

LA INFORMALIDAD EN LAS RELACIONES LABORALES: LIMITACIONES AL EMPLEO FORMAL

MAGNO IVAN PARÉDEZ NEYRA*

Sumario:

Introducción I. Sector informal e informalidad 1. Sector Informal 2. Informalidad II. Causas de la informalidad 1. Ineficiencia del aparato estatal 2. Costos laborales 3. Análisis costo – beneficio del empresario informal. III. Consecuencias de la informalidad 1. Capacidad empresarial 2. Realidades paralelas 3. Derechos de los trabajadores. IV. A modo de conclusión. Bibliografía

INTRODUCCIÓN

Para Francis Fukuyama, la historia llega a su fin con el triunfo del Capitalismo que, acompañado por el Libre Comercio y la Democracia Liberal, se configuran como los baluartes del sistema ideal de gobierno. Asimismo, puede apreciarse también que la tecnología avanza a un ritmo acelerado, fomentando la productividad, el comercio internacional y el intercambio de mano de obra.

El Perú no está al margen de estos cambios en el orden internacional. En la década de los noventa se inició un proceso de apertura y mayor integración a la economía global; mientras que en el aspecto interno, se dieron ajustes necesarios en la organización empresarial para adecuarse a la economía internacional a través de la estabilización de los precios internos y la reestructuración del sistema productivo nacional.

La globalización – dada las características del mercado expuestas en el párrafo anterior - trajo consigo la preocupación por alcanzar la competitividad, poniendo en

(*) Abogado egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cursa estudios en la Maestría en Relaciones Laborales - PUCP

riesgo el costo de las transacciones, con lo cual se ha dado más prioridad al capital sobre el trabajo.

En palabras de Ermida¹, la globalización se ha reducido a su mínima esencia en las vertientes de la “*expansión y profundización de la economía capitalista y sus fundamentos teóricos*”.

Siguiendo a este autor, este proceso no es muy beneficioso para el trabajador, debido a que comporta los siguientes elementos a tener en cuenta²: i) *Desinterés por el mercado interno*: no se intentaría mantener el poder adquisitivo de la población, debido a que el mercado se encuentra fuera de los límites del país. En este sentido, las fronteras para el comercio se han acrecentado; ii) *Limitación del poder estatal para gobernar las variables económicas*: la localidad en un mundo globalizado se convierte en una gran desventaja, debido a que reduce los márgenes de acción de los Estados, y si a ello le agregamos la facilidad de la movilidad de los capitales, la dependencia se arraiga más entre la comunidad. El poder político se hace cada vez menos autónomo por depender de factores externos y, en consecuencia, sus decisiones están relacionadas con estos factores; iii) *Ideologías que no privilegian el factor trabajo*: la solidaridad y el Estado de Bienestar vienen a ser reemplazados por competitividad, egoísmo, eficacia empresarial y utilidad económica

Las empresas muestran un número menor de trabajadores debido a la sustitución de mano de obra por tecnología, lo que permite producir más bienes empleando a menos trabajadores.

Asimismo, podemos notar que la configuración económica mundial fomenta la flexibilización de las relaciones laborales para dar preferencia a los procesos de descentralización productiva y, de esta manera, poder abaratar costos de producción para hacer más competitiva la empresa en el ámbito internacional.

Estos elementos han originado un cambio en las relaciones laborales, hasta el punto de observarse una especie de incertidumbre en el trabajador que se manifiesta en el miedo de perder el empleo en cualquier momento, la fragilidad del trabajo y el debilitamiento de las relaciones colectivas³, por citar sólo algunos ejemplos.

En nuestra realidad, la globalización ha llevado a que una parte de las empresas y de los trabajadores encuentren nuevas áreas de oportunidad. Por el contrario, otra parte de ellos, se han visto excluido, puesto que en nuestra sociedad existe un entorno en el

1) ERMIDA, Oscar “Globalización y Relaciones Laborales”, ponencia presentada en el III Congreso de las Américas de Relaciones Laborales, Lima 1999, p. 2. Se puede obtener de la siguiente página web: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/ermida/globaliz/>

2) *Ibidem*, p. 2.

3) Según una encuesta del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima publicada en el Diario Correo el 01 de mayo de 2004, sobre la base de 416 personas encuestadas, el 54% de limeños teme perder su empleo; el 51.7% señaló que su trabajo es informal y, de aquellos que manifiestan tener un trabajo informal, el 87.8% señala que le gustaría tener un trabajo formal. De éstos el 36.9% desea tener un trabajo formal para tener más seguridad y el 32.3% para obtener mejores ingresos.

cual la polarización de ingresos, oportunidades y condiciones de trabajo han tendido a acentuarse cada vez más, y el elevado ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo sigue constituyendo una fuerte presión a la economía y a la sociedad en materia de creación de fuentes de trabajo productivas y formales.

Las estrategias de supervivencia ligadas a redes sociales que antes se veía esencialmente en el sector no estructurado y la mayor capacidad de absorción y alternativas que ofrece este sector, se han convertido en una realidad tangible que no debe ser desconocida por el operador del Derecho.

Mediante el presente trabajo, se pretende analizar las causas de la informalidad de las relaciones laborales que contribuyen activamente a limitar su formalización por parte de las empresas, impulsándolos hacia ese “ilegal” sendero o mantenerse en él y restringir sus actividades comerciales.

Se pretende hacer mayor incidencia en el tema de los costos laborales, que se ha convertido en argumento - o excusa - primordial de los empresarios, avalados por declaraciones de altos funcionarios gubernamentales, en el que subraya su encarecimiento y el principal motivo por el cual el marco laboral peruano debe hacer frente para bajar estos costos. Por último, sin la ayuda de una visión multidisciplinaria del tema y de la tecnología de la información, no podríamos preparar nuestro estudio, puesto que el Derecho trabaja sobre la base de una realidad que no debe ser ignorada.

I. SECTOR INFORMAL E INFORMALIDAD

A efectos de un mayor entendimiento de nuestra ponencia conviene distinguir entre “sector informal” e “informalidad”.

1. Sector Informal

Según la Recomendación N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la política del empleo, se denominaba al sector informal como el **sector no estructurado** y se entendía a éste como “*las actividades económicas realizadas al margen de las estructuras económicas institucionalizadas*”⁴. A decir de este instrumento, se considera al sector informal como un grupo marginal, debido a que no existe reconocimiento por parte de la ley y, en consecuencia, no reciben protección jurídica alguna.

Actualmente, para referirnos al sector informal es más precisa la expresión “economía informal”. Más que un concepto estanco, es un fenómeno de la realidad que hace referencia a un grupo numeroso y diverso de trabajadores que operan informalmente:

4) Inciso 1) del artículo 27°.

“La expresión “sector informal” se considera cada vez más inadecuada, e incluso errónea, para reflejar estos aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de algo que en realidad es un fenómeno más que un “sector” en el sentido de grupo industrial o actividad económica específicos”⁵.

De igual manera, para Hernando de Soto constituye una alternativa que se convierte en el constante acecho para la legalidad:

“La informalidad no es tampoco un sector preciso ni estático de la sociedad, sino una zona de penumbra que tiene una larga frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden a sus beneficios”⁶.

2. Informalidad

Desde que en 1970 Keith Hart⁷ inició el tratamiento de este tema, el concepto de informalidad ha evolucionado, debido a la identificación de una variedad de significados y la diferencia de las realidades en las cuales se manifiestan. Por consiguiente, para el desarrollo de nuestro trabajo, utilizaremos una definición de informalidad a partir de dos perspectivas⁸:

- a. Si tomamos como partida el **orden jurídico**: la informalidad abarca a aquellas actividades que operan sin conformidad con el marco regulador vigente.
- b. Si la apreciamos desde el **criterio económico**: se refiere a la ausencia de moderna tecnología o la falta de capital humano y físico para el desarrollo de actividades empresariales.

Así, la informalidad se refiere a la economía de la pobreza y a procesos de exclusión social, actividades que representan un medio de supervivencia frente a los constantes cambios operados en la realidad. Se trataría de una pobreza de tipo estructural que deriva de los momentos más altos de la crisis de los ochenta a lo que se agrega la nueva pobreza vinculada a los procesos de ajuste más recientes. Asimismo, se gestaría como resultado de procesos de descentralización productiva de manera que se puedan conseguir sistemas más flexibles para permitir la movilidad de los trabajadores.

5) OIT: “El Trabajo Decente y la Economía Informal”. Ginebra 2002. Se puede apreciar el texto en la siguiente página web: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

6) DE SOTO, Hernando “El Otro Sendero” 7ª Edición, ILD: Bogotá, 1987, pp. 12-13.

7) Véase al respecto: TOKMAN, Víctor “Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza” En: Economía, volumen XXIV, N° 48, PUCP Lima, 2001, p. 20 y siguientes.

8) Ver TOKMAN, Víctor y Emilio KLEIN (eds.) “Regulation and the informal economy” 1ª Edición, Londres: Lynne Rienner Publishers, 1996. Para estos autores, el criterio económico resulta ser más útil, puesto que esta perspectiva favorece el análisis para el estudio del fenómeno de la informalidad.

II. CAUSAS DE LA INFORMALIDAD

La informalidad se produce cuando el Derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, sin embargo, informalidad no es sinónimo de inexistencia de regulación puesto que las personas que participan en actividades económicas clandestinas tienen sus propias normas o acuerdos y formas de organizarse. Ahora bien, una vez establecido el concepto de informalidad en sus diversas acepciones cabe establecer cuáles son algunas de las causas de la informalidad:

1. Ineficiencia del aparato estatal

Se puede afirmar con exactitud que nuestras instituciones no son capaces de hacer frente a esta realidad y, por el contrario, hasta hace algunos años, se la ha visto como un fenómeno negativo y contraproducente. La excesiva burocracia – en especial en el acceso – es la principal causa de que los costos se eleven sustancialmente (en materia de tiempo y esfuerzo) y desincentiven a los empresarios a constituirse formalmente. Las iniciativas ciudadanas no están siendo plasmadas en las normas jurídicas, y por ende se explica, que el incumplimiento de la normatividad sea una regla generalizada sin mayor espíritu. En este sentido, el problema no ha sido atacado desde la raíz, sino desde una visión vertical que proviene de arriba hacia abajo. Roberto MacLean señala al respecto:

“El gran daño que los gobiernos y sistemas legales autoritarios y elitistas han causado en Latinoamérica, es el haber estado alimentando una cultura de la indiferencia y escepticismo sobre la ley, acerca de la cual se cree que nada puede ser cambiado, excepto por el gobierno como un regalo paternalista, o a través de la violencia y la fuerza física”⁹.

Estos aspectos marcan la pérdida de credibilidad y de confianza en las instituciones, lo cual es sumamente grave, dado que la confianza es un presupuesto para el respeto y cumplimiento de las normas. La pérdida de la confianza presupone también la pérdida del respeto y la aceptación. Pueda que esta afirmación tenga de sentido común, pero Fukuyama ha advertido que los países con alto desarrollo tienen niveles de confianza altos. Así, define a la confianza como *“la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basada en unas normas, compartidas por todos los miembros de dicha comunidad”*¹⁰. A partir de esta frase se puede deducir que ¿en el Perú los niveles de confianza son bajos?, ¿no hay confianza en el Perú?

9) MacLEAN, Roberto “La eficiencia social de las leyes como elemento de desarrollo político y económico” En: *Ius et Veritas*, N° 17, Lima, PUCP, 1998, p. 8.

10) FUKUYAMA, Francis “Confianza”, 1° Edición, Buenos Aires: Atlántida, 1996, pp. 45-46. Asimismo, señala también que la confianza se construye a través de una “sociabilidad espontánea”, lo que Durkheim ha denominado “solidaridad orgánica”.

Para responder a estas interrogantes, tomaremos prestados las opiniones que Gago construye (y a los que dos décadas atrás Hernando de Soto hizo referencia) a partir de los trabajos de campo realizados en los asentamientos humanos y en - lo que él llama - “los bolsones de economía informal”. La confianza tan necesaria para entablar relaciones, no está dada por el Estado a través de las leyes, sino a través de la espontaneidad de los individuos:

“En el Perú la confianza se reconstruye todos los días dentro de los fragmentos sociales, utilizando el Derecho espontáneo de las comunidades locales, su propio Derecho, en base a reglas vivas”¹¹.

Mac Lean refiere al respecto que:

“cuando el 10% de la población de un país desobedece o ignora una ley, esto es un problema de aplicación de la ley. Pero si el grupo que desobedece representa el 40% o 50 % de la población, entonces se trata ya de un problema distinto, se trata de un problema de eficiencia social de la ley, que no puede ser solucionado sólo con la acción de la policía y las sanciones de los tribunales, sino que requiere un enfoque distinto y adecuado”¹²

De otro lado, la política estatal se ha encaminado a oprimir al sector formalizado de la población. Por ejemplo, en materia tributaria, los Gobiernos no se han preocupado en ampliar la base de contribuyentes al sistema, sino que han proliferado más tributos¹³ sobre el grupo que cumple con todas sus obligaciones. La política tributaria peruana se ha caracterizado por una especie de indefinición y ansiedad. La temporalidad¹⁴ se ha convertido en la regla y no la excepción al sistema. Estos elementos influyen en la seguridad jurídica, tan necesaria para la inversión nacional y extranjera.

La emisión de una norma que intente regular una realidad específica debe estar acompañada con el cuestionamiento de la práctica socialmente responsable. La nueva práctica debe ser integradora, que intente conciliar los intereses de los empresarios con las necesidades sociales de los trabajadores. El consenso y la legitimidad en las cuales se fundan la creación de las normas jurídicas constituyen elementos claves para el cumplimiento de la norma. En palabras de Gago: “*El problema es que el Derecho espontáneo no es legal y el Derecho Formal no es legítimo*”¹⁵.

11) GAGO, Horacio “La mayor eficiencia del Derecho espontáneo ofrece el camino para derrotar la informalidad: venciendo la intemperie” En: Derecho, N° 56, Lima, PUCP, 2003, p. 962.

12) MacLEAN, Roberto “La eficiencia social de las leyes como elemento del desarrollo político y económico” En: Ius et Veritas, N° 17, año IX, noviembre de 1998, p. 8

13) Por citar algunos ejemplos, la Ley de Regalías Mineras y el Impuesto a las Transacciones Financieras que han aparecido en los últimos meses para convivir con otros ya existentes.

14) Un claro ejemplo es el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES). En virtud de la Ley N° 26969 (27.08.98) se sustituyó la contribución al FONAVI por el denominado IES, impuesto temporal que - en principio - debía desaparecer al 31 de diciembre de 2001, sin embargo, a la fecha ha permanecido como un impuesto permanente, que esperamos se elimine pronto.

15) GAGO, Horacio Op. Cit p. 963.

Debemos tener en cuenta que el cumplimiento se asocia con el desarrollo de la empresa, y su tolerancia vigilada permitirá adecuar paulatinamente la realidad a la legalidad. Citando a este mismo autor y tomando como ejemplo la excepcional labor de COFOPRI en la titulación de tierras y el éxito obtenido: “(...) lo que el Estado peruano hizo en ese caso, fue recoger el Derecho espontáneo, sistematizarlo y colocarlo en una ley. Se nutrió de su eficiencia y ahí los resultados”¹⁶.

2. Costos laborales

Se ha convertido en un tema sensible y es la principal discusión de los empresarios y funcionarios públicos al momento de regular políticas laborales y económicas. En el caso de los empresarios, se aprecia cierta renuencia para generar obligaciones financieras futuras al contratar a trabajadores permanentes¹⁷.

Se puede definir como “costos laborales” al desembolso en el que incurre el empleador por el uso de mano de obra. En palabras de Chienda¹⁸, tenemos al “conjunto de egresos del empleador, vinculados al inicio, mantenimiento y terminación de la relación laboral”. En este sentido, hay diversas maneras de clasificar a los costos laborales. Así tenemos que:

a. Costos salariales: son las retribuciones derivadas del contrato individual, convenio colectivo y de las regulaciones del gobierno que se otorgan al trabajador.

Por ejemplo: la remuneración, la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), las gratificaciones, pago por vacaciones, entre otros.

b. Costos no salariales: son las transferencias a terceros como resultado de la relación laboral. Tenemos a los aportes pensionarios (tanto los aportes al Sistema Nacional de Pensiones como al Sistema Privado de Pensiones) y a la Seguridad Social en Salud.

De esa manera, los costos laborales “salariales o directos” se integran por el salario y todos los beneficios sociales y derechos que se calculan tomando como referencia a él. Éstos son abonados al propio trabajador. De otro lado, los costos laborales “no salariales o indirectos” también se calculan tomando como base a la remuneración, sin embargo, ello se traslada a un tercero, ya sea a un privado o un público, en forma de aportes o contribuciones e impuestos.

En un primer momento se creía que los costos laborales eran tan altos que obstaculizaban el proceso de formalización de las relaciones laborales. Sin embargo, con la

16) Ibidem, p.963.

17) KUCZYNSKI, Pedro Pablo “¿Hacia dónde vamos? Parte II” artículo publicado en el Diario Correo, 11 de julio de 2004.

18) CHIENDA, Alfredo citado por el MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO “Boletín de Economía Laboral”, año 5, N° 19, 2001. Documento obtenido de la página web: <http://www.mintra.gob.pe>

aparición de diversos estudios¹⁹ – elaborados mayoritariamente por economistas – se señalan que los costos en el Perú son bajos en el promedio de Latinoamérica. Aún en el hipotético y negado supuesto que los costos fueren elevados, los índices de generación de empleo serían nulos y el país ha mostrado un ligero crecimiento al respecto. Según los especialistas, el problema reside en el hecho que el empleador conoce los costos no salariales y los tiene en consideración en el momento de fijar la remuneración:

“(…) las evidencias existentes sobre el bajo nivel de salario y costo laboral por hora trabajada (en relación a los niveles de países más desarrollados) sugieren que el problema de competitividad no es tanto de salarios y costos laborales, sino de baja productividad, la que sin duda está asociada, entre otras causas, a la precariedad laboral en aumento”²⁰.

Otro punto sensible en esta materia lo constituyen los “*sobrecostos laborales*”, definidos como “*la brecha entre lo que desembolsa el empleador y lo que efectivamente percibe el trabajador; saldo que llega al resto de la sociedad a través del Estado*”²¹. En nuestro panorama, daría la sensación que todo lo que el empleador desembolsa por la mano de obra y que no beneficia directamente al trabajador es un sobrecosto, no obstante ello, diferimos de esa apreciación.

En la medida que esos conceptos - derivados de las relaciones laborales – sean acogidos por el Estado directamente, no estaríamos frente al espectro de un sobrecosto. En este sentido, se han identificado - erróneamente - como sobrecostos a la CTS, al Seguro Social en Salud, a las aportaciones al Sistema Privado de Pensiones y al Sistema Nacional de Pensiones, a las vacaciones y gratificaciones.

En el caso de la CTS, las vacaciones y gratificaciones, son conceptos que van directamente al trabajador, aunque en forma diferida. El Seguro Social en Salud es un mecanismo de financiamiento y provisión que permite el acceso a un servicio básico (atención médica). El problema radica en que un gran número de personas, siendo afiliados, no aportan al sistema, lo que constituye una gran carga para aquellos que sí lo hacen. Finalmente, los aportes tanto al Sistema de Privado de Pensiones como al Sistema Nacional de Pensiones constituyen una especie de ahorro forzoso a favor del trabajador.

En consecuencia, los costos laborales en el Perú no afectan ni la competitividad de las empresas, ni impiden la creación de más puestos de trabajo. En los mencionados

19) Véase por ejemplo los trabajos realizados por Chacaltana y Nunura para la OIT, los Boletines de Economía Laboral del Ministerio de Trabajo y la bibliografía de Victor Tokman, especialista en trabajos sobre informalidad y economía laboral. Asimismo, el Ministerio de Trabajo a través de su Ministro y Viceministro actuales no han señalado lo contrario en diversas declaraciones a la prensa.

20) TOKMAN, Victor y Daniel MARTINEZ “La agenda laboral en la globalización: Eficiencia económica con progreso social”, 1° Edición, Lima: OIT, 1999, pp. 12 y 13.

21) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo Op. Cit

estudios se llega a la conclusión que el problema del país reside en la *productividad*, cuyo bajo nivel se debe a la poca calificación de la mano de obra y la falta de recursos técnicos y crediticios. Ciertamente, la eliminación de otros costos - como el IES - sí contribuiría positivamente a la formalización de las relaciones, pero no es un elemento determinante.

Por otro lado, se sostiene erróneamente que los costos y los sobrecostos laborales son elementos decisivos que fomentan el encarecimiento y la informalidad de las relaciones laborales. Sin embargo, aún, si se sostuviera esta afirmación, la flexibilización de las relaciones - mediante la utilización de contratos temporales y procesos de gestión de los negocios - han contribuido con la baja del costo que soporta el empresario para emplear mano de obra y, en consecuencia, los costos ya no pasarían por un tema de regulación sino de aplicación de otras nociones.

Creemos que los costos que debe asumir un empleador no pasan por los gastos que debe desembolsar como consecuencia de la relación laboral, sino por las características del sistema económico imperante y los costos institucionales y tributarios, sobretudo por éstos últimos. El paradigma es que la productividad y las empresas deben emplear el menor tiempo y recursos posibles para producir bienes. Siguiendo con este razonamiento, si le dedicamos tiempo y esfuerzo a unidades de producción obsoletas sin mayor valor agregado, trámites administrativos, trámites tributarios y posiblemente procesos judiciales, no nos estaríamos refiriendo a eficiencia empresarial. Esas son las principales desventajas con las cuales se enfrenta cualquier empresario que desee invertir en el Perú.

Los costos de la legalidad se deben reducir, y se puede lograr a través de una aproximación diferente a la realidad que se quiere regular. La información es vital en este ámbito. Una iniciativa en este sentido la constituye el Índice de Barreras Burocráticas promulgada mediante la Ley N° 28335²², que medirá la afectación indebida de la competitividad de los agentes económicos. Si bien resulta un pequeño paso, tiene un alcance restringido ya que sólo mide el efecto de las barreras burocráticas impuestas por las municipalidades mas no por Ministerios, entidades del Gobierno Central o Regional, entre otros. De igual manera, estos fines se pueden lograr mediante la flexibilización de la prueba, la simplificación administrativa y los regímenes promocionales. En el caso de la flexibilización de la prueba, el caso de COFOPRI mencionado en el párrafo anterior es un buen ejemplo.

En consecuencia, se deberían eliminar estos tipos de barreras y promover alternativas dinámicas de reconocimiento de la relación laboral a través de la presentación de recibos de pago, registros de horarios, entre otros²³.

22) Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 16 de agosto de 2004.

23) TOKMAN, Víctor Op. Cit p. 171

Por último, otro caso resaltante para la contribución de la formalización lo constituyen los *Centros MYPE* que brinda servicios de desarrollo empresarial gracias a la colaboración de la iniciativa estatal y el aporte privado²⁴. Con su ayuda, la formalización de una empresa se puede obtener hasta en dos semanas, además se recibe capacitación y asesoría técnica y financiera.

3. Análisis costo – beneficio del empresario informal

Dada la configuración de un panorama netamente competitivo y la apertura del comercio entre los países, el empresario realiza un análisis del costo – beneficio que implican sus transacciones, con el fin de maximizar beneficios y obtener mayores utilidades al fin del ejercicio con el menor costo posible.

“(…) la meta de una empresa es maximizar sus utilidades o beneficios económicos. Una empresa que no busque maximizar sus utilidades es eliminada del mercado o es adquirida por otras empresas que sí buscan hacerlo”²⁵

En términos económicos, se define a los “*costos*” como los recursos que tenemos que invertir o perder para obtener un determinado fin. En cambio, el “*beneficio*” se definiría como la cantidad monetaria máxima que estaríamos dispuestos a pagar para realizar una determinada actividad. Para obtener utilidades, nuestros beneficios deben ser mayores a los costos. Sin embargo, debemos tener en cuenta también los llamados “*costos de oportunidad*” definidos como la alternativa de más alto valor a la que se renuncia, a la acción que se decidió no realizar.

Siendo didácticos, la constitución de una empresa implica la obtención de ganancias a cierto plazo, pero para ello es necesario invertir para ponerla en operación. Por ejemplo, un empresario en nuestro país prefiere permanecer informal, puesto que tanto el costo como su costo de oportunidad son mayores al beneficio que le implicaría establecerse formalmente. La formalidad le implicaría: trámites burocráticos engorrosos (tanto en dinero como en tiempo), pago de impuestos, pago de servicios, etc. Frente a este panorama, para el empresario informal es una mejor alternativa permanecer en este sector porque tiene conocimiento que sus ingresos serán mayores, a pesar de los riesgos que dicha actividad involucra, no obstante luego de este análisis determina su preferencia por asumir los riesgos a cambio de más utilidades.

“(…) la informalidad no se corresponde necesariamente con una exclusión total, hay personas que prefieren trabajar sin reglamentación o por cuenta propia y que pueden conseguir niveles de ingresos superiores a que si fueran trabajadores asala-

24) Las instituciones involucradas son: el Centro Peruano de Fomento y Desarrollo de la Pequeña Empresa (CEPEFODES), PROMPYME y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Para mayor información ver artículo “Centros MYPE pueden abaratar los costos de la formalización”, publicado en el Diario “El Comercio” el día 8 de agosto de 2004.

25) PARKIN, Michael “Microeconomía” (versión para Latinoamérica), 5ª Edición, México: Pearson Educación de México, 2001, p. 194.

riados. Pueden recurrir a otros mecanismos integradores que no pasan necesariamente por el mercado o por la protección estatal (...)"²⁶.

Parece que el Estado no ha tenido en cuenta que los individuos y los agentes responden a "incentivos", entendidos éstos como elementos que pueden hacer cambiar o favorecer una conducta. En este caso, el Estado debe cumplir un rol activo mediante la creación de políticas efectivas que conlleven a desincentivar a las actividades informales. Utilizando nuestro ejemplo, hemos determinado que obtenemos "mayores" beneficios permaneciendo informales, puesto que la legislación peruana incentiva la informalidad con el establecimiento de obstáculos (mencionados en el título anterior) y nuestras instituciones no promueven un cambio en las conductas de la población.

III. CONSECUENCIAS DE LA INFORMALIDAD

1. Capacidad empresarial

Según el Banco Interamericano de Desarrollo²⁷, una empresa informal tiene una serie de desventajas, entre las cuales destacan: el menor acceso al crédito y la menor integración a la cadena productiva. Asimismo, se observa también una insuficiencia del desarrollo tecnológico, bajos niveles de productividad y escasa o nula capacidad gerencial.

Lo que ha sucedido en nuestro país es que las reformas han recurrido al esquema de reducir el empleo, el salario y la protección social de sus trabajadores. Mediante la flexibilización de la legislación se ha logrado reducir el costo laboral. Aún reduciendo ese costo, tenemos problemas. Si nuestra economía se encuentra estable, ¿por qué existe entre la población una sensación de malestar económico? o en el peor de los casos, ¿hacia dónde se está dirigiendo el bienestar que le corresponde a la población por el concepto de crecimiento económico?²⁸.

La utilización de moderna tecnología es necesaria, tanto en la organización del trabajo y en el soporte técnico. De acuerdo con el actual contexto de la economía, las empresas sólo se han preocupado por el primer aspecto para lograr el ansiado crecimiento económico, dejando de lado el soporte técnico que resulta también trascendental:

"Es necesario implantar en América Latina una cultura de productividad entre los empresarios y también entre los trabajadores. Además de invertirse en recursos humanos, debe mejorar la organización del trabajo dentro de las empresas"²⁹.

26) OFICINA DE ACTIVIDADES PARA LOS TRABAJADORES "Informalidad y Seguridad Social en países de América Latina". Documento de Trabajo OIT, Lima, marzo de 2001, p.18.

27) El nombre del informe es "Desarrollo emprendedor: América Latina y la experiencia internacional". Noticia publicada en el Diario "El Comercio" el día 26 de junio de 2004.

28) Comentario de Fritz Dubois que lleva por título "Callejón sin salida" sobre los irreales ofrecimientos del gobierno en materia de inversión y empleo, publicado en el Diario "El Comercio" del día 7 de junio de 2004.

29) TOKMAN, Víctor "Políticas de empleo en la Nueva Era Económica" En: Economía, volumen XXIII, N° 46, Lima, PUCP, 2000. p. 25

La intervención del hombre es indispensable, puesto que no sólo se trata de un activo más de la empresa que se debe plasmar en una filosofía que valore los recursos humanos. Se debe tener en cuenta también que la motivación de las personas no solamente reside en el dinero, sino también en potenciar las capacidades intelectuales, ambientes de trabajo agradables, promociones dentro de la empresa, entre otros factores. Todo ello porque pasamos más tiempo en el centro de trabajo que en nuestros propios hogares.

En consecuencia, el progreso económico debe ir acompañado también del progreso social para enfrentar los desafíos de la productividad y buscar que los derechos de los trabajadores no se vean mermados con los cambios en la economía y estrategias de crecimiento.

2. Realidades paralelas

Los instrumentos internacionales y la legislación interna de los países han reconocido a la economía informal como un componente de importancia para la generación de empleo y, en este sentido, la preocupación de las organizaciones internacionales y de los gobiernos es la creación de trabajo en las mejores condiciones. Este criterio difiere mucho de aquellos utilizados anteriormente por los Estados para hacer frente a este fenómeno y, en principio, se lo enfrentó como algo realmente negativo y perjudicial. Al respecto, Tokman señala lo siguiente:

“Ante la situación de este sector excluido, que en la realidad carece de ciudadanía económica plena, las políticas tradicionalmente aplicadas han sido de tres naturalezas diferentes, fluctuando entre ignorarlo, perseguirlo o “blanquearlo”. La primera estrategia predominó durante muchas décadas, en el convencimiento generalizado de que el crecimiento y la modernización generarían puestos de trabajo estables y protegidos para todos. [...] La segunda forma de abordar el tema, perseguir a los informales, ha estado frecuentemente asociada a los gobiernos autoritarios, pero también a aquellos que buscan el paradigma de la eficiencia. La alienta, en cualquiera de estos casos, la percepción de que los informales son “violadores del sistema” y operan en contra de este, justificando así la persecución en determinadas ocasiones [...] Por último, la tercera política, también de uso frecuente en la región, ha sido la de facilitar el “blanqueo” del sector informal a través de medidas excepcionales, de perdonar las obligaciones anteriores o de reducir el costo de su puesta al día”³⁰.

Siguiendo a este autor, estas maneras de enfrentar a la informalidad no resuelven el fondo del problema, basta con citar que los niveles de informalidad en la economía

30) TOKMAN, Víctor “De la informalidad a la modernidad” En: Economía, volumen XXIV, N° 48, Lima, PUCP, 2001, p. 167.

representan más del 50% de los resultados, lo cual es un porcentaje bastante alto. Concordamos también con él en el sentido, que los trabajadores no son informales, sino sus actividades y, en consecuencia, las condiciones y ambiente de trabajo deben ser iguales para todos los trabajadores. Asimismo, las políticas deben estar dirigidas a eliminar paulatinamente la existencia de estas realidades paralelas, debido a que ahondan las diferencias y se está fomentando una suerte de competencia desleal. Tomando esta idea, las empresas informales se benefician en desmedro de las formales, que sí cumplen con los tributos y además son observadas por las autoridades en el cumplimiento de la legislación.

3. Derechos de los trabajadores

Se debe adoptar “*un régimen de trabajo realmente humano*” y buscar bajar los índices de incumplimiento de las normas laborales, ya que generan un “*dumping social*”³¹. Como hemos mencionado anteriormente, los trabajadores no son mercancías. A partir de lo expuesto, un buen ambiente de trabajo es primordial para el desarrollo de las actividades empresariales. Si ello va unido con una certificación de “*empresa que cumple con la normativa laboral*” o “*empresa con buen ambiente laboral*”, creemos que así ganará más prestigio a escala local e internacional, generando un valor agregado para su producto. Desde otro punto de vista, la participación de la sociedad civil y de organizaciones privadas (o estatales) debería ser activa para denunciar y publicitar casos de abusos. Por ejemplo, si se diera a conocer que un productor de bienes con amplio prestigio mundial utiliza mano de obra infantil o ha sometido a sus trabajadores a niveles de esclavitud en búsqueda de mayor producción a bajo costo, el consumidor final debería optar por no comprar dicho producto, lo que conlleva también una implícita sanción moral. Los Estados deben ser capaces de respetar y promover el respeto de normas mínimas laborales que abarcan los siguientes temas: relaciones colectivas –que implican tanto la faceta asociativa como la negocial–, la prohibición de la esclavitud y el trabajo inhumano, la no discriminación y la erradicación del trabajo infantil por citar algunos ejemplos. Estos niveles no serían efectivos si las políticas de información y fomento no se acompañan con sanciones específicas y duras.

La reforma de la protección debe abarcar los aspectos no cubiertos por los sistemas actuales:

“(…) la vía alta del crecimiento requiere conocimientos, relaciones laborales colaborativas y un trato justo con los trabajadores”³².

31) La inclusión de este concepto proveniente del Derecho Mercantil se puede utilizar como símil para las relaciones laborales. Esta es una preocupación por las condiciones de trabajo desde la creación de la OIT. Ver: ERMIDA, Oscar Op. Cit p. 11.

32) TOKMAN, Víctor Op. Cit p. 25

Las nuevas políticas permitirían a los trabajadores informales formar sindicatos, negociar salarios y condiciones de trabajo, y recibir protección contra accidentes de trabajo.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

- a. Los problemas frente a los cuales el Derecho del Trabajo tiene un arduo trabajo, se pueden circunscribir en los siguientes: i) *Inestabilidad e inseguridad laboral*, las relaciones laborales se tiñen de mayor movilidad en respuesta a la globalización y al modelo económico de libre mercado imperante; ii) *Desigualdad de la población laboral*, que se manifiesta en: productividad e ingresos, protección laboral, posibilidades de negociación y crecimiento del empleo informal de baja calidad y empleo precario; iii) *Diferenciación social*, en el que se aprecia una población excluida para acceder a empleos de calidad³³.
- b. Debido a que nuestro problema no reside en los costos laborales, sino en el nivel de productividad, para aumentar estos índices se deben corregir las consecuencias negativas del ajuste macroeconómico vigente, a través de la innovación tecnológica y la modernización de la producción de trabajo.

El logro de estas metas es posible a través de procesos de descentralización productiva, como el *outsourcing* por ejemplo. Mediante este procedimiento se pueden extraer de la empresa las tareas de gestión o administración para ser confiadas a un tercero especialista en esa clase de labores, con lo cual se generaría un menor costo y se ganaría en eficiencia para la empresa, dejando que ésta se encargue de lo que mejor sabe hacer. Otra opción sería la adopción de contratos mercantiles, como los *contratos de asociación en participación*, el cual es idóneo para el tema que estamos planteando ya que el riesgo y la contabilidad son asumidos por una de las empresas. Otra medida para generar crecimiento y ganar eficiencia empresarial lo constituye el programa "*Produce Compite*" del Ministerio de la Producción (con financiamiento del Banco Mundial), el cual consiste en fomentar la asociación entre productores para asesorarlos y designar a este grupo un programa específico de desarrollo³⁴. Como se puede apreciar, hay un abanico de oportunidades que ofrece el mercado, entonces es momento de escoger la que mejor se ajuste a las exigencias y a las características de la empresa.

33) TOKMAN, Víctor Op. Cit p. 172. El autor introduce el término "*ciudadanía económica*" para justificar la formalización del sector informal: "*La extensión de la formalización se justifica, ya no desde la perspectiva de los sectores organizados sino, por el contrario, a partir de los beneficios que el acceso a dicha formalidad puede significar para el desarrollo de las actividades y las personas ocupadas en el sector informal*".

34) "La asociatividad, una forma de ganar mercado" artículo publicado en el Diario "El Comercio" del 22 de agosto de 2004. El mismo artículo señala que entre las ventajas de este sistema se aprecian: mejora de la calidad, disminución de los costos, se comparten los riesgos, aumento del poder de negociación, acceso a recursos, habilidades o tecnologías, etc.

- c. La empresa debe valorar sus recursos humanos. Partiendo que destinamos la mayor parte de nuestro tiempo en el trabajo, el ambiente laboral debe ser el óptimo, puesto que tratamos con talentos y gente identificada con los fines de la empresa. Teniendo como trabajadores a esta clase de personas, estamos constituyendo un valor agregado a la empresa y eso la hará más competitiva en el mercado.
- d. La indefinición y la temporalidad de la política tributaria peruana, es un gran obstáculo para la seguridad jurídica y la inversión en nuestro país. Se debe eliminar la política de la eterna temporalidad de las leyes tributarias.
- e. Para eliminar el incumplimiento de las normas laborales, se debe preparar un plan de protección al trabajo que tienda a evitar la competencia desleal y el dumping social, puesto que los trabajadores resultan los más perjudicados, y se debe buscar la uniformidad de la política laboral sobre la base de las normas mínimas de trabajo. Este plan debe manifestarse en tres fases: i) difusión de la norma y prevención; ii) control y sanción, para ello deben ampliarse las facultades de los inspectores de trabajo y fedatarios tributarios (lo cual ya se ha realizado); y iii) fomento de buenas prácticas laborales. Cada legislación deberá precisar cuáles son sus alcances; puede dirigirse a fomentar la capacitación de trabajadores mediante la deducción de los impuestos o el grado de cumplimiento de las normas laborales pueden constituir sujetos pasibles de beneficios tributarios a las empresas que cumplan con la normativa laboral. Para ello, debería existir también un grado de cooperación entre el Ministerio de Trabajo y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

BIBLIOGRAFÍA

- ERMIDA, Oscar *"Globalización y Relaciones Laborales"*. Lima, 1999
<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/ermida/globaliz/>
- FUKUYAMA, Francis *"Confianza"*. 1° Edición, Buenos Aires: Atlántida, 1996.
- GAGO, Horacio *"La mayor eficiencia del Derecho espontáneo ofrece el camino para derrotar la informalidad: venciendo la intemperie"* En: Derecho, Lima, PUCP, N° 56, 2003, pp. 945-970.
- INFANTE, Ricardo y Máximo VEGA CENTENO *"La calidad del empleo: lecciones y tareas"* En: Economía, volumen XXIV, N° 48, Lima, PUCP, 2001, pp. 179-236.
- MacLEAN, Roberto *"La eficiencia social de las leyes como elemento de desarrollo político y económico"* En: Ius et Veritas, N° 17, Lima, PUCP, 1998, pp. 8-19

- MALDONADO, Carlos *"The informal sector: legalization or laissez-faire?"* En: International Labour Review, volumen 134, N° 6, Ginebra: OIT, 1995, pp. 705-728.
- MARSHALL, Adriana *"Economic consequences of labour protection regimes in Latin America"* En: International Labour Review, volumen 133, N° 1, Ginebra: OIT, 1994, pp. 55-73.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO *"Boletín de Economía Laboral"*, N° 11, 1999. En: <http://www.mintra.gob.pe>
- MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO *"Boletín de Economía Laboral"*, año V, N° 19, 2001. En: <http://www.mintra.gob.pe>
- OFICINA DE ACTIVIDADES PARA LOS TRABAJADORES "Informalidad y Seguridad Social en países de América Latina". Documento de Trabajo OIT, Lima, marzo de 2001
- OIT *"El Trabajo Decente y la economía informal"*. Ginebra 2002.
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>
- THOMAS, Jim *"El mercado laboral y el empleo"* En: CRABTREE, John y Jim Thomas (eds) "El Perú de Fujimori". 1° Edición, Lima, UP-IEP, 1999, pp. 255-296.
- TOKMAN, Víctor y Emilio KLEIN (eds.) *"Regulation and the informal economy"*. 1° Edición, Londres: Lynne Rienner Publishers, 1996
- TOKMAN, Víctor y Daniel MARTINEZ *"La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social"*. 1° Edición, Lima: OIT, 1999.
- TOKMAN, Víctor "Políticas de empleo en la Nueva Era Económica" En: Economía, volumen XXIII, N° 46, Lima, PUCP, 2000, pp. 9-30.
- TOKMAN, Víctor *"Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza"* En: Economía, volumen XXIV, N° 48, Lima, PUCP, 2001, pp. 17-74.
- TOKMAN, Víctor *"De la informalidad a la modernidad"* En: Economía, volumen XXIV, N° 48, Lima, PUCP, 2001, pp. 153-178.
- TOVAR, Jorge *"Notas jurídicas sobre el contrato de outsourcing"* En: Ius et Veritas, N° 25, Lima, PUCP, pp. 61-71.