

EL PAÍS DE LA INFORMALIDAD: ¿SUNAFIL ES LA RECETA ADECUADA PARA DISMINUIRLA?

BORIS SEBASTIANI ARAUJO⁽¹⁾

Se le pregunta a una señora que tiene un puesto informal de ventas: ¿Es usted de izquierda? “No”. ¿Es de derecha? “No”. ¿Es de centro? “Tampoco”. ¿Y entonces? “Es que la política es irreal. A mí lo que me interesa es hacer mi negocio, atender bien a mis clientes, sacar adelante a mi familia, ser una ciudadana no le robo a nadie y que no hace nada ilegal”. (Investigación sobre la informalidad de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala).

I. INTRODUCCIÓN

Los problemas y soluciones de la fiscalización laboral pasan por entender en primer lugar la conducta de a quién se va a controlar. Y ese es el empleador, y en el Perú, el empleador es mayoritariamente informal. Bajo este contexto, la fiscalización laboral debe estar diseñada para atacar a su principal enemigo: La informalidad.

No es tarea fácil, porque el Perú es el sexto país más informal del mundo, lo cual explica que de 15.5 trabajadores en el país, 11.5 son informales. Y para ahondar más, de los 4 millones de trabajadores formales, 1.1 trabajan para el Estado,

(1) Abogado laboralista. Forma parte del Estudio Muñiz.

de manera que en el Sector Privado existen solamente 2.9 millones de trabajadores formales.

Pienso que el sistema inspectivo no ha tenido grandes reformas durante los últimos años, ni siquiera con Sunafil, pues el actual modelo vigente desde antes de Sunafil reposa en un modelo sancionatorio de poca cobertura por la falta de un número suficiente de inspectores para cumplir ese rol fiscalizador. Y esta insuficiencia, es conocida por los políticos. En efecto, en el debate presidencial del 2011, tanto el actual presidente, Ollanta Humala, como su contrincante, la señora Keiko Fujimori ofrecieron, en caso de ganar, contratar 5000 y 8000 inspectores, respectivamente. A la fecha, en el actual régimen no se ha contratado la cantidad de inspectores ofrecidos, pues hoy por hoy existen poco más de medio millar de inspectores en todo el país. Y si bien se han tomado medidas como el notorio aumento de los salarios de los inspectores, el resto de medidas importantes también van por el lado económico, como es el caso del incremento de las multas. Adicionalmente, se creó una unidad especializada en fiscalización laboral como es el caso de Sunafil, estimo que este cambio en sí no importa una reforma por dos razones: Porque la esencia del modelo inspectivo sigue, esencialmente, siendo el mismo: sancionar; y porque el destinatario de las inspecciones, sigue siendo, mayoritariamente, también el mismo de siempre: el empleador formal. De este modo, tenemos un sistema de fiscalización realmente marginal que no se aplica fundamentalmente al amplio sector informal del país.

Considero que la informalidad no solo se combate con leyes, pues legislar es insuficiente. Se requiere de un control a las áreas que normalmente nunca son fiscalizadas, como es el amplio margen de empleadores informales que dan trabajo a esos 11.5 millones que no están registrados en planilla. Un ejemplo de que solo legislar es insuficiente es el caso de la Ley Mypes. En efecto, han transcurrido más de 10 años de la implementación del régimen de las mypes, sin los logros esperados. Y no es porque la ley sea defectuosa, porque en realidad es una ganga emplear gente con el régimen laboral de la microempresa. Estimo que los logros de la Ley Mype, hubieran tenido mayor cobertura si es que se difundiera más la ley, y si es que el Ministerio de Trabajo tuviera un área de formalización laboral que tenga por objetivo formalizar determinada cantidad de empleadores al año, y cumplida la meta se les pague un bono a los inspectores que cumplan con dicha meta, de tal manera que con el transcurso de los años, el índice de informalidad se reduzca notoriamente.

Soy de la posición de que la informalidad se combate comprendiendo sus causas. Y a causa de la informalidad es el razonamiento matemático del empleador informal: “Es más barato ser informal”. La idiosincrasia peruana suele ser

así, no solamente en lo laboral, sino en lo tributario, en lo comercial, e inclusive en lo coloquial.

La presente ponencia tiene como objetivo proponer la implementación de una Sub Dirección de Formalización Laboral, que tenga como único objetivo fiscalizar empresas informales, es decir, aquellas que no existan en los plames declarados ante la Sunat, a fin de incluirlas en ese sistema de declaración mensual o bien como micro o pequeña empresa, o bien como grandes empresas. La creación de esta suerte de Cofopri laboral, no existe como debiera en el plan fiscalizador de la Sunafil, porque si bien dentro del abanico de roles de la Sunafil o de las gerencias regionales, existe la atribución de formalizar a los informales, lo cierto es que en la práctica es una función desplazada, pues si no fuera así, la tasa de informalidad en nuestro país hubiera decrecido notoriamente, y no tímidamente como ha venido sucediendo, y creo que el Estado puede ser más agresivo, de manera que esto justifica la creación de un área especializada en formalización e inclusión laboral.

II. COMPRENDIENDO EL PROBLEMA, COMO ESTRATEGIA

Parafraseando a Hernando de Soto, puedo decir que la informalidad no es otra cosa que la no aplicación del Derecho en las relaciones laborales de las personas. Si es así, entonces el problema reposa en saber por qué se prefiere transitar por el camino de la informalidad.

Juan Chacaltana señala que “el proceso de formalización del empleo es bastante complejo y parece ser multicausal” (CHACALTANA JANAMPA, Juan. *Relaciones Laborales en el mundo*, publicado por la Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo, p. 346). Al respecto, Víctor Ferro ha descrito muy bien las distintas razones que originan este problema, como por ejemplo cuando señala que asumir el costo de ser formal supone el peligro de que la empresa se extinga: “Desde perspectivas sociológicas, la informalidad puede ser abordada como una respuesta de amplios sectores de la sociedad ante la exclusión y la falta de empleo de calidad o como el resultado de la percepción que los sectores marginales tienen del Estado al cual no le reconocen legitimidad para exigir el pago de tributos de cuyos beneficios no participan (...) Así, estas precarias unidades económicas difícilmente lograrían subsistir si deben asumir los costos de la formalidad, en los que exigencias fiscales, administrativas, y municipales, aunadas a los costos laborales, se erigen como vallas infranqueables” (FERRO, Víctor. *Trabajo y Seguridad Social*. Estudios Jurídicos en Homenaje a Luis Aparicio Váldez, Grijley, p. 140). O también al señalar que el pago de las cargas sociales, y las retenciones

tributarias que el empresario tiene que realizar como empleador, son vistas como dinero que se echa al agua, y que no viene de vuelta como suelen pensar los empresarios, pues estos siempre piensan que un desembolso tiene que generarles un beneficio, en efecto: “A ello debe sumarse una profunda desconfianza hacia la labor del Estado. Los tributos son vistos como una carga que no les representa contraprestación alguna. Servicios elementales como saneamiento, seguridad, salud o educación son percibidos como obligaciones básicas que el Estado no atiende. Si a ello se agrega la percepción de corrupción generalizada, incluyendo al Estado, no resulta difícil entender que la renuencia al cumplimiento de obligaciones fiscales tiene también un componente que cuestiona la autoridad moral del Estado para cobrar tributos”. (Ferro. *Ibídem*). O también por la costumbre mental de que si es informal “no pasada nada” precisamente por la estrecha cobertura que tiene el Estado para controlar las actividades de los empleadores en sus relaciones de trabajo: “Es claro que si a las consideraciones que se han detallado se agrega una suerte de impunidad ante el incumplimiento, tendremos un estímulo adicional para la informalidad” (Ferro. *Ibídem*). O también por esa suerte de compensación mental del empleador al pensar que dando trabajo, pese a ser informal está contribuyendo al crecimiento de su país, pues no se está cometiendo ningún delito: “Conceptuamos al trabajo informal como aquel de naturaleza personal, efectuado por cuenta ajena, con fin lícito, pero desarrollado al margen del ordenamiento legal vigente y ciertamente obviando su registro ante las autoridades competentes”. (Ferro. *Ibídem*). Además, “fuera de occidente lo marginal es la legalidad, mientras que la extra legalidad se ha vuelto la norma” (Hernando de Soto). Como se aprecia, todas estas razones provienen de una percepción que cómo el empresario encara la realidad a la hora de hacer negocios, de manera lo más importante para él, es comercializar, vender, crecer, sostenerse y sobre todo conservar el negocio, pues la gran mayoría de microempresas no llegan a los 5 años, pues muchas fracasan en el intento.

Hay más causas: La iniciativa o el pleno consentimiento del mismo trabajador que prefiere recibir un sueldo bruto sin descuentos, sin pagar el aporte previsional y sin tributar renta de quinta categoría. Y esto es revelador: La informalidad laboral proviene de dos voluntades: O bien del empleador, o del mismo trabajador que no desea percibir el salario neto, sin retenciones. Una arista de este tema, es bien resumido por Richard Webb respecto al sistema previsional privado: “El tercer error fue subestimar el fuerte incentivo a la informalidad creado por el aporte retenido en planilla. Si bien estas sufren varias retenciones con objetivos sociales, la que más incentiva la informalidad es la pensión obligada, por su alto monto, y porque es la que menos valor tiene en la percepción del trabajador. (Richard Webb, 4 de agosto, diario *El Comercio*). En este contexto, bien dice Daniel

Ulloa: “El reino del Derecho del Trabajo pierde súbditos no solo porque hace difícil el acceso a su territorio mediante la imposición de reglas o costos incómodos de seguir generalmente por el contratante del servicio sino también porque no ha pedido modernizar o adecuar sus instituciones hacia aquellas que la economía empezó a generar, fortaleciendo la idea de su inutilización. Así, la legislación civil o mercantil acoge a estos nuevos ciudadanos, ofreciéndoles lo mínimo para su sustento y el máximo ingreso inmediato, y, paulatinamente, van reduciendo la población del reino laboral” (ULLOA MILLARES, Daniel. *Trabajo y Seguridad Social*. Estudios Jurídicos en Homenaje a Luis Aparicio Váldez, Grijley, p. 113). En consecuencia, el rol del Estado no solo pasa por cambiar el esquema mental del empleador informal, sino que en algunos casos será necesario explicar al trabajador que desea seguir siendo informal los beneficios para él y para el resto del país, de ser formal. En esta línea, el reconocido economista, Pedro Pablo Kuczynski señala que: “La informalidad deprime los sueldos. Si nos deshacemos de la informalidad, que será un proceso que toma un montón de tiempo, las remuneraciones van a subir y las empresas van a invertir en bienes de capital; sería una fuente de crecimiento muy grande”. (Diario *El Comercio*, 27 de julio de 2014), por lo tanto, la mejor inversión a corto, mediano y largo plazo, es ser formal. Y no es tarea fácil porque si bien las nuevas generaciones han crecido “gracias a la informalidad” (Rolando Arellano, diario *El Comercio*, 10 de agosto de 2014), el país hubiera crecido más si se hubiera sido formal, porque el sendero de la informalidad implica menos cobertura de salud, menos inclusión social, menos estándares de calidad de vida. Efectivamente, el trabajo informal implica subdesarrollo. Al respecto Carlos Adrianzén sostiene que: “Una de las más implacables disquisiciones de subdesarrollo es atribuida al difunto escritor mexicano Octavio Paz. Según esta, el subdesarrollo implica el incumplimiento de la ley. Para quienes, de cuando en cuando, nos preguntamos por qué razones nuestros estándares promedio de vida están tan –pero tan– lejos de los de un norteamericano, un alemán o un canadiense, esta enunciación presenta particular utilidad. ¿Pero qué tiene la legislación peruana que nos subdesarrolla? La legislación peruana (y sus incontables leyes, decretos, resoluciones, circulares y normas de todo cuño y ámbito) tiene mucho de incumplible. Cuando una nación presenta un entorno legal inteligente y transparente –que no traba el desarrollo de mercados competitivos, el cumplimiento de contratos, la apertura al comercio e inversiones y mantiene un régimen monetario que no roba con inflación– no deja de crecer. Y si este marco se mantiene predecible por décadas, se desarrolla. (Carlos Adrianzén, 6 de agosto 2014, diario *El Comercio*).

Por lo tanto, comprendiendo el problema de esta manera, los inspectores de esta Sub Dirección de Formalización laboral, debieran ser una suerte de vendedores

de un paquete de formalización que sea atractivo para el empleador y trabajador informal. La diferencia con un vendedor común es que el inspector tiene la facultad coercitiva para que el empleador informal se acoja a este combo de beneficios propio del empleador formal, en consecuencia el rol del Estado es determinante en esta ardua tarea porque dependerá de que se implemente esta política para alcanzar ese deseado nivel en azul de la tasa de formalidad tan deseado por los Ministros de Trabajo y por los presidentes de la República para elevar la tasa del bien común que sus gobiernos generan.

III. ENSAYOS DE SOLUCIÓN

Bien dice Ferro: “El enfoque tradicional en nuestro país ha consistido en establecer a través de la ley y de modo general mayores y mejores beneficios laborales, al margen de todo análisis respecto a su viabilidad económica para afrontar su costo y sin detenerse a evaluar el efecto que ello pueda tener en la problemática de la informalidad”. (Ferro. *Ibíd.*, p. 152). Precisamente, esa es la regulación laboral de las grandes empresas, las del régimen laboral común. Y por décadas la principal queja del sector empresarial era que los costos laborales son muy caros, y es por ello que el Estado comprendió este problema, y en por ello se emitió la Ley de Mypes, hace más de una década, una ley que pese a que abarata los costos laborales no ha generado los resultados esperados, pienso que por la poca difusión de sus bondades. En efecto, Ferro señala que: “Pretender que el remedio de la informalidad pase por un esfuerzo aislado y centrado en la disminución de derechos laborales, no es si no un mero espejismo carente de toda viabilidad que significaría partir del supuesto falso que las culpas de la informalidad deben cargarse sobre los derechos laborales”. “Tampoco asumimos que la quimera de pretender que disminuyendo los derechos laborales vaya a obtenerse que automáticamente las micro y pequeñas empresas vayan a formalizarse y acudan presurosas ante las autoridades competentes a registrar a sus trabajadores” (Ferro. *Ibíd.*, p. 156). El error del Estado en este tema pasa por tres causas: La primera fue publicar la ley sin implementar un ente que se encargue de difundir agresivamente las virtudes de la Ley, pues la difusión ha sido tímida. La segunda, reposa en el pase de la jurisdicción de la Ley Mypes del Ministerio de Trabajo al Ministerio de la Producción, lo cual aplaza la reducción de la tasa de informalidad. El tercer error fue obviar la creación de un ente que se encargue de formalizar empresas. Por lo tanto, la solución a estos tres problemas son claves para este asunto. En ese sentido, la difusión de la Ley de Mypes no debe ser la tradicional, la típica de un programa de televisión un sábado a mediodía o la de los eventos académicos a

los cuales acuden normalmente representantes o abogados del sector formal. Es más, a la hora en que se transmite el programa, el empleador informal está trabajando, y porque a los eventos académicos no va el empleador informal porque en esos momentos está haciendo dinero. Entonces la difusión tiene que ser personalizada, de puerta en puerta, de puesto a puesto, de módulo a módulo, de tienda en tienda, de fábrica en fábrica y así hasta completar la meta de la reducción de la tasa de informalidad laboral. Para que la difusión sea efectiva, tiene que ir acompañada de una orden de inspección y de una sanción en caso el empleador no se formalice. Naturalmente, se necesitará contratar a un buen grupo de inspectores especializados en formalización laboral, a quienes se les pague un bono diferenciado no por sancionar empresas, sino por formalizarlas.

La Sunafil es un buen inicio para esto. Si bien tiene autonomía técnica, presupuestal, tiene su propio superintendente, es solo un buen paso, pero es insuficiente. Y sugiero tres medidas concretas para fortalecerla en este objetivo de alcance nacional. Para empezar el superintendente tiene que ser nombrado por el Presidente de la República y no por el ministro de Trabajo, para evitar la rotación prematura y, por ende, no truncar o desacelerar el procedimiento de reducción de la tasa de informalidad. En menos de un año, ya ha habido dos superintendentes, lo cual nos recuerda que este tema aún no tiene pasos sólidos. Segundo, es necesaria la creación de la Sub Dirección de Formalización Laboral que se vincule directamente, cara a cara con la realidad de nuestra arraigada informalidad. Y es que “la inspección representa una atribución estatal de control administrativo del cumplimiento de la ley que se materializa, en general, **en el establecimiento de contactos, de vínculos, de la Administración con la realidad**, en la que aquella adopta una conducta activa de comprobación de la adecuación del ser al deber ser, esto es, orientada a la supervisión de aquella realidad” (García Granara, Fernando, citando a Eduardo Gonzales Biedma, en el libro del Tercer Congreso Nacional de la SPDTSS, p. 296). La tercera es que las inspecciones se realicen siempre como visita inspectiva y no como comparecencia, para evitar sancionar por ausentismo (obstrucción a la labor inspectiva por no asistir a las comparecencias), porque el inspector debe tener claro su objetivo formalizar en vez de sancionar, de manera que la Sub Dirección de Formalización Laboral tenga un grupo de inspectores que trabajen prácticamente todo el día fuera de oficina porque la formalización se conseguiría en las calles no en las oficinas del Ministerio de Trabajo.

En *Los nuevos héroes peruanos* (editorial Planeta) de Daniel Córdova, se narran diversas historias de lecciones de emprendedores que derrotaron la pobreza, casos de La Parada de Lima, de Gamarra, etcétera, nos revelan que en la práctica la convivencia con la informalidad es parte del tránsito al éxito, y que cuando

un empresario se formaliza es que ya está en las grandes ligas porque al comercializar tanto dinero, sus proveedores le exigen facturas, y al hacerlo ya comienzan a declarar rentas ante la Sunat, lo cual implica que formalicen las relaciones laborales que administran. Daniel Córdova relata un sinfín de historias que permiten al lector comprender que pese a la bonanza de estos emprendedores hay costumbres tan arraigadas en ellos que podría resumirlos en el diálogo narrado en el rótulo de esta ponencia, de manera que ante situación diferenciada, se requiere de una fiscalización diferenciada, en la que el Estado ataje el problema y vaya a los negocios de los emprendedores informales para formalizarlos.

Lo que propongo no es muy complejo, más bien es algo simple y que requiere de una voluntad política para una implementación efectiva. Inclusive esta Sub Dirección de Formalización Laboral sería parte del organigrama de la Sunafil, pero esta no debería ser parte del Ministerio de Trabajo, y por ende sus oficinas deben estar emancipadas del referido Ministerio, tal como sucede con Sunat respecto del Ministerio de Economía y Finanzas. Y si bien el Ministerio de Trabajo ha sido la entidad que ha sido percibida como la que mejor protege los derechos laborales, muy por encima que el juez laboral (encuesta PUCP, mayo 2007 citada por Jorge Toyama en el libro del Tercer Congreso Nacional de la SPDTSS, p. 341), sin embargo, su cobertura es insuficiente, no solo por la cantidad de inspectores (recuérdese que en la exposición de motivos de creación de la Sunafil el propio Ministerio de Trabajo afirmó que se requieren 2100 inspectores para que la atención en la demanda de inspecciones tenga una cobertura razonable), sino también con mejor infraestructura y logística, pues al respecto poco se ha hecho. Existen normas que establecen que los inspectores deben contar con locales debidamente equipados y herramientas que le permitan recoger las pruebas y, por ende, realizar una buena inspección con pruebas inquebrantables antidescargos y antiapelaciones y anticontenciosos administrativos. Un inspector de cualquiera de las áreas de esta nueva Sunafil propuesta debiera tener cámara de fotos, de video, de audio, asignación de movilidad de acuerdo a la necesidad de cada situación, pero hoy por hoy el inspector de trabajo sigue teniendo recursos insuficientes para realizar un desempeño acorde a la velocidad de la informalidad que por ahora lleva una aventada delantera.

Además, la Sub Dirección de Formalización Laboral debe ejecutar un plan de seguimiento, por el cual verifique por dos años, si el empleador que se acogió al plan de formalización cumple con dicho plan, pues en muchos casos los peruanos tienden a estar permanentemente regularizando su situación, y nunca llegan a ser plenamente formales. Cuando el inspector verifique esta formalización sostenida debiera recibir un bono adicional por ello, precisamente por la verificación y seguimiento. Con el seguimiento propuesto, el objetivo es que exista una

formalización plena, y esto beneficia al Estado porque brindaría un servicio público realmente eficiente. En efecto, “Las experiencias de mejora de los sistemas de inspección se vinculan directamente al fortalecimiento de las instituciones del Estado y al mejoramiento de los servicios públicos que se brinda a los ciudadanos. A la inversa, un Estado que no tiene un servicio público eficiente no goza de credibilidad y está sujeto a la crítica ciudadana. Por ello, en estos casos, el fortalecimiento de la inspección va indisolublemente ligada al fortalecimiento de la institucionalidad, del servicio público y de los Ministerios de Trabajo” (Ibídem, García Granara).

En consecuencia, para cumplir con el objetivo de reducción de la tasa de informalidad, la Sunafil con esta Sub Dirección de Formalización e Inclusión Laboral, debieran tener un buen presupuesto, que permita contratar una cantidad de inspectores, que estos tengan las herramientas que les permita registrar la prueba, que tengan el don de saber explicar los beneficios de la formalización para que el empleador informal entienda que financieramente la formalización es más atractiva que la sanción. Y sobre todo, que se haga un seguimiento de la ejecución del plan de formalización. Todo esto importa dinero que nutra al presupuesto destinado a este objetivo. Sin este insumo, cualquier intento quedará en el papel.

IV. EL MOMENTO ES AHORA

Luego de décadas de decrecimiento económico, con reformas agrarias contraproducentes, incapacidad estatal para enfrentar al terrorismo y la hiperinflación, recién a partir de los noventa se implantaron una serie de fundamentales reformas que permitieron al Perú reinsertarse en el sistema financiero internacional y, por ende, convertirse en un país atractivo para el inversionista nacional y extranjero. Hoy por hoy, tras años de crecimiento sostenido, es momento de dar el siguiente paso y dejar de ver a la informalidad como un conviviente no deseado, y comenzar a disminuir su presencia.

En esa línea, Kuczynski, señala que: “La prosperidad nos permitió reducir fuertemente la pobreza y al mismo tiempo mantener una economía con mucha inversión y poca inflación. Para salir adelante necesitamos una buena dosis de realismo. Como bien lo han demostrado los países de gran crecimiento económico, es fundamental refrescar periódicamente las fórmulas del crecimiento con nuevas reformas: La reforma más difícil pero la que más beneficios traería sería promover la formalización para la gran mayoría de trabajadores peruanos que hoy no la tienen. ¿Qué hacer? Es fundamental crear un régimen tributario que facilite la

incorporación de las centenas de miles de pequeñas empresas a un sistema formal: menor IGV, menor tasa del impuesto a la renta para todas las empresas, un incentivo especial para las que eran informales y luego se formalicen, y un sistema de seguro de desempleo para los nuevos trabajadores que se incorporen a la fuerza laboral que sea más económico que el actual sistema de CTS (que sí se mantendría para los trabajadores ya formalizados). Obviamente este tipo de propuestas recibirá oposición de algunos sindicatos, los cuales representan en su mayoría a los trabajadores públicos pero tienen poca representatividad industrial. Tenemos que aprender de lo que está pasando en Europa: sistemas laborales demasiado controlistas, como por ejemplo el francés, han generado altas tasas de desempleo, mientras que otros más abiertos, como el alemán, el holandés, o el británico, han generado mucho más empleo. Los peruanos necesitan trabajo formal. Esta es la reforma difícil que se requiere si realmente queremos industrializarnos” (Pedro P. Kuczynski , Domingo 10 de agosto del 2014, *El Comercio*).

Ciertamente, el proceso de formalización en el país ha estado avanzando en promedio un 1% anual en la última década. Si es que se mantienen las condiciones actuales (lo cual dudo porque la economía es variante y la política también), a este paso en 60 años tendríamos una tasa de informalidad mínima de un dígito, si es así, ¿por qué alargar ese plazo en vez de reducirlo con la implementación de una entidad especializada en reducir la informalidad?

Es el gran paso que nos falta como país. Y la herramienta es la Sub Dirección de Formalización Laboral, adscrita a la Sunafil realmente autónoma, con una buena cantidad de inspectores especializados para tal fin, con buena logística y con un sistema salarial por resultados. Pero, la Sub Dirección de Formalización Laboral es solo una herramienta fundamental, pero no es la solución.

V. BUSCANDO UNA SOLUCIÓN INTEGRAL

No basta con la creación de la Sub Dirección de Formalización Laboral para solucionar el problema, pues su implementación debe estar aparejada de medidas laborales que jueguen para el mismo lado, teniendo en la mira el mismo objetivo, como un equipo de fútbol que juega de manera coherente, sin contradicciones.

Como bien dice Giuseppe Casale, “los Ministerios de Trabajo deben estar en una posición tal que puedan participar activamente en la creación de agendas de políticas económicas gubernamentales, incluyendo el establecimiento de

procesos de diálogo con otros ministerios y agencias de comercio, finanzas e industria” (CASALE, Giuseppe. “Diálogo Social y Buena Gobernanza”. En: *Relaciones Laborales en el Mundo*, p. 413). En efecto, la creación del trabajo es consecuencia del riesgo de un empresario en realizar una inversión. De manera que Sunafil no debe ser ajena a dicha realidad, de manera que su accionar, debe implicar coordinaciones con el congreso y con el poder ejecutivo para que en la controversia se dicten medidas coherentes para lograr el objetivo de la reducción de la tasa de informalidad. En tal sentido, hay tres aspectos en la regulación laboral que deben tenerse en cuenta:

- El primero es el aumento de la RMV. La Comisión de Productividad y Remuneración Mínima Vital del Consejo Nacional de Trabajo ha establecido que puede aumentarse la RMV siempre que se cumplan tres condiciones: Que no exista recesión en la economía, que el nuevo importe no sea mayor al 50 % del sueldo promedio y que el nivel de informalidad laboral en el país no sea mayor al 60 %. Al respecto hay que considerar además que la economía peruana no es uniforme, porque cada región tiene sus propios índices económicos, y cada empresa tiene su propia realidad financiera. Por ello, para cumplir con el objetivo de reducir la tasa de informalidad, es necesario regular la RMV sobre la base del tamaño de la empresa y de la región en la que se desarrolla la relación laboral, con el objeto de tener un sistema de sueldo mínimo diferenciado que no disminuya el porcentaje de formalización del empleo en el país. Aumentar la RMV bajo el esquema tradicional, sin tomar en cuenta el nivel de productividad y precios que no son iguales en todo el país, afecta el proceso de formalización. Bajo este contexto, toda medida política laboral de regulación no debe dejar de lado dicho derrotero. En efecto, la economía tiene una teoría que explica que cuando se fija un salario mínimo por encima del nivel de mercado se genera desempleo e informalidad, tal como sucede en Venezuela que tiene la RMV más alta de algunas regiones del interior del país, en promedio un 10 % de más, de modo que en dichas zonas se generaría informalidad si es que se mantiene el sistema del incremento tradicional. Pienso que es momento de aplicar la Ley de Pymes que dispone que las microempresas deben tener su propia RMV la cual puede ser menor a la actual, y que sobre la base de este pilar se fijen RMV por tamaño de empresa y por regiones del interior del país a fin de no afectar el proceso de disminución de informalidad. Por ello es que no debe aumentarse la RMV como se ha hecho en las últimas décadas porque

estamos ante la oportunidad de sincerar el importe y zonificarlo. De este modo, no se afectaría el proceso de formalización.

- Otro ejemplo es el del proyecto de la Ley General del Trabajo. Estancada por temas que de implementarse generarían más informalidad. Las piedras son tres: Reducción de los contratos a plazo fijo, aumento del importe de los indemnizaciones por despido arbitrario, y negociación por rama de actividad. Al respecto, es importante tener en cuenta que los contratos a plazo fijo en nuestro país son absolutamente necesarios porque solo un mínimo porcentaje de empresas superan los 5 años de existencia, y porque la demanda de ventas es siempre variante. En cuanto a la IDA, no hay razones financieramente atractivas para un empresario de aumentarlas a 18, a no ser que, regresemos a la estabilidad relativa, pero ello implicaría un cambio en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En cuanto a la negociación por rama en un campo más amplio que el actual, considero que con el arbitraje potestativo los sindicatos tienen un camino mucho más fácil para obtener las mejoras que pretenden. Si se aprueba el proyecto de la Ley General del Trabajo reduciendo el radio de acción de los contratos a plazo fijo, aumentando la IDA a 18 sueldos y ampliando la cobertura de la negociación por rama de actividad, entonces los empleadores informales lo seguirán siendo por razones económicamente válidas. Superados estos temas, considerando no el beneficio del sectorio grupo formal en el país, sino el beneficio de la mayoría de la masa laboral, entonces se facilitaría el proceso de formalización laboral.
- Otro, es el de la fiscalización judicial. Considero que es necesario reducir el plazo de prescripción laboral. Por ejemplo, como dice Ferro, “la formalización podría acarrear al microempresario la posibilidad de tener que afrontar demandas por parte de sus trabajadores por todo el periodo en que no les reconoció sus derechos laborales”. Pensando en el objetivo final que es disminuir la informalidad, entonces es conveniente disminuir el margen de tiempo para accionar judicialmente contra el empleador a 1 año, de manera que ese tránsito a la formalidad implique mayores beneficios al empleador (al no estar expuesto a demandas laborales) y en general al trabajador informal, pues si todo este paquete de medidas se aplica coherentemente, se facilitará el camino del goce de los beneficios del tránsito a la formalidad. De hecho ya existen antecedentes al respecto como

es el caso del plazo prescriptorio de la demanda de pago de beneficios sociales por responsabilidad solidaria en el caso de las tercerizaciones internas. De otro lado, es necesario evitar la emisión de sentencias contradictorias en los distintos distritos judiciales e inclusive dentro del mismo distrito judicial, para ello es necesario modificar el artículo de la procedencia de la casación de la Ley N° 26636 y de la Nueva Ley Procesal del Trabajo que restringen la posibilidad de interponer casación al empleador por la cuantía reconocida en la sentencia de vista. Si deseamos una justicia uniforme, entonces no debiera haber este tipo de restricciones.

La OIT sostiene que la informalidad laboral se reduce con diversificación productiva, educación e inspección laboral. De estos tres factores, hemos tenido mejoras en dos: Diversificación productiva y fiscalización laboral, y esa es la explicación de la reducción del porcentaje de informalidad, en promedio de un 1 % por año, en la última década. Sin embargo, la estrategia puede mejorar ante una realidad que impone constantes desafíos al Estado como ente regulador de las relaciones laborales. El problema está identificado, la solución, seguramente con muchos afinamientos que serán bienvenidos, también. Pero la base está debidamente plasmada.

VI. EPÍLOGO

Cuentan que el que sembró la idea a Hernando de Soto para escribir “El otro sendero” fue Friedrich Hayek. En efecto, en el año 1978, Hayek llegó a Lima y De Soto, estudiante universitario, llevó a Hayek a pasear al centro de Lima, que en aquella época estaba llena de ambulantes y microbuseros. Hayek le dio a De Soto: *Lima es igual a Londres. A Londres?* preguntó De Soto. *Sí, a Londres del siglo XVIII. Usted no ha leído a Dickens?* Preguntó Hayek. Y añadió: *En los libros de Dickens se describe a la ciudad de Londres del siglo 18 con ambulantes y todo. Esto lo que yo veo aquí, es la emergencia de una economía de mercado de origen popular.* Dijo Hayek.

Del referido diálogo hasta ahora, han pasado muchas cosas en nuestro país. Y si bien es cierto los ambulantes siguen en las calles, muchos de ellos, ahora son formales. Esto es una muestra de que la migración a la formalidad sí es posible, que no podemos quedarnos en el intento y que cada vez sean menos las experiencias como la que pudo ser la de un ciudadano cualquiera, digamos a efectos de esta ponencia, la de un trabajador que acude al seguro social para ser atendido y

que Juan Luis Guerra sabe cantarla con humor: *Hay que chequearte la presión/ pero la sala está ocupada y, mi querido en este hospital no hay luz para un electrocardiograma/ No me digan que los médicos se fueron/ no me digan que no tienen anestesia/ no me digan que el alcohol se lo bebieron/ y que el hilo de coser fue bordado en un mantel/ No me digan que las pinzas se perdieron/ que el estetoscopio está de fiesta/ que los rayos x se fundieron/ y que el suero ya se usó/ para endulzar el café.* (Juan Luis Guerra, el Niágara en Bicicleta). Lo que se dice en esta canción pasa a cada instante en nuestro país, y este momento en la que usted está leyendo esta línea, tenga por seguro, no es la excepción.

En tal sentido, contribuir a comprender que el problema de la fiscalización, va mucho más allá de la creación de normas, o de modificarlas, sino que estas debe responder a una realidad que cada día le sigue ganando la batalla a la estrecha franja de la formalidad. Por ello, es que por ahora, el Perú sigue siendo el país de la informalidad: ¿la Sunafil es la receta adecuada para disminuirla? No. Como ahora está diseñada, no. La reforma debe implicar lo siguiente: Fiscalizar estratégicamente al informal con un departamento especializado en fiscalizar a informales, de manera que Sunafil tenga un determinado número de inspectores para fiscalizar a empresas que presenten planilla electrónica y otro tanto para los que no. Con este agregado, la realidad en el futuro será otra.