



Organización
Internacional
del Trabajo

▶▶ e-formalización - estudio de caso país

▶ e-formalización: La experiencia colombiana

Mauricio Olivera



► e-formalización: La experiencia colombiana

Mauricio Olivera ¹

¹ El autor agradece a Juan Chacaltana, María Piedad Bayter, Laura Soto, Judith van Doorn, Elva López Mourelo, Mauricio Dierckxsens, Claire Hobden y Florence Bonnet por sus comentarios a versiones anteriores de esta nota. El autor agradece a Karen Emmons y Johannes Weiss, así como a Vanessa Irus por su apoyo editorial en las versiones del documento en inglés y español, respectivamente.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022
Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

e-formalización: La experiencia colombiana

Colombia: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2022. 28 pp.

ISBN: 9789220381243 (versión impresa)

ISBN: 9789220381250 (versión web pdf)

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

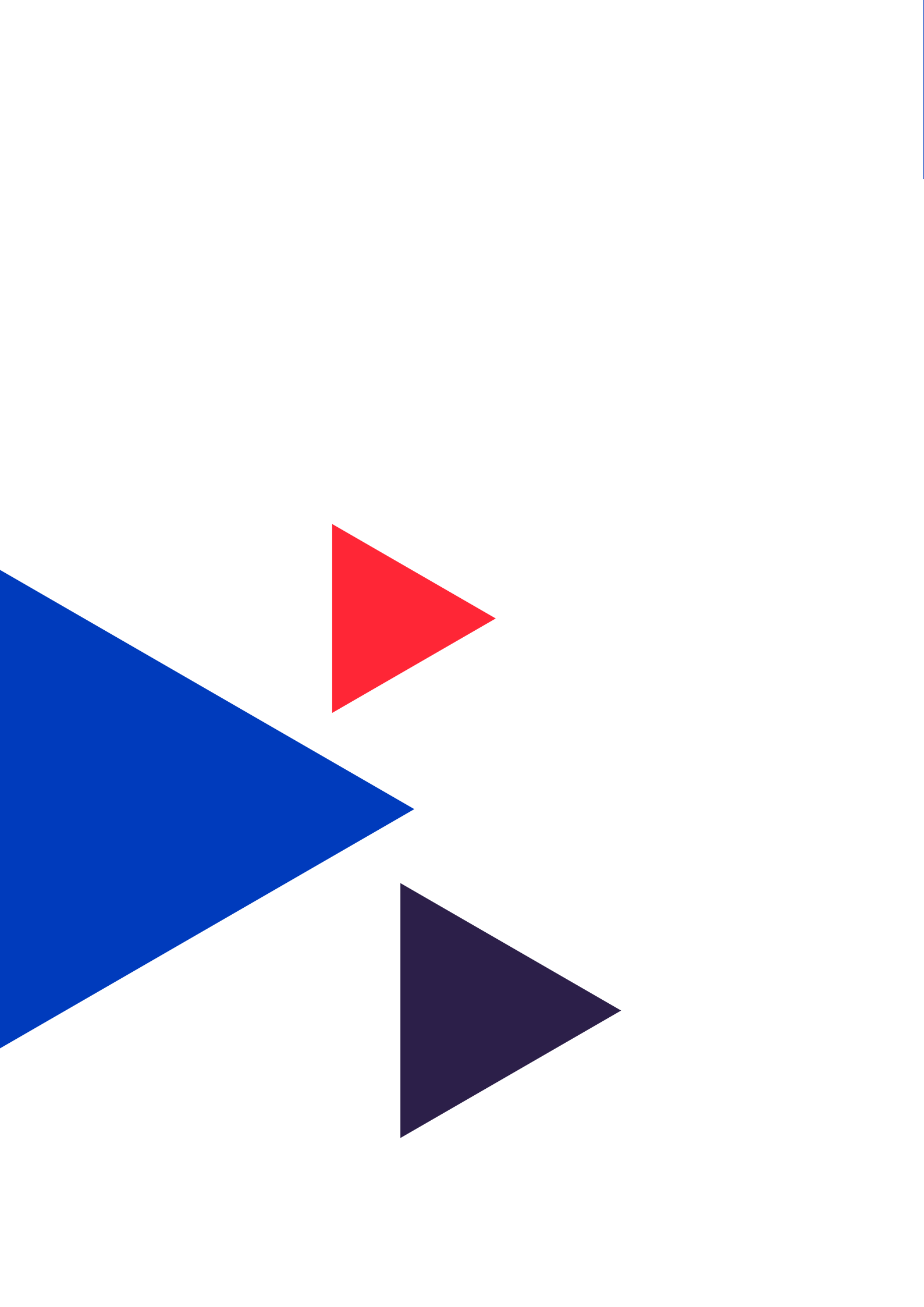
La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

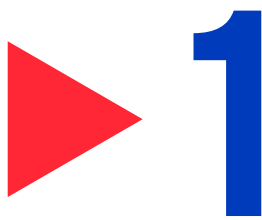
Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Índice

▶ 1. Antecedentes	7
▶ 2. Contexto político	10
La transformación digital	10
Cinco iniciativas de e-formalización	11
Planilla Integrada de Liquidación de Aportes o PILA	13
Sistema de Afiliación Transaccional o SAT	14
Factura electrónica	16
Régimen tributario simplificado e identificación del contribuyente	17
Ventanilla Única Empresarial o VUE	17
▶ 3. Evaluación general	19
▶ 4. Conclusiones y recomendaciones	21
▶ Bibliografía	23
▶ Anexos	24





Antecedentes

Esta nota describe en primer lugar la informalidad laboral en Colombia y la vincula con la informalidad empresarial. En segundo lugar examina las políticas que el Gobierno de Colombia ha establecido para integrarse a la tecnología digital y luego a la e-formalización y la manera en que la tecnología está mejorando su eficacia en la reducción de la informalidad.²

En Colombia, la informalidad es un problema estructural (véase la figura A1 del anexo, que refleja pequeñas variaciones en la última década). La informalidad de las empresas afecta al crecimiento de la productividad, las excluye de los mercados financieros y reduce la recaudación de impuestos y las contribuciones a la seguridad social. En el mercado laboral, la informalidad deja a una gran parte de los trabajadores fuera del alcance de las prestaciones de la seguridad social, haciéndolos más vulnerables. La informalidad laboral y empresarial están fuertemente correlacionadas. Los empleos son informales en las empresas informales. Estas no contribuyen a la seguridad social de sus empleados, lo que a su vez afecta su nivel de productividad.

Según datos del Departamento Nacional de Estadística (DANE) de Colombia, aproximadamente el 50% de los trabajadores no está contribuyendo ni al sistema de salud ni al sistema de pensiones. Si bien el porcentaje de trabajadores que no contribuye a un régimen de pensiones ha disminuido de un promedio de 70% entre 2007 y 2013 a un 63% en agosto de 2021, este sigue siendo una proporción considerable. Al no contribuir al sistema, los trabajadores informales corren el riesgo de caer en la pobreza, o de hacerse más pobres aun cuando lleguen a una edad avanzada.³

2 Según el documento originario de Chacaltana et al (2018), la formalidad electrónica se refiere a las políticas que los gobiernos están promoviendo mediante la implementación de nuevas tecnologías para simplificar y facilitar la transición de la economía informal a la formal.

3 Un trabajador puede estar afiliado al sistema de pensiones, aunque no esté contribuyendo. La informalidad en el sistema de pensiones es el porcentaje de trabajadores que no está contribuyendo. En el sistema de salud, un trabajador no contribuyente por definición no está afiliado al sistema contributivo porque está afiliado al sistema no contributivo. Es por eso que no estar afiliado y no contribuir son equivalentes cuando se mide la informalidad en el sistema de salud.

En el sistema de salud hay dos regímenes: un régimen contributivo y un régimen no contributivo. Cualquier trabajador que tenga un trabajo formal, tendrá la obligación de inscribirse en el régimen contributivo y de contribuir. Si el trabajador pierde su trabajo y queda desempleado o se vuelve informal, ya no estará inscrito en el régimen contributivo y dejará de contribuir. El trabajador queda inscrito automáticamente en el régimen no contributivo y recibe servicios de salud, pero no se ve obligado a contribuir. Al no contribuir, se encuentran en el sector informal.

Más del 95% de la población colombiana está inscrita en el sistema de salud debido al componente no contributivo. Pero sólo una de cada cuatro personas mayores calificadas recibe una pensión (25% de la población de edad avanzada).⁴ También existe un programa no contributivo, con una cobertura adicional del 25%. Esto deja sin ingresos a la mitad de la población de edad avanzada y, probablemente, a sus cónyuges, es decir, más vulnerables a la pobreza y a las crisis económicas.

En comparación con otros países latinoamericanos, la informalidad laboral en Colombia es similar al promedio regional. Con casi dos de cada tres trabajadores (62,1%) considerados informales, la prevalencia en Colombia es mayor que la que se encuentra en Chile, Costa Rica y Uruguay (figura A2 del anexo), pero menor que los países centroamericanos, Bolivia, Ecuador, Haití, Paraguay y Perú.

Existe una fuerte correlación entre la informalidad y el tamaño de las unidades económicas. Como se muestra en el cuadro A1 del anexo, la mayor proporción de trabajadores informales se encuentra en pequeñas unidades económicas (excepto en El Salvador, donde es inferior al 50%). Las variaciones entre los dos años reportados del 2000 al 2019 por país indican que la concentración de empleo informal en las pequeñas empresas ha aumentado (excepto en Chile, El Salvador y Paraguay). Colombia se encuentra en segundo lugar, con una concentración de trabajadores en el empleo informal en pequeñas unidades económicas (que aumentó de 73,5% en el año 2004 a 92,6% en el año 2018), después de Argentina (94,4%).

La figura A3 del anexo muestra la relación entre las pequeñas empresas y el mercado laboral en Colombia. Según datos del DANE correspondientes al año 2021, hay 20,6 millones de trabajadores, de los cuales 9,1 millones (44%) son trabajadores por cuenta propia. De ellos, 4,9 millones de trabajadores independientes poseen una pequeña unidad económica (el 54% de los trabajadores por cuenta propia). Además, hay 700,000 empleadores, de los cuales 500,000 pertenecen a una pequeña unidad económica (71%). En total hay 5,4 millones de pequeñas empresas en Colombia.

Según la Organización Internacional del Trabajo (2021a),⁵ la formalización empresarial es un proceso multidimensional. El Gobierno colombiano adoptó esta opinión al elaborar políticas de formalización, definiendo cuatro dimensiones con diferentes procedimientos: (i) inscripción (registro en una cámara de comercio y para la identificación tributaria); (ii) aporte (planeación urbana y procedimientos de seguridad social); (iii) producto (certificaciones de seguridad sanitaria); y (iv) impuesto (declaración y pago de impuestos).⁶

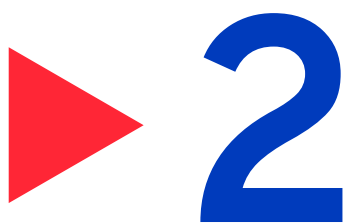
4 Una persona califica para recibir beneficios de pensión después de haber contribuido por 25 años, y a la edad de 62 años para los hombres y 57 para las mujeres.

5 Según la OIT (2021a), para medir la informalidad entre las unidades económicas, es necesario determinar (i) en qué medida las unidades económicas están registradas en los organismos pertinentes a nivel nacional y (ii) en qué medida cumplen con los reglamentos aplicables a ellas (en materia de negocios, impuestos, asuntos sociales y laborales). Una comparación de la regulación empresarial del Banco Mundial incluye la regulación para iniciar un negocio, gestionar permisos de construcción, obtener electricidad, registrar propiedades, obtener crédito, proteger a los inversionistas minoritarios, pagar impuestos, comerciar a través de las fronteras, hacer cumplir los contratos y resolver la insolvencia. Véase también OIT 2021b.

6 Véase Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019), que es un documento de políticas llamado documento Conpes, y este es la base de las políticas de formalización de empresas. CONPES es el acrónimo de Consejo Nacional de Política Económica y Social, en el que participan el Presidente y el Gabinete en la formulación y aplicación de las políticas públicas. El Departamento Nacional de Planeación es la secretaría técnica del Consejo y se encarga de la redacción de los documentos de política.

En el cuadro A2 del anexo se presentan informes sobre dos de estas cuatro dimensiones para las pequeñas empresas, con varios indicadores: (i) inscripción (registro y adquisición de un número de identificación tributaria al iniciar una empresa) y (ii) aporte, en particular la reglamentación laboral (relativa a las contribuciones a la seguridad social). Los datos confirman la gran prevalencia de la informalidad en las pequeñas empresas. La tasa de informalidad más baja está relacionada con la regulación tributaria: menos del 25% de todas las pequeñas empresas están registradas en el sistema tributario. Sólo el 5% de las pequeñas empresas contribuye al plan de seguro de sus trabajadores contra los riesgos laborales, y el 87,6% de ellas no contribuye a ninguno de los sistemas de salud y pensiones de sus trabajadores.

Estos indicadores de informalidad son significativos considerando que el 97% de los 7,1 millones de empresas tienen entre uno y tres trabajadores. Si bien los datos necesarios para medir la informalidad de todas las empresas son escasos, las estimaciones del año 2019 la sitúan en un 81% (Misión de empleo, 2021).



Contexto político

La transformación digital

Las políticas de e-formalización son parte de una política más amplia de gobierno electrónico y gobierno digital. En el año 2000, a través del Documento Conpes 3072, se delineó la Agenda de Conectividad⁷ para promover la amplia adopción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el sector público. A partir de esta iniciativa, la legislación evolucionó hacia la difusión del uso de la tecnología en el sector público para mejorar la prestación de servicios a todos los ciudadanos.

En la Tabla A3 del anexo se destacan los principales documentos Conpes, las leyes y los decretos para el período 2000-2010. Una de las leyes (1151/2007) es la base legal del Plan Nacional de Desarrollo que cada nueva administración debe presentar y discutir con el Congreso al inicio de su mandato. Cada Plan describe las políticas que deben ser cumplidas junto con el presupuesto público para financiarlas. A partir del año 2007, los Planes han promovido el uso de la TIC, lo cual refleja la importancia de esta política para el Gobierno.

Entre los años 2000 y 2010 se realizaron varios avances hacia la digitalización de los servicios y funciones gubernamentales. Primero vino la organización institucional para manejar la transformación. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones supervisa las estrategias y coordina la aplicación de las políticas, y todas las instituciones públicas deben seguir las directrices que este establece.⁸ En segundo lugar, la universalización del gobierno electrónico se convirtió en uno de los

7 Véase DNP 2000 (Documento Conpes 3072).

8 Véase Decreto 1151/2008.

principios de la política de gobierno digital.⁹ En tercer lugar, el Gobierno creó el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano para mejorar los servicios en línea.¹⁰ Todas las políticas de e-formalización que han sido creadas operan bajo este marco de gobierno electrónico.

En el año 2010, y avanzando al mismo ritmo que la revolución tecnológica global, la Agenda de Conectividad fue transformada en un programa de gobierno electrónico y clasificada como de importancia estratégica.¹¹ Esta nueva clasificación aceleró los avances del gobierno electrónico y, en general, el uso de la tecnología. El Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 (Ley 1450/2011) incluyó el gobierno electrónico como uno de los programas para mejorar la democracia a través de la buena gobernanza y, en particular, el uso de tecnología para ofrecer servicios ágiles y de buena calidad a la población. Como parte de esta ambiciosa iniciativa, creó un programa llamado Vive Digital para ampliar la cobertura de Internet a todas las regiones del país. Este programa continuó con el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a 2014–2018 (Ley 1753/2015).

El Plan Nacional de Desarrollo actual para los años 2018–2022, trasladó la trayectoria del gobierno electrónico al gobierno digital. Esta evolución se basa en el cambio de enfoque orientado a la eficiencia y a un gobierno más abierto, colaborativo e innovador que mejore la prestación de servicios (OCDE 2019). Este Plan de Desarrollo se diseñó a través de los diferentes acuerdos, y entre los 13 acuerdos transversales (conocidos como pactos por Colombia), se encuentra la transformación digital. Este pacto se basa en dos objetivos: uno que apunta al acceso universal a las TIC – a través de Vive Digital – y el otro a la transformación digital en la que la administración pública, el sector productivo y los territorios hagan uso inteligente de los datos y las tecnologías. Para el segundo objetivo, el Plan Nacional de Desarrollo incluye la meta de transformar digitalmente 34 procedimientos de alto impacto.

Como resultado de las anteriores políticas de gobierno electrónico y gobierno digital, Colombia ocupa ahora el tercer lugar en el índice de Gobierno Digital de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 2019¹², después de la República de Corea y el Reino Unido. Son los únicos países con una puntuación de índice superior a 0,7. En el informe de la OCDE (2019) sobre el índice se afirma que estos tres países, así como Canadá, Dinamarca y Japón, han construido bases y estrategias a largo plazo para su transformación digital.

Cinco iniciativas de e-formalización

El Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 incluye políticas de formalización, incluida la e-formalización de empresas en el segundo Pacto Nacional por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad. Uno de los objetivos de este pacto es reducir los trámites y reglamentos innecesarios y mejorar la calidad de los nuevos reglamentos para garantizar un entorno empresarial que favorezca el espíritu empresarial formal y el fortalecimiento de la libre competencia.

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo contiene un vínculo explícito entre el gobierno electrónico y la e-formalización, el uso de la tecnología con fines de formalización se remonta a la Agenda de Conectividad que se lanzó el año 2000. El pago electrónico a la seguridad social se creó en el 2004. La inscripción electrónica en el sistema de salud se creó en el año 2015, y luego se complementó con

9 Véase la Ley de TIC (Ley 1341/2009).

10 Decreto 2623/2009; véase DNP 2010: 4; gobierno electrónico se encuentra en www.gov.co.

11 Véase DNP 2010 (Documento Conpes 3650).

12 El índice se divide en seis dimensiones: i) digital por diseño (tercer lugar); ii) sector público basado en datos (quinto lugar); iii) gobierno como plataforma (quinto lugar); iv) abierto por defecto (decimoprimer lugar); v) impulsado por el usuario (segundo lugar); y vi) proactividad (primer lugar). Véase la OCDE 2020.

los regímenes de pensiones y otros programas de seguridad social. Es así que la e-formalización se ha vinculado implícitamente al gobierno electrónico con el mismo objetivo: mejorar la prestación de servicios gubernamentales.

Se han implementado de manera independiente, pero en paralelo otras formas de e-formalización relacionadas con el sistema tributario. Se han digitalizado varios procedimientos tributarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y en el año 2019 se reguló la interoperabilidad para facilitar el registro, la actualización y la cancelación del número de identificación tributaria (Registro Único Tributario-RUT).¹³

Para la e-formalización de empresas se creó la Ventanilla Única Empresarial o VUE en el año 2018. Esta plataforma forma parte de una política de formalización de empresas más amplia iniciada con el Documento Conpes 3956 del año 2019 para promover niveles más altos de formalidad empresarial. La política define la formalización como un proceso multidimensional y gradual que abarca las dimensiones de inscripción, tributación, aportes y producción. Para abordar este fenómeno de forma exhaustiva, se adoptó una política interinstitucional en torno a tres objetivos estratégicos: (i) la reducción de la carga reglamentaria sobre las empresas formales; (ii) el apoyo a las empresas para promover su desarrollo y formalización; y (iii) el fortalecimiento de las actividades de inspección, vigilancia y control.¹⁴

Hasta la fecha, se han desarrollado cinco herramientas para gestionar las ambiciones de e-formalización (figura A4). Dos de ellas se refieren a la informalidad laboral y, en particular, a las contribuciones a la seguridad social. Las otras tres se refieren a la formalización de las empresas, una de las cuales es para el proceso multidimensional de formalización y las otras dos se aplican al sistema tributario: el recibo electrónico y el Régimen Simple de Tributación.

Estas herramientas han venido avanzando en paralelo, pero a diferentes velocidades. La primera herramienta de e-formalización laboral, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, o PILA, se inició en el año 2004 y ahora está en pleno funcionamiento. El Sistema de Afiliación Transaccional, o SAT, se introdujo en el año 2015, y si bien la inscripción electrónica al sistema de salud está en funcionamiento, la inscripción al sistema de pensiones no estará plenamente operativa hasta bien entrado este año. Las herramientas de e-formalización de empresas son más recientes. La VUE, el Régimen Simple de Tributación y el recibo electrónico se desarrollaron independientemente. Algunas dimensiones de la VUE, como el número de identificación tributaria o RUT, fueron desarrolladas primero por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y luego incorporadas a la VUE.

Estas herramientas electrónicas tienen por objeto integrar los procedimientos de formalización laboral y empresarial (DNP 2019 y 2010). Las situaciones de los trabajadores y las empresas son dinámicas y pueden cambiar las condiciones de formalización a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en las relaciones laborales, un trabajador puede caer en algún momento en el desempleo y, en este contexto, cambiar del sistema de salud contributivo – formal – al sistema de salud no contributivo. En tal caso, se trata de una transición del empleo formal al desempleo o, posiblemente, al empleo informal. Asimismo, una empresa puede contratar a un trabajador que se encontraba trabajando informalmente. En ese sentido, las herramientas electrónicas de formalización deben incluir plataformas de transacción para registrar estos cambios.¹⁵

A continuación, se detalla el diseño y el objetivo de cada una de las cinco herramientas electrónicas que transforman los servicios gubernamentales en Colombia.

13 Decreto 2106/2019, con el objetivo de reducir los trámites.

14 Véase DNP 2019.

15 Las plataformas de transacción facilitan las transacciones entre diferentes actores.

Planilla Integrada de Liquidación de Aportes o PILA

La PILA es una hoja de cálculo integrada (en un sistema electrónico) para calcular la liquidación y el pago de las contribuciones a la seguridad social.¹⁶ Gestiona los pagos del sistema de salud, los regímenes de pensiones, el seguro de riesgos laborales y las contribuciones parafiscales de nómina (pagos al Servicio Nacional de Aprendizaje,¹⁷ al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹⁸ y a una Caja de Compensación Familiar¹⁹) tanto para empresas como para trabajadores independientes.

Antes de la creación de la PILA, cada pago se hacía de forma independiente y manual en los bancos, dependiendo de los prestadores de salud y los fondos de pensiones en los que estaba inscrito un trabajador. Estos procedimientos generaban costos de tiempo e ineficiencia. Además, no era posible realizar un seguimiento de la inscripción de cada trabajador en la seguridad social. Como cada contribución era independiente, cualquier trabajador podía eludir un pago. Por ejemplo, un trabajador podría hacer la contribución al sistema de salud porque podría requerir este servicio de inmediato mas no pagar al sistema de pensiones, que no paga beneficios hasta años más tarde. Ahora, la PILA integra el cálculo y el pago de todas las contribuciones a la seguridad social, y el pago electrónico ahorra tiempo y ayuda a detectar el incumplimiento.

El Ministerio de Salud y Protección Social coordina y regula la plataforma PILA mediante decretos y resoluciones, aunque está dirigida por varias empresas del sector privado que se llaman operadores PILA. Se basa en dos mecanismos complementarios: una hoja de cálculo integrada y una hoja de cálculo asistida para la cual las empresas pueden obtener asistencia personal a través de una llamada telefónica o un chat. La PILA es una plataforma transaccional porque registra todas las transiciones laborales de cada empleador.

Si una empresa está registrada en la PILA, se podrá detectar y sancionar cualquier incumplimiento.²⁰ Esto era más difícil antes de la PILA debido a la ausencia de registros electrónicos. Hoy en día, las principales causas de sanciones que se pueden detectar en la PILA son: (i) incumplimiento u omisión de pagos; (ii) inexactitud en el valor declarado y pagado; y (iii) la falta de notificación de información o su presentación pasada la fecha límite (Ley 1819/2016). Los datos generados a través de la PILA siguen siendo anónimos.

La PILA también se utiliza como complemento de otras políticas para promover la formalización laboral y empresarial. Por ejemplo, para poder recibir los impuestos e incentivos adicionales para la formalización laboral presentados en la Ley 1429/2010 llamada Ley de Formalización, o en un programa lanzado recientemente por el Ministerio de Trabajo para generar nuevo empleo formal, las empresas y sus trabajadores deben estar registrados en la PILA.

Según datos de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (2021), 11,9 millones de trabajadores (o el 57%) habían contribuido al sistema de seguridad social para junio de 2021. De ellos, el 82,4% eran empleados y el 17,6% eran trabajadores independientes. El carácter transaccional de la PILA ha ayudado a identificar una gran rotación entre la formalidad y la informalidad: Por ejemplo, 1,5 millones de trabajadores ingresaron o salieron del mercado laboral en junio de 2021. Esta cifra corresponde al 12% del número total de trabajadores que aportaban. También es importante medir la rotación laboral entre meses. El número de trabajadores que aportaron entre febrero y junio de 2021 varió en un 3%, es decir, 340.000 trabajadores.

16 Decreto 3667/2004.

17 El Servicio Nacional de Aprendizaje es la institución pública encargada de la educación técnica y tecnológica.

18 El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es la institución pública encargada de la prevención y protección de la primera infancia, la niñez y la adolescencia.

19 Las Cajas de Compensación Familiar son organizaciones privadas sin fines de lucro que reciben fondos parafiscales para pagar subsidios familiares y otros programas para trabajadores.

20 Decreto 1465/2005.

Sistema de Afiliación Transaccional o SAT

El Sistema de Afiliación Transaccional fue creado en el año 2015²¹ como una plataforma electrónica que incluye todos los procedimientos para inscribirse en el sistema de salud y registrar cualquier cambio en la afiliación. Su alcance se amplió en el año 2018²² de manera que incluya el seguro de riesgos laborales y en el año 2019 para que incluya los regímenes de pensiones y las Cajas de Compensación Familiar.²³

El portal web Mi Seguridad Social (www.miseguridadsocial.gov.co) ofrece servicios a ciudadanos, empleadores y prestadores de la cobertura de atención médica y seguro de riesgos laborales. Las personas pueden inscribirse en el sistema de salud, cambiar a otra entidad de promoción de la salud, cambiar entre los componentes de salud contributivos y no contributivos según su situación laboral, incluir o excluir a los beneficiarios (cónyuge e hijos) y hacer consultas sobre la inscripción en cualquiera de los sistemas (salud, pensión o riesgos laborales).

Los empleadores pueden registrarse, seleccionar al prestador del seguro de riesgos laborales e informar sobre nuevas relaciones laborales. Las entidades de promoción de la salud, las instituciones prestadoras de servicios de salud y los administradores de seguros de riesgos laborales pueden, entre otras cosas, reportar las fechas de hospitalización de sus beneficiarios. Y la Superintendencia Nacional de Salud puede registrar una entidad de promoción de la salud que esté involucrada en cualquier tipo de investigación.

El componente de inscripción opera tanto para el sistema de salud como para el seguro de riesgos laborales. El proceso de inscripción en el sistema de pensiones y las Cajas de Compensación Familiar tiene como objetivo estar operando en el primer trimestre de 2022.

Otra cuestión importante de esta herramienta de e-formalización es la coordinación. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo administran la herramienta en colaboración. El Ministerio de Salud y Protección Social está a la cabeza y a cargo de la inscripción en el sistema de salud y en el seguro de riesgos laborales, mientras que el Ministerio de Trabajo se encarga de incluir el sistema de pensiones y las Cajas de Compensación Familiar.

Según la página web Mi Seguridad Social, al 26 de noviembre de 2021, 4,8 millones de ciudadanos se habían inscrito en la PILA.

21 Decreto 2353/2015.

22 Decreto 2058/2018.

23 Decreto 1818/2019.

Una iniciativa privada para la e-formalización de los trabajadores domésticos

Para resolver la complejidad, el exceso de tiempo y el costo de la inscripción en el sistema de seguridad social se han puesto en marcha iniciativas privadas, independientes de las políticas gubernamentales. Estas iniciativas han reemplazado los trámites de la formalización laboral, incluida la inscripción de los trabajadores en los sistemas de salud y pensiones, el seguro de riesgos laborales y las Cajas de Compensación Familiar. Symplifica, es una empresa privada creada para facilitar estos procesos específicamente para los trabajadores domésticos contratados por los hogares. Es sólo una prestadora de servicios y no se incluye la intermediación laboral.

Según el Departamento Nacional de Estadística de Colombia, en el año 2020 antes de la pandemia de COVID-19, había más de 2 millones de trabajadores domésticos, de los cuales el 78% eran mujeres. Para contratar a un trabajador doméstico un hogar debe ofrecer una opción de varios fondos de pensiones, cobertura de atención médica y seguro de riesgos laborales y hacer los trámites para cada una de estas compañías, entre otras cosas (como redactar y firmar un contrato laboral formal). *

Para reducir la complejidad de inscribir a los trabajadores domésticos en el sistema de seguridad social, Symplifica ofrece hacerlos trámites de inscripción para cada hogar que contrata a un trabajador doméstico, entre otras obligaciones (pago mensual de salario y contribuciones de seguridad social, liquidación de contrato) por una tarifa pagada por el empleador del hogar. Todos los servicios están en línea. Hasta este momento ha concluido 14.000 contratos formales, la mayoría en Bogotá, y está buscando expandirse a las principales ciudades del país.

El éxito de este enfoque se basa en cuatro dinámicas: En primer lugar, este tipo de servicio implica un cambio cultural porque los trabajadores domésticos han trabajado generalmente de manera informal. En segundo lugar, el empleador de un trabajador doméstico no es una empresa, es un hogar posiblemente no familiarizado con la complejidad de la inscripción en el sistema de seguridad social. En tercer lugar, la empresa adoptó un enfoque de género para cubrir a las mujeres que, de lo contrario, no estarían cubiertas por el sistema de seguridad social debido a la complejidad de la inscripción y del pago de las contribuciones. En cuarto lugar, si la inscripción tomara menos tiempo, este tipo de iniciativa podría ser menos necesaria. No obstante, muchos hogares pueden preferir utilizar este tipo de servicios, a pesar de la tarifa de usuario.

* El trabajador puede elegir una de las 12 entidades de promoción de la salud y uno de los cinco fondos de pensión; el empleador debe elegir uno de los nueve administradores de riesgos laborales y, en algunas ciudades, una de las dos Cajas de Compensación Familiar. Las entidades de promoción de la salud más importantes del sistema de salud contributivo son Aliansalud, Comfenalco Valle, Compensar, EPS Sura, Famisanar, Nueva EPS, Salud Total, SOS, EPS Sanitas, Medimas, Suramericana. Los fondos de pensiones son Colpensiones, Porvenir, Protección, Colfondos y Skandia. Los administradores de seguros de riesgos laborales son Bolívar, Aurora, Suramericana, Equidad Vida, Mafpre, Positiva, Colpatria, Alfa y Colmena. También hay por lo menos una Caja de Compensación Familiar en cada uno de los 32 departamentos colombianos, y por lo menos dos en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Factura electrónica

El espectro de las políticas de e-formalización incluye mejorar la detección y sanción de la informalidad y reducir el riesgo de incumplimiento de las políticas formales, como los pagos de impuestos.²⁴ La iniciativa de factura electrónica se encuentra operando plenamente desde el año 2021.

La factura electrónica ha sido jurídicamente viable desde el año 1995.²⁵ En el año 2005,²⁶ una ley, nueva en ese entonces, permitía que todos los recibos pudieran ser emitidos electrónicamente; para el año 2007, los reglamentos y procedimientos de la factura electrónica se definieron como política de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante un decreto, aunque no era obligatorio.²⁷ Como resultado, la cobertura fue baja: en el año 2012, sólo 758 empresas emitieron facturas electrónicas.²⁸

En el documento CONPE S3786 de 2013 se citaba la evasión del impuesto sobre el valor agregado (IVA), con una prevalencia del 25%. Es así que la política apuntó a exigir facturas electrónicas universales para fortalecer las capacidades de la administración tributaria y de aduanas, en particular el control y la gestión de la evasión tributaria, la elusión tributaria y el contrabando de artículos impositivos. También tenía por objeto reducir y optimizar el tiempo y los costos asociados a las obligaciones de facturación, incluidas las de las pequeñas y medianas empresas, los exportadores y los importadores.

La aplicación de la política de factura electrónica comenzó en el año 2013, pero tomó nueve años implementar la tecnología y lograr que un número importante de empresas emitiera facturas electrónicas. Siguiendo las mejores prácticas de otros países latinoamericanos, como Chile y México, el Gobierno colombiano decidió hacer obligatoria la factura electrónica a partir de enero de 2019 para todas las empresas.²⁹ La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales estableció un calendario de ejecución por actividad económica (para dos grupos primarios, actividades económicas principales y secundarias y 22 subgrupos).³⁰ La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se encargó de institucionalizar el proceso: (i) la plataforma tecnológica para la factura electrónica, y (ii) la estrategia para el uso universal.

Según los datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 621.688 empresas (47%) emitían facturas electrónicas a junio de 2021, cifra superior al doble del objetivo inicial de 300.000 empresas (todas las pequeñas y medianas empresas y las grandes empresas debían estar emitiendo facturas electrónicas para el 2021). La pandemia COVID-19 aceleró la implementación de la factura electrónica. Debido a su adopción relativamente reciente, es demasiado pronto para medir el impacto en la recaudación de impuestos. Sin embargo, las evaluaciones de otros países indican que la factura electrónica aumenta la recaudación del IVA. En Ecuador, por ejemplo, la recaudación del IVA en 2015 y 2016 fue entre un 18 y un 24% mayor entre las empresas que emitieron facturas electrónicas que entre las que no lo hicieron. En México, el aumento arrojó 2,2% en 2011, 3,2% en 2012 y luego 7,1% en 2013.

Una encuesta de satisfacción realizada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales reveló que las empresas que emitieron facturas electrónicas estaban ciertamente satisfechas con la política. Si bien se trata de una política obligatoria, más de la mitad de las empresas encuestadas mencionaron

24 Véase Collin 2021.

25 Ley 223/1995.

26 Ley 962/2005.

27 Decreto 1929/2007.

28 Véase DNP 2013.

29 Ley 1819, diciembre de 2016.

30 Resolución 000020 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, marzo 26/2019. Cada grupo y subgrupo se define utilizando la clasificación de la CIIU.

efectos positivos en la productividad (reducción de tiempo y costos, en los costos de transacción y en los procesos contables) y en los beneficios medioambientales (no hay necesidad de imprimir facturas en papel). Es interesante señalar que, aunque la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ofrece gratuitamente el software para emitir facturas electrónicas, sólo el 20% de las pequeñas y medianas empresas lo han probado, en comparación con el 25% de las grandes empresas.

Régimen tributario simplificado e identificación del contribuyente

El régimen tributario simplificado, o SIMPLE, y la emisión de un número de registro de contribuyente o RUT (por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) constituyen una combinación de una política de formalización y una política de e-formalización.

En el año 2018,³¹ se creó un impuesto unificado bajo el Régimen SIMPLE. Este es un régimen facultativo aplicable a las personas y empresas que cumplen con los requisitos establecidos por la ley. La iniciativa sustituyó al impuesto único lanzado en el año 2016,³² que no tuvo los resultados esperados en términos de cobertura debido en parte a la ausencia de una estrategia de comunicaciones. SIMPLE unifica el pago de impuestos sobre la renta, el consumo y la industria y el comercio a través de una declaración anual. Cualquier sociedad unipersonal o empresa con ingresos inferiores a 100,000 unidades de valor tributario (UVT, que en 2021 fue de 36,000 pesos, o US\$9) puede inscribirse en este régimen tributario. Deben pagar conjuntamente las contribuciones a la seguridad social y parafiscal, que no están incluidas en el SIMPLE. El régimen tributario implica diferentes tasas impositivas dependiendo del sector (minimarkets, peluquerías, comercios minoristas, servicios técnicos y mecánicos, alimentos y bebidas, etc.) y de los rangos de ingresos.³³

La inscripción al SIMPLE se realiza en línea. La obtención del número de identificación tributaria también se puede hacer en línea. Ambos procesos de formalidad electrónica se diseñaron de forma independiente y luego fueron conectados. De acuerdo con los requisitos de la e-formalización, cualquier empresa integrada al SIMPLE debe emitir facturas electrónicas.

En resumen, SIMPLE es un nuevo régimen tributario que simplifica los procedimientos tributarios para la pequeña empresa y utiliza plataformas en línea. En los últimos tres años, 36,339 empresas se han inscrito en el SIMPLE; de las empresas inscritas, la mitad son unipersonales (propiedad de una persona) y la otra mitad son propiedad de más de una persona. Casi la mitad de las empresas (44%) se inscribió en 2020, mientras que el 31% se había inscrito en junio de 2021. Además, 17,000 de esas empresas (48%) se inscribieron por primera vez en el sistema tributario.

Ventanilla Única Empresarial o VUE

La VUE se creó como una plataforma en línea que agrupa varios procedimientos para promover la formalización de las empresas con el fin de abordar la multidimensionalidad de la informalidad de estas. La VUE se ha diseñado para abordar cuatro dimensiones de la informalidad empresarial: (i) inscripción (registro en una cámara de comercio); (ii) aporte (planeación urbana e inscripción y pagos a la seguridad social); (iii) producto (tales como certificados de seguridad sanitaria); y (iv) impuesto (tales como declaración y pago de impuestos).

31 Ley 1943/2018, modificada por la Ley 2010/2019.

32 Ley 1819/2016. Difiere de SIMPLE en que incluye, por ejemplo, la contribución a la seguridad social y al régimen de pensiones de Beneficios Económicos Periódicos.

33 Los rangos son: (i) menos de 6,000 UVT; (ii) más de 6,000 UVT pero menos de 15,000 UVT; (iii) más de 15,000 UVT pero menos de 30,000 UVT; (iv) más de 30,000 pero menos de 100,000 UVT; y (v) más de 100,000 UVT.

Dado su carácter multidimensional, la organización institucional para el funcionamiento de la VUE requiere la coordinación entre varias entidades públicas y privadas, a nivel nacional y territorial. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones proporciona las directrices tecnológicas relacionadas con la macroestrategia del gobierno digital, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se encarga de coordinar la VUE. Pero la operación es gestionada por el sector privado a través de cámaras de comercio y la Asociación de Cámaras de Comercio (Confecámaras). Participan varias instituciones adicionales: en cuanto a la formalidad de los aportes, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo se encargan de la inscripción y el pago de las contribuciones a la seguridad social. A efectos de la formalidad tributaria, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es responsable de emitir el número de identificación tributaria. Además, la plataforma VUE acepta el pago³⁴ del impuesto departamental. En cuanto a la formalidad del producto, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos³⁵ presta servicios relacionados con el cumplimiento de las normas de seguridad sanitaria. Y a nivel territorial, las oficinas de los alcaldes determinan si una empresa está ubicada en la planeación urbana correcta. La Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación desempeñan un papel activo en el desarrollo de la iniciativa (desde 2019).

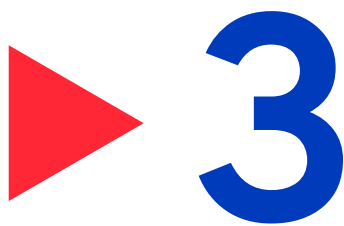
El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación se creó para coordinar y orientar las políticas públicas de este tema. Como parte de este sistema, el Comité Técnico de Formalización de la Empresa supervisa el proceso y, en particular, la evolución de la VUE. El mandato del Comité consiste en supervisar y formular recomendaciones para el diseño, la implementación y la evaluación de programas, estrategias y acciones públicas que promuevan la formalización de los negocios mediante la articulación y coordinación de las entidades nacionales y la labor conjunta del sector privado. El Departamento Nacional de Planeación participa en el Comité como secretaría técnica. Otras instituciones que participan son el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Trabajo; el Ministerio de Salud y Protección Social; la Presidencia; y entidades del sector privado, como la Asociación Nacional de Empresas, el Consejo de Competitividad Privada y la Asociación de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Desde que la VUE comenzó a operar en el año 2018, se han establecido 105,000 empresas (a agosto de 2021) utilizando el servicio virtual. El uso de la VUE para registrar una empresa aumentó de 15,6% en 2018–2020 a 23% en el 2021, a pesar de que el establecimiento de nuevas empresas estaba en declive debido al impacto de la pandemia de COVID-19. La VUE opera en 26 de las 57 cámaras de comercio en todo el país y se espera que opere en todas las cámaras en el año 2022.³⁶ Entre las cuatro dimensiones de la formalización de empresas, la inscripción y el impuesto están en pleno funcionamiento y la implementación de las dimensiones de aportes y productos está en curso y estarán en funcionamiento en el 2022.

34 Colombia está dividida en 32 Departamentos Administrativos y las ciudades se encuentran dentro de esos departamentos.

35 El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos se encarga de aprobar los certificados de seguridad sanitaria.

36 La VUE opera en la cámara de comercio de las siguientes ciudades: Bogotá, donde se inició en el año 2018; en Armenia, Manizales, Pereira y Valledupar desde el año 2019; y Santa Marta, Ibagué, Puerto Asís, Honda, Barranquilla y Medellín desde el año 2020.



Evaluación general

Un análisis de la e-formalización debe tener en cuenta tres dimensiones: (i) la economía digital, (ii) las estrategias de gobierno electrónico y (iii) los enfoques de políticas integrales para la formalización (Kring y Leung, 2021). El grupo de políticas de e-formalización en Colombia cumple con estas tres dimensiones. En primer lugar, las políticas de e-formalización han ido ganando impulso gradualmente desde el año 2000, cuando el gobierno digital comenzó con la Agenda de Conectividad, seguida de las políticas de e-formalización para el mercado laboral con la PILA en el año 2004. La evolución de este grupo de políticas incluye estrategias de gobierno electrónico enfocadas en la prestación pública de servicios. Transcurridas dos décadas, la herramienta de e-formalización más reciente es la VUE, una plataforma para la e-formalización de empresas que combina procedimientos de formalización de empresas y de trabajo. La VUE se puede clasificar como una herramienta de e-formalización con enfoque integral.

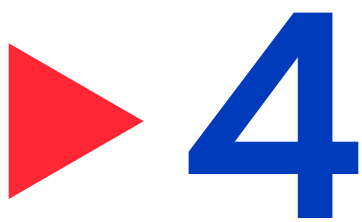
En segundo lugar, SIMPLE es un ejemplo de un enfoque integral de la formalización. Combina incentivos de formalización basados en un régimen tributario simplificado para las pequeñas y medianas empresas y el uso de herramientas de e-formalización. Otro ejemplo del uso de la tecnología con un enfoque más integral para mejorar el desempeño del mercado laboral y generar empleos formales es la política reciente diseñada para incentivar el empleo juvenil (y abordar el problema del desempleo juvenil generado por la crisis pandémica). Este programa, puesto en marcha en el 2021³⁷, ofrece una subvención monetaria a la nómina de sueldos (equivalente al 25% del salario mínimo) a los empleadores que contratan trabajadores de 18 a 28 años de edad. La información que recoge la PILA se utiliza para verificar que se trate efectivamente de un nuevo empleo, y el proceso de solicitud para obtener el incentivo y las transacciones monetarias se implementa a través de la tecnología del sector financiero.

37 Decreto 688/2021.

A través de este programa, más de 77,000 jóvenes fueron contratados por más de 6,400 empresas entre septiembre y diciembre de 2021. Si bien no se trata específicamente de una política de e-formalización, incluye elementos de e-formalización porque cada empresa debe pagar la contribución a la seguridad social de los empleados recién contratados a través de la PILA.

La coordinación entre las políticas de e-formalización y el gobierno digital ha evolucionado positivamente. Si bien esta coordinación no estaba funcionando inicialmente, las herramientas de e-formalización han estado convergiendo hacia una coordinación unificada con los cambios en la tecnología y los avances en las políticas de gobierno electrónico y gobierno digital. Un ejemplo reciente es el Comité Técnico para la Formalización de Empresas que monitorea la VUE, con la participación de varios actores de los sectores público y privado. Entre ellas, es importante destacar la participación de la Asociación de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas como representante de los beneficiarios de las políticas, porque tiene dos funciones: reunir experiencias y necesidades de las empresas para mejorar la política y difundir información sobre los servicios virtuales a los beneficiarios.

Otra característica importante de la evolución de las políticas de e-formalización es que, en varios casos, se han desarrollado por separado –políticas tributarias digitales, como el registro de empresas en línea– y luego se han agrupado en plataformas en línea, como la VUE. Todo el proceso ha tardado dos décadas con costos fiscales poco significativos, a manera de un proceso de aprendizaje en la práctica en el que las lecciones de coordinación entre varios actores han sido importantes.



Conclusiones y recomendaciones

Las políticas de e-formalización se han implementado en Colombia como parte de una estrategia más amplia de gobierno digital que busca simplificar los procedimientos para mejorar los servicios públicos y reducir los costos de transacción. La implementación de estas políticas ha llevado tiempo, pero han logrado los resultados esperados en términos de cobertura.

Todas las políticas tienen una base legal a través de leyes o decretos y se han implementado como plataformas transaccionales. En lo que respecta las políticas de e-formalización del trabajo, las contribuciones al sistema de seguridad social pueden hacerse en línea. La inscripción en línea está evolucionando y estará disponible para todo el sistema de seguridad social en el año 2022. Para la formalización de empresas, dada su naturaleza multidimensional, un grupo de instituciones públicas y privadas (nacionales y locales) se han puesto en coordinación y un comité está supervisando el desarrollo de la formalización de empresas (a través de la plataforma de e-formalización VUE). Otras políticas de e-formalización incluyen el uso de tecnología por parte de la administración tributaria.

De la experiencia de Colombia con la e-formalización han surgido tres lecciones útiles relacionadas con la importancia de: i) las comunicaciones; ii) la simplicidad de la información; y iii) la escala. Si bien las encuestas de percepción muestran que los beneficiarios han recibido información sobre los servicios de e-formalización, no siempre ha sido simple o clara. Además, aunque se han alcanzado los objetivos de cobertura, la inscripción sigue siendo baja teniendo en cuenta el número total de empresas y trabajadores. Para la formalización de empresas, un paso importante es la comunicación

de la disponibilidad de la plataforma VUE para un uso generalizado. Igualmente, la comunicación debe complementarse con la capacitación y con un cambio cultural en las entidades públicas para ofrecer un servicio público más eficaz.

Sobre la base de las entrevistas con los beneficiarios, deben destacarse tres ideas adicionales: (i) Las políticas de e-formalización son bien recibidas, pero la informalidad tiene barreras adicionales que deben ser abordadas. (ii) Es importante promover mejor estas políticas porque los servicios no son bien conocidos. (iii) Y la participación de los beneficiarios en los comités de seguimiento de las políticas es importante para validar y ajustar las iniciativas.

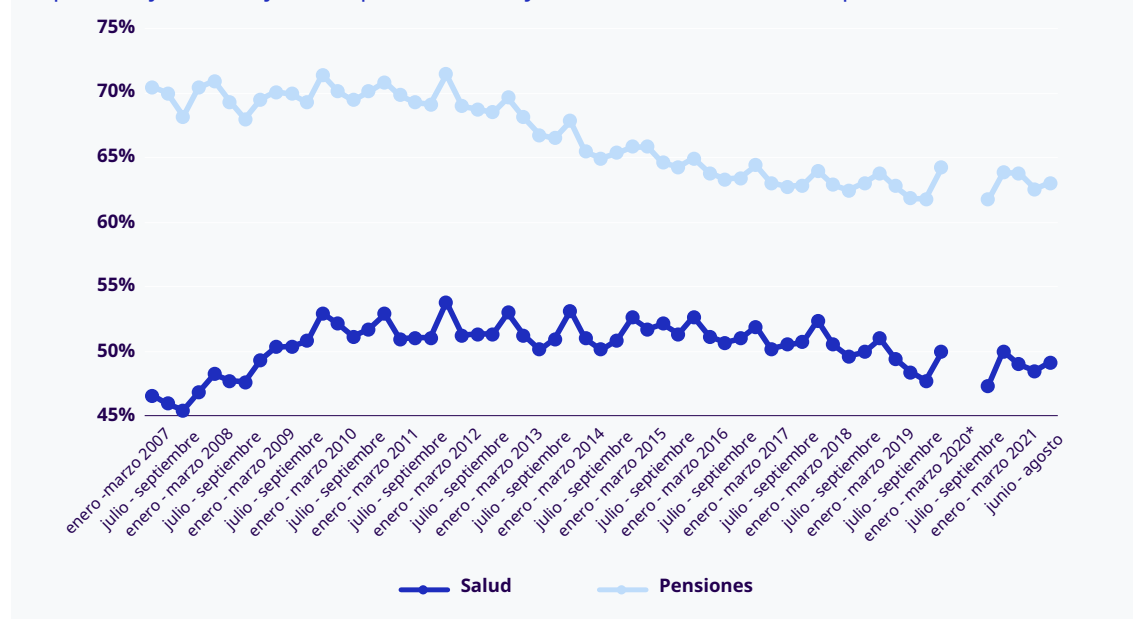
La regulación y el costo de la formalidad son barreras adicionales que pueden obstaculizar la formalización incluso si las herramientas de e-formalización reducen costos y tiempos. La formalización debe entenderse con un punto de vista más amplio, incluidos los elementos adicionales del trabajo decente, como la oferta de un contrato laboral, entre otros. En este sentido, el diálogo social es crucial. Los beneficiarios, las asociaciones y los sindicatos no tienen un conocimiento completo de las herramientas de e-formalización en términos de cómo utilizarlas, su importancia y sus resultados. Llevar a cabo fuertes campañas de comunicación y capacitación puede ayudar a ampliar el uso de las herramientas de e-formalización. El Comité que supervisa la VUE, en el que participan asociaciones de beneficiarios, se considera un buen ejemplo de inclusión. Por último, las herramientas y políticas de formalización y e-formalización deben entenderse no sólo como soluciones a problemas sociales, sino como mecanismos esenciales para mejorar la competitividad y la productividad.

Bibliografía

- Chacaltana, Juan, Vicky Leung, y Miso Lee.** 2018. "Nuevas tecnologías y la transición a la formalidad: La tendencia hacia la formalidad electrónica". Documento de trabajo N° 247 del Departamento de Política de Empleo. Ginebra: OIT.
- DNP** (Departamento Nacional de Planeación). 2000. *"Agenda de Conectividad"*. Documento Conpes 3072. Bogotá.
- . 2010. *"Importancia Estratégica de la Estrategia de Gobierno en Línea"*. Documento Conpes 3650. Bogotá.
- . 2013. *"Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 12.000.000 de dólares o su equivalente en otras monedas destinado a financiar parcialmente el proyecto 'Impulso y masificación de la factura electrónica' en Colombia"*. Documento Conpes 3786. Bogotá.
- . 2019. *"Política de Formalización Empresarial"*. Documento Conpes 3956. Bogotá.
- Kring, Sriani y Vicky Leung.** 2021. *Renovación del Contrato Social Mediante la Formalización Electrónica en el Mundo del Trabajo*. Ginebra: OIT.
- OIT.** 2021a. *Teoría del Cambio: Formalización de las empresas para el trabajo decente (traducción al español en 2022)*.
- . 2021b. *Transición de la economía informal a la formal – Teoría del Cambio*.
- Misión de Empleo.** 2021. *Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia*.
- OCDE** (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2020. "Índice gubernamental digital: 2019 resultados". Documentos de política de gobernanza pública N° 3 de la OCDE.
- Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales.** 2021. *Boletín Mensual: Evolución de las cotizaciones al Sistema de Protección Social*. Junio.

Anexos

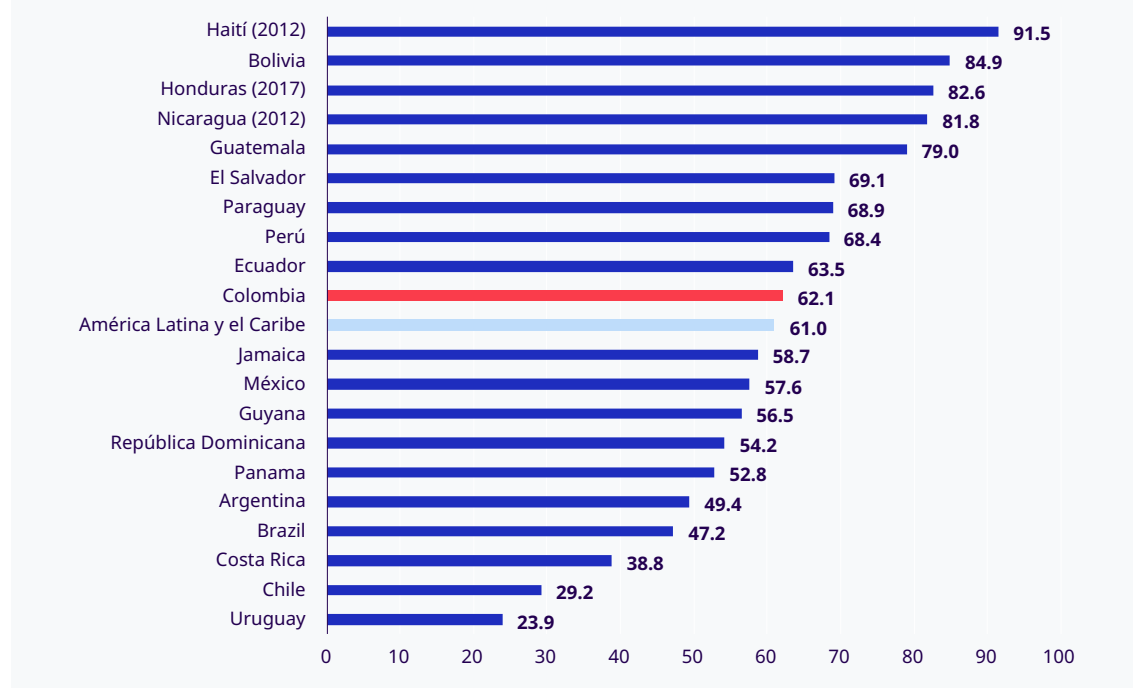
► **Figura A1. Indicadores relacionados con la informalidad, por trimestre, 2007-2021***
(porcentaje de trabajadores que no contribuyen a los sistemas de salud o pensiones)



Nota: *No se dispone de datos para el segundo y tercer trimestre de 2020 debido al cambio en la operación de la recolección de la Encuesta de Hogares causado por la pandemia de COVID-19. Incluye a empleados y a trabajadores independientes.

Fuente: Departamento Nacional de Estadística.

► **Figura A2. Informalidad laboral, 2019 o anterior**
(porcentaje de trabajadores)



Fuente: ILOSTAT.

► **Tabla A1. Informalidad laboral, por tamaño de la empresa***

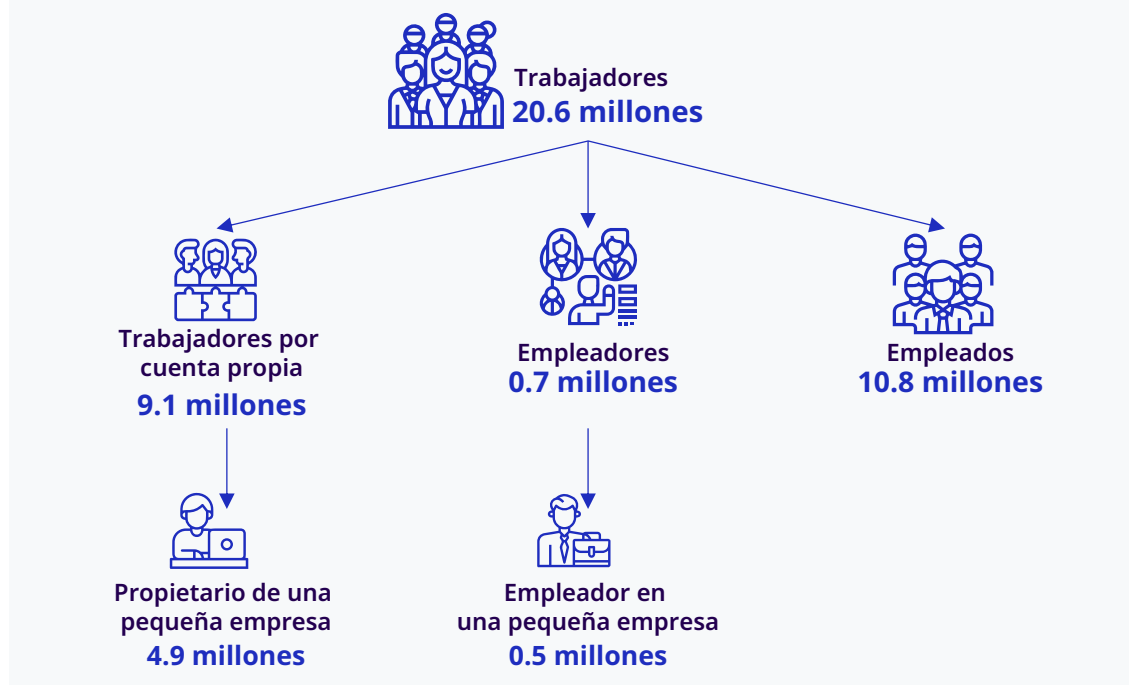
	Año	Pequeña	Mediana	Grande
 Argentina	2004	74,0	17,7	8,3
	2018	94,4	1,5	4,2
 Brasil	2009	74,3	6,5	19,2
	2018	86,6	10	3,4
 Colombia	2004	73,5	17,7	8,8
	2018	92,6	4,8	2,6
 Costa Rica	2010	80,8	10,6	8,6
	2019	88,9	5,1	6,0
 Chile	2000	79,9	12,4	7,7
	2017	74,7	12,7	12,6
 El Salvador	2015	47,8	31,6	20,6
	2018	45,7	33,6	20,8

	Año	Pequeña	Mediana	Grande
 Honduras	2014	80,6	7,2	12,2
	2019	85,2	2,2	12,6
 México	2000	46,4	33,3	20,3
	2018	81,6	13,2	5,2
 Paraguay	2002	84,3	12,9	2,9
	2018	79,7	12,8	7,5
 Perú	2010	88,6	2,5	8,9
	2019	88,6	2,1	9,3
 Uruguay	2000	67,6	21,8	10,6
	2018	90,2	8,1	1,7

Nota: *Las pequeñas empresas emplean a menos de 50 trabajadores, las medianas entre 50 y 249 y las grandes emplean a 250 o más trabajadores.

Fuente: Datos de la OCDE.

► **Figura A3. Mercado laboral y pequeñas unidades económicas,**
segundo trimestre de 2021



Fuente: Estudio de Pequeñas Empresas, Segundo Trimestre 2021, Departamento Nacional de Estadística.

► **Tabla A2. Informalidad en pequeñas empresas, enero-octubre de 2019 (porcentaje)**

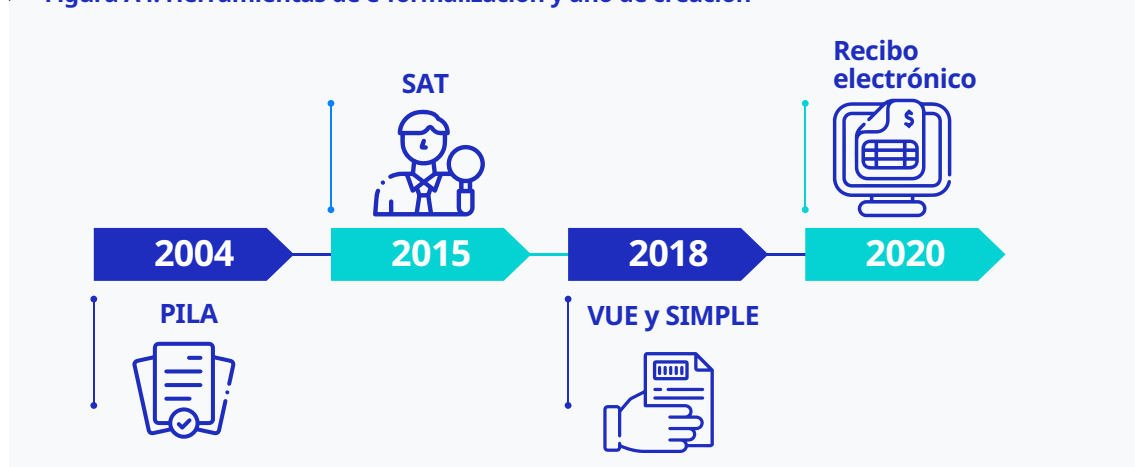
Registro (%)	
Si	12.1
No	87.9
Identificación Tributaria (%)	
Si	24.4
No	75.6

Contribuciones a la seguridad social (%)	
Salud y pensión	7.8
Salud	4.3
Pensión	0.4
Ninguno	87.6
Contribuciones a riesgos laborales (%)	
Total	100
Si	5.3
Ninguno	94.7

Fuente: Departamento Nacional de Estadística.

► **Tabla A3. Legislación del gobierno electrónico 2000–2010**

Documento Conpes, ley o decreto	Año	Objetivo
Documento Conpes 3072	2000	Programa de conectividad: uso de las TIC
Decreto 127	2001	Programa presidencial para el uso de las TIC
Decreto 3107	2003	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como líder del programa
Ley 1151	2007	Plan Nacional de Desarrollo: uso de las TIC como parte de los servicios a los ciudadanos
Decreto 1151	2008	Todas las entidades públicas deben seguir las directrices del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para el uso de las TIC
Decreto 2623	2009	Creación del Sistema Nacional de Servicios a los Ciudadanos
Ley 1341	2009	Ley de las TIC: uso de las TIC para el cumplimiento de las funciones de las entidades públicas
Documentos Conpes 3650	2010	Importancia estratégica de la estrategia de gobierno electrónico

► **Figura A4. Herramientas de e-formalización y año de creación**

Fuente: Elaboración propia



Organización
Internacional
del Trabajo