

LA INFORMALIDAD: UN PROBLEMA DE NUNCA ACABAR EN EL PERÚ

INFORMALITY: A NEVER-ENDING PROBLEM IN PERU

PP. 25-32

Katerine Elizabeth Olortino Acosta

Universidad Nacional Federico Villarreal

katerine.acosta1@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2956-9394>

Licenciada en Psicología por la Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote. Especializada en Psicóloga Forense y Criminología por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Cursa estudios de Maestría en Administración y Gestión Pública en el Centro de Altos Estudios Nacionales. Actualmente ejerce su especialidad de Psicóloga Forense en el Ministerio Público.

Recibido: 10 Jul 23

Aceptado: 30 Oct 23

Publicado: 31 Oct 23

Resumen

El presente trabajo estudia el desarrollo de este fenómeno en el tiempo de pandemia, concentrándose en el análisis de la informalidad en el Estado peruano, partiendo de la premisa que la informalidad tiene orígenes de años remotos. La pandemia del COVID-19 ha permitido visibilizar que ha afectado las condiciones de vida de los peruanos y agudizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como ha evidenciado las debilidades estructurales e institucionales del Estado peruano. Los esfuerzos por tomar medidas para contrarrestarlo se han visto limitados por un mercado laboral predominantemente informal.

El futuro inmediato no se percibe alentador, puesto que es probable que la informalidad laboral aumente y perturbe el desarrollo y seguridad nacional.

Palabras claves: Informalidad, pandemia, Estado Peruano, mercado laboral

Abstract

The present work studies the development of this phenomenon in the time of pandemic, concentrating on the analysis of informality in the Peruvian State, starting from the premise that informality has origins from remote years. The COVID-19 pandemic has made it visible that it has affected the living conditions of Peruvians and further exacerbated the large gaps and social inequalities, as well as has highlighted the structural and institutional weaknesses of the Peruvian State. Efforts to take countermeasures have been limited by a predominantly informal labor market. The immediate future does not look encouraging, since it is likely that labor informality will increase and disrupt national development and security.

Keywords: Informality, pandemic, Peruvian State, labor market

En el presente artículo se abordará el fenómeno de la informalidad en el Perú en el tiempo de Pandemia. Es necesario destacar que el sector informal refiere a las unidades productivas que no están conformadas en la sociedad y que no se encuentran en registradas por las entidades responsables de la administración tributaria. Por su parte, el empleo o trabajo informal alude a los puestos laborales sin beneficios establecidos por ley para los trabajadores (seguridad social, gratificaciones, etc.) (INEI, 2020).

Pese a que en el presente artículo empleamos el término informalidad refiriéndonos exclusivamente al empleo informal, es necesario tener en cuenta que en la vía de los hechos la informalidad está conformada por empresas, trabajadores, procesos y actividades que operan a espaldas de las normas establecidas, y termina configurando una economía en las que prevalecen sus propias reglas.

Las empresas que laboran de esta manera, sin encontrarse debidamente registradas, se escapan de la responsabilidad de abonar impuestos y del cumplimiento de las normas legales establecidas en el país generando una conducta de irrespeto al estado constitucional democrático de derecho y mermando los ingresos de la caja fiscal. Sin embargo, al mantenerse en esta oscura realidad, presentan la desventaja de no contar con los beneficios que ofrece la legalidad como por ejemplo la protección policial, acceso a créditos formales entre otros.

Además, el comercio informal produce consecuencias negativas como el mal uso del espacio público y de la infraestructura pública, e incluso de las vías peatonales y vehiculares, sin contribuir en generar contribuciones a través de pago de impuestos para restaurarlas, conservarlas o repararlas; es decir, hay una utilización y congestión de la infraestructura pública, pero sin participar con los impuestos para abastecerla (Loayza, 2008).

En el presente artículo hemos enfocado el análisis de este fenómeno en el periodo que apareció la pandemia del COVID-19 en el Perú, a inicios del año 2020, circunstancias que obligaron a los países afectados a adoptar medidas exigentes con el propósito de mitigar la propagación del virus. Entre estas acciones, una de la más resaltantes fue la restricción total al libre tránsito de ciertas actividades económicas en los diferentes rubros del mercado laboral. Esta situación tuvo como consecuencia que durante el segundo trimestre de 2020 se perdieran unos 6 millones de empleos en el país (IPE, 2020).

A pesar de estas circunstancias adversas era necesario dar relevancia a las actividades celebratorias por el bicentenario de nuestra independencia, así como a las acciones propias de la campaña electoral de las elecciones generales del año 2021, lo cual constituyó como una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, siendo una de ellas la lucha contra la informalidad.

Este propósito, indudablemente, fue afectado por la primacía de la realidad que muestra a nuestro País con una extensa normatividad legal para administrar las relaciones laborales, los riesgos en el trabajo y atender las enfermedades ocupacionales, haciendo que su cumplimiento sea costoso y complejo.

De acuerdo a datos del Instituto Peruano de Economía (2018), el compendio de legislación laboral, vigente en el mes de agosto de 2017, está constituido por 136 normas que comprenden cerca de 1400 páginas y más de 2000 artículos, lo cual –por sentido común– se infiere que no sea razonable esperar que una micro o pequeña empresa disponga de la capacidad operativa para cumplir con tal voluminosa normatividad. La evidencia empírica sugiere que las empresas informales no transitarán a la formalidad con estrictos marcos regulatorios, y que la presencia de estos puede ser contraproducente para reducir los niveles de informalidad.

Finalmente, podemos decir que uno de los retos del Estado peruano sería brindar el soporte profesional necesario para establecer un mejor diálogo social entre los entes y profesionales que participan en las reformas laborales, de manera que se pueda asegurar que los representantes de las empresas y las organizaciones representativas de los trabajadores se congreguen en igualdad de condiciones para plantear las mejores alternativas que permitan reducir los elevados niveles de informalidad laboral con el consecuente beneficio para ambos grupos.

Antecedentes de la informalidad en el Perú antes del tiempo de Pandemia

Según explica Rojas (2021),

la historia reciente muestra cómo, resultado de la migración interna desde la década de 1940, el desplazamiento humano del campo a la ciudad comenzó a crear economías paralelas a lo formal. Esto ocurría en los márgenes y más allá de los márgenes del Estado. La llegada de miles de personas a Lima y a las ciudades intermedias configuró una revolución demográfica que ha transformado el tipo de vida social en nuestro país. A mediados del siglo XX, la población que vivían en las ciudades representaba el 30 %, y el 70 % lo constituía la población rural. Sabemos que el Perú hoy en día es predominantemente urbano: el 79 % de la población vive en las ciudades. Sin embargo, la informalidad urbana como fenómeno social, económico y político no comenzó en los tiempos de la masiva migración interna. Hay registros de estas economías de la calle, al margen de lo estatal, desde la etapa colonial.

Esta etapa ocurrió en Lima (1914-1940), por entonces llamada Ciudad Jardín. Ludeña (2009) periodifica la historia de Lima en la época republicana señalando que, entre 1821 y 1945, Lima era una ciudad republicana y oligárquica.

Según lo expresa Jesús Cosamalón (2018)

Aquí la informalidad era contenida, tanto que les permitió a las elites resignificar a los ambulantes de esos años como elementos en la composición pictórica de Pancho Fierro”. Pese a que también hubo conflictos con las autoridades locales, era una informalidad en general inofensiva para las elites de la época. En el imaginario, los vendedores del pasado se asemejaban a las acuarelas del pintor mulato Pancho Fierro; además, respetaban el espacio público y cumplían las disposiciones municipales.

Respecto al trabajo informal, en el caso de los ambulantes, el mismo autor hizo referencia a que ellos también desbordaban al Estado. Asimismo, Verdara (2004) explica que “Los municipios fueron incapaces de mantener el orden en la ciudad y hacer cumplir las reglamentaciones urbanas, lo que permitió la consolidación del fenómeno ambulatorio”. Y lejos de controlar su crecimiento, la cantidad de ambulantes pasaron de ser 2.5 % en 1970, a 3.7 % en 1975 y 5.1 % en 1981 del total de trabajadores de Lima.

En otra etapa de la informalidad, que podríamos señalar como la segunda, se fundó la Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes del Perú (ANVAP) en 1975 y la Federación Departamental de Vendedores Ambulantes de Lima (FEDEVAL) en 1979, organizada a partir del Comité para la Unificación y Organización de los Vendedores Ambulantes (CUNOVAP). Estas fueron entidades que destacaron por defender el empleo del espacio público (Aliaga, 2018: 657).

En los años 90, la informalidad desbordada parecía que empezó a llegar a su fin. El gobierno de la época inicio la implementación de una estrategia con la intención de tomar el control de la situación. Para tal efecto, se podría decir que desarrollo dos líneas de acción opuestas diametralmente: por las buenas y por las malas. En el primer caso, entregó títulos de propiedad a miles de personas que lograron ver hecho realidad el sueño de la casa propia. Y el camino de las malas, se dio inicio a un régimen de estricto control.

Fue el ex presidente Alberto Fujimori quien impulsó las modificatorias en la regulación nacional expresadas en una reforma tributaria y la consolidación de la SUNAT, lo cual fue apoyado eficazmente por la acción del alcalde de Lima Alberto Andrade Carmona quien comenzó a desalojar a los ambulantes. De esta forma, como diría Danilo Martuccelli, se dio inicio al llamado “proyecto reglamentador”.

Este esfuerzo no tuvo continuidad en las tres últimas décadas, ya que se aprobaron una serie de leyes que –supuestamente– tuvieron el objetivo de promover el crecimiento económico sin importar los costos sociales. Con esta acción, se legalizo la informalidad, que fue comprendida como la ausencia de derechos laborales y sociales de los trabajadores y trabajadoras.

Así, la Ley de Promoción Agraria aprobada en el año 2000, que conllevó la reducción –a la mínima expresión– de los derechos laborales de los trabajadores agrícolas tuvo como inmediato efecto la institucionalización de la informalidad. Adicionalmente, la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, promulgada en 2003, también provocó un recorte de la calidad del trabajo, a pesar de la buena voluntad de las autoridades y directivos que las implementaron, incurriendo –una vez más– en institucionalizar la precariedad.

Asimismo, la Ley N° 30288, Ley que promueve el acceso de Jóvenes al Mercado y Campo Laboral y a la Protección Social, conocida como la Ley de régimen laboral juvenil o la Ley Pulpín, estuvo enfocada hipotéticamente para facilitar el mayor ingreso de la población juvenil al mercado laboral, constituyendo otro intento de continuar con ese proceso de institucionalización de la precariedad. Sin embargo, en virtud a la movilidad social que se opuso a la implementación de esta norma legal, y tras cuatro marchas multitudinarias, la ley pudo ser derogada.

A nivel mundial, la informalidad laboral es un problema. Aunque, en el caso peruano, según lo analizó el Instituto Peruano de Economía (2020) se muestra como un caso más severo. Y de acuerdo con el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Perú tiene una tasa de empleo informal casi 15 puntos porcentuales por encima del nivel que debería tener para los ingresos per cápita que registra. Esto quiere decir que la tasa de informalidad debería estar más pegada al 60% y no por encima del 75% que se tiene en la actualidad. En el país, la informalidad venía reduciéndose de manera significativa durante los últimos años, desde un 80% en el 2007 a casi un 70% en el 2021. Sin embargo, la mejora en este indicador se perdió con el impacto de la pandemia en el mercado laboral y, al cierre del año pasado, se situó en 75%.

Análisis de la Situación de la Informalidad en Tiempo de Pandemia

Es importante señalar que la pandemia solo ha profundizado el proceso de crecimiento de la informalidad que venía siendo constante, incluso antes de la crisis sanitaria.

La aparición de la pandemia en el año 2020 originó la implementación de acciones gubernamentales caracterizada por principalmente por la imposición, por decreto supremo, de cuarentenas obligatorias y restricciones de movilidad, hecho que también fue realizado en otros países afectando la dinámica de los mercados laborales. Las consecuencias de la pandemia del COVID-19 sobre el empleo han sido diferenciadas no solo entre países sino también al interior de los mismos según lo refiere Lavado y Crisólogo (2021), especificando que de conformidad con datos del Banco Mundial, el producto bruto interno (PBI) del Perú creció aceleradamente entre 2002 y 2013, a ritmo de 6.1 % en promedio anual, y de forma moderada, entre 2014 y 2019 a ritmo de 3.1 % igualmente en promedio anual.

De esta manera, acorde con lo que afirma la Organización Mundial del Trabajo (OIT), desde el año 2017 hasta 2020, la informalidad laboral en el Perú se elevó de un 72.7 % al 74.3 %. Algunos cálculos sobre el particular, señalan que la informalidad laboral podría haberse extendido a un 90 %. Oficialmente en el año 2021 se registraron más de 13 millones trabajadores en situación de informalidad de una PEA de 17 millones de trabajadores, tanto en el sector formal como en el informal.

El surgimiento de la pandemia en el 2020 generó una respuesta de política gubernamental caracterizada por la implementación de cuarentenas obligatorias y restricciones de movilidad, las cuales afectaron a la dinámica de los mercados laborales en todo el mundo. Las repercusiones de la COVID-19 sobre el empleo, sin embargo, han sido diferenciadas no solo entre países sino también al interior de los mismos, siendo correspondientes con las realidades y capacidades de los diferentes gobernantes.

Específicamente en el Perú, los datos e informes registrados durante el segundo trimestre del año 2020, nos revela que la caída de la población ocupada es una de las más graves en comparación con otras economías de América Latina

Para diversos investigadores, como lo refiere Lavado y Crisólogo (2021) fue heterogénea y afectó en mayor grado a los trabajadores dependientes e independientes del sector informal de la economía. Por el contrario, el empleo formal registró una menor disminución, lo cual pone en evidencia la rigidez normativa y la menor flexibilidad a la cual se encuentra expuesta este segmento del mercado de trabajo para ajustarse marginalmente incluso en periodos de crisis.

Conclusiones

La informalidad se da tanto en el sector informal como en el formal, entendiéndose como informalidad en su definición a una situación ligada a la precariedad laboral donde no hay acceso a la seguridad social, no hay contrato, entre otros.

La informalidad urbana puede ser controlada cuando se desarrollan acciones coordinadas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales como lo demostraron las medidas lideradas por el expresidente Alberto Fujimori y el exalcalde de Lima Alberto Andrade Carmona.

La pandemia ha empeorado el aumento de la informalidad laboral en el Perú, un crecimiento que viene generándose desde una primera etapa entre los años 1900 y 1940, aunque para muchos esta informalidad solo viene de las épocas de la pandemia.

Previo a la pandemia, podemos ver una dimensión estructural del empleo caracterizado por el alto riesgo de perder el trabajo, cortes involuntarios de horas de trabajo, descuentos salariales o baja productividad, lo que ha hecho que muchas personas en el Perú estén altamente expuestas a la crisis sanitaria.

Es fundamental tomar conciencia de que, para afrontar y resolver el problema de la calidad del empleo en nuestro país, no es solo un tema de propuestas, sino que se debe discutir el modelo de país que hasta la actualidad poseemos y permitir que se transforme yendo de la mano con la discusión respecto de qué tipo de mercado laboral, qué tipo de sociedad y qué tipo de ciudadanía queremos tener.

El mayor cambio del mundo informal al sector económico legal del país brindará mayores beneficios económicos a las diferentes regiones del país.

Recomendaciones

Se deben generar criterios adecuados para el análisis económico que permitan la distinción de las diversas formas del ejercicio del empleo informal y, además, sobre la percepción de la pobreza puesto que la informalidad es una variable que no se asocia con la informalidad.

Es fundamental que se desarrolle políticas públicas que estén orientadas a generar mejores condiciones para fortalecer el trabajo formal, contando con la participación de los sectores informales a fin de contar con la experiencia que ellos viven a diario.

La acción multisectorial y multinivel exige brindar facilidades al sector informal de forma tal que se pueda cumplir con los requisitos que solicita la normatividad vigente buscando brindar facilidades que permitan mayor acceso a la formalidad.

Referencias

- Aliaga, L. (2012). *Shaping Informality in the Free Market City: A Comparative Spatial Analysis of Street Vending Policies in Lima and Bogotá* The University of Texas. <https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/19590>
- Cosamalón, J. (2018). *El apocalipsis a la vuelta de la esquina. Lima, la crisis y sus supervivientes (1980-2000)*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170287>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana. Informe técnico.(setiembre-octubre-noviembre)*. Lima: INEI.
- Lavado, P y Crisólogo, T. (2021). *Impacto del Covid-19 en el empleo del Perú: una aproximación por tipo de contrato y tamaño de empresa*. Centro de Investigación de la Universidad el Pacífico. <https://ciup.up.edu.pe/analisis/impacto-del-covid-19-en-el-empleo-en-el-peru-una-aproximacion-por-tipo-de-contrato-y-tamano-de-empresa/>
- Ludeña, W. (2009). *Urbanismo dixit. Inquisiciones*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), Flacso Ecuador. https://openlibrary.org/books/OL30497061M/Urbanismo_dixit
- Rojas, M (2021). *Problemas y propuestas. Informalidad urbana en contextos de pandemia*. Trabajo y justicia social. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/18972.pdf>
- Verdera, F. (2004). *El mercado de trabajo de Lima Metropolitana: estructura y evolución 1970-1990*. Lima: Instituto de Estudios Peruano. <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/913>