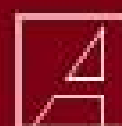


Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina

SOPLA



Konrad
Adenauer
Stiftung

Perú

CINTHYA PASTOR VARGAS



capa
sumário
créditos
sair

Introducción

El nivel de la actividad informal es uno de los principales problemas que afrontan los países, sobre todo aquellos en desarrollo. El Perú no es ajeno a este problema ya que el nivel de informalidad aún es alto a pesar de los avances alcanzados debido a las reformas aplicadas a mediados de los noventa y los intentos de reforma posteriores.

Definir qué comprende la informalidad resulta difícil debido a que aún no existe un consenso sobre qué comprende este término. Sin embargo, en términos generales, se podría definir que el sector informal se encuentra compuesto por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica.

No obstante, establecer criterios precisos bajo los cuales se considera que se opera fuera de los marcos legales y normativos resulta una tarea más complicada debido a las diversas interpretaciones. Por ello, no existe una medi-

ción homogénea de los niveles de actividad informal existente alrededor del mundo, sino que existe una variedad de éstas. En América Latina se hace uso de dos criterios: el tradicional y el legalista. El criterio tradicional se basa en el tipo de trabajadores y el tipo de firma en que éstos trabajan. Bajo este criterio, en el Perú el sector informal comprende aquellos trabajadores que trabajan en firmas con 5 o menos empleados, personas autoempleadas no capacitadas y trabajadores sin remuneración. Estos trabajos son considerados por la literatura económica como informales por ser generalmente de menor calidad, de baja productividad y de atraso tecnológico (JARAMILLO, 2004). Por su parte, el criterio legalista es aquel que sostiene que un trabajador es informal cuando no se encuentra protegido por los beneficios que están estipulados en la legislación, como por ejemplo, pensiones de jubilación, vacaciones, seguridad social, entre otros.

Estudiar la informalidad resulta relevante porque es un tema que acarrea diversas consecuencias negativas para el crecimiento econó-

mico y el bienestar social (LOAYZA Y RIGOLINI, 2006). En primer lugar, implica una asignación ineficiente de recursos (sobretudo de mano de obra ya que su productividad podría ser mayor en el sector formal), lo cual conlleva a pérdidas económicas. Diversos estudios han encontrado una relación negativa entre el tamaño de la actividad informal y el crecimiento del PBI per-cápita, tales como Blau (1987), Maloney (2001), Gollin (2002) y Loayza y Rigolini (2006).

Asimismo, la informalidad genera externalidades negativas que afectan el crecimiento económico. Por ejemplo, las actividades informales congestionan la infraestructura pública y no contribuyen con la reposición, mantenimiento y creación de ésta; lo que a su vez implica un menor crecimiento de la productividad dado que la infraestructura tiene un rol importante en el proceso de producción (SCHNEIDER y ENSTE, 2002, FMI Y LOAYZA, 2007).

La elección de permanecer fuera del sector formal es un *second best* para las empresas porque en muchos casos renuncian a ciertas ventajas que ofrece la legalidad, como son la protección policial, el respaldo del sistema judicial para la resolución de conflictos y el cumplimiento de contratos, el acceso a instituciones formales de crédito y la posibilidad de participación en los mercados internacionales (LOAYZA et al., 2005). Además, es probable que se trabaje a una escala menor y sub-óptima dejando de alcanzar el potencial de crecimiento, que se usen canales de adquisición y distribución irregulares y que en ciertas ocasiones se desvíen recursos para esconder las actividades o sobornar a los funcionarios (LOAYZA et al., 2005). Esta situación resulta ineficiente por-

que la existencia de incertidumbre en el cumplimiento de estos contratos incrementa los costos de transacción y de monitoreo en los negocios. Por el lado de los trabajadores, el pertenecer al sector informal les impide gozar de los derechos que la ley otorga a aquellos en el sector formal, tales como planes de pensiones, acceso a instituciones de salud, vacaciones pagadas, entre otros beneficios, quedando los trabajadores sin protección ante problemas de salud, pérdida de empleo y ante la pobreza en la vejez (PERRY et al., 2007).

La presente investigación tiene como objetivo realizar un análisis de la informalidad existente en el Perú, profundizando en su caracterización, en las causas que la originan y en las políticas necesarias para generar incentivos a los agentes que actúan en el sector informal de formar parte del sector formal. Asimismo, se busca cuantificar el nivel de informalidad existente en la población económicamente activa (PEA) ocupada entre el 2000 y 2008 a través del uso de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), elaborada por el INEI¹.

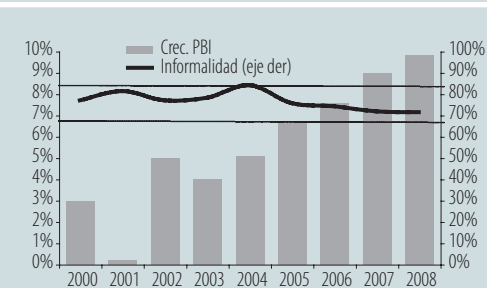
En la sección dos del documento se realiza un diagnóstico de la informalidad en el Perú para mostrar como ha evolucionado con los años y conocer su situación actual y se presenta una caracterización del sector informal. En la tercera sección se realiza un análisis detallado de las potenciales causas de la informalidad para el caso peruano.

En la cuarta sección se describen algunas políticas ya implementadas orientadas a reducir el grado de informalidad y se proponen algunas recomendaciones de política. Finalmente en la quinta sección se presentan las conclusiones.

1. Caracterización de la informalidad

La actividad informal en el Perú ha venido reduciéndose con el paso de los años. Así, entre el año 2000 y 2008, el nivel de informalidad pasó de 76.8% a 71.3% de la PEA ocupada, lo que significa que el número de personas en la PEA ocupada formal se incrementó en casi 60% (cuando el número de personas dentro de la PEA ocupada lo hizo en 29%). A pesar de esta mejora, se debe mencionar que el nivel aún es elevado y queda mucho trabajo por hacer para reducir la informalidad a menores niveles que permitan un crecimiento sostenido de la economía.

Figura 1. Perú: Crecimiento del PBI y PEA ocupada informal, 2000 – 2008 (en var. % y en % de la PEA ocupada, respectivamente)



Fuente: BCRP y ENAHO 2000-2008.

La reducción del nivel de informalidad es resultado de diversas reformas implementadas desde mediados de los años noventa. Estas reformas buscaron establecer las condiciones necesarias de flexibilidad compatibles con incrementos en el nivel competitivo de la producción. Se eliminó la estabilidad laboral absoluta y se introdujo un amplio conjunto de modalidades con-

tractuales en el ámbito laboral, facilitando el uso de regímenes alternativos de contratación por parte de las empresas. Lamentablemente todas estas medidas no sirvieron para modificar significativamente la estructura de la fuerza laboral entre trabajadores formales e informales. Esta situación se vio afectada a inicios de esta década cuando en el 2000 se propuso la iniciativa para una Ley General del Trabajo que en el intento de modificar el régimen laboral general proponía una serie de rigideces. El proyecto se constituyó en una de las principales fuentes de incertidumbre en el mercado laboral que se mantiene hasta la fecha dado que aún espera su discusión en el Congreso.

Dado que la estructura de la fuerza laboral entre trabajadores formales e informales no varió significativamente a principios de esta década, en el 2003 se promulgó la ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE) al ser ese sector el más informal y el mayor generador de empleo (según la ENAHO, en el 2006 éstas empleaban al 79% de la fuerza laboral). Al principio, los resultados de esta ley fueron muy limitados debido a que según una evaluación encargada por el Ministerio de Trabajo, los costos de acogerse a la formalidad aún con la ley eran más elevados que los beneficios de la misma. Igualmente, los beneficios de esta legislación solo se aplicaban para microempresas y no para pequeñas empresas. Además la ley tenía un carácter temporal y finalizaba en julio del 2008, lo cual eliminaba las perspectivas de mediano plazo para acogerse a la ley. Es así que según Garavito (2005), su impacto inicial fue muy limitado y solo 0.1% de empresas se habían acogido a la ley a mediados del año 2005 y 0.7% lo habían hecho al 2007 (se estima que en el Perú existen 1.6 millones de microempresas y casi 40 mil pequeñas empresas).

¹ Para efectos metodológicos, el presente estudio utiliza el criterio legalista para realizar las estimaciones de los niveles de informalidad y su caracterización.

Ante esta situación, a mediados del 2008, la ley fue modificada de tal manera que facilite la formalización del sector. Así, se amplió el tope de ventas y trabajadores en la clasificación de la pequeña empresa, se redujeron los costos laborales, se simplificó el trámite de formalización de una empresa (72 horas), el Estado ofreció un subsidio parcial para que trabajadores y dueños de microempresas tengan acceso a seguridad social y pensiones (beneficios que de optativos pasaron a ser obligatorios). Finalmente, se estableció que los beneficios de la nueva ley sean de aplicación permanente y que no tengan fecha de caducidad.

1.1 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA PEA OCUPADA

La presente sección ha sido elaborada haciendo uso de la última Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), elaborada por el INEI.

En primer lugar, con respecto a la distribución según género, se ha identificado para el

2008 una predominancia del sexo masculino en la PEA ocupada formal (casi 60%). En cambio, la PEA ocupada informal parece no mostrar diferencias significativas con respecto a la distribución entre géneros ya que al 2008, el 51.4% fueron hombres, mientras que el 48.6% fueron mujeres.

En relación a la edad, en el 2008 predominaron en la PEA ocupada formal aquellas personas entre los 34 y 53 años, tal como se puede apreciar en la figura 2. En cambio, la figura 3 muestra que la distribución según edades de la PEA ocupada informal se concentró en el 2008 en personas entre los 14 y 33 años. Esto se podría explicar dado que las personas pertenecientes a este grupo de edad (sobre todo las que se encuentran entre los 14 y 23 años) recién ingresan al mercado laboral y; por lo tanto, aún no cuentan con el nivel de experiencia y de productividad que demanda el sector formal.

En cuanto al nivel educativo de la PEA ocupada, se ha identificado que en el 2008 los niveles de informalidad eran elevados en los menores

niveles educativos. Así, la informalidad superó niveles de 80% en aquellos niveles educativos menores a la secundaria completa.

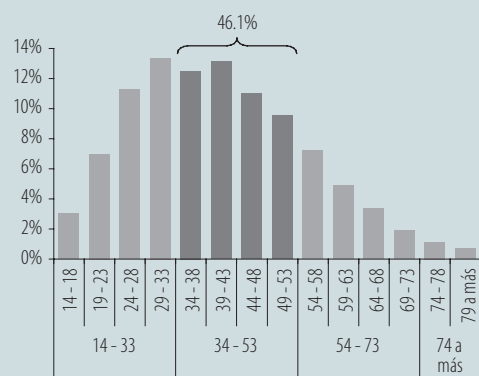
Con respecto al nivel educativo de la PEA ocupada formal, la figura 4 muestra que en el 2008 una parte significativa poseía una preparación superior completa (35.2%), seguida de aquellos con secundaria completa (25.8%). Por el contrario, la figura 5 presenta el nivel educativo de la PEA ocupada informal en donde se puede apreciar que en el 2008 el 64.9% no había concluido los estudios escolares o no contaba con algún nivel educativo, seguida de aquellos con secundaria completa (22.4%). Asimismo se pudo apreciar que solo 1.9% del total de la PEA ocupada informal contaba con preparación universitaria completa o con un postgrado. Esto refleja en cierta manera la relación entre el nivel de preparación, la productividad y el tipo de trabajo que se realiza.

También, se ha analizado la distribución de la PEA ocupada según área geográfica. Así, en referencia a la PEA ocupada informal, en el

2008 la distribución de ésta no variaba significativamente entre el área urbana (51.6%) y el área rural (48.4%). Sin embargo, la distribución para la PEA ocupada formal sí presentó una gran predominancia hacia el área urbana (88.2%), frente al área rural (11.8%). Una posible explicación podría ser que el Perú al ser un país centralizado cuenta con gran presencia del Estado en las zonas urbanas y poca presencia en las rurales; lo que aumenta la probabilidad de que las actividades informales sean detectadas en el área urbana.

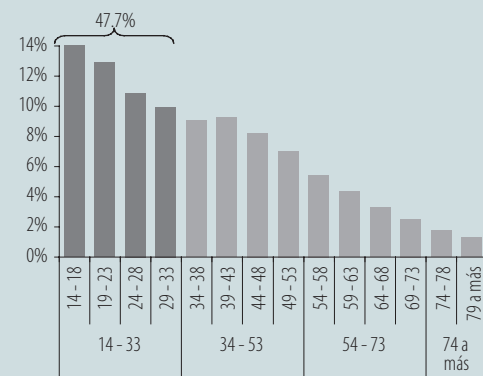
Un patrón similar al anterior se ha identificado con respecto a la distribución según dominio geográfico. En la tabla 1 se puede apreciar que un 69.4% de la PEA ocupada formal se ubica en la costa (incluyendo Lima metropolitana), mientras que para la PEA ocupada informal - cuyos resultados se muestran en la tabla 2 -, casi la mitad se ubica entre las regiones de la sierra y selva y la otra mitad en la costa (incluyendo Lima metropolitana).

Figura 2. Distribución de la PEA ocupada formal según edad, 2008 (como % del total de PEA ocupada formal)



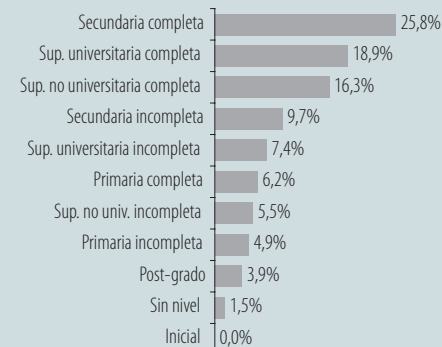
Fuente: ENAHO 2008. Elaboración: Propia.

Figura 3. Distribución de la PEA ocupada informal según edad, 2008 (como % del total de PEA ocupada informal)



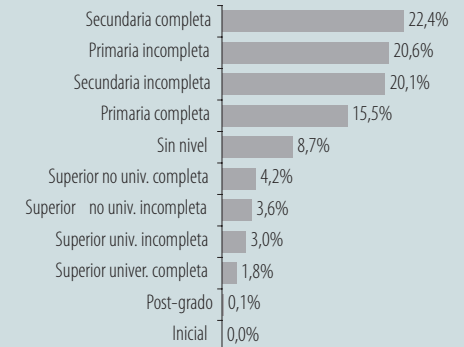
Fuente: ENAHO 2008. Elaboración: Propia.

Figura 4. Distribución de la PEA ocupada formal según nivel educativo, 2008 (como % del total de PEA ocupada formal)



Fuente: ENAHO 2008. Elaboración: Propia.

Figura 5. Distribución de la PEA ocupada informal según nivel educativo, 2008 (como % del total de PEA ocupada informal)



Fuente: ENAHO 2008. Elaboración: Propia.

Tabla 1. Distribución de la PEA ocupada formal según dominio geográfico, 2008

Dominio geográfico	Formal
Lima metropolitana	44,6%
Costa norte	13,4%
Sierra sur	11,3%
Sierra centro	8,7%
Costa centro	8,4%
Selva	8,1%
Costa sur	3,0%
Sierra norte	2,5%

Fuente: ENAHO 2008. Elaboración: Propia.

Tabla 2. Distribución de la PEA ocupada informal según dominio geográfico, 2008

Dominio geográfico	Formal
Lima metropolitana	20,4%
Sierra centro	16,7%
Sierra sur	16,7%
Selva	15,2%
Costa norte	13,7%
Sierra norte	10,2%
Costa centro	5,2%
Costa sur	1,7%

Fuente: ENAHO 2008. Elaboración: Propia.

2. Potenciales causas de la informalidad en Perú

2.1 CLASIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES

Según Perry et al. (2007), la informalidad en ciertas ocasiones puede darse por escape o por exclusión. El concepto de escape supone que cada agente decide no participar del sector formal de manera voluntaria después de percibir según un análisis costo beneficio que los costos de circunscribirse al mercado formal² son superiores a los beneficios que ello conlleva. Por otro lado, el concepto de exclusión supone que los trabajadores son excluidos del sector formal debido a ciertas características del mercado o regulaciones. Estas perspectivas se pueden analizar para diversos agentes económicos en el Perú a pesar que puede resultar difícil distinguir entre ambas.

Para el caso de las microempresas peruanas, se puede considerar que se presentan ambos conceptos. Por un lado se podría considerar como escape si existe poca intención o potencial de crecer ya que las ganancias de formar parte del sector formal no compensan los costos debido a que su productividad es muy baja como para financiar los beneficios sociales. Además, es probable que sus trabajadores no estén dispuestos a recibir menores salarios para cubrir estos costos, por lo que se podría considerar como escape. Sin embargo, podría considerarse como exclusión si la regulación es complicada como para que las empresas formen parte del sector formal.

Con respecto a los trabajadores independientes no calificados en el Perú, éstos podrían elegir no formar parte del sector formal si las ventajas del empleo formal para los que están capacitados no compensan la flexibilidad, autonomía y el ma-

yor consumo presente que les permite un ingreso libre de contribuciones. Además, ciertos trabajadores prefieren correr el riesgo de no recibir los beneficios de la seguridad social en lugar de pagar por primas y en todo caso, pueden sustituir parcialmente ciertos beneficios al acceder a programas universales (como el Sistema Integral de Salud - SIS) o privados. Por otro lado, también pueden considerarse excluidos del sector formal si es que no pudieran tener acceso a algunos beneficios que brinda la formalidad (por ejemplo por falta de cobertura del servicio en la zona de residencia). Así, no tendrían razón para contribuir dado que no hacen uso del servicio.

En el caso de las grandes empresas, es común que éstas sean formales debido a que su tamaño les impide pasar desapercibidas. No obstante, debe mencionarse que las empresas están dispuestas a incurrir en los costos de la formalidad si pueden transferirlos a los trabajadores (puede ser en la forma de menores salarios) o si perciben que la provisión de beneficios incrementará la productividad. Sin embargo, la perspectiva de escape de la formalidad se presenta en algunas ocasiones ya que estas empresas pueden mantener a una parte de su personal en el sector informal³ si éstas no están dispuestas a pagar por beneficios adicionales, si la productividad de los trabajadores es baja, si el mercado laboral es rígido o si los trabajadores no valoran los beneficios. Un factor que permite esta relación laboral es la existencia de contratos temporales, los cuales si bien cumplen con las legalidades, no aseguran el acceso del trabajador a la seguridad social. Incluso en muchas ocasiones éstos contratos son utilizados para evitar ciertos costos no salariales, como los costos de despido o ciertas contribuciones que no se pagan

para ciertos casos. En el Perú, estos contratos fueron introducidos en 1970. Inicialmente, su uso fue limitado debido a que tenían restricciones relacionadas al tipo de trabajo al que se podían aplicar (trabajos de naturaleza accidental o temporal), al tiempo máximo de duración (2 años) y además requerían de la aprobación del Ministerio de Trabajo (MINTRA). Sin embargo, su uso fue difundiéndose a medida que se reformaba la regulación. Así, en 1990 se eliminó el requisito de aprobación del MINTRA y se amplió su duración máxima a 3 años, más tarde, en 1995, ésta se prolongó a 5 años.

En relación a los trabajadores dependientes informales en el Perú, la situación es mucho más clara debido a que en muchos casos éstos se encuentran excluidos del sector formal por decisión de las empresas para las que trabajan y es probable que ellos estén en la búsqueda de trabajos más deseables y estables en el sector formal.

En la situación de los trabajadores independientes calificados que se encuentran en el sector informal en el Perú, el concepto que predomina es el de escape debido a que para éste, el aporte al sistema de pensiones y de salud es voluntario.

2.2 INTENSIDAD DE LA REGULACIÓN

El dinamismo de las economías en los últimos años ha generado que muchos países requieran cada vez más de la regulación para cumplir con la implementación de las políticas públicas y con la provisión adecuada de servicios a la población. Esta regulación tiende a generar costos para la sociedad, los cuales pueden ser afrontados sin problemas si es que las ganancias derivadas de la regulación resultan con-

² La formalidad involucra costos de ingreso (inscripción y registro) y de permanencia (pago de impuestos, salud, etc.).

³ Visto desde el criterio legalista bajo el cual el trabajador no se encuentra protegido por los beneficios que están estipulados en la legislación.

siderables; sin embargo, la regulación puede tener consecuencias negativas sobre el bienestar que persigue inicialmente si es que es inadecuada o excesiva. Este es el caso de muchos países que dados los continuos cambios del entorno se han visto con la necesidad de multiplicar su regulación, lo que ha dificultado una rápida reacción ante nuevas situaciones y ha generado costos perversos y punitivos.

Una regulación excesiva genera rigideces, distorsiona los incentivos para la reasignación de factores, acumulación de capital, competencia, innovación e incrementa los costos de transacción de participar en el sector formal, lo que mejora el atractivo del sector informal (LOAYZA et al., 2005, GERXHANI, 1999). Esta situación se agrava cuando estos costos pueden ser transferidos a los empleados, lo que genera otro incentivo para trabajar en la informalidad donde pueden ser evitados. Así, la literatura económica sugiere que economías muy reguladas tienden a crecer menos y ser más informales (SCHNEIDER, 2005, LOAYZA et al., 2005).

Dado que la regulación abarca un ámbito amplio se han identificado tres áreas de la regulación como factores determinantes de la informalidad en el Perú.

2.2.1 Regulación administrativa

Uno de los factores de la regulación que afecta el desempeño de las empresas es el incremento de los procesos administrativos como fuente de información y como herramientas para cumplir con el funcionamiento del Estado. Actualmente, resulta común el cumplimiento de una serie de procedimientos administrativos y el pago de ciertas tasas cada vez que un agente económico debe realizar trámites con el Estado como de registro comercial, licencias y permisos.

Producto del aumento de la carga administrativa, muchos Estados han adquirido ciertas

dimensiones y características que los han tornado complejos, burocráticos, costosos y poco transparentes.

En el Perú se presenta esta situación. Actualmente, la carga administrativa se ha convertido en un gran problema ya que se ha vuelto compleja o irrelevante y constituye una traba al libre desempeño de empresas y al desarrollo económico de la sociedad en general.

En el 2004, Du Bois y Torres estimaron que la ciudadanía en general paga alrededor de US\$ 635 millones de sobrecostos burocráticos en tasas excesivas, costos registrales y presupuestos de entidades reguladoras. Debe resaltarse que este monto se encontraba subestimado dado que no incluía el tiempo que la demora de los diversos trámites hace perder al contribuyente.

Por otro lado, según el informe *Doing Business* (2010), el Perú se ubica en el puesto 56 en el ranking general de economías que otorgan facilidades para hacer negocios y en el puesto 112 en el indicador de apertura de un negocio (de 183 economías analizadas). Estas ubicaciones permiten identificar las demoras que existen - y que representan significativos costos para las empresas - y reflejan los muchos avances que aún se deben de hacer para incrementar la competitividad e impulsar la creación y formalización de empresas. Por ejemplo, según este mismo informe, para abrir una empresa en el Perú se requieren 41 días y 9 procedimientos, mientras que en Chile también se requieren 9 procedimientos pero que precisan de 27 días y en Nueva Zelanda, país que ocupa el primer lugar en este tema, tan solo se requiere un procedimiento que toma un día.

2.2.2 Regulación laboral

La regulación del mercado laboral es necesaria para superar las fallas que se presentan en el mercado de trabajo y para proteger a los trabaja-

dores de prácticas arbitrarias, injustas o discriminatorias de parte de sus empleadores. Sin embargo, en ciertos casos, la regulación laboral puede beneficiar a aquellos trabajadores que forman parte del sector formal pero puede perjudicar a los que se encuentran fuera del sector formal ya que se crean condiciones que hacen menos deseable contratar nuevos trabajadores.

En ese sentido, Jaramillo (2004) señala que las normas de protección del empleo actúan como impuestos a la productividad debido a que dificultan la reasignación de la mano de obra. Así, esto podría dificultar el despido de trabajadores cuando se deban ajustar los niveles de manos de obra; así como desincentivar la contratación en periodos económicos favorables para evitar costos de despido futuros.

De esta manera, la rigidez laboral impide la creación de empleo formal, desvincula la creación de puestos de trabajo con la evolución del producto y fomenta la informalidad y el subempleo. Diversos estudios evidencian esta relación para el Perú, como es el caso de De Soto (1989), quien encontró que dentro de las regulaciones a las que son sometidas las empresas, aquellas que tienen que ver con el bienestar de los trabajadores son las más restrictivas y costosas en los países subdesarrollados, tales como las vacaciones que tienen que ser pagadas por los empleadores, las licencias por enfermedad, las indemnizaciones, la imposición de salarios mínimos y limitaciones para la libre contratación y despido de trabajadores. Igualmente, Loayza (1997), encuentra una relación positiva entre el tamaño del sector informal y las restricciones del mercado laboral. Del mismo modo, Saavedra y Torero (2002) encuentran una relación negativa entre las tasas de empleo y la protección del empleo al analizar los efectos de diversos aspectos de las modificaciones realizadas a la legislación laboral en el Perú a partir de 1991. Saavedra y Chong

(2003) identifican una relación positiva entre la rigidez en el mercado laboral y la tasa de empleo informal. Otro estudio, realizado por Tokman (1992), encuentra que en las empresas pequeñas, el costo adicional relacionado a la regulación laboral es el componente más importante de los costos de permanencia en el sector formal, y una razón de fuerza por la cual este tipo de empresas prefiere permanecer en el sector informal.

En el caso del Perú, si bien desde el 2005 se viene dando una reducción continua de la informalidad (entre el 2005 y el 2008 ésta se redujo en más de 4 puntos porcentuales), aún es un problema muy grande.

Uno de los indicadores que evidencia la rígida regulación laboral, es el indicador de contratación de trabajadores elaborados por el Banco Mundial en el marco del proyecto *Doing Business* (2010). Bajo una comparación global dentro del ranking para dicho indicador para el año 2010, el Perú ocupó uno de los peores puestos a nivel mundial, ubicándose 112 entre las 183 economías analizadas. Este es uno de los indicadores en los que peor se encuentra el Perú y a pesar que se han dado mejoras, sobretudo por los cambios realizados en el 2008 a la Ley MYPE, aún la legislación laboral peruana es excesivamente rígida e inflexible lo que hace que el Perú sea uno de los diez países más rígidos de América Latina y el Caribe. Esto resulta un problema cada vez mayor dada la necesidad que el mercado laboral sea cada vez más flexible en un contexto de constantes cambios (MANPOWER, 2007).

2.2.3 Regulación tributaria

En los últimos años el Perú ha atravesado una serie de cambios tributarios orientados a ampliar la base tributaria y a dotar a la SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria) de nuevos mecanismos para luchar contra la evasión, la informalidad y el contra-

bando. A pesar de las modificaciones, aún se tiene un sistema tributario complejo en el que se requieren al año 380 horas para cumplir con el pago de las obligaciones tributarias, situación que explica los niveles de evasión. Johnson, Kaufmann y Zoido Lobatón (1998) concluyen que la informalidad no se incrementa por el tamaño de los impuestos sino por la aplicación ineficiente y discrecional del sistema tributario y de la regulación por parte del gobierno. Sin embargo, no se debe de obviar que la carga tributaria aún es elevada en el Perú, ya que según *Doing Business* (2010) la tasa total de impuestos por pagar para las empresas asciende a un 40,3% de las ganancias. Esta situación puede ser responsable de incrementar el incentivo que existe en el Perú para pertenecer al sector informal al verse rentable la evasión de impuestos.

En vista de estos problemas, la ley MYPE facilita el pago de impuestos por parte de las micro y pequeñas empresas. La reducción de la carga tributaria que propone este régimen hace que la evasión sea menos atractiva dado que no vale la pena correr el riesgo de ser atrapado y castigado, sino que por el contrario permite acceder a los beneficios ya mencionados.

Provisión ineficiente de Bienes y Servicios públicos

En la economía existen ciertos bienes cuya provisión es responsabilidad del Estado. Esto se debe a que las propiedades de estos bienes hacen que sea inviable para el sector privado proveerlos ya que presentan una serie de fallas que tienen efectos sobre los incentivos de las empresas privadas y también sobre sus capacidades para operar de forma óptima en los mercados.

De esta manera, para satisfacer la demanda, el Estado se encarga de la provisión de los “bienes públicos”, la cual debe de ser eficiente para justificar su intervención en los mercados.

Sin embargo, en muchas ocasiones la provisión de estos bienes o servicios es ineficiente - ya sea por falta de recursos o por problemas en la gestión - impidiendo que las necesidades de la población sean satisfechas adecuadamente. Esta situación lamentablemente no genera incentivos para pagar impuestos o contribuciones, sino que por el contrario se genera poca disposición a financiar la provisión de bienes públicos. Lo peor es que esta situación puede generar un incremento de impuestos con el objetivo de contar con mayor financiamiento, pero esto solo reforzaría los incentivos a mantenerse en la informalidad mientras no se perciba una mejora en la provisión. Según Johnson et al. (1998), un menor sector informal se presenta en economías con mayores ingresos tributarios (lo que permite una mejor provisión de bienes públicos) originados por bajas tasas impositivas y regulaciones más flexibles.

En el Perú se presenta esta situación, pues la calidad y cantidad provista de bienes públicos no es adecuada. Hay una gran brecha de infraestructura y la calidad del sistema educativo público y de salud pública es una de las peores de la región. En este caso, el problema va más allá de la falta de disposición de la población por pagar, sino que también se presenta un problema de falta de eficiencia para ejecutar el gasto.

2.3 CAPACIDAD DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO

Otra de las causas de la informalidad es la débil capacidad de las instituciones gubernamentales para hacer cumplir las leyes. Cuando el gobierno no es capaz de monitorear el cumplimiento de las leyes o cuando tiene poca capacidad para hacerlas cumplir, se genera un incentivo perverso para mantenerse al margen del sector formal de la economía dado que resul-

ta fácil evadir las. Por ello, se genera un desperdicio de recursos debido a que las empresas informales asumen ciertos costos para mantenerse al margen de la actividad formal - como por ejemplo los sobornos a las autoridades para que no se les aplique las penalidades correspondientes.

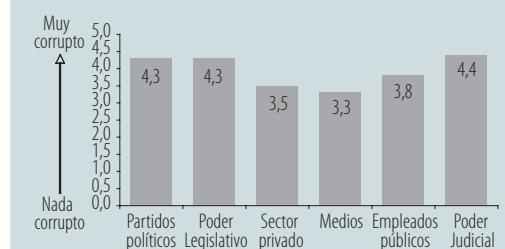
Por el contrario, si el Estado es efectivo en hacer cumplir las leyes gracias a una fuerte institucionalidad o por castigos efectivos, aumenta la probabilidad de que las actividades informales sean detectadas, lo cual hace que sea menos atractivo trabajar al margen de la ley (SCHNEIDER Y ENSTE, 2000). Loayza (2007) también encuentra una correlación negativa entre la capacidad del gobierno de hacer cumplir las leyes y diversos indicadores del nivel de informalidad de diversas economías. Asimismo, realiza una estimación en la cual encuentra que el cumplimiento de la ley y el orden tienen efectos negativos sobre los niveles de informalidad.

En el caso peruano se presenta esta correlación. En primer lugar, existe una seria debilidad de las instituciones, lo que reduce la capacidad de éstas para hacer cumplir las leyes. De acuerdo con el Reporte Global de Competitividad 2009-2010, elaborado por el Foro Económico Mundial, el Perú tiene serios problemas en el pilar de institucionalidad el cual recibió un puntaje de 3,5 dentro de una escala del 1 al 7, en donde 7 es el mejor desempeño. Uno de los problemas que genera mayor preocupación es la debilidad del poder judicial, lo que no solo demora la resolución de conflictos sino que es un factor que inhibe la inversión privada. Así, la aprobación del Poder Judicial en Perú no supera el 20% y la congestión judicial a marzo del 2009 - la cual representa el número de trimestres que se requieren para resolver todos los ex-

pedientes pendientes dado el ritmo de producción⁴ - era de 4.7 trimestres, sin contar los expedientes que han seguido ingresando e ingresarán en el futuro.

La existencia de estos problemas institucionales viene acompañada de otro problema grave como la corrupción, ya que mientras se pueda hacer mal uso del poder para conseguir ciertas ventajas, será más difícil detectar a aquellos agentes que se encuentran en la informalidad e incentivarlos a formar parte del sector formal. Johnson et al. (1998) señalan que la corrupción genera impactos negativos dentro de la economía y encuentran para un conjunto de 49 países de América Latina, la OECD, países del este europeo y países ex pertenecientes a la Unión Soviética, que una mejora en los indicadores de corrupción genera una reducción del sector informal. En el Perú, la corrupción es un problema frecuente, según el Índice de Percepción de la Corrupción 2008 el Perú se encuentra en el puesto 72 de 180 economías. Además, sus principales instituciones muestran elevados niveles de corrupción.

Figura 6. Perú: Corrupción según institución, 2009 (en puntaje en donde 1= nada corrupto y 5= muy corrupto)



Fuente: *Transparencia Internacional*.

4 La congestión judicial se obtiene dividiendo al final del periodo los expedientes pendientes entre la producción judicial (expedientes resueltos).

2.4 DEFICIENTE EDUCACIÓN Y BAJA PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA

Los costos y beneficios de acogerse a la formalidad, se ven afectados por las características estructurales de un país. Así, una de estas características particularmente relevante cuando se trata el tema de la informalidad es el nivel educativo.

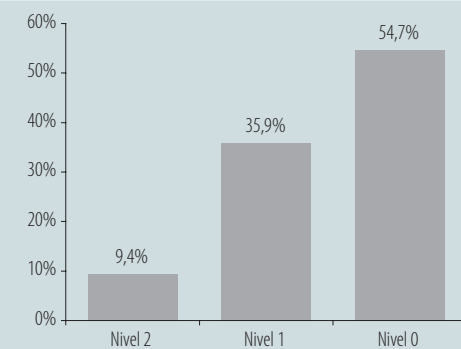
La educación es tema clave para el desarrollo de una economía debido a que es una inversión que se realiza con el objetivo de aumentar la calidad del capital humano, la cual se verá reflejada en términos de la productividad de los trabajadores. En esta misma línea, el contexto actual de globalización hace necesario que los trabajadores estén bien educados y preparados para adaptarse rápidamente a los cambios.

La relación de causalidad entre la educación, la productividad de la mano de obra y la informalidad es bastante precisa. Las mejoras en el sistema educativo de un país conllevan a que el capital humano se vuelva más productivo. Este

incremento en la productividad del trabajo genera una mejora en la producción y por lo tanto mayores beneficios. Esto se puede interpretar como una reducción relativa de los costos de ser formal, ya que estos pueden ser diluidos con mayor facilidad y, por lo tanto, incentivar a las empresas informales a migrar al sector formal.

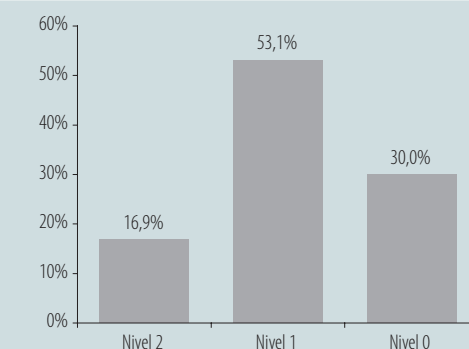
Esta situación no es ajena para el caso del Perú, pues muchos trabajadores que se encuentran en el sector informal poseen una baja productividad al no ser calificados por no contar con un buen nivel educativo que les permita incrementar el valor de su trabajo. Lamentablemente, la situación en el Perú es grave porque no se trata principalmente de un déficit de cobertura (según la ENAHO 2008, la tasa de matrícula en el Perú para la población de 6 a 11 y de 12 a 16 años es de 98.2 y 90%, respectivamente) sino de calidad, que coloca al nivel educativo entre los peores a nivel de la región y del mundo. Esto se refleja entre varios indicadores. Uno de ellos es el indicador de calidad de la educación primaria del Reporte Global de Com-

Figura 7. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes a 2do grado: Comprensión de textos, 2008 (como % del total de alumnos censados)



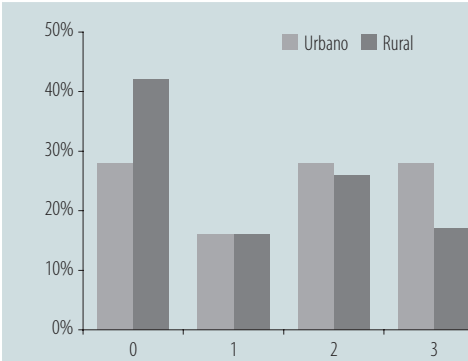
Nota: El Nivel 0 es el menos avanzado.
Fuente: MINEDU.

Figura 8. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes a 2do grado: Matemática, 2008 (como % del total de alumnos censados)



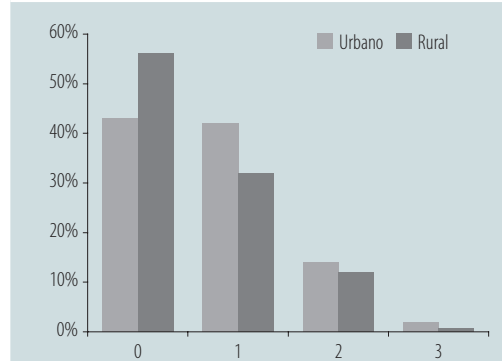
Nota: El Nivel 0 es el menos avanzado.
Fuente: MINEDU.

Figura 9. Resultados de la Evaluación Docente: Comprensión de textos, 2007 (% dentro de la zona geográfica)



Nota: Nivel 0: Resuelve sólo algunas preguntas del nivel 1. Nivel 1: Ubica datos evidentes e identifica el tema central del texto. Nivel 2: Realiza inferencias sencillas a partir de las ideas del texto. Nivel 3: Logra contrastar e integrar las ideas del texto, realiza inferencias más complejas.
Fuente: MINEDU y MEF.

Figura 10. Resultados de la Evaluación Docente: Razonamiento lógico matemático, 2007 (% dentro de la zona geográfica)



Nota: Nivel 0: Resuelve sólo algunas preguntas del nivel 1. Nivel 1: Realiza cálculos aritméticos simples, reproduce procedimientos rutinarios cortos. Nivel 2: Establece relaciones matemáticas, adapta procedimientos rutinarios y estrategias sencillas. Nivel 3: Resuelve problemas de varias etapas elaborando estrategias adecuadas.
Fuente: MINEDU y MEF.

petitividad 2009-2010, publicado por el Foro Económico Mundial, que señala que el Perú ocupa el puesto 131 de entre 133 economías analizadas. De la misma manera, el indicador del sistema educativo en general muestra la misma situación al ocupar el Perú el puesto 130 de entre 133 economías analizadas. En el mismo sentido, los resultados de la evaluación PISA 2001 realizada a estudiantes de 43 países colocaron al Perú en el último lugar. No sólo los alumnos peruanos ocupan los últimos lugares en las pruebas internacionales de rendimiento educativo, sino que los resultados del último censo nacional a estudiantes y las evaluaciones del Ministerio de Educación (Minedu) a maestros reflejan que el sistema educativo en el Perú está en crisis al salir desaprobados tanto los docentes como los alumnos.

3. Recomendaciones de política

Hay serias razones por las que las políticas públicas deben orientarse también a combatir la informalidad. En primer lugar, la informalidad altera los indicadores oficiales de la economía y por ende las políticas que se basan en éstos podrían reducir la efectividad de las políticas públicas, resultar inefectivas, inapropiadas o causar más daño.

En segundo lugar, la informalidad podría ser una reacción de los individuos al sentirse agobiados por un régimen normativo opresivo. Una de las peores consecuencias de esto podría ser que se produzca una erosión de los ingresos fiscales y se caigan las bases o supuestos sobre las que se había establecido el seguro social o el financiamiento de las funciones públicas. Esto

solo generaría un círculo vicioso que incrementarían el déficit fiscal o las tasas impositivas, y por lo tanto se generaría mayor informalidad.

3.1 POLÍTICAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

- Evaluar y justificar la existencia de la totalidad de trámites para así eliminar de manera automática aquellos que no sean justificables.
- Reducir barreras a la formalización de empresas. Un avance en este tema es el proyecto de ley que tiene como objetivo agilizar la constitución de una empresa presentado en el 2009 por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp). El proyecto permitirá validar los documentos electrónicos que recibe la Sunarp de las notarías para, de esa forma, aminorar los plazos de registro de 72 horas a 48 horas.
- Establecer un sistema de ventanilla única de trámites ciudadanos en cada municipalidad. Además, dichas ventanillas deberían contar con acceso electrónico. Actualmente, seis municipalidades de la provincia de Lima han constituido una ventanilla que demora 72 horas en completar el proceso de otorgamiento de licencias de funcionamiento a micro y pequeñas empresas.
- Eliminar los incentivos para crear más procedimientos administrativos:
 - Normar adecuadamente el tema de los costos de los procedimientos administrativos, con el objetivo de restringir o eliminar la arbitrariedad de las instituciones públicas para establecer los costos.

- Controlar los costos de los procedimientos administrativos, solo se debe cobrar el costo marginal del mismo.

- Alcanzar la gratuidad de los procedimientos administrativos obligatorios en el mediano y largo plazo⁵.

- Introducir la prueba de mercado. Este mecanismo contrasta los servicios del Estado en términos de costos y estándares de calidad con los servicios privados, con la finalidad de tercerizar los servicios del Estado. Gracias a este mecanismo, no solo se alcanzan mejores servicios con la tercerización, sino que las propias entidades del Estado mejoran su desempeño al ser evaluadas y “competir” con el sector privado.

3.2 POLÍTICAS ORIENTADAS AL RÉGIMEN LABORAL

- Otorgar incentivos y preferencias a las empresas que cumplan con las normas laborales vigentes y fomenten el respeto a los derechos de los trabajadores. Entre estas, se pueden mencionar la exoneración al régimen de inspecciones por períodos determinados de tiempo, beneficios tributarios y preferencias en las licitaciones del Estado.
- Ampliar los conceptos para permitir una mayor acreditación referida a la capacitación laboral para que sea considerada como gasto de la empresa.
- Se necesita una Ley General del Trabajo (LGT) para que el mercado laboral se rija por un solo marco normativo ordenado, que promueva el empleo, incentive la formalización y estimule la capacitación laboral. La contra-

tación de más inspectores laborales y el control de salarios no tiene efectos significativos, lo que se requiere es flexibilizar cada vez más la legislación y permitir que las empresas se adapten a los constantes y rápidos cambios en el mundo. En este sentido, la Ley MYPES es un avance.

3.3 POLÍTICAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACIÓN TRIBUTARIA

- El presupuesto de la SUNAT debe fijarse según indicadores de desempeño anuales, en lugar de determinarse como un porcentaje de los ingresos tributarios.
- Incentivar el crecimiento de la recaudación total mediante la expansión de la base tributaria, la reducción de los costos de cumplimiento tributario, la reducción de la evasión y la reducción del grado de concentración de la recaudación.
- Fijar tasas impositivas al inicio del gobierno y realizar una amplia difusión de la política tributaria para contar con estabilidad y predictibilidad en la política tributaria.
- Difundir y simplificar el proceso de declaración de impuestos.

3.4 POLÍTICAS ORIENTADAS A INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD

- Establecer procedimientos periódicos de evaluación y de capacitación de los docentes. En el Perú ya se ha comenzado con la aplicación de evaluaciones anuales, aunque éstas han recibido cierta resistencia por parte de los sindicatos.
- Establecer una estrategia para mejorar el sistema educativo. En este sentido, un esfuerzo es el Plan Nacional de Educación para Todos 2005 - 2015, el cual presenta un diag-

nóstico del estado de la educación en el Perú de hace unos años atrás junto con las recomendaciones del Foro Nacional de Educación. Este documento propone una reforma educativa integral, así como también identifica otras intervenciones públicas, en nutrición y salud por ejemplo, que son necesarias

Tabla 3. Perú: Políticas para lograr una educación de calidad con equidad, 2005 - 2015

Política A	Ampliar las oportunidades y la calidad de la atención integral a niños y niñas menores de 6 años priorizando la población de menores recursos
Política B	Garantizar la continuidad, calidad y conclusión de los estudios a nivel primario y secundario de instituciones educativas públicas pobres y de áreas rurales
Política C	Ampliar oportunidades educativas de calidad de la población analfabeta, particularmente la población rural, femenina y hablante de una lengua originaria
Política D	Brindar oportunidades educativas de calidad a aquellos que no se han insertado en el sistema educativo oportunamente y/o no han concluido sus estudios
Política E	Ofrecer una educación acorde con las diferencias lingüísticas de las comunidades con lenguas originarias
Política F	Garantizar un desempeño docente eficiente y de calidad, especialmente en contextos de pobreza y exclusión, revalorizando la carrera pública magisterial
Política G	Proveer infraestructura básica, equipamiento y material educativo que aseguren aprendizaje de calidad, especialmente en las instituciones educativas más pobres
Política H	Lograr que la gestión del sistema educativo esté basada en la institución educativa y orientada a fortalecer su autonomía
Política I	Lograr no menos de 6% del PBI como presupuesto para el sector, incrementando los recursos destinados a gastos de capital y garantizando una distribución equitativa de estos

Fuente: MINEDU.

5 Lamentablemente, no puede plantearse la gratuidad inmediata de todos los procedimientos administrativos, debido a que el costo fiscal sería muy elevado.

para mejorar la educación. A continuación se señalan las políticas que propone el Ministerio de Educación para lograr educación de calidad y equitativa hasta el 2015.

- Asegurar una provisión adecuada de investigación, ciencia y tecnología (ICT). Se debe mencionar que este tema requiere de intervención pública porque no se puede excluir de los beneficios de la misma a terceros. Dada su naturaleza, la inversión en ICT no puede depender del ciclo anual del presupuesto, por lo que el financiamiento público a la ICT provenga principalmente de fondos que se desembolsarán en la medida en que se cumplan los hitos identificados en el diseño de los programas de ICT.

Conclusiones

El presente estudio se ha concentrado en realizar un análisis de la informalidad existente en el país, profundizando en su caracterización, en las potenciales causas que la originan y en las políticas necesarias para generar incentivos a los agentes que actúan en el sector informal de formar parte del sector formal.

Respecto a la evolución de la informalidad en el Perú, éste se ha reducido con el paso de los años gracias a que se han flexibilizado los regímenes laborales y demás trámites y se ha contado con un desempeño económico favorable. Así, entre el año 2000 y 2008, el nivel de informalidad se redujo de 76.8% a 71.3% de la PEA ocupada. Esto significa un incremento del número de personas en la PEA ocupada formal de casi 60%, considerando que el número de personas dentro de la PEA ocupada lo hizo en 29%). Lamentablemente, a pesar de estos avances, el nivel aún es elevado y queda mucho trabajo por delante.

En relación a la caracterización de la PEA ocupada informal, se ha identificado para el 2008 una distribución equitativa entre géneros, mientras que para la PEA ocupada formal se identifica una predominancia del sexo masculino (casi 60%). Asimismo, se identificó que en el 2008 la mayoría de la PEA ocupada informal (47.7%) se encontraba entre los 14 y 33 años, mientras que en la PEA ocupada formal predominaron aquellas personas entre los 34 y 53 años (46.1%). Por otro lado, en relación al nivel educativo, en el 2008 el 64.9% de la PEA ocupada informal no había concluido los estudios escolares o no contaba con algún nivel educativo, seguida de aquellos con secundaria completa (22.4%). En cambio, una parte significativa de la PEA ocupada formal poseía una preparación superior completa (35.2%), seguida de aquellos con secundaria completa (25.8%). Con respecto a la distribución según área geográfica, la distribución de la PEA ocupada informal, en el 2008 no variaba significativamente entre el área urbana (51.6%) y el área rural (48.4%). Sin embargo, la distribución para la PEA ocupada formal sí presentó una gran predominancia hacia el área urbana (88.2%), frente al área rural (11.8%).

Además de la estimación del nivel de informalidad y de la caracterización de la PEA ocupada informal, se identificaron los puntos potencialmente críticos identificados como responsables de la informalidad en el Perú. Así, se identificó que la informalidad no tiene una causa única sino que es una combinación de nudos potencialmente críticos tales como una excesiva regulación, servicios públicos deficientes, débil capacidad de supervisión y ejecución del estado y deficiente educación y desarrollo de capacidades.

Finalmente, dado que la formalización es importante por el impacto positivo que tiene en el

empleo, la eficiencia y el crecimiento económico, se presentan algunas recomendaciones de política orientadas a mejorar los temas potencialmente críticos identificados como responsables de la informalidad en el Perú. Entre las principales se encuentran la evaluación y justificación de la existencia de la totalidad de trámites, la introducción de la Prueba de merca-

do con la finalidad de tercerizar los servicios del Estado y alcanzar mejores servicios y la promulgación de una Ley General del Trabajo (LGT) que promueva el empleo, incentive la formalización y estimule la capacitación laboral. Asimismo, es relevante una reforma que mejore la calidad de la educación y asegure una provisión adecuada de investigación, ciencia y tecnología.



CINTHYA PASTOR VARGAS

Bachiller en economía (2005) por la Universidad del Pacífico, con estudios en la Universidad de Maastricht (2006). Actualmente es economista senior del Instituto Peruano de Economía. Se ha desempeñado como consultora dentro de la Dirección General de Estudios Económicos del Ministerio de Economía y ha participado en consultorías para el Banco Interamericano de Desarrollo e instituciones públicas y privadas en el Perú.

Referencias Bibliográficas

- BLAU, D. A Times-Series Analysis of Self-Employment in the United States, *The Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v.95, n.3, p. 445-67, 1987.
- CHONG, A.; GALDO, J; SAAVEDRA, J. *Informality and productivity in the labor market: Peru 1986 - 2001*. Inter-American Development Bank, 2007.
- FLEMING, M.; ROMAN, J; FARELL, G. The shadow economy, *Journal of International Affairs*. New York: Columbia University, v. 53, n.2, 2000.
- GARAVITO, C.. *Impactos económicos de la extensión de la Ley Mype al resto de unidades económicas*. MTPE, 2005.
- GERXHANI, K. *The informal sector in Developed and less Developed Countries: a Literature Survey*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2004.
- GOLLIN, D. Getting Income Shares Right, *The Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v.110 n.2, p. 458-74, 2002.
- JOHNSON, S; KAUFMANN, D; ZOIDO-LOBATON, P. Regulatory Discretion and the Unofficial Economy, *American Economic Review*. American Economic Association, v. 88, p.92-387. May, 1998.
- LOAYZA, N. *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*. Banco Central de Reserva del Perú., 2007. (Documento de Trabajo 2007-018)
- LOAYZA, N; RIGOLINI, J. *Informality trends and cycles*. The World Bank, 2006. (Working Paper 4078)
- LOAYZA, N; Oviedo, A.M; Servén, L. “*The impact of regulation on growth and informality - Cross country evidence*”. The World Bank, 2005. (Working Paper 3623)
- MALONEY, W. *Self Employment and Labor Turnover in Developing Countries: Cross-Country Evidence*. The World Bank, 2001.
- _____. *Infomality revisited*. The World Bank, 2003. (Working Paper 2965)
- MANPOWER. Integración del talento latinoamericano en el mundo laboral, *Informe de Manpower Inc. Sudamérica*. Buenos Aires, 2008.
- PERRY, G; et al. *Informalidad: escape y exclusion*. Banco Mundial, 2007.
- SAAVEDRA, J; CHONG, A. *Explaining increases in informality during the nineties in Latin America: the case of Peru*. Washigton D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- SAAVEDRA, J; TORERO, M. *Labor Market Reforms and Their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: the case of Peru*. Washigton D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. (Documento de Trabajo R-394)
- SCHNEIDER, F. *Shadow economies of 145 countries all over the world: estimation results over the period 1999 to 2003*. Institute for the Study of Labor (IZA), 2004. (IZA Discussion Papers 1431)
- SCHNEIDER, F; ENSTE, D. Shadow economies: size, causes and consequences, *Journal of Economic Literature*. USA: American Economic Association, Vol. 38, p. 77-114, 2000.
- SCHNEIDER, F; KLINGLMAIR, R. *Shadow economies around the world: what do we know?* Institute for the Study of Labor (IZA), 2004. (IZA Discussion Paper 1043)
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Informe Global de la Corrupción 2009: Corrupción y sector privado*.

