

El papel del Gobierno Nacional Central en la reducción de la informalidad laboral en Colombia durante el periodo 2010 – 2020: Contexto administrativo y macroeconómico.

David Romero-Zamudio

Tutor: PhD. David Sierra

Facultad de Pregrado, Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

Monografía para optar por título profesional de Administrador Público

Junio 25 de 2021

Bogotá D.C.

Agradecimientos

En este arduo camino de mi formación profesional, quiero agradecer por el apoyo moral, emocional y material a mi familia; a mis amigos y amigas que con sus palabras y acciones hicieron de mi época en la universidad un momento memorable para mi vida; agradezco a los docentes Julio César Cortés y Yolanda Rodríguez porque sus enseñanzas marcaron mi camino académico hacia una mirada altruista, humilde y disciplinada de la academia; agradezco a mi tutor PhD. David Sierra que, con su dedicación y consejos, hizo que mi investigación tuviera un mejor panorama; y, por último, agradezco a la ESAP por la gran oportunidad de cambiar mi vida y darme el compromiso moral de dejar el nombre de esta institución en lo más alto.

CONTENIDO

Introducción.....	5
Hipótesis.....	7
Objetivo General	8
Objetivos específicos.....	8
1. Marco Teórico	8
1.2 Economía informal.....	9
1.2.1 Definiciones economía informal.....	9
1.2.2 Contexto Regional de la economía informal.....	11
1.2.3 Contexto nacional de la economía informal.....	12
1.3 Mercado Laboral.....	13
1.3.1 Definiciones mercado laboral	14
1.3.2 Contexto regional del mercado laboral	16
1.3.3 Contexto nacional del mercado laboral	17
1.4 Informalidad Laboral.....	18
1.4.1 Definiciones de informalidad laboral.....	19
1.4.2 Contexto regional de la informalidad laboral	21
1.4.3 Contexto nacional de la informalidad laboral.....	22
1.5 Mecanismos de acción gubernamentales (orden nacional).....	23
1.5.1 Definiciones de Política Pública	23
1.5.2 Definición de Plan de Desarrollo	25
1.5.3 Definición de Documentos CONPES.....	27
1.6 Apreciaciones finales sobre el marco conceptual.....	28
2. Breve discusión sobre el estado del arte.....	28
3. Abordaje gubernamental al fenómeno de la informalidad laboral.....	30
3.1 Ley 1429 de 2010.....	30
3.2 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	33
3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	36
3.4 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022	39
3.5 Comparativo PND.....	40
3.6 CONPES 3956	42
3.7 CONPES 3974	44
4. Estadísticas descriptivas de la informalidad laboral en Colombia 2010-2020	45

4.1 Estadísticas descriptivas en relación con la caracterización de la informalidad laboral en Colombia	46
4.2 Estadísticos descriptivos macroeconómicos	57
Conclusiones	63
Recomendaciones	66
BIBLIOGRAFÍA	68

INTRODUCCIÓN

Esta monografía tiene una motivación personal que se ahonda en mis mayores preocupaciones sobre la vida económica del país. Una tarde, realizando unas diligencias rutinarias, observo que cada vez son más los vendedores informales que se ubican en el sector central de mi localidad, lo que me generó una inquietud sobre el cómo se comporta la economía informal desde un punto de vista local, en donde diversas razones pueden ser las dominantes para que una persona decida salir a buscar de manera independiente e informalmente sus ingresos para subsistir. Otro interrogante que me surgió en ese momento, al ver un relativo desorden en las aceras debido a las ventas ambulantes, era sobre el papel del gobierno, qué hacía la alcaldía para mitigar el impacto que trae consigo el comercio informal y más cuando este se establece espacialmente en el espacio público. Así que, el observar un poco las dinámicas comerciales de mi localidad, las ventas informales, los comercios y los negocios ambulantes, generó en mí una gran preocupación por entender este fenómeno y, sobre todo, realizar un marco de análisis desde la administración pública que es el área que me ha formado por más de cinco años de mi vida.

Al enfrentarme al reto de analizar el cómo y por qué de la informalidad laboral en Colombia, o en este caso, en la localidad que resido, tuve que hacer un acercamiento a los diversos matices y enfoques con los cuales se podía observar el fenómeno y esto me llevó a empezar este recorrido investigativo desde una postura más general y macro para posteriormente en otra oportunidad académica, desarrollar un contexto local y micro para un análisis minucioso sobre este fenómeno de la informalidad laboral y su impacto en las economías locales. Por esto, esta investigación, está dirigida a contextualizar el fenómeno de la informalidad laboral, desde un enfoque teórico, que me permita explicar, algunas de las razones que generan esta manera de acceder al mercado laboral y generar ingresos, así como comprender las acciones que ha tomado el Gobierno Nacional Central para tratar esta problemática socioeconómica que para las economías nacionales y para las entidades multilaterales, es una de las mayores problemática en el entorno laboral de un país.

Partiré de la premisa de que una economía basada en la informalidad como la colombiana, lo cual refleja también un mercado laboral informal bastante significativo, es

una condición negativa para el progreso pleno del país en diversas áreas de desarrollo. Ahora bien, independientemente de las motivaciones personales de cada ciudadano tengan para ingresar al circuito económico central, lo que busca esta monografía es entender desde lo macro cuáles acciones gubernamentales han tomados los diversos gobiernos nacionales entre la década de 2010 a 2020 en la búsqueda de solucionar este problema de la economía que repercute en demás sectores de la vida pública del país.

En un primer momento, se realizará un marco teórico que me permitirá entender cómo se construye epistemológicamente el fenómeno, lo cual acompaño con una contextualización del orden nacional y regional para así ampliar los puntos de referencia y enriquecer el ejercicio de análisis. Posteriormente, por medio de una discusión con algunos textos académicos, confronto sus hipótesis sobre el tema de la informalidad y sustento en dónde recae la innovación de mí trabajo, con el fin de aportar al saber administrativo público y resaltar las herramientas que el conocimiento en administración pública, amplifican las otras miradas de atender a un mismo problema. En el apartado siguiente, serán los Planes Nacionales de Desarrollo de los periodos 2010-2014, 2014-2018 y 2018-2022, respectivamente, los protagonistas de un examen minucioso con la creación de unas categorías de análisis específicas y clasificar las diversas acciones gubernamentales desde estos planes de desarrollo que le dan un tratamiento a la informalidad laboral del país, así como de dos documentos CONPES recientes y una ley base que fungirán como la expresión del Estado en el abordaje a este fenómeno socioeconómico.

Ya en la etapa final de este trabajo, realizaré un análisis macroeconómico del contexto económico de la informalidad en Colombia, por medio de la identificación de variables, recopilación de la información oficial y la construcción de estadísticos descriptivos que me permitan sustentar mi hipótesis sobre el papel del gobierno nacional central en este marco específico de la economía nacional. Por último, unas breves recomendaciones desde la mirada de la administración pública y desde mi estructura de pensamiento, así como unas conclusiones derivadas del proceso investigativo. En cuanto a la metodología, esta investigación se constituirá en dos momentos concretos: en un primer momento, establecer un proceso exploratorio y posteriormente un escenario descriptivo

que permita la caracterización del fenómeno desde la globalidad para lograr un acercamiento progresivo hacia la caracterización del problema desde lo nacional.

Adicionalmente, haré uso en un primer lugar, de la revisión bibliográfica y de literatura sobre el tema en mención, así como la recopilación de datos estadísticos de las variables identificadas (tasas, cifras, cifras nominales, cuantitativas, etc.) Adicionalmente, haré una revisión de algunos textos legislativos relacionados con el área, documentos CONPES y los Planes Nacionales de Desarrollo.

Para cerrar esta sencilla introducción, quiero acercar al lector al tema central de esta monografía con las siguientes apreciaciones: 1) se abordará la informalidad laboral como lo plantea la metodología propuesta por el DANE en la construcción de sus estadísticas oficiales 2) el año base es 2010 en donde la informalidad laboral fue de 52.8% sobre el total de la población ocupada y en el año de cierre, 2020, informalidad laboral en el mismo contexto llegó al 48.4% con una reducción en este periodo de diez años de 4.4 puntos porcentuales 3) las categorías de análisis son una invención personal inspirada en las propuestas metodológicas de Martha Alter Chen. Ya con estas tres apreciaciones introductorias, doy paso a la hipótesis, objetivos y el resto de la investigación. Espero contribuir a posteriores curiosos que vean en esta problemática una forma de acercarse a la economía y todas sus miradas, para que así, podamos juntos construir, una lógica colectiva fuera de la ortodoxia económica y los problemas socioeconómicos sean vistos de manera compleja y multidisciplinar.

HIPÓTESIS

Con base en los datos estadísticos oficiales, se puede evidenciar que ha habido una reducción porcentual en la tasa de informalidad entre los años 2010 a 2020. En esta década se presentaron varios hitos del orden administrativo (tres periodos presidenciales), legislativo (Ley 1429 de 2010) y macroeconómico (crecimiento económico y crisis) que pueden explicar el nivel de influencia que tuvo el Gobierno Nacional Central en la reducción de la tasa de informalidad laboral. Para este trabajo, partimos de la hipótesis de que el enfoque desarrollado por el GNC en su diseño de políticas y líneas estratégicas no fue el adecuado para garantizar la reducción de la tasa de informalidad laboral y que esta reducción no es exclusiva de las acciones

gubernamentales, sino que existen variables socioeconómicas y macroeconómicas que explican mejor esta reducción en un periodo de diez años.

OBJETIVO GENERAL

Identificar y analizar las acciones gubernamentales del orden nacional que contribuyeron a reducción de la informalidad en Colombia durante la década 2010-2020.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Construir un marco normativo-administrativo con los hitos y leyes que establecieron la línea de acción para abordar la informalidad laboral desde el GNC¹.
- Identificar las políticas públicas direccionadas al incremento del empleo formal en los PND del periodo de estudio.
- Elaborar un marco contextual macroeconómico que ubique al fenómeno socioeconómico de la informalidad laboral en una realidad transversal.
- Discutir los procesos realizados por el GNC en esta década con el fin de construir una hipótesis que explique la reducción de los niveles de informalidad laboral desde las acciones gubernamentales.
- Identificar la visión (empresarial o laboral) como fue abordado el problema desde el GNC en este periodo de estudio.
- Sugerir una alternativa de abordaje al problema desde una visión teórica, público-administrativa.

1. MARCO TEÓRICO

Este marco teórico se estructurará de en dos partes específicas: en la primera, se ubicará la indagación epistemológica y conceptual de los términos a tratar como base de la investigación, y una segunda parte contextual del orden regional y nacional, con la finalidad de poder ubicar los conceptos en un contexto específico y en plena discusión con el estado del arte ya plenamente identificado.

¹ Gobierno Nacional Central

1.2 ECONOMÍA INFORMAL

Dentro de los indicadores macroeconómicos que contribuyen a entender el comportamiento de la economía de un país, la economía informal se convierte en uno fundamental al momento de identificar cómo se distribuye la fuerza de trabajo y la productividad cuando estas características no se encuentran en el marco de la formalidad económica. Desde el punto de vista estadístico, la economía informal se puede medir y cuantificar desde la población ocupada que no realiza sus actividades económicas en el marco de la formalidad, pero también es importante no simplificar el concepto y para ello nos acercaremos a algunas definiciones desde el punto de vista técnico y conceptual.

1.2.1 DEFINICIONES ECONOMÍA INFORMAL

La autora Martha Alter Chen, encargada de la construcción de los documentos de trabajo WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizado y Organizado, siglas en inglés) de la escuela de gobierno Harvard Kennedy School, propone una discusión conceptual sobre la economía informal y describe la mirada desde diversas escuelas. Para Chen, existen miradas heterogéneas sobre lo que es economía informal más allá de las definiciones técnicas de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y sostiene que estas escuelas aportan diversas características según el enfoque (Wright, 2014, p. 25).

Dentro de estos enfoques, se proponen cuatro escuelas:

- I. La escuela dualista que indica que “el sector informal de la economía comprende actividades marginales –distintas del sector formal y no relacionadas con él– que proporcionan ingresos a los pobres y una red de seguridad en tiempos de crisis (Hart 1973; ILO 1972; Sethuraman 1976; Tokman 1978)” (Chen, 2012) esta visión se argumenta desde que la causa de que exista economía informal, deviene de la exclusión de los negocios informales del circuito económico y los aspectos demográficos en relación al mercado laboral (Chen, 2012).
- II. Por otro lado, la escuela estructuralista propone que “la economía informal como unidades económicas (microempresas) y trabajadores subordinados que sirven para reducir los costos de insumos y de mano de obra, y, de ese modo, aumentan la competitividad de las grandes empresas capitalistas (Moser 1978; Castells y Portes 1989)” como se cita en (Chen, 2012). Bajo esta perspectiva, los marcos de la economía informal se desarrollan en los procesos de globalización y crecimiento capitalista, una causalidad es que las actividades laborales tienden a migrar a la

formalidad para mitigar el impacto en la competitividad generada por las regulaciones estatales en la economía; esta es la visión de causalidad de la escuela estructuralista.

- III. La escuela legalista dice que “la economía informal está formada por microempresarios “valientes” que eligen trabajar de manera informal a fin de evitar los costos, el tiempo y el esfuerzo del registro formal, y quienes necesitan derechos de propiedad para hacer que sus activos sean legalmente reconocidos (de Soto 1989, 2000) como citan en (Chen, 2012). Adicionalmente los legalistas, sostienen que la causalidad está en el sistema legal, el cual, para ellos, al tener una estructura rígida, conduce a los trabajadores a operar de manera informal.
- IV. Por último, la escuela voluntarista “se centra en empresarios informales quienes deliberadamente tratan de evitar regulaciones e impuestos, pero a diferencia de la escuela legalista no culpa a los trámites engorrosos de registro” (Chen, 2012). En cuanto a la causalidad, los voluntaristas la ubican en que es una preferencia de los negocios informales dado que en la relación costo-beneficio les resulta mejor la informalidad.

La discusión propuesta por Chen y la confrontación conceptual entre diversas miradas, nos permite una amplia gama de interpretaciones al momento de abordar el análisis del fenómeno de la informalidad laboral en su contexto específico.

Ya desde una postura más institucional, la OIT, define el concepto desde su complejidad dada las dificultades estadísticas y lo complicado de la recopilación de información. Por esto, la OIT define desde la perspectiva de las unidades de negocios, es decir, que los sectores que cumplen estas características en relación con las microempresas, se pueden considerar parte de la economía informal como a continuación lo estipula la OIT:

- I. Tiene que ser una empresa no constituida en sociedad, lo cual significa que no es una entidad legal distinguible de sus propietarios, y
- II. Es propiedad de y controlada por uno o más miembros de uno o más hogares, y
- III. No es una cuasi sociedad: no lleva una contabilidad completa, incluido el balance general;
- IV. Es una empresa de mercado: esto significa que vende al menos una parte de los bienes o servicios que produce. Por lo tanto, esto excluye a los hogares que emplean personal doméstico remunerado;

Además, la OIT desarrolla una visión desde las unidades empresariales, lo también incluye estas variables para identificar la economía informal: el número de personas contratadas / asalariados / asalariados contratados de manera continua, se encuentra

por debajo de un cierto límite determinado por el país o la empresa no está registrada o los asalariados de la empresa no están registrados. De igual forma, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) trae a colación una definición más sintética propuesta también desde la OIT la cual define a la economía informal como:

“En 1993, se hablaba solamente del sector informal (agrupación de establecimientos); después, se consideró que la informalidad abarcaba otros aspectos de la vida económica. Se está hablando ahora de economía informal, incorporando: el sector informal, el empleo informal, a producción de no mercado de los hogares... dentro de una perspectiva abierta a realidades locales a definir por cada país” (CEPAL, 2014).

Ya en el marco de la CEPAL el concepto es mucho más amplio y se define bajo perspectivas que incluyen diversos aspectos de la vida económica. Por último, otra definición que se da en el marco de la OCDE, podemos encontrar que es:

“Un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo -en los casos en que existan- se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales” (Rodríguez; Calderón, 2015).

Entonces, las visiones sobre el concepto de economía informal, son diversas y responden a cada uno de los contextos y actores que se integran en este “ecosistema” de actividades económicas.

1.2.2 CONTEXTO REGIONAL DE LA ECONOMÍA INFORMAL

Como referente seleccionado para la región, la CEPAL nos da una perspectiva no abordada desde las definiciones más técnicas y teóricas sobre aspectos muy particulares de la economía informal y su relación con el autoaprovisionamiento. Sobre este apartado tenemos que:

“El autoaprovisionamiento representa un tipo de actividad distinto a las actividades consideradas informales, porque no contraviene ninguna norma del Estado ni supone una participación activa en el mercado. De hecho, el principal objetivo del autoaprovisionamiento es evitar que determinados elementos del consumo hogareño dependan de los bienes y servicios comerciados en el mercado.

Este conjunto de actividades estudiado por los investigadores ingleses corresponde, con mayor precisión, a la categoría de producción directa de subsistencia” (Portes & Haller, 2004).

Esta perspectiva le asigna a la informalidad una categoría más centrada en las dinámicas sociales, es decir, las necesidades básicas se satisfacen por medio del autoabastecimiento con actividades económicas productivas que se encuentran excluidas del circuito formal de la economía. Ahora bien, la CEPAL también configura una mirada legalista en el sentido que la dinámica social de la informalidad, la ubican en el marco de la ilegalidad, lo cual simplifica el fenómeno al punto de que las actividades económicas que no estén registradas en el marco tributario e institucional, son por sí mismas ilegales, eso sí, diferenciando de manera contundente las actividades plenamente ilícitas por los gobiernos.

1.2.3 CONTEXTO NACIONAL DE LA ECONOMÍA INFORMAL

En el marco nacional, diversos sectores se pronuncian sobre este postulado, por ejemplo, para la ANIF (Asociación Nacional de Instituciones Financieras). A la economía informal la denominan “economía subterránea” incluyendo aspectos de actividades ilegales, lo cual sería una manera algo compleja ya que las actividades económicas ilegales al entrar al circuito del sector informal, dificulta una medición clara sobre el nivel de participación de estas actividades en el marco global de la economía informal. Sobre este informe presentado en el medio especializado Portafolio, un consultor se refiere de la siguiente manera: "La economía informal tiene implicaciones en la economía en términos de trazabilidad de los recursos y por eso se presta para drenaje de las bases tributarias. Y en la medida que se tiene esa informalidad transaccional también es un caldo de cultivo para la economía ilegal". Adicionalmente, la “economía subterránea” como lo identifica la ANIF, representa cerca de 294 billones de pesos, lo cual es un aproximado del 35.1% del PIB en 2018. Otra perspectiva incluida en el mismo reportaje de este medio especializado, dada por un profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, es que “La economía informal produce valor, no solo para el que trabaja en el sector sino por los servicios que genera. De hecho, la mayoría de las actividades en este grupo resuelven la vida cotidiana de la gente en los barrios populares” (Cigüeza, 2019).

En el año 2019, otro diario especializado, La República, indica que cerca del 33% del PIB para ese año, se configura en el sector informal y trae, según el artículo, un problema tributario de mayor envergadura que lo que se puede observar de manera superficial, dada la cantidad de microempresas que no hacen parte de la formalidad: “Además, también hay que destacar que según el CONPES de ‘Formalización Empresarial’ del DNP, alrededor de 75% de las microempresas en el país no está registrado y los niveles de cumplimiento de contratación formal de trabajadores, el pago de prestaciones sociales y la implementación de una contabilidad formal son bajos. Igualmente, según la última encuesta del DANE de microestablecimientos, solo 54% de ellos lleva contabilidad formal” (Cigüeza, 2019). También en este artículo se hace referencia a la conceptualización de economía informal como “economía subterránea”.

1.3 MERCADO LABORAL

Con un acercamiento muy primario al concepto de mercado laboral, este lo podemos definir, desde la realidad empírica, como el escenario en que la oferta y la demanda laboral se desenvuelve, pero cabe resaltar que es mucho más complejo, ya que el mercado se comporta diferente según el sector, las disposiciones político-administrativas y el aspecto demográfico de un país. Adicionalmente, con las nuevas dinámicas económicas, la globalización y la digitalización de la economía, los mercados laborales ya no dependen del contexto físico limitado por la concepción de fábrica o empresa, sino que el mercado laboral vinculado a las tecnologías de la información, se convierte en un mercado regional y global, en donde una persona vía remota puede trabajar desde Perú en una empresa localizada en Indonesia.

Así que, el fenómeno de la globalización y la llamada Cuarta Revolución Industrial, complejiza el asunto en cuanto a que los mercados tienden a ser globales y la deslocalización de la producción redefine la distribución internacional del trabajo y por ende los mercados laborales internos. Para ampliar estas definiciones sobre mercado laboral, citaremos algunos autores a continuación.

1.3.1 DEFINICIONES MERCADO LABORAL

El mercado laboral contiene características similares a cualquier tipo de recurso bajo el paradigma del capitalismo, sobre esto encontramos que:

Los mercados referidos a los recursos productivos de la sociedad, tales como el trabajo, tierra, capital, etc., son campos de disputa del excedente económico en el capitalismo. En este sentido, estos mercados —que se puede denominar básicos— son ámbitos de poder y, por tanto, vienen signados por asimetrías que los convierten en campos de desigualdades; en este caso, desigualdades de excedente (Sáinz, 2016).

Una explicación más cercana a las lógicas microeconómicas, la podemos encontrar en la web bajo las miradas del capital humano y las interpretaciones que vienen desde el sector empresarial:

El mercado laboral es un mercado, es el mercado del trabajo en el que se junta gente que quiere trabajar con empleadores, empresas y organizaciones que necesitan gente que haga cosas para cumplir sus objetos, sus misiones, sus procesos. El mercado laboral como mercado tiene los mismos componentes que otros mercados. Lo primero que tiene son vendedores, gente que tiene algo que ofrecer. El sumatorio de vendedores es la oferta del mercado, en este caso los profesionales que ofrecen sus conocimientos, sus capacidades, sus esfuerzos y los ponen a disposición del mejor postor. En segundo lugar, están los compradores. Todas aquellas empresas y organizaciones sin ánimo de lucro, desde las propias administraciones públicas hasta las asociaciones, y organizaciones del tercer sector (Jiménez, 2014).

En el entendimiento sobre el mercado laboral, determina que este funciona al igual que todos los mercados y las “mercancías” ofertadas y demandadas son las horas de fuerza de trabajo que tanto el trabajador está dispuesto a vender y el empleador a comprar. Como observación central, que será desarrollada a fondo más adelante, se puede determinar que los salarios son el resultado de las dinámicas de oferta y demanda en el mercado laboral, aunque con la salvedad de que el Estado interviene en esta fijación de precios por medio del establecimiento del salario mínimo, el cual no responde al punto de equilibrio en donde oferta y demanda se encuentra sino que depende de los precios de la canasta familiar y costos varios para la subsistencia, lo que puede llegar a ser

conflictivo dado que los trabajadores preferirían ofertar el precio de sus horas laborales muy por encima del salario mínimo, pero al no ser así, limita el poder adquisitivo y el gasto en productos de segunda y tercera necesidad. Cabe resaltar que una desregulación total del mercado laboral vulneraría a mediano plazo los derechos laborales, pero no está fuera de foco la discusión para lograr salarios más coherentes con las visiones de quienes ofrecen la fuerza de trabajo.

Otra manera de abordar la construcción epistemológica sobre mercado laboral, es por medio de la categorización dado el contexto del mismo, es decir, existe un mercado laboral formal y otro informal:

El sector formal normalmente se ha relacionado a un sector moderno capitalista y a un tipo de trabajo muy especial: el trabajo asalariado. El sector formal nace en el siglo XIX cuando aparecen de forma transitoria un importante ejército industrial de reserva que rápidamente se incorpora a un sector formal, el cual se caracterizó desde su aparición por la existencia de relaciones contractuales estables, salarios relativamente altos, seguridad social y estabilidad en el empleo, y condiciones de trabajo más o menos buenas (Tunal, 2005).

Si bien el sector formal se deriva de un contexto histórico de transformación productiva, este sector también ha dependido de reformas, intervención estatal y un papel activo de la sociedad. Dadas las situaciones históricas en el siglo XX y la configuración sociocultural de una clase obrera o proletaria, esta clase resignifica el papel de los trabajadores, sus derechos y garantías. Empero, desde las visiones clásicas de la economía, el salario no es un factor determinante de justicia y por ende el concepto marxista de plusvalía, acuña en la discusión ideológica las horas laborales no remuneradas en el proceso de producción.

Entonces, estos sucesos históricos en los que se ha desarrollado el mercado laboral, se dan en un primer momento desde la formalización del empleo y la participación estatal como garante del cumplimiento de las condiciones establecidas: salarios, jornadas laborales, explotación, entre otros. Ahora bien, en el contexto de la informalidad, se relaciona en un primera estancia con la no cualificación de la mano de obra, algo que para el contexto histórico de la revolución industrial vendría siendo adecuado, ya en los tiempos contemporáneos es otro fenómeno.

Por el contrario, al sector informal generalmente se le ha asociado a un sector tradicional en el cual se ubica la mano de obra mal preparada. Asimismo, dicho sector se ha venido relacionando con los países semi-industrializados. En América Latina también se dio una transición de las sociedades agrícolas a las sociedades capitalistas, pero a diferencia de las naciones industrializadas, dicha transición no trajo consigo un aumento relativo tan significativo del trabajo asalariado, sino que este dejó de formarse y, por el contrario, empieza a crecer un gran segmento de la población económicamente activa que no tenía una relación laboral estable con un patrón (Tunal, 2005).

Esta visión tradicional del mercado laboral, se da en el marco de la mano de obra excluida del sector industrial creciente pero para el caso latinoamericano como se puede evidenciar empíricamente, el cambio hacia una sociedad capitalista no fue el determinante para la ampliación de un mercado laboral, sino que al contrario, al no ser sociedades industrializadas, el fomento de empleo no se haya en los sectores productivos sino de servicios y financiero, los cuales, al estar inmersos en la dualidad de la formalización e informalidad, se presentan mercados laborales alternos con fijaciones de precios exclusivas de las dinámicas de oferta y demanda.

1.3.2 CONTEXTO REGIONAL DEL MERCADO LABORAL

En el marco de la región (América Latina) existen diversos limitantes para lograr caracterizar históricamente los procesos del mercado laboral, aunque se comparte en la región características similares en procesos productivos, informalidad laboral y niveles de accesos a educación superior y educación para el trabajo. Para un contexto general sobre el mercado laboral regional, se tienen situaciones contundentes como las constituyentes en los ochenta y noventa, la entrada del modelo neoliberal con una apertura económica que fomenta el fenómeno de la deslocalización de la producción, entre otros matices del marco regional. Ya como características endémicas, el mercado laboral latinoamericano está marcado por desigualdad, baja vinculación a regímenes de sistemas de seguridad social y salud, tópicos que exigen construir modelos de análisis más complejos y coherentes con la realidad empírica de la región:

Aspectos estructurantes del mercado de trabajo latinoamericano — como las elevadas tasas de desempleo y de informalidad en las relaciones de trabajo, la limitada cobertura de los sistemas nacionales de protección social, así como la significativa desigualdad de género observada en algunos países— necesitan ser incorporados en los modelos de análisis de quien pretende

investigar las trayectorias ocupacionales de los trabajadores latinoamericanos (Dídimo & Castillo Fernández, 2016).

Adicionalmente, el mercado laboral de la región se complejiza en el marco sociocultural dado que existen diversos factores que condicionan el comportamiento de la población en su acceso al empleo bien sea formal o informal. En los mercados laborales, en el caso de Centroamérica, se evidencia de manera notoria que existen algunos sesgos radicados en características demográficas que determinan un mayor riesgo para el ciudadano de quedar fuera del circuito económico formal y del empleo de calidad.

Los mercados laborales en el área comparten muchos síntomas que generan las condiciones propicias para la proliferación del empleo informal; y, a pesar de que estos muestran distintos niveles de gravedad o avance, se plantean los mismos retos para todos los países, sin excepción. Estos síntomas o elementos están íntimamente vinculados con las características y los cambios en la economía nacional, pero también tienen que ver con factores que trascienden el ámbito económico. Factores como las características demográficas de la población, y los cambios políticos, sin duda alguna afectan las posibilidades de la gente de encontrar empleo y permanecer en él. En la actualidad, por ejemplo, se reconoce la presencia de actitudes discriminatorias en el mercado de trabajo basadas en el género, la raza o el origen étnico de los individuos, por lo que estos estarían experimentando oportunidades diferentes a la hora de integrarse en el mercado laboral en función de que posean unas u otras características (Obando Montero & Rojas Molina, 2006).

El condicionamiento de oportunidades dado el contexto demográfico del ciudadano, es un tema bastante significativo ya que explica algunas particularidades sociales en las cuales suceden las relaciones de trabajo y terminan estas particularidades por ser condicionantes no formales para el acceso al mercado laboral, lo que podría explicar los altos niveles de informalidad en la región.

1.3.3 CONTEXTO NACIONAL DEL MERCADO LABORAL

El mercado laboral colombiano se transformó por diversas razones socioeconómicas: conflicto armado y desplazamiento forzoso, abandono estatal de la producción rural y apertura económica de la década de los noventa: “Esa evolución se pone en relación con

el profundo cambio técnico vivido por el país con la apertura económica de la primera mitad de los años noventa. Por unidad de producto interno bruto urbano, el insumo de trabajo moderno no calificado ha bajado permanentemente y el calificado se ha elevado. Se deja abierta la pregunta por las razones de ese cambio técnico y nos limitamos a constatar el sesgo del empleo moderno contra el trabajo menos educado, es decir, el hecho de que la distribución del empleo moderno urbano por grandes niveles educativos (sin y con educación superior) no refleja la de la fuerza de trabajo urbana” (Arango & Hamann, 2012).

El planteamiento sobre esta transformación del empleo urbano formal en Colombia durante las décadas de 1980 a 2010 muestra una correlación muy dicente en cuanto a los procesos que han enmarcado la generación de empleo formal en el país, ya que un empleo moderno considerado formal desde el estímulo de la cualificación es un importante sustento sobre cómo el mercado laboral incluye una nueva variable (no tan nueva) que consiste en el nivel educativo de los oferentes de sus horas de trabajo; entonces, es preciso incluir en el desarrollo conceptual del mercado laboral en Colombia, que no solo los matices sociales como el conflicto y el desplazamiento forzoso reconfigura al mercado laboral, sino que las características poblacionales como el nivel de educación también son determinantes para la obtención de un empleo en el contexto de la formalidad.

1.4 INFORMALIDAD LABORAL

La informalidad laboral ha empezado poco a poco desde la segunda mitad del siglo XX a consolidar como una característica autónoma del mercado laboral. Esta necesidad por entender mejor el fenómeno de esta forma de generación de ingresos por medio del trabajo no vinculante a los parámetros de la formalidad laboral, ha promovido en organizaciones multilaterales ciertas definiciones que cumplan con el rigor explicativo del fenómeno, algo que contribuye a una nueva visión de caracterización de la población ocupada en empleos no “legalizados” ante los marcos institucionales y normativos de cada país en cuanto a su legislación laboral. Así que, ese fenómeno se encuentra en constante tipificación con el fin de identificar causas y posibles soluciones para fomentar

en los países en vía de desarrollo economías formales y por ende empleos de calidad y con garantías de todo tipo.

1.4.1 DEFINICIONES DE INFORMALIDAD LABORAL

En una primera definición, desde el componente técnico-formal, la OIT nos presenta esta definición: “En 1993, la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, CIET3, definió el “empleo informal” en términos de las características de las unidades de producción /empresas (enfoque empresarial), en lugar de las características de las personas ocupadas o de los empleos (enfoque laboral). Esto con el fin de permitir la inclusión del empleo informal en el sistema de cuentas nacionales y medir su contribución en el PIB de cada país” (DANE, 2009). Esta perspectiva empresarial tiene como finalidad lograr consolidar los datos en relación a los procesos de generación de productividad que se materializan en el PIB, adicionalmente la metodología propuesta por la OIT se encontraba más robusta en los años setenta cuando se generó una mayor preocupación por las entidades para el abordaje de este fenómeno que estaba cambiando los mercados laborales de los países, en su mayoría, en vía de desarrollo. Entonces, en la década de los setenta la OIT había definido un marco de enfoque laboral en donde se constituían las siguientes características:

Se le considera empleado informal a quien (DANE, 2009):

- Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta diez personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio;
- Los trabajadores familiares sin remuneración;
- Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares;
- Los empleados domésticos;
- Los trabajadores por cuenta propia, excepto los independientes profesionales;
- Los patronos o empleadores en empresas de diez trabajadores o menos.
- Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.

Estas características son mucho más concretas en la línea del enfoque laboral, puesto que, en los noventa, como se pudo observar, el enfoque empresarial desplaza algunas

características que facilitan la definición de la informalidad laboral. Ya para el DANE, dentro de su metodología de medición, procuró consolidar una postura que vincule ambos enfoques (laboral y empresarial) con el fin de lograr una mejor caracterización del fenómeno y por ende lograr a largo plazo un mejor entendimiento de las particularidades de quienes componen los mercados laborales informales y configuran una economía informal. Para esta definición el DANE estipula:

“(…) el empleo informal fue definido como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. En consecuencia, el empleo informal se refiere a todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una personalidad jurídica independiente de esos hogares” (DANE, 2009).

Continúa con:

Por otro lado, “se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o, de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas, o licencia pagada por enfermedad, etc)” (DANE, 2009).

Este apartado es citado por el DANE de la “Conferencia Internacional de Estadísticos del trabajo” de la OIT en Ginebra en 2003. Esta conferencia se da en el marco de la necesidad de estipular nuevos parámetros para la medición de la informalidad laboral, lo que facilita a los gobiernos la plena identificación del fenómeno con un enfoque más amplio y cercano a la realidad. Adicionalmente el DANE, proporciona tres indicadores que permiten desarrollar la valoración estadística y el comportamiento porcentual entre la población y los niveles de informalidad: a) Proporción de informalidad (población informal sobre población ocupada) b) Proporción de ocupados con seguridad social (población ocupada con SS sobre población ocupada) y por último c) proporción de ocupados sin seguridad social (población ocupada sin SS sobre población ocupada).

Para los fines prácticos de esta investigación, se tomarán como referentes estos indicadores del DANE y sus definiciones para lograr estar en sintonía con las cifras oficiales del país.

1.4.2 CONTEXTO REGIONAL DE LA INFORMALIDAD LABORAL

En cuanto a la región, existe una conceptualización totalmente similar, ya que las características macroeconómicas y socioculturales de los países de la región atravesaron en las últimas décadas, fenómenos políticos y administrativos algo similares, aunque hay excepciones en países con mejores indicadores en temas relacionados con PIB per cápita y vocación productiva. Para el año 2018 la OIT en su sitio web institucional presenta un informe sobre la situación de la informalidad laboral en América Latina y el Caribe, en el cual enuncia que: “La región de América Latina y el Caribe registró un episodio de formalización del empleo en años recientes que mejoró las condiciones laborales de unos 39 millones de trabajadores, pero aun así queda mucho por hacer para conseguir bajar la elevada tasa de informalidad, que en la actualidad ronda el 53% según datos de la OIT (...) Cerca de 140 millones de trabajadores se encuentran en la informalidad en América Latina y el Caribe” (OIT, 2018). Como caracterización específica de esta población en concreto la OIT comenta: “Estos trabajadores no están cubiertos por la legislación laboral, ni por la seguridad social. Muchos están expuestos a condiciones de trabajo inseguras, sus oportunidades de formación son casi inexistentes, sus ingresos suelen ser irregulares y más bajos, las jornadas laborales son más extensas” (OIT, 2018).

En este informe de la OIT se puede evidenciar una media de 53% de empleo informal en la región, lo que representa una cifra considerable en cuanto al aporte proporcional de fuerza de trabajo que se encuentra en esta condición, además, esto perfila a la región como una región de economías informales y poca integración del aparato productivo con la legislación laboral, lo que dificulta la estructuración de sistemas más adecuados para la garantía de empleos dignos y remunerados.

1.4.3 CONTEXTO NACIONAL DE LA INFORMALIDAD LABORAL

En un primer momento, se puede comprender la informalidad laboral como la *no afiliación* al sistema nacional de seguridad social, es decir, la informalidad laboral incluye a las personas en edad de trabajar que se encuentren ocupadas en actividades económicas, pero no están vinculados al sistema de seguridad social como cotizantes lo cual excluye a esta población en el régimen contributivo a la salud. Las implicaciones e impactos de este fenómeno socioeconómico son tan diversas como sus causas, aunque cabe resaltar que un primer acercamiento permite intuir que, al haber menos afiliados al régimen contributivo en salud y seguridad social, la carga estatal en el régimen subsidiado es mucho mayor, lo que genera un alto impacto tanto en las finanzas públicas como en la capacidad institucional.

En cuanto a la experiencia empírica, la economía colombiana se ha caracterizado por ser de tendencia informal, en donde la mayoría de actividades económicas parten de procesos espontáneos y la vinculación laboral se da bajo componentes muy propio de la cultura económica del país, en donde las actividades comerciales, sobre todo de comercio al detal, se da bajo un esquema de informalidad y poca regulación desde la autoridades locales y nacionales (nótese las ventas ambulantes).

En relación a algunas cifras introductorias, el DANE reporta para final del año 2010 una informalidad laboral del 63.8%², y la población no cotizante es cerca del 68.7%, adicionalmente, para el mismo año, el DANE reporta que cerca 53.7% de los establecimientos comerciales no cuentan con un registro mercantil. Otro dato que es clave para una breve contextualización del fenómeno es que para el año 2011, las actividades económicas de productividad baja ocupan el 36.9% del PIB 2011 y genera 63.2% del empleo nacional, siendo estas actividades en sectores del comercio, turismo, servicios y actividades agropecuarias. Ya en el año 2020, este cierra con una tasa de informalidad cercana al 49% y en relación con los ciudadanos ocupados cotizantes, son solo el 49.7%. Estas cifras parciales nos acercan al fenómeno de la informalidad laboral

² Consultado en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo> junto con las cifras enunciadas en el mismo párrafo.

en nuestro país, cifras que pueden explicarse desde una mirada institucional y gubernamental.

1.5 MECANISMOS DE ACCIÓN GUBERNAMENTALES (ORDEN NACIONAL)

Los gobiernos tienen diversos mecanismos de acción dentro del marco del cumplimiento de los planes de gobierno. Adicionalmente, estos mecanismos ya están institucionalizados en el andamiaje de la planificación pública en donde las herramientas ya se encuentran estipuladas legislativa y procedimentalmente. Como parte central de esta investigación, el enfoque será bajo el quehacer del gobierno nacional central GNC y el cómo ha utilizado estas acciones gubernamentales que se sustenta tanto política como administrativamente. Para ello, es preciso definir las acciones gubernamentales como las acciones legales y legítimas de un gobierno para la atención de un problema o situación específica, todo dentro del marco de la planificación pública y las funciones. Como herramientas principales, que se desarrollarán conceptualmente, se ha identificado a la política pública, los planes de desarrollo y los documentos CONPES.

1.5.1 DEFINICIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Una de las herramientas principales para la acción gubernamental es por medio de la construcción y ejecución de políticas públicas. Estas se pueden entender como la expresión de la intervención del Estado en diálogo directo con un sector específico de la población. Para un mejor acercamiento conceptual sobre política pública, el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP ha delimitado el concepto bajo miradas académicas e institucionales, con el fin de otorgarle a la administración pública una línea de abordaje al momento de construir una política pública que facilite la uniformidad conceptual entre los diferentes niveles administrativos. El DAFP sobre este concepto nos enuncia:

“Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. Por lo tanto, las políticas públicas no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía” (Torres-Melo, 2013).

Esta definición se encuentra en el marco de la *Gobernanza*, aunque es algo retórica, permite entender que la principal orientación de las políticas públicas en el país es hacia la legitimidad y la relación Estado-ciudadano. Adicionalmente, la visión “oficial” sobre el concepto de política pública se abstrae del sustrato social como se explica en este apartado: “Las políticas públicas son una construcción social donde el gobierno, como el orientador de la acción colectiva, interactúa con múltiples y diversos actores sociales y políticos. Por ende, a diferencia de algunos enfoques que ven la interacción con la sociedad como regresiva para la toma de decisiones, resulta que esta no es solo deseable sino condición necesaria para el éxito de los procesos de las políticas públicas” (Torres-Melo, 2013).

Para Jean-Claude Thoenig, la política pública se entiende bajo un enfoque estatocentralista, es decir, que el Estado asume el monopolio de la definición y tratamiento de los problemas público o problemáticas colectivas de algún diversos sector de la población (Thoenig, 1997). Bajo los preceptos de diversos actores la política pública la podemos definir como:

“Cualquier cosa que el gobierno escoja hacer o no hacer (Thomas Dye)” (Jiménez & Ramírez, 2008). esta definición de Dye es algo sintética sobre lo que se entiende por política pública, dado que la omisión gubernamental también es tomada como una inacción consentido y dirección. Para el caso de Raúl Velásquez, este autor al define como: “Entiendo por política pública el conjunto de decisiones, acuerdos y acciones realizadas por un grupo de autoridades públicas, con o sin la participación de los particulares, encaminadas a solucionar o evitar un problema definido como relevante, y a seleccionar, diseñar e implementar los instrumentos que permitan cumplir sus objetivos. La política pública hace parte de un ambiente determinado, busca modificar o mantener ese ambiente, y puede producir o no los resultados esperados” (Jiménez & Ramírez, 2008). La transformación del ambiente se convierte en el objetivo de la política pública, la cual, por medio de las acciones pertinentes y el diseño previo, se puede tratar un problema público o mitigar el riesgo a que desarrolle el problema en el mediano y largo plazo.

Para el autor William Jiménez, docente de la ESAP y quien desarrolló la guía de la cual se extraen las definiciones enunciadas en el párrafo anterior, nos dice que: “Una política pública se puede entender como la orientación general que define el marco de actuación de los poderes públicos en la sociedad, sobre un determinado asunto. De manera más concreta, la política pública se presenta como un proceso de decisiones y acciones gubernamentales actuando directamente o a través de sus agentes, tendiente a resolver un asunto de interés público” (Jiménez & Ramírez, 2008) Esta definición es bastante práctica y se limita a la visión desde la acción gubernamental, algo que amplía el marco de entendimiento pero solo desde el enfoque gubernamental. Ya por último los autores Pierre Muller e Yves Surel la definen de manera bastante concreta: “Dispositivos político-administrativos coordinados en principio alrededor de objetivos específicos” (Jiménez & Ramírez, 2008).

Estas visiones desde mi perspectiva se encuentran limitadas, ya que no toman en cuenta la participación activa de la sociedad, puesto que la ciudadanía se convierte en un actor crucial para las metodologías de diseño de política pública, así que, los rasgos de legitimidad y relación Estado-ciudadano no son tomados en cuenta para estos autores al momento de definir la política pública como una acción exclusiva del gobierno, aunque así lo sea. Aunque, desde la implementación y en las demás etapas del ejercicio, participa activamente la población objetivo.

1.5.2 DEFINICIÓN DE PLAN DE DESARROLLO

Los planes de desarrollo, para el caso colombiano, son una herramienta de planificación con líneas estratégicas, presupuestos, programas, políticas públicas, metas y objetivos que cumplir durante un periodo de cuatro años y es la materialización del plan de gobierno presentado previamente por el candidato ganador de las elecciones. Estos planes de desarrollo son de exclusividad del poder ejecutivo y su legitimidad y legalidad se da según el orden: si es del orden nacional, el plan de desarrollo debe ser discutido y aprobado por el Congreso de la República y si es del orden territorial, el concejo municipal y a la asamblea departamental hace las veces de discutirlo y aprobarlo a la alcalde o gobernador. Esta definición empírica se da bajo una revisión muy concreta sobre lo que sucede en la planificación del poder ejecutivo y sus herramientas

disponibles para ejecutar sus visiones. Ya desde la formalidad académica y metodológica, un plan de desarrollo se determina según su contexto territorial, es decir, para el orden nacional existe el Plan Nacional de Desarrollo, y para el contexto territorial, según el caso, existen el Plan Departamental de Desarrollo, el Plan Distrital del Desarrollo y el Plan Municipal de Desarrollo, estos articulados a el PND y al POT de cada municipio.

Sobre el PND el Departamento Nacional de Planeación define: “El **Plan Nacional de Desarrollo** (PND) es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. De acuerdo con la Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", el PND se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional” (DNP, 2021). Adicionalmente nos dice que: “El marco legal que rige el PND está consignado dentro de la Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Ésta incluye, entre otros, los principios generales de planeación, la definición de las autoridades e instancias nacionales de planeación y el procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo” (DNP, 2021).

La Contraloría General de la República nos brinda una definición adicional: “El Plan Nacional de Desarrollo es la principal herramienta de política pública a través de la cual se guiará el accionar del Gobierno en el próximo cuatrienio y se definirán las principales líneas de inversión y gasto público. Es por esto que la Contraloría, máximo órgano de control fiscal, se dio a la tarea de revisar el contenido de las bases del plan y del articulado del proyecto de ley para poder conceptuar sobre los cinco aspectos esenciales del plan: La estructura del plan, su financiación, la unidad de material, las estrategias diseñadas en el plan y finalmente establecer el accionar de la Contraloría en el control del PND” (Contraloría, 2018)

En relación a los planes de desarrollo municipales entendemos que: “El Plan de Desarrollo Municipal – PDM es el instrumento de planeación que tiene la capacidad de asignar recursos para la ejecución y el desarrollo de los proyectos prioriza-dos y

relacionados con el objetivo de desarrollo territorial durante la vigencia de un periodo de gobierno. El PDM es de desarrollo “económico y social”, por lo que se articula con el POT, que es “territorial” (UMPE, 2018) En torno al contexto distrital: “Un plan de desarrollo es una herramienta de gestión que promueve el desarrollo social en un determinado territorio. De esta manera, sienta las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos” (SDP, 2021).

1.5.3 DEFINICIÓN DE DOCUMENTOS CONPES

Los documentos CONPES son el documento que compila el diseño de intervención y acción estatal en un esquema que establece una guía estratégica y una línea base para la ejecución de política pública en algunos casos o medidas específicas para inversión pública. Cabe resaltar que no todas las políticas públicas son documentos CONPES y no todos los documentos CONPES son política pública. El DNP nos ofrecen las siguientes conjeturas:

El Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES — fue creado por la Ley 19 de 1958.

Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión (DNP, 2021)

Cabe resaltar que existen dos clases de documentos CONPES: económicos y sociales. Los económicos se encargaban de diseñar políticas contractuales, políticas económicas, inversión en infraestructura y programas, ya los sociales se enfocan en el manejo de los recursos del SGP, asuntos demográficos y temas cercanos a los administrados por el Ministerio del Interior.

1.6 APRECIACIONES FINALES SOBRE EL MARCO CONCEPTUAL

Después de realizado este marco conceptual, es pertinente dedicar un par de párrafos a unas ideas globales que nos permite abordar de manera concreta el fenómeno estudiado. Entonces, en un primer lugar la economía informal puede tomarse como las relaciones sociales de producción que no están en el marco de la legalidad-formal, sino que responden a unas lógicas sociales, culturales e institucionales totalmente diferentes. Es importante resaltar que para la CEPAL y para la OIT y las visiones oficiales del país, la economía informal también es denominada economía subterránea, la cual incluye las actividades ilegales que se dan fuera del circuito legal y formal.

La visión que más logra acercarse a la postura que ha desarrollado el gobierno a lo largo de esta última década, es la propuesta por Chen y su clasificación sobre los modelos de abordaje al problema de la informalidad, modelo que desde la visión legalista se postula como el más adecuado para entender el caso colombiano. Otro aspecto importante es el abordaje de los mercados laborales como mercados sujetos a las mismas dinámicas de cualquier mercado, con claras características de oferta y demanda y fallas que el gobierno debe corregir. Ya, por último, la informalidad laboral será abordada bajo el criterio metodológico del DANE, pero con ciertas salvedades en cuanto al análisis de los datos macroeconómicos, así como el nivel de influencia que tuvo la acción estatal en el periodo de estudio por medio del análisis de los planes de desarrollo y políticas públicas específicas.

2. BREVE DISCUSIÓN SOBRE EL ESTADO DEL ARTE

Aunque la producción sobre el tema de la informalidad laboral en Colombia ha sido un tema de importancia para algunos artículos académicos e institucionales, quiero basarme en dos textos específicos que aseveran en sus estudios haber logrado una consolidación de las determinantes que explican el fenómeno de la informalidad laboral en el país y lo postulan desde un enfoque estructuralista e institucionalista. Estos enfoques resaltan las tendencias monotemáticas de análisis y por ende las perspectivas de acción institucional carecen de profundidad. Cabe resaltar que mi exploración documental estuvo limitada a los ofertado en las plataformas académicas, dado las circunstancias sociales y sanitarias del momento en el cual se desarrolla este estudio.

El texto “*Determinantes de la informalidad laboral en Colombia para el período 2008 – 2017*” de Juan Berrio Calle y Lemy Bran-Piedrahita, nos acerca a comprender el fenómeno de la informalidad laboral desde dos posturas teóricas: el estructuralismo y el institucionalismo. Para el enfoque estructuralista los autores toman las ideas de Jiménez en su texto sobre informalidad laboral en América Latina: Uno de los dos principales enfoques teóricos que explican la informalidad laboral es el enfoque estructuralista de corte macroeconómico, en el cual la informalidad surge por la necesidad de supervivencia; es decir, es una alternativa que se origina como respuesta a la dificultad que existe de ingresar al mercado laboral y de obtener un empleo de calidad en un sector moderno reducido, en el que la demanda solo capta a los candidatos más aptos, dados sus niveles de cualificación (Jiménez, 2012) como lo cita (Juan Berrío-Calle & Bran-Piedrahita, 2019, p. 34) y posteriormente, basados en el mismo autor, desarrollan el enfoque institucionalista: “Por otro lado, en el enfoque institucionalista de corte microeconómico, el sector informal está caracterizado por agrupar actividades económicas de carácter legal, pero que, debido al incumplimiento de reglamentaciones comerciales, laborales y tributarias, se consideran ilegales (Jiménez, 2012). Esta visión también teoriza el cómo las instituciones incentivan a los agentes económicos a no aceptar la normatividad y preferir desarrollar sus actividades económicas en condición de informales” (Juan Berrío-Calle & Bran-Piedrahita, 2019, p. 34)

Esta propuesta teórica de Jiménez es la que definen el recorrido epistemológico para el abordaje sobre el fenómeno de la informalidad laboral de la mayoría de los artículos y trabajos académicos consultado en la exploración documental, lo cual le permite a mi investigación ahondar un poco sobre otras alternativas para comprender teóricamente las dinámicas de la informalidad laboral y sobre todo, construir algunas categorías de análisis para sustentar un postulado diferenciador con los trabajos publicados sobre este tema. Cabe resaltar que el trabajo citado logra un tratamiento de las cifras oficiales del DANE acertado para los intereses de este, pero no desarrollan a fondo las cifras en relación a variaciones y un análisis más concienzudo desde el punto de vista económico.

El segundo trabajo cuyo nombre es similar al primero, se llama “*Determinantes de la informalidad laboral: un análisis para Colombia*”. Este es un artículo de 2014 que establece una hipótesis muy contundente que me parece importante resaltar:

“Inicialmente, se ha identificado al desempleo como el principal determinante de la informalidad, pues ante la falta de una fuente de ingresos que sostenga los gastos, ingresar al sector informal se constituye en el camino de escape” (Quejada et al., 2014, p. 141). Este grupo de investigadores de la Universidad del Norte en Barranquilla, plantean que la informalidad es explicada por el nivel de desempleo lo cual no sustentan desde lo pragmático y empírico sino desde la interpretación de diversos autores que también le asumen a la informalidad laboral, un enfoque institucionalista y estructuralista. En la parte en la cual desarrollo los estadísticos descriptivos, se entenderá que esta hipótesis que construyen este grupo, no es tan cercana a los datos estadísticos.

Para concluir esta discusión sobre el estado del arte, del cual tomé dos textos en particular, quiero exponer que la innovación en mi trabajo investigativo recae en que, en un primer momento, procuro traer nuevas categorías de análisis y segundo, en ninguno de los trabajos consultados se aborda el papel del Estado y los gobiernos de manera concreta, sino que se abstrae el problema del contexto gubernamental y se mira como un proceso netamente del campo de la economía y del mercado laboral.

3. ABORDAJE GUBERNAMENTAL AL FENÓMENO DE LA INFORMALIDAD LABORAL

Para esta parte del trabajo, analizaremos a continuación una serie de hitos y sus características relacionadas con el fenómeno de la informalidad laboral. En este análisis la intención es cualificar las acciones gubernamentales por medio de los instrumentos disponibles (leyes, planes de desarrollo y documentos CONPES) dándoles un sentido teórico que logre explicar los enfoques que apropió el Gobierno Nacional Central para atender la problemática.

3.1 LEY 1429 DE 2010

Durante el inicio de la década de 2010 por iniciativa legislativa, se consagra la ley 1429 de 2010 “por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”. Esta ley tiene en su ámbito central el desarrollo empresarial como estrategia para el estímulo a la formalización y generación de empleo. Dentro de las anotaciones generales se establece que las empresas pequeñas son “aquellas cuyo personal no sea superior a 50

trabajadores y cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes” (Ley 1429, 2010). Y como informalidad laboral se va a entender desde dos tipos diferentes de informalidad: “a) Informalidad por subsistencia: Es aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital.” y “b) Informalidad con capacidad de acumulación: Es una manifestación de trabajo informal que no necesariamente representa baja productividad.” (Ley 1429, 2010)

Para desarrollar un acercamiento más adecuado de esta normatividad se realizará una matriz con algunas categorías de análisis³ y particularidades de la ley, con el fin de establecer cuál es el panorama evidenciado por el cuerpo legislativo y las propuestas concretas que buscan mejorar los niveles de formalización.

Tabla 1 Categorías de análisis. Elaboración propia. Fuente: Ley 1429 de 2010

Categoría	Artículos	Medida	Beneficiarios	Objetivos
<i>Emprendimiento</i>	3° Focalización de los programas de desarrollo empresarial.	Apoyo financiero vía préstamos crediticios. Apoyo técnico por medio de capacitación.	Jóvenes entre 18 y 28 años del ámbito rural y urbano con formación en educación superior (técnica, tecnológica o universitaria)	Incrementar la formalización empresarial y la generación de empleo.
<i>Contexto Fiscal</i>	Del 4 al 16 Principales: 4° Progresividad en el pago del impuesto sobre la renta. 6° Progresividad en el pago del ICA. 7° Progresividad en el pago de matrícula mercantil.	Que la empresa creada bajo el marco de esta ley durante seis años consecutivos tenga beneficios de descuento del pago de la renta, comenzando en cero a posteriori en el sexto año, un pago total por este impuesto. Para el caso del ICA y matrícula mercantil, el lapso de progresividad es de cuatro años. Para el caso de los parafiscales y	Pequeñas empresas registradas en el marco de esta ley (constituidas por menores ciudadanos de 28 años) Existe un enfoque territorial en donde las empresas de las regiones seleccionadas por esta ley, estos beneficios serán por el lapso de 10 años.	Disminuir los costos administrativos y tributarios que supone la formalización empresarial.

³ Las categorías seleccionadas en la matriz son una iniciativa metodológica de análisis las cuales se definen de la siguiente manera: 1) Emprendimiento: se relaciona con los artículos de la ley que incentivan a la creación y formalización de empresa en jóvenes mediante apoyo financiero. 2) Contexto fiscal: son los artículos relacionados con las excepciones y beneficios tributarios y en relación a los costos administrativos. 3) reformas normativas: agrupan los artículos que cambian o configuran un nuevo escenario normativo para la formalización empresarial. 4) Simplificación de trámites: son los artículos que reducen los procesos y costos de transacción. 5) institucional: hace alusión al grupo de artículos que configuran el marco normativo para la creación de nuevas comisiones o instituciones.

	9° Descuento sobre la renta, aportes parafiscales y contribuciones de nómina.	contribuciones de nómina estos beneficios no pueden exceder los tres años.		
		Todo es sujeto a condiciones como tener a un empleado formal menor de 28 años (contrato con prestaciones de ley) y demás condiciones establecidas.		
<i>Reformas normativas</i>	Del 17 al 23	Modificar los trámites laborales expedidos por el Código Sustantivo del Trabajo: Compensaciones, vacaciones, préstamos internos, entre otros trámites administrativos y laborales.	Empleadores y trabajadores	Cambiar algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo para facilitar la relación formal-financiera entre empleador y trabajador.
<i>Simplificación de trámites</i>	Del 24 al 50	Agilizar los trámites y requerimientos sobre los diferentes tipos de figuras jurídicas para la creación o liquidación de sociedades, así como la modificación de artículos de leyes que dificulten los procedimientos.	Empleadores	Disminuir los tiempos y costos de los trámites de formalización o liquidación de sociedades.
<i>Institucional</i>	Del 51 al 61	Crear el Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral (Sinidel)	Mercado laboral y sistemas de información.	Consolidar los datos estadísticos para comprender el comportamiento de la demanda laboral y las necesidades del mercado.

Esta matriz nos permite evidenciar que la Ley 1429 de 2010, tuvo un enfoque netamente legalista, el cual, como lo expresa Chen (2012), consiste en que el gobierno nacional ve el problema de la informalidad laboral como un problema exclusivo de los costos administrativos y cargas tributarias que un emprendedor busca evitar, es decir, quien emprende, busca reducir estos costos y por ello se decanta por la informalidad laboral y empresarial, lo que genera que la vinculación laboral de los trabajadores también sea de ese orden. Así que, esta ley está totalmente direccionada al contexto empresarial, otorgando beneficios fiscales bajo condiciones específicas como la edad de los vinculados laboralmente o edad de los emprendedores que forman empresas formales.

Cabe resaltar que dichos beneficios tributarios, no solo se edifican en las finanzas nacionales, sino que también generan impacto en las finanzas territoriales dado que por ejemplo el Impuesto de Industria y comercio es del orden territorial. Así que, el fomento a la generación de empleo desde la visión legalista, solo es un impulso al fomento de generación del empleo como si lo negativo de formalizar el empleo sea sus costos administrativos y no las garantías del empleado y el mejoramiento de la calidad de vida del mismo.

A pesar de sí tener un enfoque preferencial con personas en situación de discapacidad, jóvenes menores de 28 años y mayores beneficios en regiones de alto impacto social, no hay un enfoque diferencial en cuestiones de género.

3.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

Este plan nacional de desarrollo denominado “Prosperidad para todos”, durante el primer mandato de Juan Manuel Santos, se construye en el marco de la ley desarrollada anteriormente, dado que comparten un mismo escenario histórico. Adicionalmente, en ese PND ve a la informalidad laboral como un problema de productividad, dado que uno de los enfoques de estratégicos de este PND es mejorar la productividad encaminado a que Colombia sea un país más competitivo en la región.

La visión que tiene de informalidad laboral este gobierno es bastante direccionada a la productividad, como se enuncia de manera explícita en el siguiente apartado:

“La informalidad obstaculiza el mejoramiento de la productividad de las empresas, puesto que los trabajadores informales no tienen compromisos vinculantes con sus puestos de trabajo, y su alto nivel de rotación no permite acumular conocimientos que estimulen el aumento del valor agregado. Además, crea distorsiones en el mercado, entre las que se encuentran: (1) bajo recaudo tributario que crea una mayor carga tributaria sobre las empresas formales; (2) mercados caracterizados por información asimétrica, en los cuales compiten productos de mala calidad que no cumplen las normas con los que sí las cumplen; (3) incumplimiento de los derechos de propiedad; y (4) debilidad institucional debido a que crea incentivos para la corrupción” (DNP, 2010).

A continuación, por medio de una nueva matriz se evidenciarán, las acciones propuestas por este gobierno, el enfoque⁴ y un breve análisis por cada una de las acciones.

Tabla 2 Análisis PND 2010 - 2014. Elaboración propia. Fuente DNP

Línea estratégica	Acción propuesta	Enfoque	Comentario
<i>Política Salarial y Comisión Intersectorial para la Formalización.</i>	Desarrollar un marco normativo y sectorial, además de la creación de la CIF para mejorar la integración de las políticas sectoriales con la formalización laboral y empresarial.	Institucional	Esta línea estratégica busca consolidar las relaciones intersectoriales para que se logre una armonía entre las políticas salariales y las necesidades de la demanda laboral. Carece de perspectivas de participación de gremios y sindicatos que pueden lograr un mejor proceso.
<i>Formas de vinculación laboral.</i>	Modificar la normatividad pertinente al contexto laboral con el fin de disminuir los costos de transacción de los diversos modos de vinculación laboral.	Legalista	No se aborda los problemas concretos de los diversos tipos de vinculación laboral que podrían ser las razones por las cuales el empleo formal no resulta estimulante para la población económicamente activa.
<i>Implementación Ley 1429/10</i>	Modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo y la simplificación tributaria.	Legalista	Materializa lo previsto en la ley, lo que no amplía más allá de la reducción a los costos y trámites administrativos que supone la formalidad laboral.
<i>Instituciones del mercado de trabajo y servicios de protección social.</i>	Permitir que las Cajas de Compensación Familiar ajusten sus funciones como prestadoras de servicios de empleo.	Empresarial	Permitir cambios en los objetos de las CCF puede facilitar el panorama del trabajador para ampliar sus oportunidades laborales dado que las CCF prestando servicios de empleo pueden velar por ofertas más adecuadas al perfil del aplicante.
<i>Primer empleo</i>	Reducir los costos de transacción entre empleadores, gobierno y empleados.	Legalista	Aunque pareciera que por referirse al "primer empleo" iba a ser una estrategia con enfoque laboral, solo es una reafirmación de la Ley 1429/10 y sus apartados sobre los beneficios tributarios y administrativos por contratar personal menor de 28 años.
<i>Programas para la formalización.</i>	En conjunto con los ministerios de Comercio, Protección Social, DNP y entidades departamentales, construir la "Ruta para la formalización empresarial"	Institucional & Empresarial	Otra estrategia para la consolidación de lo expuesto en la ley y con un enfoque claro a la formalización empresarial bajo los condicionamientos y beneficios de la misma. Se reduce el problema de la informalidad laboral a costos de transacción.
<i>Intervención en el mercado laboral en periodos de crisis para evitar la informalidad.</i>	Crear marcos de acción en periodos contra cíclicos de la economía y fomentar el reentrenamiento para el mejoramiento de la productividad en tiempos de crisis.	Institucional	Es una estrategia con bases en la aplicación de teoría económica en los procesos de decrecimiento o crisis general por los comportamientos de la economía, desde el punto de vista teórico es una visión clásica pero eficiente en el manejo de las crisis económicas.

⁴ Como propuesta metodológica de análisis, las categorías de enfoque responden a: a) legalista: cuando las acciones se dan en el marco de la normatividad, de los tributario y costos administrativos b) institucional: cuando las acciones se dan en el marco de las entidades y creación de instituciones o acuerdos institucionales para la consecución de unos objetivos específicos c) empresarial: cuando las acciones están dirigidas a las empresas y su contexto legal-funcional d) asistencial: cuando la acción está direccionada a atender a la población por medio de subsidios e) laboral: el enfoque laboral se da cuando la acción es dirigida a los empleadores o fuerza de trabajo.

<i>Sistema de protección al cesante.</i>	Crear un esquema de protección basado en la solidaridad y ahorro individual con direccionamiento a los asalariados informales. Básicamente es crear subsidios de desempleo por medio de las CCF.	Asistencial	Cualquier política asistencial siempre será bien vista por la población, y más en el ámbito laboral, ya que la pérdida del empleo es un riesgo latente para caer en pobreza y vulneración de derechos. Como medida de mitigación y subsidio a la demanda, contribuye a que la economía siga dinamizada y familias no atraviesen calamidades financieras mayores.
<i>Sistema General de Pensiones y Beneficios económicos periódicos.</i>	Reestructurar el Sistema de Pensiones y crear el esquema del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos BEP	Institucional	Este tipo de reestructuraciones buscan mejorar las cargas entre los diversos regímenes pensionales y liberar el mercado para la administración de estos recursos. Esta reestructuración tiene un enfoque poblacional dirigido a la tercera edad.
<i>Intermediación laboral y gestión de empleo.</i>	El Ministerio de la Protección Social diseñará un sistema de articulación entre los procesos de intermediación laboral incluyendo diversos actores.	Institucional	Con este tipo de iniciativa se busca consolidar un mejor escenario de interacción interinstitucional para poder ampliar la cobertura en los servicios de empleo.
<i>Inspección, vigilancia y control.</i>	Mejorar el control, supervisión y seguimiento al cumplimiento de la normatividad laboral con la prioridad en el sector informal el cual se buscará incentivar a la formalización.	Institucional	Las medidas de control con enfoque preventivo son adecuadas para evitar en el sector informal algún tipo de resistencia en el proceso de evaluación de ingreso al sistema de la formalización laboral.
<i>Diálogo social para el fomento de la productividad y la formalización laboral.</i>	Construir las plataformas adecuadas para el diálogo social entre trabajadores y empresarios.	Institucional	Los mecanismos de concertación son necesarios para la consolidación de procesos en pro del mejoramiento de las condiciones laborales y aumento de la productividad, aunque no se pueden excluir el sector informal o que esté restringido para participar de estos mecanismos.

Bajo la propuesta de análisis, de las líneas estratégicas identificadas en el PND y agrupadas bajo criterios metodológicos, se puede evidenciar que hay un claro enfoque institucional y empresarial con algunos matices claramente legalistas, lo que excluye la mirada al problema desde una propuesta de enfoque laboral. Las medidas previstas por el gobierno nacional, están plenamente coordinadas con lo propuesto en la ley 1429 de 2010 sin mayores distinciones poblacionales o de género. El gobierno de Juan Manuel Santos, se caracterizó en ese periodo en la creación de institucionalidad para abordar diversas problemáticas sociales; no en vano en 2011 hubo un proceso de agenciamiento y reconfiguración de las entidades del poder ejecutivo.

La solución concreta que este gobierno da al problema de la informalidad laboral, la otorga desde una mirada empresarial, institucional y plenamente legalista con miradas al mejoramiento de la productividad.

3.3 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018

En el año 2014, se reelige Juan Manuel Santos para así continuar con un segundo periodo. En el plan nacional de desarrollo “Todos por un nuevo país” el enfoque primordial y coyuntural fue el proceso de paz que se llevaba a cabo con el grupo armado FARC, lo cual fue determinante para que este PND se fuera transversal en lo social y todas las líneas estratégicas estuviesen encaminadas a la consolidación del proceso y un posterior acuerdo de paz como se dio en 2016. Sobre el tema de interés que compete este trabajo, la informalidad laboral, esta fue abordada con otra mirada mucho más institucional y con un claro enfoque laboral, bajo las categorías de análisis que se definieron en el punto anterior. Cabe resaltar que el enfoque empresarial no está presente en este PND de manera directa con la informalidad laboral, sino que la formalización empresarial está en un apartado diferente y con un tratamiento distinto que se asemeja a lo planteado en la Ley 1429 de 2010. Por ello, solo se desarrollará el apartado que aborda de manera directa la formalización laboral, ya que son las acciones que interesan a este análisis, caso diferente con el PND 2010-2014 que agrupaba las medidas puesto que le daban un tratamiento similar a las acciones para la reducción de la informalidad laboral desde la visión empresarial.

En este PND, se observa que se relaciona de manera directa el crecimiento económico con diversas mejoras en algunos indicadores sociales y se sustenta que este crecimiento mejorará aún más la condiciones: “Durante los últimos 4 años, el país tuvo un crecimiento promedio cercano al 5,0 %, el más alto desde la década de los setenta. Este crecimiento, acompañado de políticas adecuadas, fue fundamental para la generación de empleo y la reducción de la informalidad y la pobreza. En este sentido, un crecimiento económico fuerte y ambientalmente sostenible es la base que permite alcanzar las metas sociales que se impone el país, especialmente las de paz, equidad y educación” (DNP, 2014) A continuación, desarrollaremos la matriz de análisis con las categorías ya

seleccionadas para acercarnos a una valoración sobre las acciones del gobierno en este sentido.

Tabla 3 Análisis PDN 2014-2018. Elaboración propia. Fuente: DNP

Línea estratégica	Acción propuesta	Enfoque	Comentario
<i>Proteger a la población ocupada a través de la seguridad social.</i>	Aumentar la cobertura de los servicios de seguridad social por medio de contribuciones, ahorro o subsidios. Simplificar trámites para la vinculación en protección laboral. Subsidio al desempleo.	Asistencial & Laboral	Esta estrategia busca por medio de toda la capacidad institucional configurar un escenario propicio para el mejoramiento de las garantías laborales y el incentivo a los empleados informales de participar de los fondos y programas de protección a la vejez. Es una mirada ya diferente sobre el problema y lo aborda de manera social dirigido a la protección de la población.
<i>Promover las ventajas de la formalización entre la población trabajadora</i>	El Ministerio del Trabajo promocionará los beneficios de estar afiliado al sistema de seguridad social, diseñará el esquema operativo para la cotización por semanas y garantizará la reducción de los costos de transacción para el trabajador y empleador.	Laboral & Legalista	Aunque la preocupación central del gobierno se centra en el empleado y el incentivo a la formalidad desde la independencia laboral, sigue el gobierno con las particularidades relacionadas con la reducción de los costos de transferencia.
<i>Fortalecer la inspección, vigilancia y control en el sector trabajo</i>	Fomentar la afiliación al Sistema de Seguridad Social por medio de la implementación de políticas de IVC. Por medio de las territoriales del MinTrabajo, generar políticas de formalización laboral que incluyan a las CCF por medio del Fosfec.	Institucional	Esta estrategia está plenamente dirigida al aumento de afiliados al régimen contributivo del SSS, lo cual determina el grado de informalidad desde la metodología de medición del DANE. Los procesos de seguimiento y control pueden contribuir a mejorar el panorama del sector vigilado, pero no es garante de que se mejoren los indicadores.
<i>Promover y masificar los procesos de negociación colectiva en el país, tanto públicos como privados</i>	Por medio del Mintrabajo, se constituyen instrumentos para que existan escenarios para la negociación de condiciones laborales y políticas salariales con entidades de diversos tipos, así como con ratificación de los derechos laborales.	Institucional	La configuración de escenarios para discutir temas laborales en la cual el gobierno sea mediador y garante del acuerdo, permite mejores relaciones laborales entre empleados y empleadores lo que en últimas también sería un componente de incentivo para la formalización laboral y poder contar con estos canales ofertados institucionalmente.
<i>Promover acciones frente a la migración laboral</i>	Crear una política de migración laboral que logre garantizar la igualdad de oportunidades para los trabajadores migrantes, por medio de las estadísticas, cooperación intergubernamental y fomento a la afiliación al SSS.	Laboral e Institucional	Esta estrategia está encaminada a la atención al problema de la migración laboral (interna o fronteriza). Que tenga esta prioridad, permite que se amplíe el campo de análisis para el fenómeno de la informalidad laboral, entendiendo un contexto coyuntural de la población afectada, además, lograr la obtención de datos estadísticos sobre este tópico, permitirá a los gobiernos departamentales establecer estrategias para la retención y regreso de fuerza de trabajo propia del departamento.

<i>Promover el enganche laboral y calidad de empleo para jóvenes, mujeres y víctimas</i>	Promover la empleabilidad de mujeres, jóvenes y víctimas del conflicto armado por medio de campañas para el mejoramiento de las condiciones para las mujeres y la flexibilización laboral. Generar incentivos a las empresas que apropien estas estrategias. Fortalecer la ruta de empleo y autoempleo a víctimas.	Institucional & Laboral	Es quizá esta línea estratégica la de mayor avanzada, ya que identifica claramente una población afectada y sugiere un trato diferencial en aras de la equidad en el marco laboral e igualdad de oportunidades. Adicionalmente este tipo de enfoque permite que se establezcan formas diferentes de condiciones laborales adecuadas para cada tipo de población. No es una estrategia que busca una formalización directa, pero están en el camino de la dignificación de las condiciones laborales.
<i>Consolidar y masificar en todo el país el Servicio Público de Empleo y las ventanillas únicas de atención de servicios de empleo y emprendimiento</i>	Por medio de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, se buscará ampliar los lugares de atención para el acceso a la oferta estatal de empleo.	Institucional	Al mejorar los mecanismos de difusión y atención ciudadana para la consolidación de los procesos de oferta estatal, se pueden ampliar las posibilidades de acceso a empleo de calidad para diversos sectores de la población.
<i>Desarrollo Institucional del Esquema de Certificación por Competencias</i>	El MinTrabajo creará un esquema para certificar las competencias de los trabajadores que demuestren conocimiento y experiencia en labores concretas.	Institucional & Laboral	Esta es una de las medidas que mejor focaliza el asunto de la informalidad laboral, puesto que, por medio de la certificación de competencias, la educación formal no sería una condición tan influyente al momento de acceder a empleo de calidad y formal.
<i>Articulación de la formación para el trabajo y el desarrollo humano</i>	Ministerio de Educación Nacional, MinTrabajo y SENA, brindarán reentrenamiento laboral y formación para aumentar la productividad y el enganche laboral de los cesantes.	Laboral	Para mitigar el riesgo de caer en la informalidad laboral, esta medida, orientada al trabajador, permitirá que el trabajador permanezca en su puesto de trabajo y de no ser así, que pueda llegar pronto a una nueva ubicación laboral sin perder capacitación ni entrenamiento.
<i>Incorporación de estándares ocupacionales en la gestión de recurso humano</i>	MinTrabajo liderará los estándares para la consolidación de los esquemas por competencias, tanto en el orden privado como público.	Institucional	Estandarizar los procedimientos puede optimizar las relaciones interinstitucionales para lograr agilizar las vinculaciones laborales bajo este programa de certificación por competencias.

Como se enunció en el apartado introductorio de esta sección, las acciones gubernamentales en este ámbito se direccionaron hacia un enfoque más institucional con el fin de fortalecer la presencia estatal en los procesos relacionados con los mercados laborales y la formalización laboral, así como un enfoque novedoso en cuanto a lo laboral, en donde se concentran energías y recursos para hacer de la población en edad de trabajar, población más productiva y con mejor perfil para el acceso a empleo formal en el sector privado o estatal.

3.4 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022

En 2018 inicia el gobierno que se encuentra en la actualidad y por medio del plan de nacional de desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad” establece pocas líneas estratégicas para la atención directa sobre el fenómeno de la informalidad, lo que limita un poco el análisis en este contexto ya que al haber pocas líneas se puede inferir que el gobierno no ve de manera prioritaria este problema socioeconómico y segundo, su enfoque legalista y empresarial limita el campo de acción. A continuación, se presenta la matriz de análisis con los comentarios correspondientes.

Tabla 4 Análisis PDN 2014-2018. Elaboración propia. Fuente: DNP

Línea estratégica	Acción propuesta	Enfoque	Comentario
<i>Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial.</i>	Diseñar e implementar estrategias que logren aumentar la formalización de la economía colombiana.	NO APLICA, es una estrategia global subdividida en diversas acciones.	Para este gobierno es clara la preocupación por mejorar los niveles de formalidad de la economía colombiana tanto en lo empresarial como laboral, su enfoque inicial está direccionado hacia la innovación y disminuir la concentración de capital humano. SALVEDAD
<i>Desarrollar una mentalidad, cultura y otros habilitantes del emprendimiento.</i>	El Ministerio de Educación Nacional articulará con el MinTrabajo y SENA procesos que permitan la capacitación en habilidades para el emprendimiento con enfoque en la educación media y posmedia.	Institucional & Laboral	En esta línea estratégica se puede evidenciar que nuevamente se retoma al emprendimiento como la estrategia central para la generación de empleo formal, dado que se busca capacitar a los jóvenes para desarrollar sus emprendimientos con apoyo de una oferta institucional considerable pero muy centralizada en las TICs, algo que no es negativo, pero si limitante para algunos emprendimientos más rudimentarios.
<i>Crear iniciativas de desarrollo y fortalecimiento empresarial.</i>	MinCIT, SENA y DNP en coordinación conjunta, brindarán apoyo técnico y logístico para reducir los costos administrativos del RUES y matrícula mercantil, además, de capacitar con aras de fortalecer y consolidar los emprendimientos. Adicionalmente este mecanismo de apoyo a empresas abrirá una línea de crédito para pymes y fomentará el acceso de MiPymes a la contratación estatal bajo la dinámica de gobierno corporativo.	Empresarial & Legalista	En esta línea se siente la influencia de la OCDE ya que el proceso de ratificación del ingreso se encontraba en curso. Las buenas prácticas y el gobierno corporativo como base para el abordaje de la informalidad laboral direccionan el problema nuevamente hacia cuestiones legalistas y incentivos a las empresas para que estas estimulen la formalización laboral.

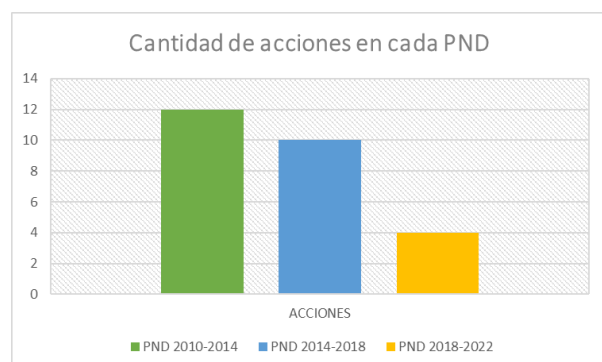
<i>Mejorar el ambiente de negocios y reducir los costos de la formalización.</i>	Se buscará promover la formalidad a través del mejoramiento de la relación costo-beneficio. MinTrabajo, MinHacienda, DIAN y DNP diseñarán una estrategia para mejorar los costos de la contratación formal de los trabajadores. Además, una reducción de los impuestos del orden departamental.	Legalista	Se define nuevamente que el fenómeno de la informalidad laboral se reduce a los costos de transacción del empleador, por ende, no contrata de manera formal o se formaliza como empresa constituida legalmente. Para ello esta estrategia busca intervenir de manera directa el método de cuantificación salarial y en la reducción de impuestos departamentales afectando las finanzas públicas.
<i>Fortalecer la inspección, vigilancia y control para mitigar el riesgo y la informalidad.</i>	Mejorar los sistemas de información e implementar metodologías con base en matrices de riesgo para la identificación y selección de unidades sujetas a actividades de IVC.	Institucional	Una acción recurrente en todos los PND que busca que se dé cumplimiento a las normatividades laborales y se minimicen los riesgos, aunque el documento es muy ambiguo se puede inferir que se busca que los dineros públicos destinados a estas estrategias sectoriales cumplan con todas las garantías de ley y transparencia.

En este PND se evidencia que el tratamiento que se da al fenómeno de la informalidad pasa nuevamente por aspectos netamente empresariales y legalistas, lo que es un retroceso en relación a los avances dados en el PND anterior. Además, no se evidencia la trazabilidad con la implementación del Acuerdo de Paz sino solo con los procesos de innovación tecnológica y emprendimiento, tampoco hay una identificación demográfica específica y no existe un enfoque de género concreto.

3.5 COMPARATIVO PND

Una vez analizados cualitativamente los PND en sus segmentos relacionados con la informalidad laboral y su tratamiento específico, podemos observar que cuantitativamente, en cada periodo de gobierno se destinan menos recursos logísticos y estratégicos para disminuir la informalidad laboral. Ahora bien, quizá esto responda a que ha habido una tendencia histórica a la reducción como pudimos observar en el contexto nacional en el marco teórico, pero aún no es claro si las acciones gubernamentales de estos PND son las directas responsables de esa reducción o es una respuesta a otros fenómenos socioeconómicos. En la siguiente gráfica se evidencia la reducción de acciones específicas para abordar la informalidad laboral desde el GNC en la formulación de sus PND.

Gráfica 1 Cantidad de acciones por cada PND. Elaboración propia. Fuente: matrices (tablas 2, 3, 4)



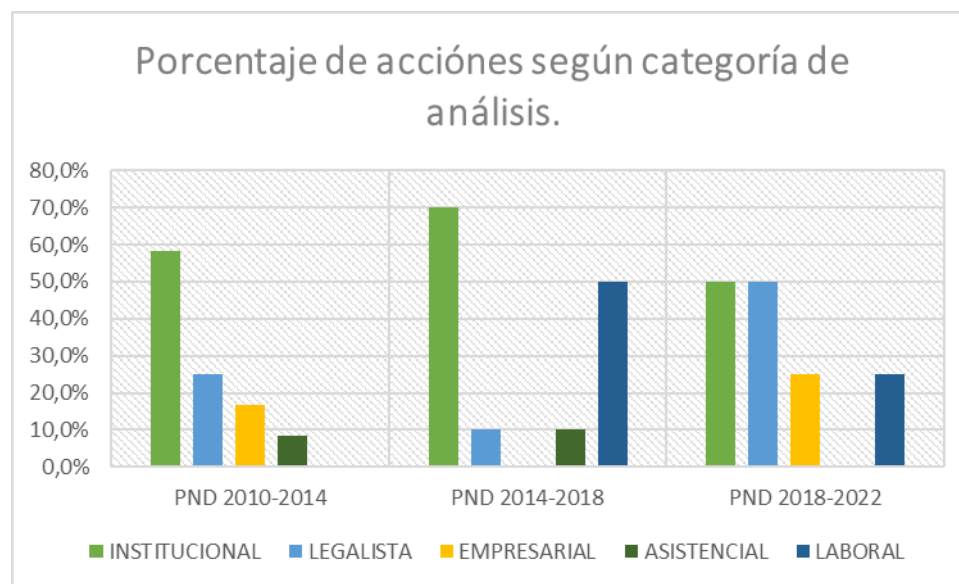
De doce acciones gubernamentales realizadas en 2010, se pasó a solo cuatro acciones en 2018, lo que nos muestra una reducción del 67% de las acciones gubernamentales por medio de establecimiento de líneas estratégicas. Ya en relación a los enfoques basados en las categorías de análisis construidas para este fin, se puede observar que el enfoque central es siempre el institucional, y esto puede ser entendido bajo el marco de campo de maniobra de un gobierno que es por medio de la capacidad institucional que puede operar los programas para el cumplimiento de las metas y objetivos.

Asimismo, la institucionalidad le brinda legalidad y legitimidad a la acción gubernamental. Otro aspecto derivado del enfoque institucional es otorgarle al Estado un protagonismo y capacidad de intervención en problemas que no son exclusivos de la economía, ya que desde la visión neoclásica, el Estado debería intervenir lo mínimo en asuntos de la economía. Pero este tipo de temas sugiere que es el Estado el garante de derechos y debe actuar y corregir las fallas de mercado del mercado laboral y disminuir el riesgo que la economía informal trae consigo en términos macroeconómicos y fiscales.

Un cambio significativo se dio en el segundo periodo de Juan Manuel Santos en donde se pasa de un enfoque predominantemente legalista a uno laboral en donde el género y las características demográficas de la población se convirtieron en los determinantes para abordar la informalidad laboral como un problema desde la oferta y no desde la demanda, en otros términos, una mirada desde los trabajadores y no desde los empleadores. Este cambio de lógica en la segunda administración Santos es una apuesta distinta por parte del GNC para mejorar la calidad de la fuerza de trabajo y así mejorar los perfiles y acceder al mercado laboral formal sin el condicionante de la

educación formal y competencias no certificadas. En la gráfica se evidencia el comportamiento de las acciones según la categoría y el regreso del enfoque legalista ya en 2018.

Gráfica 2 Porcentajes de acciones según categoría. Elaboración propia. Fuente: matrices (tablas 1, 2, 3)



Para concluir este comparativo entre PND de los periodos analizados, se puede observar que la categoría *empresarial* no registra en 2014, y esto se debe a que el PND de ese periodo enfocó la formalización laboral fuera del foco de la formalización empresarial, lo que permitió direccionar las líneas estratégicas hacia una mirada con enfoque *laboral* como se evidencia en la gráfica.

3.6 CONPES 3956

En el año 2019 el Gobierno Nacional Central – GNC diseña la política pública de formalización empresarial por medio del documento CONPES 3956, es cual se plantea que para el año 2016 cerca del 75% de las microempresas del país no cuentan con un registro mercantil, además, presentan niveles bajos de pago de prestaciones sociales, contabilidad formal y pago de impuestos. Esta premisa hace que el GNC se enfoque en desarrollar una estrategia dirigida a la formalización empresarial, pero en este caso no como un instrumento para disminuir la informalidad laboral sino para abordar el problema de la informalidad desde una visión multidimensional. En un primer momento, el

CONPES identifica que la informalidad no es un problema binario que se resumen en el cumplimiento o no de la norma:

“La informalidad ha sido con frecuencia simplificada. En el marco de políticas enfocadas en hacer cumplir una norma específica, es usual que la formalidad sea vista como un estado binario de cumplimiento o incumplimiento de esa norma. En otros casos, la formalidad se define en función de las fuentes de información disponibles para medirla. Sin embargo, la informalidad es un fenómeno amplio y multidimensional. Esta puede entenderse como las empresas, trabajadores y actividades fuera de los marcos jurídicos y reglamentarios que no disfrutaban plenamente de la protección y de los servicios del Estado y la ley” (DNP, 2019a)

Esta definición o perspectiva abordada por el CONPES muestra un cambio en las lógicas de abordaje del problema, ya que la visión binaria solo estimula en el sentido práctico, al cumplimiento de la ley y la gestación de incentivos del orden pecuniario para lograr mejores índices de formalización, simplificando el problema y excluyendo las variables sociales que supone un fenómeno como la informalidad laboral. Mas adelante el documento define el marco base para el abordaje del problema:

“Ahora bien, para abordar la formalidad de manera estructurada, sus dimensiones se pueden agrupar en las diferentes etapas del proceso de generación de valor de una empresa. En primer lugar, está la formalidad de entrada, asociada con la existencia de la empresa, que incluye los requisitos de registro empresarial. Segundo, la formalidad de insumos o factores de producción utilizados por la empresa, que incluye los requisitos para el uso de mano de obra (como el aseguramiento de los trabajadores) y el uso de la tierra (como el emplazamiento del negocio y el uso del suelo). Tercero, la formalidad asociada a los procesos de producción y comercialización de bienes y servicios, que incluye las normas sanitarias, reglamentos técnicos, regulaciones ambientales y otras normas propias del sector en el que opera la empresa. Finalmente, la formalidad tributaria relacionada con las responsabilidades de declarar y pagar impuestos.” (DNP, 2019a)

En este apartado se estructura la forma en la cual se va a disponer el proceso de informalidad laboral, asignando unas dimensiones específicas: formalidad de entrada, formalidad de factores de producción, formalidad de factores de producción, distribución y comercialización que implique normas sanitarias y, formalidad tributaria.

Otro aspecto importante de este CONPES es que se entiende que las empresas definen su formalización basada en el enfoque legalista, y solo lo ven como un incentivo si esa formalización trae beneficios que superen los costos de la misma. En gran parte del

documento se observa que el argumento central son los costos que se asumen al momento de formalizarse por una sociedad o independiente, para ello se compara las políticas tributarias de la región y los costos de la formalización. El objetivo que define la política es: “Promover mayores niveles de formalidad empresarial en la economía a través de una mejor información para la toma de decisiones de política pública y acciones que mejoren la relación beneficio-costos de la formalidad para las empresas” (DNP, 2019a). Para finalizar, en los objetivos específicos se resalta la intención de la reducción de las cargas tributarias y crear condiciones óptimas para la formalización empresarial.

Este CONPES no establece una meta diferente a la planteada en el PND 2018-2020 en cuanto al aumento de la formalidad laboral. Adicionalmente, este CONPES no está direccionado a la disminución de la informalidad laboral sino al aumento de la formalización de MiPymes que según las prospectivas del documento traería consigo una disminución en la informalidad laboral.

3.7 CONPES 3974

En el mismo año 2019 el GNC diseña el documento CONPES 3974 para garantizar el financiamiento de la política de empleo y fija como objetivo principal: “Aumentar la empleabilidad de la fuerza laboral a partir del fortalecimiento de las políticas de empleo, de la FT y certificación de competencias”(DNP, 2019b). Este plan de acción cuesta cerca de 20 millones de dólares y estará supeditado al préstamo externo por la banca multilateral. Este presupuesto estará destinado para el mantenimiento de la política de empleo que se estructuró en el periodo 2014-2018 como proyección principal es que busca que 8 mil personas dejen de percibir el seguro de desempleo gracias a su ubicación laboral formal por parte de los programas de la política de empleo.

El documento también estima que la *Tasa Interna de Retorno* sea del 29% en un escenario base y en un escenario favorable, sea cercana al 35%. Básicamente, este CONPES busca crear un escenario, en este caso, informático, que contribuya a la interrelación entre oferta y demanda laboral, además, de darle continuidad a las políticas del gobierno anterior como la Formación para el Trabajo y los subsidios de desempleo. Este tipo de medidas que recaen en cierta medida sobre la oferta laboral, pueden

contribuir a disminuir los niveles de informalidad laboral, pero deja una sensación ambigua dado que un endeudamiento público puede complejizar las finanzas públicas y más si estos programas son sometidos a las directrices de la banca multilateral que por experiencia empírica, ha traído consecuencias peores en las últimas décadas, como en el caso de Argentina y su relación con el BID, por nombrar un ejemplo.

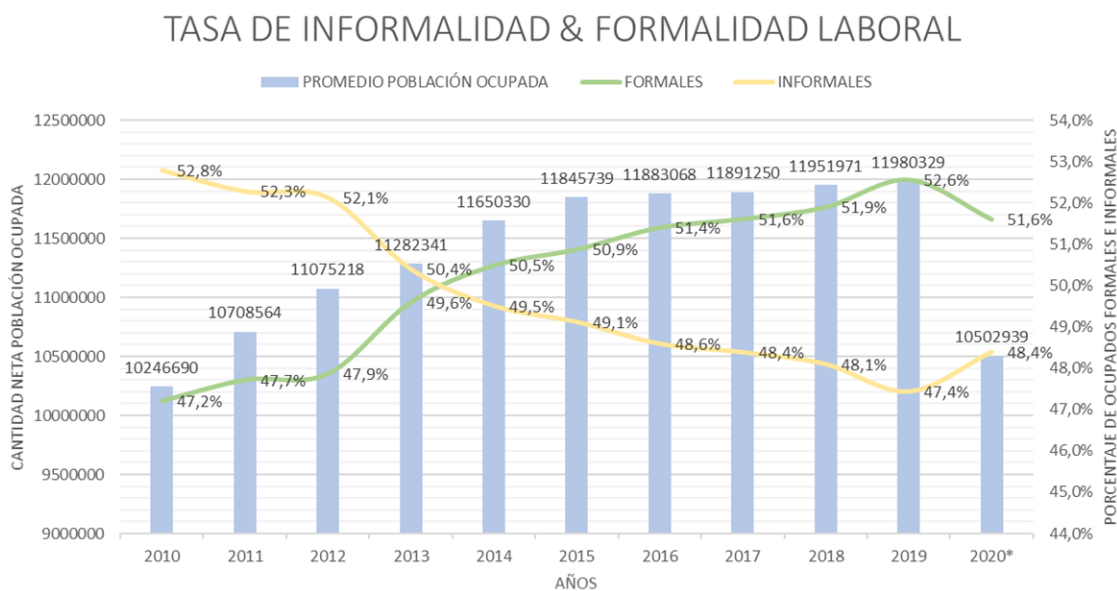
Además, la creación de ese entorno informático para que oferta y demanda laboral se encuentren en una especie de “match”, como lo enuncia el documento mismo, no se diferencia en mucho con plataformas ya ofertadas por el mercado digital y las redes sociales, sobre todo de plataformas como LinkedIn que se han convertido en un escenario propicio para el mercado laboral moderno. Si bien la intención del gobierno es modernizar sus servicios de empleo ya en ejecución, las estrategias no son lo suficientemente novedosas como para generar el impacto previsto, además, los mercados laborales se comportan de diferentes maneras según el sector productivo.

4. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN COLOMBIA 2010-2020

Durante la última década se han presentado diversos cambios en el comportamiento de la informalidad laboral en Colombia, cambios que incluyen las características demográficas, los sectores productivos, niveles educativos, entre otros. Para analizar este comportamiento y acercarnos a comprender el impacto de las decisiones gubernamentales en relación a esta problemática socioeconómica, desarrollaremos un acercamiento a las cifras oficiales del DANE y plantearemos algunas hipótesis que permitan comprender el fenómeno desde una mirada cuantitativa y descriptiva. Como salvedad, estas cifras corresponden a los boletines trimestrales que el DANE publica con las cifras basadas en las Encuesta Multipropósito y de la encuesta de Hogares, adicionalmente, el DANE toma 13 áreas metropolitanas y 23 ciudades principales como muestra para la recolección de los datos. En un primer momento podemos observar la variación porcentual y el comportamiento de la informalidad laboral en el periodo de estudio:

4.1 ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS EN RELACIÓN CON LA CARACTERIZACIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN COLOMBIA

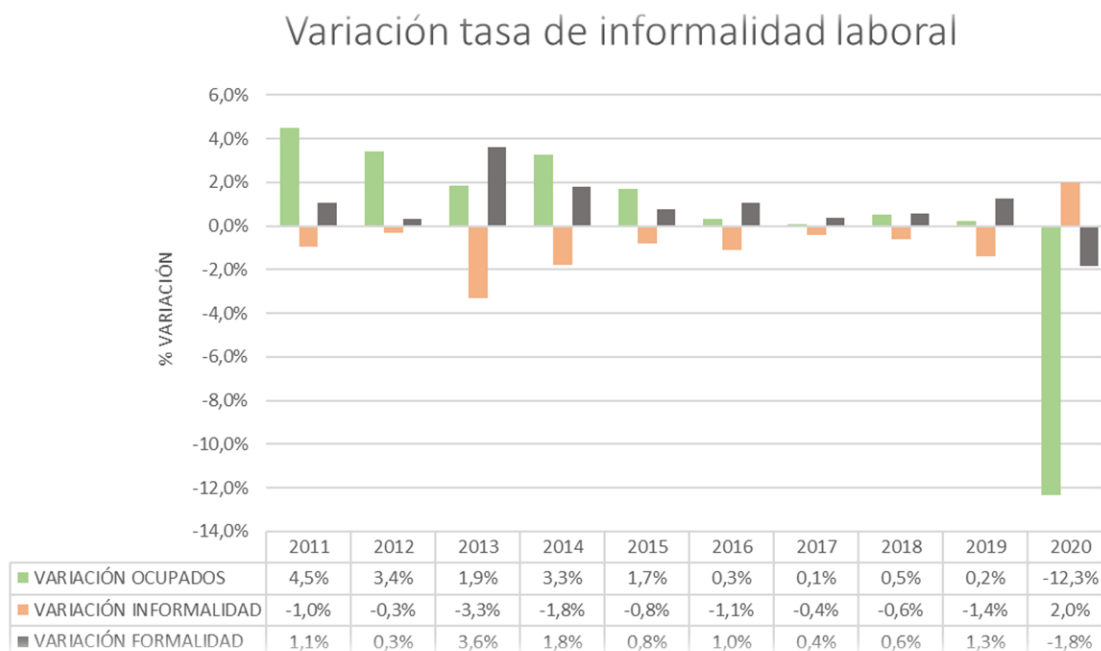
Durante esta década, la informalidad laboral pasó de un 52.8% en 2010 a 48.4% en 2020, con una variación promedio acumulada de -0.86% y una reducción porcentual de 4.4%. Estas cifras muestran una reducción constante año a año con la particularidad de que el año 2020 fue un año atípico dado el impacto en la economía derivado de la pandemia por Sars-CoV2. También se puede observar que la cantidad de ocupados se mantuvo por encima de los diez millones de ciudadanos y con un crecimiento pequeño pero constante, aunque con la gran variación en 2020 dada la coyuntura. En relación con las variaciones de formales, informales y población ocupada, tenemos las siguientes cifras:



Gráfica 3 Elaboración propia. Fuente: GEIH-DANE

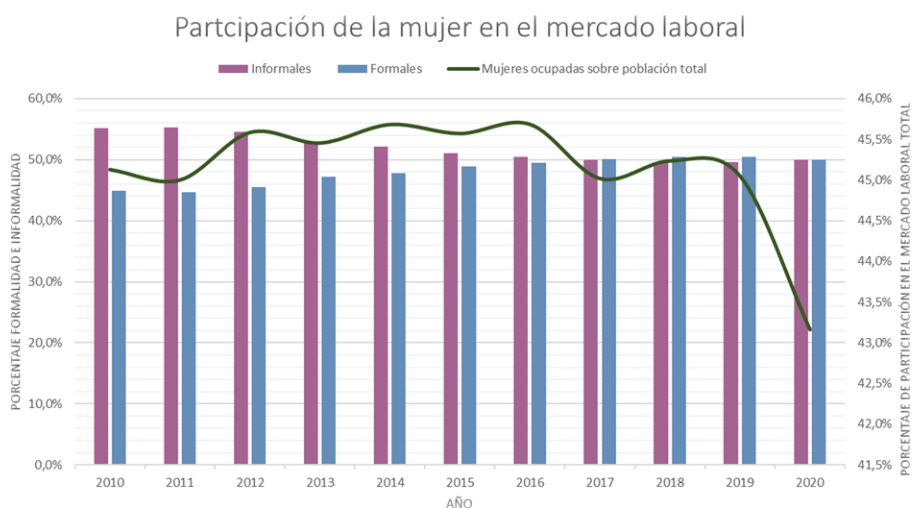
Los años 2013 y 2014 presentaron la mayor reducción porcentual en ocupados informales, así como el crecimiento en ocupados formales también tuvo sus mejores cifras en esos mismos años. Bajo la metodología del DANE el comportamiento de la formalidad e informalidad es inversamente proporcional algo que se evidencia sobre todo en el año 2020 en donde la disminución de la población ocupada fue del 12.3% y la coyuntura de ese año invierten las variaciones en relación a la formalidad la cual desciende cerca de dos puntos y la informalidad aumenta en igual medida. En relación a

la variación porcentual frente al año inmediatamente anterior, el crecimiento en la cantidad neta de ocupados no ha sido significativa, solo el año 2020 presenta un desplome debido a que este es un año atípico por lo mencionado anteriormente.



Gráfica 4 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE

En cuanto a la participación de la mujer en el mercado laboral, durante los últimos cinco años se observa que la población femenina ocupada formal e informal llegan a niveles similares.

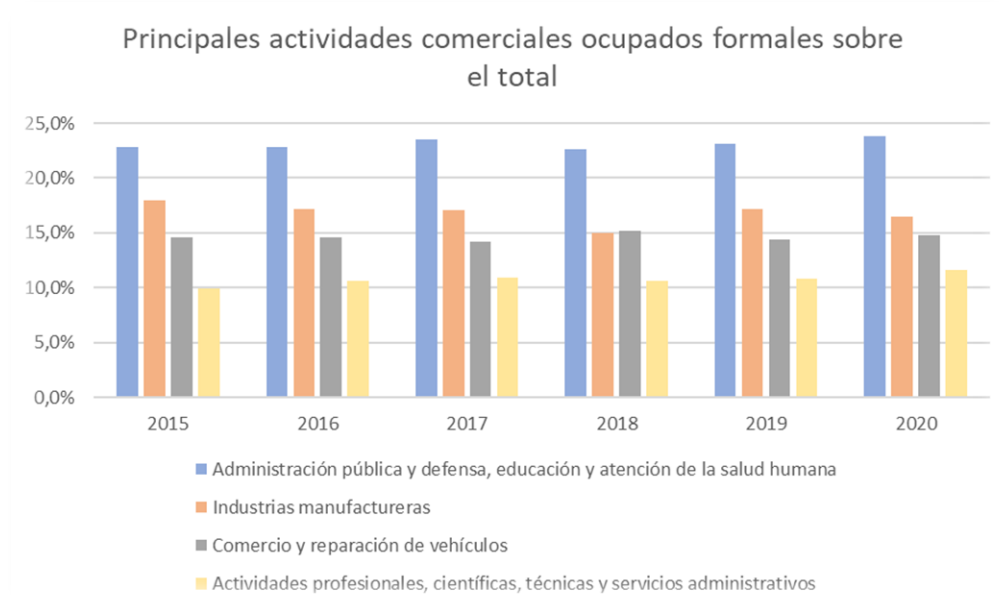


Gráfica 5 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE

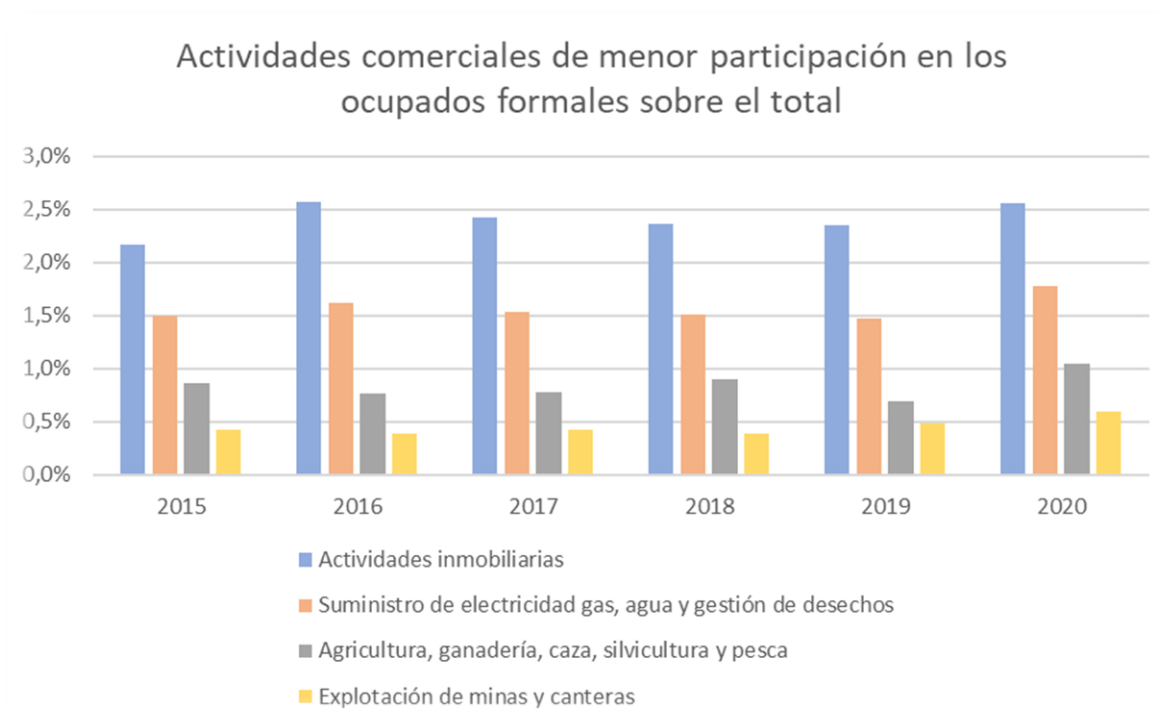
La variación en el total de la participación en el mercado laboral por parte de la mujer muestra una clara reducción en 2017 con tendencia a la baja mientras la brecha entre mujeres ocupadas formales e informales se reduce al punto de equilibrarse en los mismos porcentajes. Una lectura sobre este indicador, evidencia que la participación en el mercado laboral sigue siendo un tema de importancia ya que la composición demográfica ha cambiado en el país en los últimos años, y son más mujeres que hombres en edades productivas lo que invita a los gobiernos a tomar decisiones con enfoque diferenciales, ya que son las mujeres quienes en la actualidad viven en primera medida las dificultades para el acceso a un empleo.

A continuación, realizaremos un comparativo entre población ocupada formal e informal para lograr dilucidar el fenómeno de la informalidad en todos sus aspectos principales y así llegar a entender si las políticas y acciones gubernamentales estuvieron acertadas al momento de diagnosticar el problema con base en las categorías de enfoque ya propuestas en el aparados sobre los planes de gobierno.

En relación a los sectores económicos en donde participan laboralmente los ocupados del país, se puede evidenciar un comportamiento muy diferente entre los ocupados informales y formales. Estas cifras corresponden a los años 2015 a 2020:



Gráfica 6 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE



Gráfica 7 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE

En el contexto de la formalidad laboral, se evidencia que hay una distribución similar a la informalidad en cuanto la ocupación por sectores, pero sí es contundente que la concentración se da en dos sectores diferentes a la informalidad: aproximadamente el 25% de los puestos de trabajo formales se ubican en el sector de la administración pública, defensa, educación, salud e industria manufacturera. En comparación con cada sector, se puede observar que en la formalidad laboral existe una mejor distribución entre sectores, en cambio en la informalidad, hay claras tendencias hacia el sector del comercio. El sector financiero y el de explotación minera no genera un mayor impacto en cuanto a la generación de puestos de trabajo en la formalidad y cabe resaltar el papel de la industria que tiene una participación significativa.

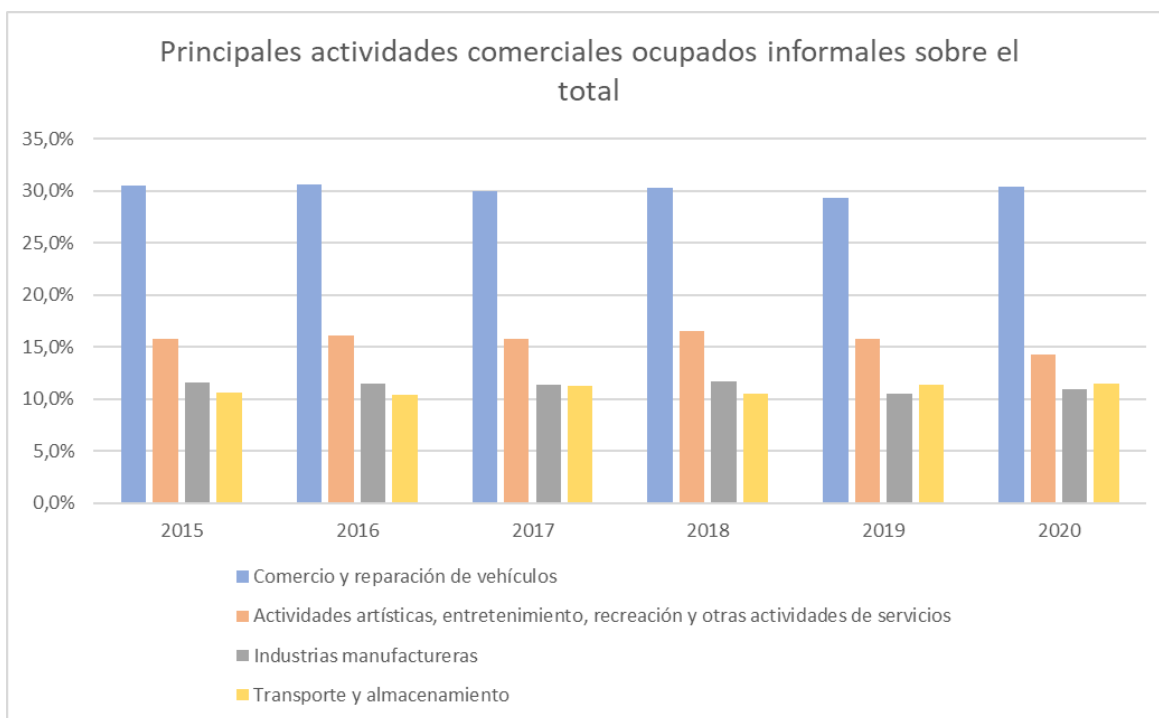
Un dato que vale la pena resaltar es el comportamiento de la ocupación formal en las tres actividades de mayor participación, el sector público presentó poca variación con una leve tendencia a crecer de igual forma que las industrias manufactureras, aunque cabe resaltar que en el año 2018 tuvo una caída de 12 puntos y en 2018 un crecimiento de 14 puntos frente al año anterior. Este dato es de vital importancia, ya que en cierta

medida direccionaría las políticas laborales de generación del GNC.

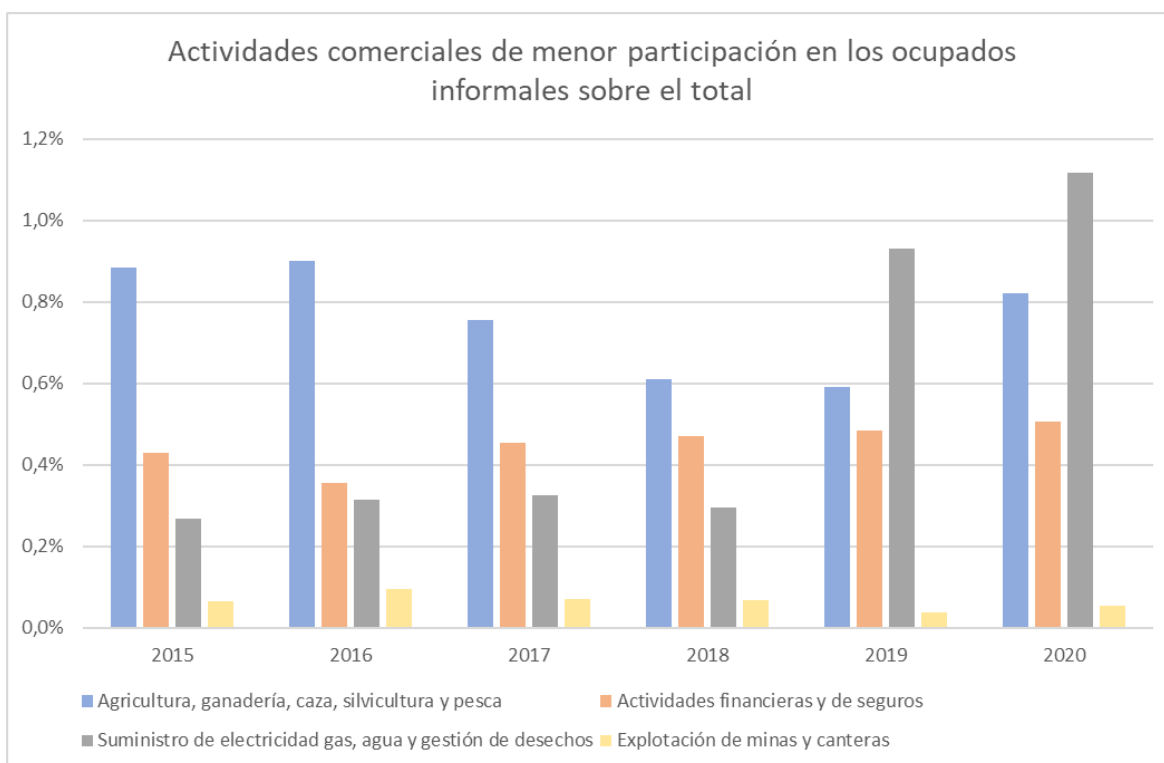


Gráfica 8 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE

Las actividades comerciales que concentran la mayoría de los ocupados informales, son actividades del tercer sector tales como comercio, servicios y actividades creativas y artísticas. También hay una presencia importante en el sector hotelero, construcción, transporte y manufacturas, puestos de trabajo que no requieren un contexto tan rígido en cuanto al tipo de vinculación. Además, son sectores que dependen en su mayoría de tiempo de temporadas comerciales específicas (fechas especiales, festivos, vacaciones, entre otros). Otro aspecto es que, sectores como el financiero, el sector de suministro de servicios domiciliarios y la explotación minera, son sectores de poco impacto en cuanto a la generación de puestos de trabajos en el marco de la informalidad laboral, aunque su comportamiento no varía mucho en la formalidad como veremos a continuación:

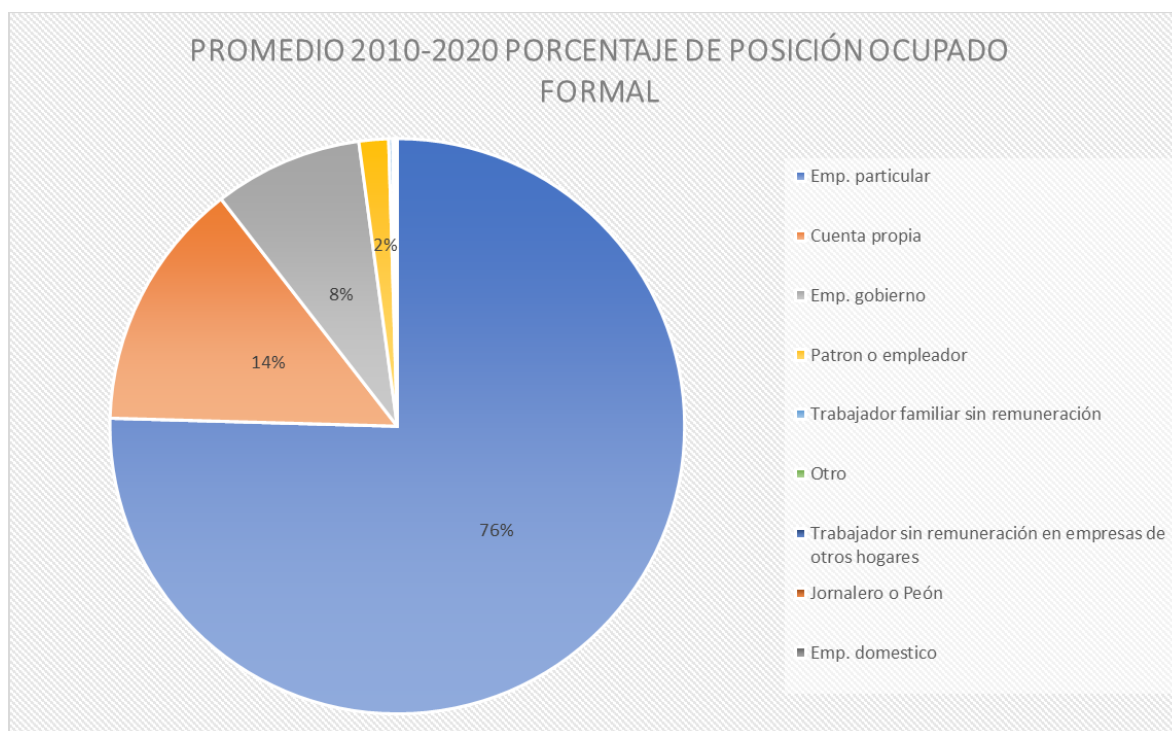


Gráfica 9 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE



Gráfica 10 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE

Otro indicador que permite la caracterización del fenómeno es la “posición” del ocupado, algo que también contribuye al análisis sobre los alcances de las acciones gubernamentales en este tema ya que la idea central de los gobiernos analizados parte por la formalización empresarial, lo que supone e incremento en los formales independientes o autoempleados. En la siguiente gráfica se describe el comportamiento de este indicador:

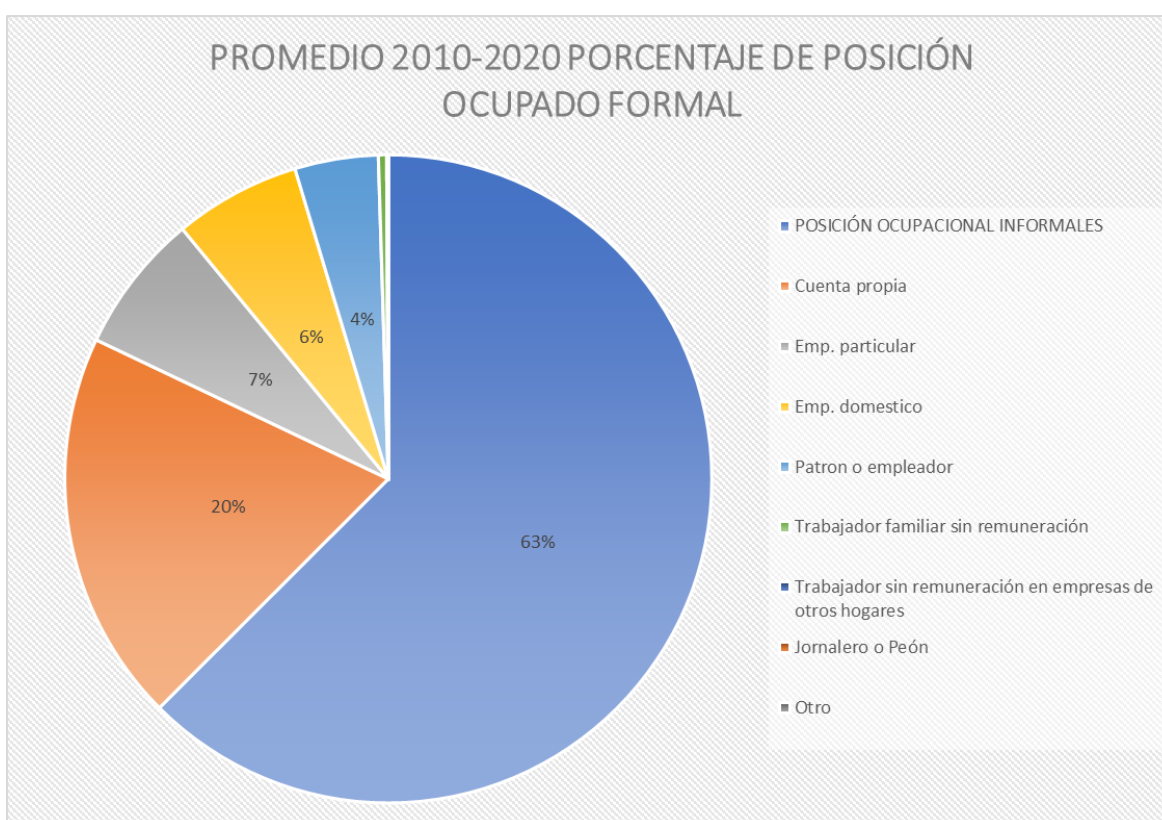


Gráfica 11 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE

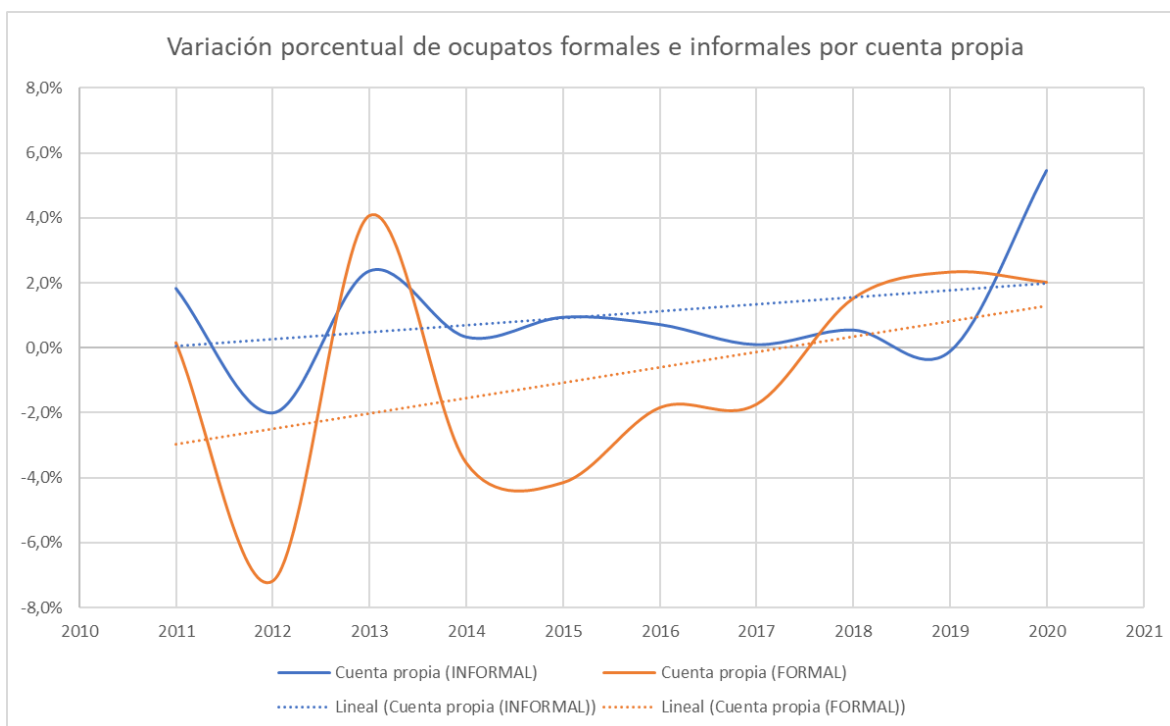
Durante la década de estudio (2010-2020) los ocupados formales se concentran en empleos particulares, en promedio, más del 75% durante este lapso cumple esta condición. Así que la formalidad se centra en los empleos particulares, por ende, las empresas privadas, comercios y demás actividades formales generadoras de empleo son las de mayor impacto en cuanto a este tópico. También se puede observar que le siguen por “cuenta propia” un 14% en promedio para estos diez años, lo cual significa que, del total de ocupados formales, este porcentaje a pesar de generar sus ingresos de manera independiente, cuentan con la documentación como RUT, registro mercantil y demás menesteres de la formalización, para desempeñar sus actividades comerciales y laborales. Un dato que llama la atención, es que en promedio, solo el 8% de los

ocupados formales registra una vinculación laboral formal como empleado del gobierno, muy por debajo de la cifra que se observó en la proporción de ocupado en el sector público, ya que en diversos casos, la vinculación al sector no es directa y acá solo representa quienes cuentan con puestos de planta en las estancias gubernamentales, así que, por mas que el sector público sea el de mayor impacto, aun el Estado no llega a ser el gran empleador.

La posición del ocupado informal, evidencia una clara tendencia hacia la empleabilidad por cuenta propia, lo que no puede utilizarse como argumento de que en Colombia existe alto grado de emprendimiento o independencia laboral, sino que sencillamente, las actividades comerciales realizadas de manera informal, no requieren una estructura productiva compleja ni tampoco una cadena de producción o relaciones comerciales mayores que involucren más de una persona en dicha actividad. En la gráfica se puede observar cómo esta condición se ubica por encima de los 60 puntos.



Gráfica 12 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE

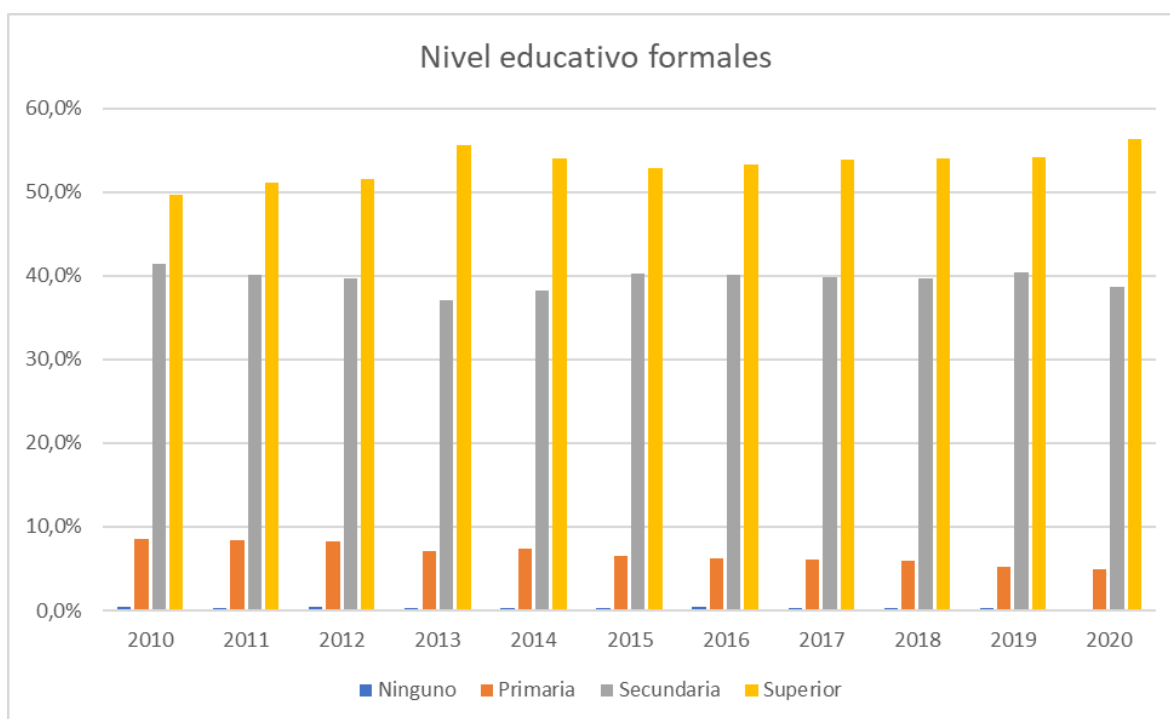


Gráfica 13 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE

La **gráfica 13** evidencia que la variación porcentual año a año de los ocupados formales e informales por cuenta propia, tienen una tendencia a aumentar porcentualmente. Esta situación bajo las iniciativas gubernamentales de la formalización, debería presentar una gráfica inversamente proporcional, en donde mientras la formalidad laboral por cuenta propia debería aumentar y la informal disminuir, ya que el gobierno postula la formalidad como un costo de transacción que el mismo gobierno o asume o reduce con el fin de fomentar la formalización. Por ende, este criterio no se cumple en este periodo como lo evidencia la tendencia de la informalidad que también crece sostenidamente en el tiempo.

El nivel educativo del ocupado también es un determinante para el acceso a puestos de trabajos en el marco de la formalidad; en el caso de los ocupados formales, se estipula que más del 50% de los puestos de trabajos formales son ocupados por personas con educación superior, lo cual explica, por ejemplo, que la mayor concentración de trabajos formales se ubique en los sectores como administración pública, educación, defensa y salud, ya que estos sectores requieren un alto grado de profesionalización y de competencias especiales para el cumplimiento de las funciones. Aunque cabe resaltar,

que el nivel de ocupados informales con solo educación secundaria es bastante alto, cercano al 40% lo que evidencia que tampoco un bajo nivel educativo excluye de manera contundente a las personas de la oferta laboral formal, pero así mismo los salarios estarán condicionados al nivel educativo y por ello, la mayor parte de los asalariados del país están en el rango de ingresos de un salario mínimo. Por ejemplo, para el año 2020, el 63.8%⁵ de los colombianos que reciben algún tipo de remuneración salarial, solo recibieron el valor de un salario mínimo, lo que también explica que la mayoría de las ofertas salariales rondan por ese precio del salario y que quienes tengan mejores niveles educativos harán parte del 36.2% de los trabajadores que gana por encima de este valor, con algunas excepciones de personas que su ingreso no es directamente proporcional al nivel educativo (un empleador por ejemplo) o en este caso particular que solo se toma en cuenta los datos de las personas asalariadas.



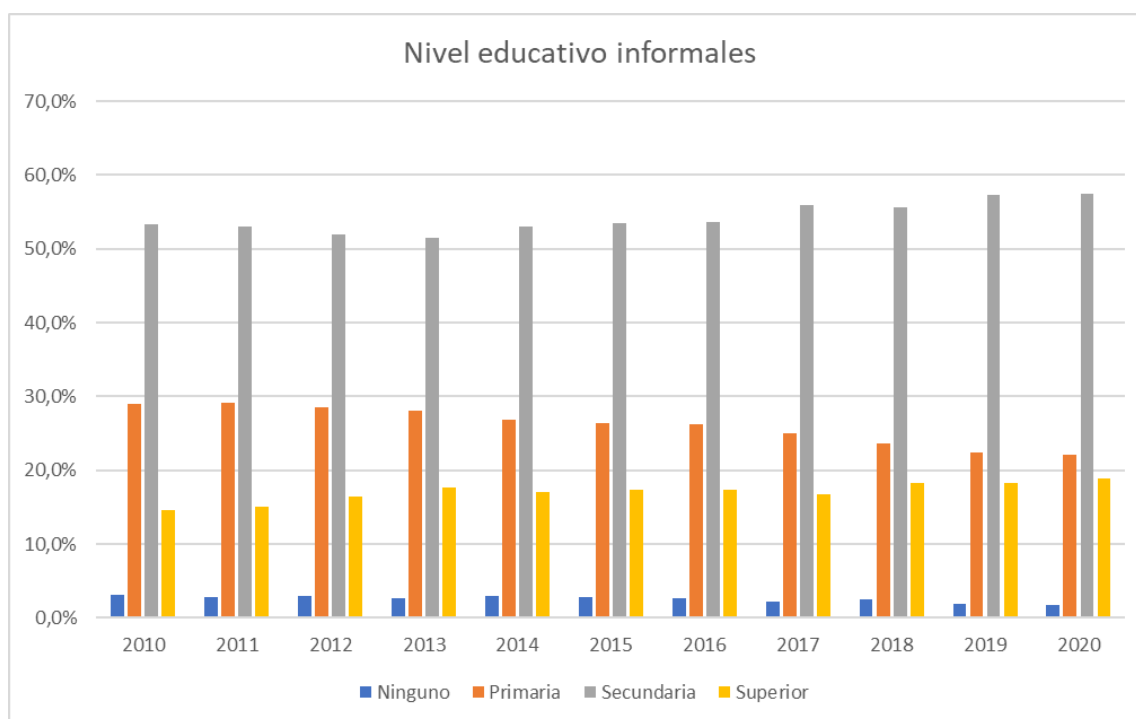
Gráfica 14 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE

Así que, la razón de que exista un porcentaje tan alto de empleados formales con solo básica secundaria, responde que a la mayoría de ofertas laborales tienen la asignación salarial de un salario mínimo ya que esos puestos de trabajo no requieren formación

⁵ Consultado en <https://www.portafolio.co/economia/salario-en-colombia-no-hay-obligacion-de-subir-el-sueldo-cada-ano-si-gana-mas-del-minimo-548168>

académica superior. El comportamiento del nivel educativo de los ocupados informales no está muy lejano a esta dinámica del marco de la formalidad laboral.

En relación con los ocupados informales, predomina en este sector los trabajadores con solo educación secundaria y luego los que solo cuentan con primaria; lo cual también explica el por qué los ocupados informales se encuentran en sectores económicos que no requieren mayor capacitación o formación profesional. Entonces, hay una clara tendencia en bajos niveles de educación en los ocupados informales, algo que también condiciona las ofertas salariales y explica por qué los ingresos de los trabajadores no serían los óptimos para un mejor dinamismo de la economía.

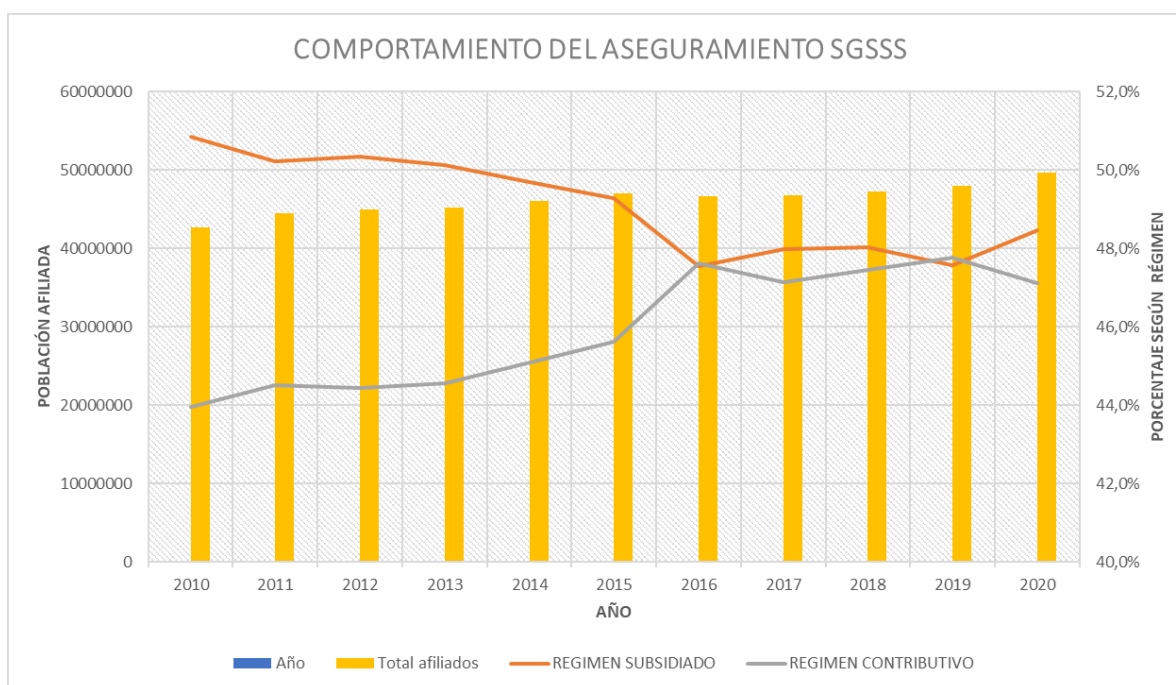


Gráfica 15 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE

La formación académica en niveles superiores podrían contribuir a que la barrera de acceso al mercado laboral sea rota pero la demanda laboral formal en este nicho poblacional debería poder lograr la absorción de dicha oferta laboral de mano de obra profesional y especializada, lo cual, dada las características de la economía colombiana, sería un problema adicional causando altos niveles de desocupación y también de desempleo de personal calificado, por ende, la gestación de una nueva generación de

trabajadores profesionales formales, debe ir acompañada de desarrollo económico para que se logre ser absorbida la oferta laboral.

Un último indicador que se trae a colación, es la proporcionalidad del total de asegurados que pertenecen a un régimen específico en aseguramiento a salud y seguridad social, puesto que los gobiernos nacionales, han medido también la informalidad como la relación entre los afiliados al régimen contributivo y el régimen subsidiado. Como se observa en la gráfica 15, el comportamiento de afiliación al régimen contributivo a crecido porcentualmente en este periodo 3.2%, una cifra cercana a los 4.4 puntos porcentuales bajo la metodología DANE, así que, aunque el crecimiento no es muy significativo y lo logrado en esta década se desdibujó en el 2020 por las circunstancias, cabe resaltar que la cobertura si aumentó considerablemente para que los ciudadanos estén el sistema de aseguramiento sin importar su régimen.



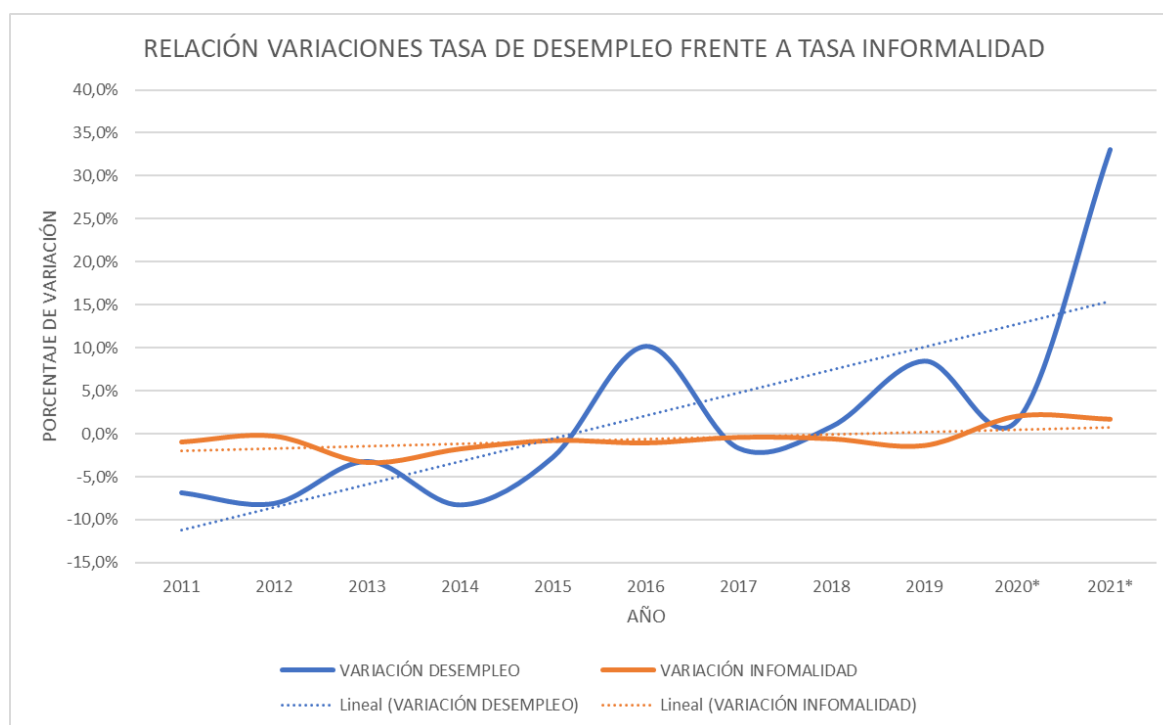
Gráfica 16 Elaboración propia Fuente: BDUA-ADRES

4.2 ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS MACROECONÓMICOS

En este apartado, se presentarán diversos indicadores macroeconómico relacionados con el contexto laboral del país, con el fin de entender las diversas variables que contribuyeron a la disminución de la informalidad laboral en 4.4 puntos porcentuales

durante el periodo estudiado. Dado que las iniciativas gubernamentales dirigidas de manera directa por medio de los PND estaban enfocadas a la reducción de costos de transacción y una mirada legalista y como se observó en la sección anterior, que en los indicadores específicos que sustentarían las decisiones del gobierno, no se comportaron como se esperaba, lo que le quita nivel de explicación a la reducción de la informalidad laboral por parte de las acciones gubernamentales.

Un primer indicador macroeconómico que permite analizar el fenómeno de manera no abstraída del contexto económico, es confrontar la variación en la tasa de desempleo contra la variación en la tasa de informalidad y analizar las líneas de tendencia.

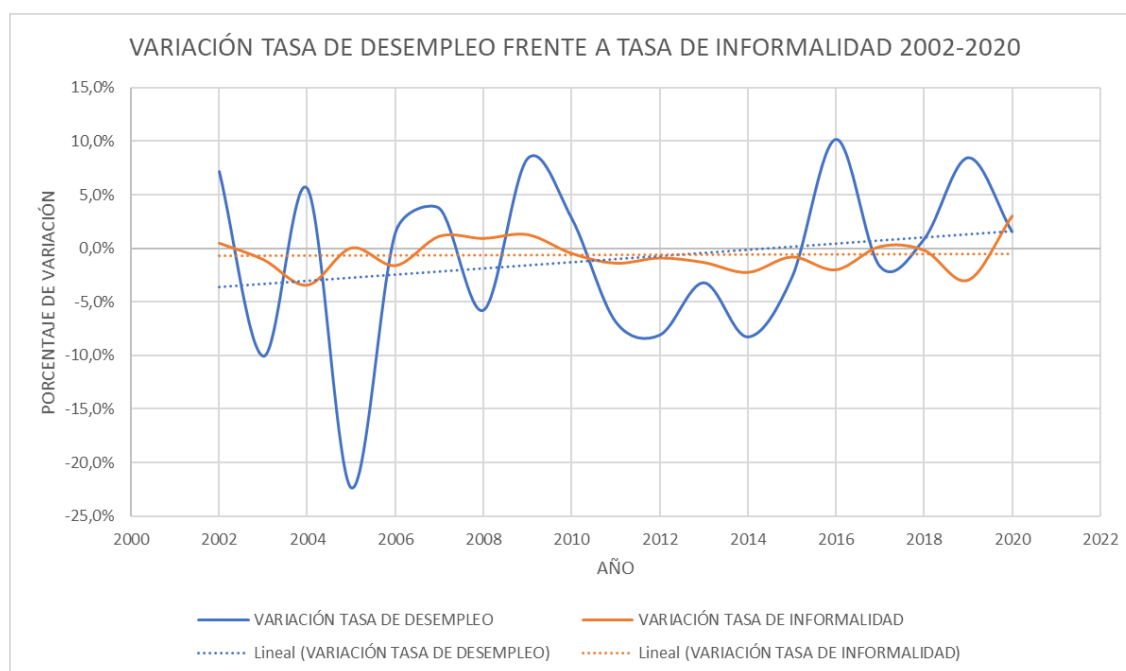


Gráfica 17 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE

Esta gráfica nos muestra dos situaciones muy concretas, que la reducción en la tasa de informalidad si se observa desde su variación año a año, la disminución es muy baja e incluso la línea de tendencia tiende a ser horizontal. En cambio, sí se pueden observar que la línea de tendencia de la variación en la tasa de desempleo, está a la alza y con un dato abrumador en el 2021 (corte primer trimestre) en donde se puede comprobar la otra situación la cual es que la informalidad laboral en Colombia, no está sujeta al comportamiento en la tasa de desempleo, es decir, no por aumentar el desempleo en el

país, intuitivamente no se puede aseverar que la informalidad se comportará igual al desempleo. Esto puede explicarse de dos formas: la primera es que una persona con estudios superiores y experiencia laboral formal al contar con esta característica, es muy probable que no caiga en la informalidad laboral sino que aspire a encontrar un empleo bajo las condiciones en las cuales se encontraba, y segundo, como se observó en los planes de desarrollo, la consolidación de un subsidio al desempleo por parte del gobierno gestionado por las Cajas de Compensación Familiar, pueden contribuir a que por más que se caiga en situación de desempleo, con un subsidio para manutención, disminuye la probabilidad de que se llegue a una situación de informalidad.

Ahora bien, para contrarrestar la hipótesis del artículo de la Universidad del Norte, tomaremos un periodo más amplio en donde pueda evidenciarse el hito (2010) con el fortalecimiento del subsidio al desempleo y el comportamiento de la informalidad.



Gráfica 18 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE

En esta gráfica se evidencia que antes de 2012, la tendencia era que la tasa de informalidad se comportaba algo similar a la tasa de desempleo, ya que no había programas de subsidio al desempleo sólidos que contribuyeran a disminuir la probabilidad de que una persona en desempleo cayera en la informalidad. Después de este año, la tendencia cambia y el aumento de la tasa de desempleo no afecta de

manera directa a la tasa de informalidad, lo que se entendería como el impacto de los programas gubernamentales en la gestión de subsidios al desempleo. Para aumentar el nivel de argumentación, por medio del procesamiento de datos en el SPSS, he utilizado una base de datos mes a mes desde el año 2001 con las tasas de desempleo e informalidad para ver el nivel de correlación que tienen estas dos variables:

		TASA DE DESEMPLEO	TASA INFORMALIDAD
TASA DE DESEMPLEO	Correlación de Pearson	1	,275**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	240	170
TASA INFORMALIDAD	Correlación de Pearson	,275**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	170	170

** La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Tabla 5 Elaboración propia, modelo de correlación de Pearson

La correlación de Pearson que existe entre ambas variables con mas de 170 meses de datos, solo llega a .257 lo que es muy bajo y demuestra que entre estas dos variables su correlación para el nivel de explicación no es determinante, adicionalmente, el modelo de regresión lineal planteado nos muestra las siguientes particularidades:

Resumen del modelo				
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	,275 ^a	,076	,070	1,968295769

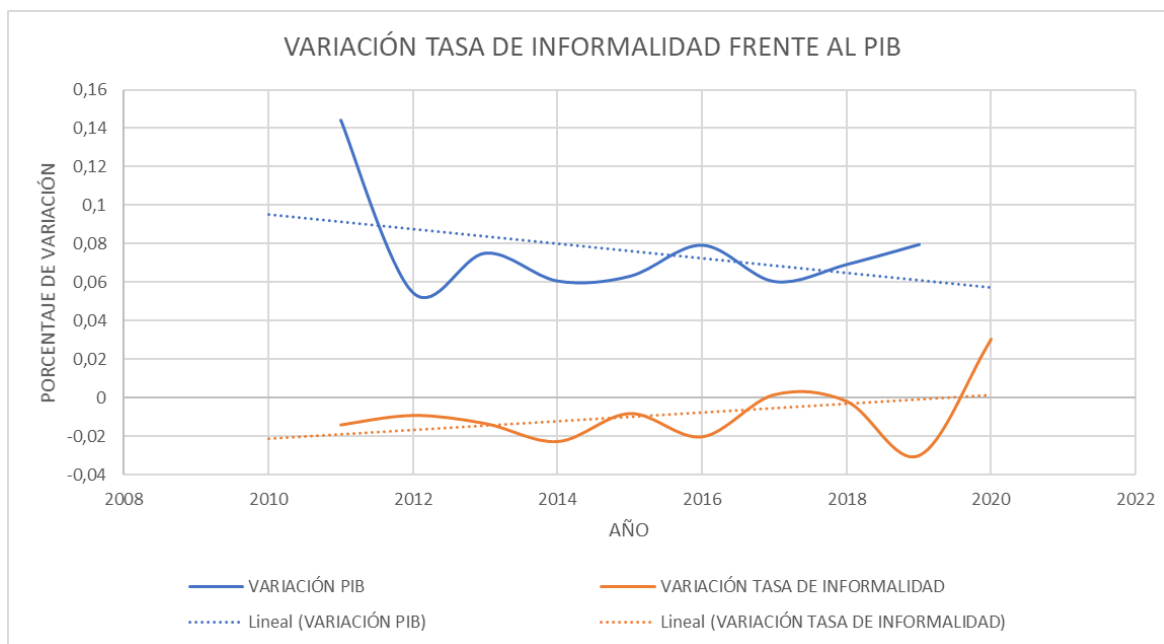
a. Predictores: (Constante), TASA DE DESEMPLEO

Tabla 6 Elaboración propia, modelo de regresión lineal

El R cuadrado que es el nivel de explicación para “y” (variable dependiente) en este caso solo llega a .076 lo que significa que la tasa de desempleo no explica la tasa de informalidad ni siquiera en un 10% ya que está por debajo de este valor, así que, con estos datos se logra dos puntos concretos: contradecir la hipótesis del artículo en

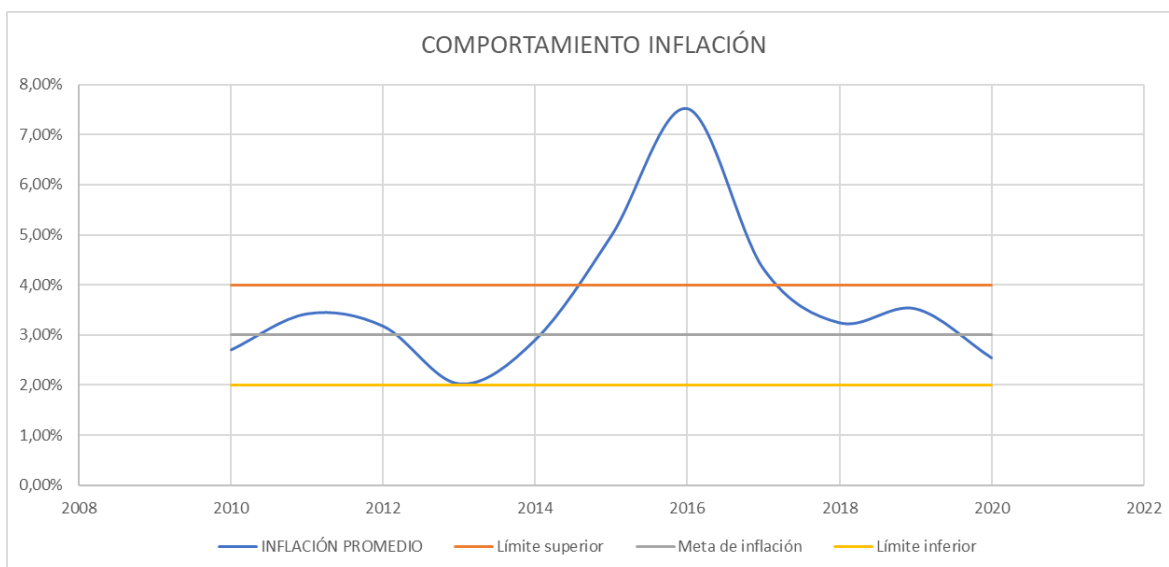
mención y evidenciar que la postura asistencial del gobierno, por medio del subsidio al desempleo, sí contribuye a que la informalidad laboral no aumente.

El siguiente indicador macroeconómico es la relación entre la variación de la tasa de desempleo y la variación del PIB:

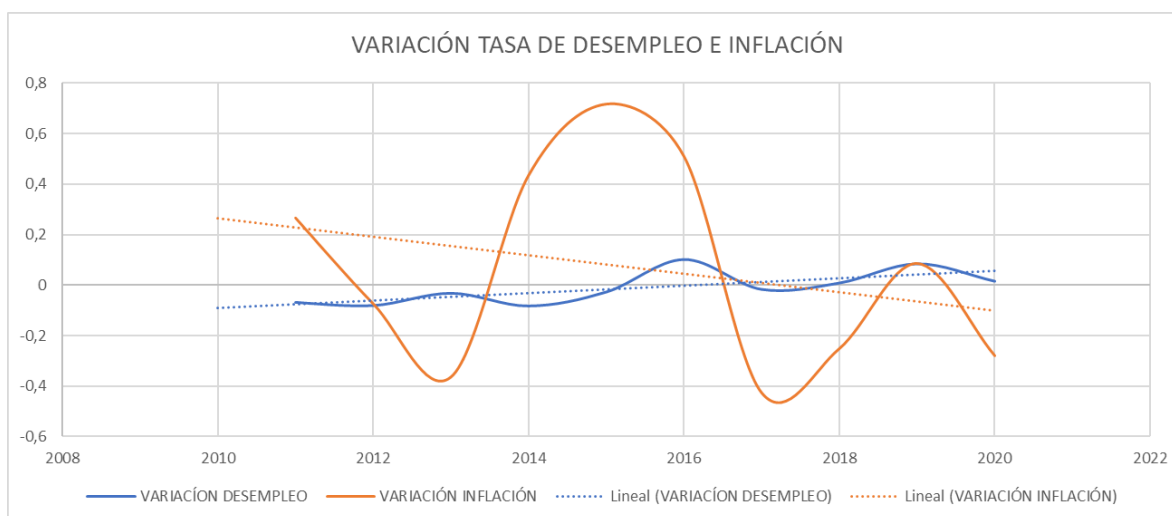


Gráfica 19 Elaboración propia Fuente: GEIH-DANE

Esta gráfica nos permite entender que al momento en el cual el PIB va con tendencia a la baja, la tasa de informalidad se reduce cada vez menos hasta el punto de llegar a una variación en cero. Para no ahondar en temas económicos más profundos, una hipótesis sería que como el PIB colombiano se centra en actividades económicas del sector extractivista y no en sectores productivos y generadores de empleo, la tendencia es que al tener un mercado laboral tan cerrado y de poco acceso, la informalidad sea una alternativa viable para la consecución de ingresos. Otro indicador que nos compete, ya que, desde la lógica de la Curva de Phillips, que sustenta que a mayor control de la inflación mayor es la tasa de desempleo, para el caso colombiano la evidencia empírica nos muestra que este principio se cumple dada la rigurosidad de la política monetaria en el país.

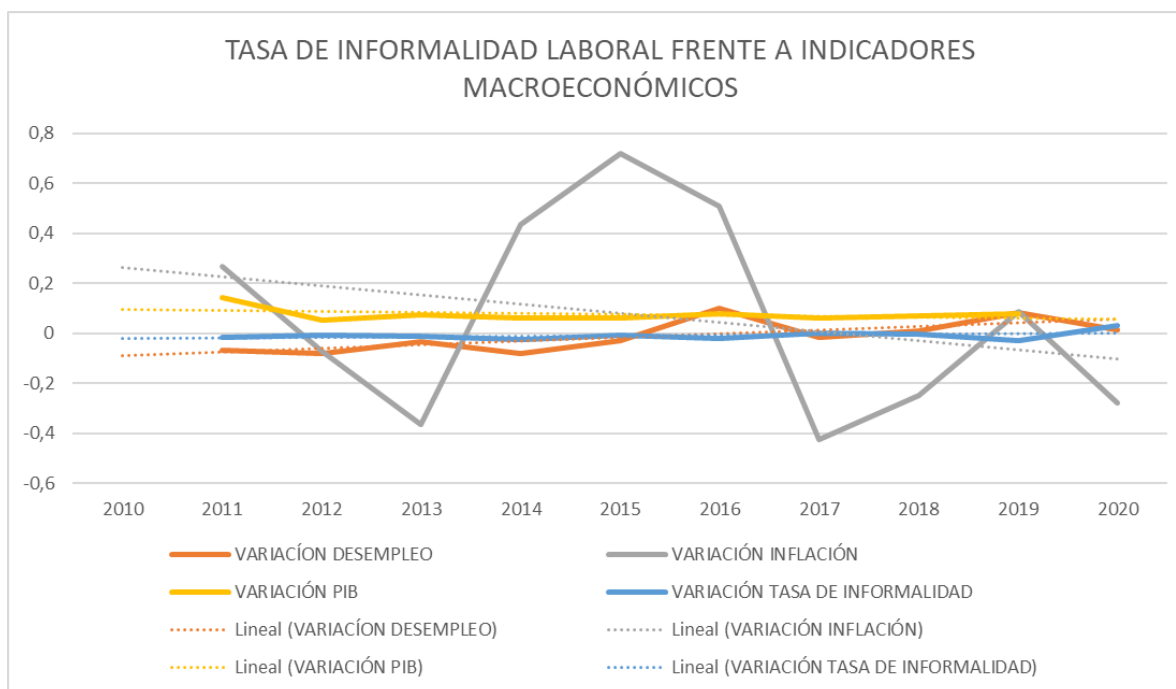


Gráfica 20 Elaboración propia Fuente: DANE - BANCO DE LA REPÚBLICA



Gráfica 21 Elaboración propia Fuente: DANE - BANCO DE LA REPÚBLICA

En la **gráfica 20** se evidencia la rigidez de la política inflacionaria del país y cómo la inflación en algunos momentos ha estado muy por encima de la meta del Banco de la República y del límite superior. Ya en la gráfica siguiente se puede observar que las líneas de tendencia se comportan tal como se postula en la Curva de Phillips, lo que significa que cuando en el país la inflación ha estado más controlada, el desempleo empieza a crecer inversamente proporcional a la inflación. Por último, la siguiente gráfica consta de la inclusión de las diversas variables macroeconómicas que pueden explicar el comportamiento de la tasa de informalidad en el periodo analizado.



Gráfica 22 Elaboración propia Fuente: DANE - BANCO DE LA REPÚBLICA

Este consolidado nos permite ver el fenómeno en su contexto macroeconómico y las correlaciones establecidas entre las variables que pudiesen explicar el comportamiento de la tasa de informalidad, aunque no es determinante, ni una verdad absoluta, si se puede inferir que la variación del PIB y la inflación son muy importantes al momento de analizar la tasa de desempleo. Sin embargo, la tasa de informalidad se comporta similar a estas variables, pero eso sí, cumpliendo su propia lógica en que cuando disminuye el PIB, aumenta el desempleo y la inflación se dispara, la variación de la tasa de informalidad no sufre cambios considerables sino que su comportamiento es constante en el tiempo.

CONCLUSIONES

Para concluir, esta monografía me permitió llegar a varias perspectivas que no había considerado al momento de abordar un problema socioeconómico como la informalidad laboral, estos nuevos matices, ampliaron mi marco de entendimiento y me llevaron al reto de entender las cifras desde sus contextos y relaciones, evitando observar el fenómeno desde la abstracción y constituyendo un marco de referencia adecuado a las

necesidades investigativas. Como conclusiones sobre el tema abordado se puede decir que:

- La mayoría de los acercamientos epistemológicos y teóricos sobre la informalidad laboral tienden a enfocarse exclusivamente en dos miradas concretas: el estructuralismo y el institucionalismo. Estos dos enfoques permiten abordar la explicación de este fenómeno de manera estructural pero una carencia que posee la mayoría de los documentos del estado del arte, es que no se acercan al papel de los gobiernos en cuanto al tratamiento de la informalidad laboral, algo que sintetiza el problema a solo una consecuencia de las dinámicas macro y microeconómicas, sin tomar en cuenta que los gobiernos pueden influir en el comportamiento de la tasa de informalidad.
- El enfoque central en relación a la informalidad laboral de los planes de desarrollo, documentos CONPES y normatividades en Colombia, se han edificado desde un enfoque legalista, lo cual, simplifica el problema y lo convierte en una consecuencia de los costos de transacción, es decir, el gobierno nacional asume que la causa de la informalidad laboral son los costos de formalización para las empresas y por ende, todos sus esfuerzos administrativos, institucionales y financieros, están encaminado a la reducción de impuestos y costos de trámites a las empresas que se formalicen y contraten personal de manera formal; este enfoque no ha generado un verdadero impacto y no se ha mostrado un incremento sustancial tanto en los formales autoempleados, ni una reducción considerable en el indicador de informalidad.
- El mayor generador de empleo formal es el sector público, en donde áreas como la administración pública, sector defensa, salud y educación le aportan al país cerca del 25% del total de los empleados formales. Si el Gobierno Nacional Central estuviese realmente comprometido con la reducción de la informalidad laboral, crearía una política laboral en donde el Estado se convierta en el gran empleador, pero las cifras han mostrado que este sector no ha crecido en la última década y solo el 8% de los empleados formales tiene una vinculación directa con la administración pública.

- La informalidad laboral no se puede observar como como un fenómeno independiente, puesto que los indicadores macroeconómicos influyen en alguna medida en su tasa, pero ya se podría aseverar desde la evidencia empírica que la tasa de desempleo poco influye en la tasa de informalidad, pero sí las políticas monetarias tan estrictas, y el control apremiante de la inflación, afecta la generación de empleo tal cual como se argumenta en la Curva de Phillips.
- Un papel central del gobierno con una política efectiva es que desde el 2010 y la consolidación del subsidio al desempleo, ha logrado que la brecha entre formalidad e informalidad laboral no se amplíe, puesto que un marco asistencial temporal, evita que el ciudadano caiga en la informalidad por razones netamente de supervivencia.
- Sobre las mujeres recae el mayor impacto de la informalidad laboral y su participación en el mercado laboral se redujo estos últimos años con un acentuado momento en el 2020 derivado de la coyuntura, así que, las políticas laborales y de reducción de la informalidad, deben tener un enfoque diferencial para así lograr mejorar la equidad en oportunidades en el acceso al mercado laboral formal.
- Toda economía nacional requiere un alto grado de formalidad para que los procesos fiscales y la programación presupuestal suplas las necesidades del grueso de la población, ya que un Estado menos presente en contextos laborales y económicos, ha traído consigo una desregulación incluso del mercado laboral, generando altas tasas de desempleo, puesto que la economía colombiana no se encuentra en sectores productivos ni generadores de valor agregado y los esfuerzos gubernamentales se han direccionado a mantener la lógica de la economía extractivista, generando lo denominado como “enfermedad holandesa”.
- Si bien la reducción de la informalidad laboral fue de 4.4 puntos porcentuales en la última década, las acciones gubernamentales fueron dirigidas en su mayoría hacia la formalización empresarial, algo que el gobierno esperaba que contribuyera a la reducción de la tasa de informalidad laboral. La evidencia empírica muestra que el direccionamiento dado no es el adecuado ya que no ataca el problema real y no existen sectores de la economía que demanden fuerza de trabajo profesional y calificada porque sus actividades comerciales,

dada las lógicas económicas del país, no requieren mayores competencias de tal nivel, por lo cual, sino se cambia la economía colombiana a una economía productiva y generadora de valor agregado, no habría mayor incentivo para un trabajador para pasar al sector formal si su perfil no es requerido por el circuito económico.

El gobierno debe atender de manera concreta la ruptura de las barreras de acceso al mercado laboral formal, que no solo radica en la formación superior sino que también en los sectores económicos que demandan fuerza de trabajo calificada y profesional, es decir, la voluntad gubernamental se debe considerar si aborda este problema como algo más allá de los costos de transacción y asume que el modelo económico actual es lo que sostiene la economía informal en general, sin contar el ingreso de activos por las actividades ilegales en el país.

RECOMENDACIONES

Desde la administración pública se pueden hacer algunas recomendaciones para poder reducir la informalidad laboral desde las acciones gubernamentales las cuales planteo de la siguiente manera:

- Cambiar el enfoque con el que se aborda el diagnóstico del fenómeno de la informalidad laboral y gestar unas metodologías estadísticas con caracterizaciones más subjetivas sobre las razones por la cuales un ciudadano se encuentra en actividades comerciales de manera informal.
- Darle un tratamiento transversal y sinérgico a la informalidad laboral, con el fin de que, al momento de construir un plan de desarrollo, las estrategias de reducción de la informalidad sean coherentes con las disposiciones en política monetaria, economías y social y no sea la informalidad un tema aislado y abstraído de su contexto.
- Generar un trabajo interinstitucional con mejores enfoques regionales y direccionamientos hacia metas nacionales concretas, es decir, las acciones gubernamentales deben ser armoniosas con las disposiciones y ventajas regionales.

- Convertir al Estado en el gran empleador, bajo la mirada de un Estado de bienestar, lo cual implica que la administración pública crezca no solo en nominalmente sino presencialmente en los territorios históricamente abandonados.

BIBLIOGRAFÍA

Arango, L., & Hamann, F. (Eds.). (2012). El Mercado de trabajo en Colombia: Hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República.

Chen, M. (2012). La economía informal: Definiciones, teorías y políticas. WIEGO.

Cigüeza, N. (2019). Estos son los efectos que tiene la informalidad en la economía local.

Contraloría General de la República. (2018) Plan nacional de desarrollo concepto de la Contraloría General de la República.

Diario La República. <https://www.larepublica.co/economia/estos-son-los-efectos-que-tiene-la-informalidad-en-la-economia-local-2829576>

Ley 1429, n.º 1429, Senado (2010).

DNP. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo «Prosperidad para Todos»*.

DNP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo «Todos por un nuevo país»*.

DNP. (2019a). *CONPES 3956 «Política de Formalización Laboral»*.

DNP. (2019b). *CONPES 3974 «Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 20 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el programa para fortalecer políticas de empleo»*.

DNP. (2021). ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?
<https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

Jiménez, W., & Ramírez, C. (2008). *Gobierno y Políticas Públicas*.

<http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Gobierno-y-Politica-Publica.pdf>

Juan Berrío-Calle & Bran-Piedrahita. (2019). Determinantes de la informalidad laboral en Colombia para el período 2008 – 2017. *Revista CEA*, 5(9), 33-51.

<https://doi.org/10.22430/24223182.1255>

Obando Montero, J. C., & Rojas Molina, L. (2006). *Observatorio regional del mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana: Un modelo de implementación: documento de trabajo*. AECI: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana.

OIT. (2018). *OIT: Cerca de 140 millones de trabajadores en la informalidad en América Latina y el Caribe*.

Portes, A., & Haller, W. (2004). *La economía informal*. CEPAL

Quejada, R., Yáñez, M., & Cano, K. (2014). DETERMINANTES DE LA INFORMALIDAD LABORAL: UN ANÁLISIS PARA COLOMBIA. *Investigación & Desarrollo*, 22(1), 126-145.

Secretaría Distrital de Planeación. (2021) <http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-y-fortalecimiento-local/planes-de-desarrollo-distrital>

Thoenig, J.-C. (1997). Política Pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, 6(1), 19-37.

Torres-Melo, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.

Tunal, G. (2005). El mercado de trabajo como unidad de análisis para las microempresas informales urbanas. *Revista de Ciencias Sociales*, II (108), 41-53.

UMPE. (2018)

https://www.upme.gov.co/CursoCajaHerramientas/guias/upme_municipal_2.4.pdf