *Doing Business 2011*, Anexo: Employing Workers, 2011.

Botero, Jesús, *Desempleo e informalidad en Colombia: Un modelo de equilibrio general computable*, Universidad EAFIT, 2011.

Camacho, Adriana, Emily Conover y Alejandro Hoyos, "Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment", CEDE, 2009.

Farrell, Diana, *The hidden dangers of the informal economy*, McKinsey Global Institute, 2004.

Fondo Monetario Internacional, Colombia: 2011 Article IV Consultation Cover, Country Report No. 11/224, julio de 2011. Gaviria, Alejandro, presentación seminario 'La informalidad laboral', Universidad de los Andes, 3 de marzo de 2011.

Hausmann, Ricardo y Bailey Klinger, "The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage", CID Working Paper No. 146, 2007.

Hernández, Gustavo, "Salario mínimo, mercado laboral y política económica", *Revista Cife* No. 13, 2008.

Hsieh, Chang-Tai y Peter Klenow, "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India", Working Papers 09-04, Center for Economic Studies, U.S. Census Bureau, 2009.

Jütting, Johannes y Juan de Laiglesia, *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, OECD Publishing, 2009.

Lin, J. y C. Monga, *Growth Identification and Facilitation, The Role of the State in the Dynamics of Structural Change*, Banco Mundial, mayo de 2010.

López, Hugo, "Empleo moderno y empleo informal urbano en Colombia: Dinámica de corto y largo plazo", Banco de la República, Seminario de economía No. 02, Bogotá, enero de 2011.

McMillan, Margaret y Dani Rodrik, "Globalization, Structural Change and Productivity Growth", NBER Working Paper Series w17143, junio de 2011.

Mondragón, C., X. Peña y D. Wills, *Labor market rigidities and informality in Colombia*, Universidad de los Andes, CEDE, 2010.

Pagés, Carmen, *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos*, BID, 2010.

Perry, Guillermo, *Informality: Exit and Exclusion*, Banco Mundial, 2007.

Rodrik, Dani, *Unconditional Convergence*, Harvard University, Preliminary Draft, septiembre de 2011.

Rodrik, D., G. Grossman y V. Norman, "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich", *Economic Policy*, abril de 1995.

Sachs, Jeffrey, "How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth", Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series, septiembre de 2006.

Sánchez, Fabio y Oriana Álvarez, "La informalidad y los costos laborales en Colombia 1984-2009: Diagnóstico y propuestas de política", Documento CEDE No. 2011-36, Universidad de los Andes, septiembre de 2011.

Vuletin, Guillermo, "Measuring the Informal Economy in Latin America and the Caribbean", IMF Working Paper, abril de 2008.

Ydrovo, Carolina, "Informalidad empresarial en Colombia: un obstáculo a la destrucción creativa", Banco de la República, 2010.



CAPÍTULO

5

# CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

