

**ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS EN ARGENTINA Y PERÚ DE  
FORMALIZACIÓN LABORAL COMO REFERENTES PARA LA EVALUACIÓN  
Y DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA.  
PERIODO 2000-2010**

**DANIEL CAMILO ORTIZ BURGOS**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C., 2016**

“Análisis de las experiencias en Argentina y Perú de Formalización Laboral como referentes para la evaluación y diseño de una política pública en Colombia.  
Periodo 2000-2010”

Investigación diagnóstica y propuesta de alternativas de solución  
Presentado como requisito para optar al título de  
Politólogo  
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:  
Daniel Camilo Ortiz Burgos

Dirigido por:  
Stefano Farné

Semestre II, 2016

*A mi familia, en especial a mis dos hermanas que me apoyaron durante todo este proceso.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Encontrar las palabras y procurar mencionar a todas las personas que me aportaron durante todo el proceso de mi pregrado, considero que son una parte compleja para poder resumir en una página. Sin embargo, quiero empezar por resaltar la calidad de educación que me brindó, y que sigue brindando, la Universidad del Rosario. Muchas gracias por permitirme hacer parte de la gran historia que tiene este claustro.

Gracias a mi familia, y en especial a mis hermanas, que decidieron apoyarme en este proceso, decidieron guiarme y exigirme durante todo el tiempo los resultados suficientes para sacar adelante la carrera de la cual estoy muy orgulloso de ejercer.

A Stefano, mi director de trabajo de grado, tengo que agradecerle también por la rigurosidad con la que siempre leyó este trabajo y me dio sus consejos, además porque desde el principio me mostro alternativas y me guio todo este tiempo.

En ese orden debo resaltar la labor de los profesores que a lo largo de la carrera me ayudaron a tener una mirada y a hacer un análisis cada vez más amplio de las diferentes situaciones y problemáticas relacionadas con lo que conocemos como política; Julio Roballo, Sandra Rodríguez, Juan Esteban Constaín, Adriana Serrano y Carmenza Saldías.

## RESUMEN

*La informalidad laboral es un fenómeno complejo debido a la transversalidad del mismo, las formas de medirlo, reducirlo y evitar que los niveles crezcan son múltiples. Colombia no es ajena a esta problemática y los países de la región latinoamericana deben servir de guía para que los que formulan políticas públicas analicen casos de países vecinos que permitan encontrar la herramienta que mejore la calidad del trabajo para las personas y también las condiciones para las empresas. En ese sentido, Argentina y Perú pueden ser los países que permitan a Colombia construir la hoja de ruta para empezar a reducir la informalidad laboral y empresarial.*

*Es por esto que esta investigación diagnóstica pretende analizar los resultados de las políticas públicas implementadas en Argentina y en Perú, para después, analizar el caso colombiano, encontrar similitudes y buscar mecanismos que permitan la implementación de estas herramientas que muestran resultados buenos y malos en cuanto a la reducción de la informalidad.*

**Palabras clave:**

*Informalidad, políticas públicas, seguridad social, Perú, Argentina.*

## ABSTRACT

*The informal sector is a complex phenomenon because there are so many ways to measure it, reduce it and stop it. Colombia is not out of this problem and the countries of the region should be the guide to create a public policy that improves the labour conditions for the workers and better conditions for the firms or enterprises. In other words, Argentina and Peru are the countries that make the public policy for the informality sector in Colombia. Finally, this research pretend to show what we have to learn about the informal sector and the policies implications.*

**Key words:**

*Informality, public policy, social security contributions-social protection, Peru, Argentina.*

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN	1
1. ASPECTOS DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN ARGENTINA	7
1.1 El universo de las empresas y los trabajadores independientes argentinos	7
1.2 La productividad laboral como eje principal para la formalización (2000- 2010)	9
1.3 El Monotributo: la alternativa a los sistemas de seguridad social mal formulados	14
1.4 Desarrollo y resultados del Monotributo	18
2. LA INFORMALIDAD LABORAL EN PERÚ: QUE LECCIONES DEJAN LAS POLÍTICAS LABORALES APLICADAS	22
2.1 Desarrollo de la informalidad en Perú	22
2.2 El contexto de la formalidad y la informalidad en Perú	23
2.3 El escenario para la empresa y para el emprendimiento empresarial en Perú	25
2.4 El impacto de las políticas públicas en el sector informal peruano	27
3. EL ESCENARIO LABORAL EN COLOMBIA: DESCRIPCIÓN SOBRE LA INFORMALIDAD Y LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES EN EL PAÍS	33
3.1 La calidad del empleo en Colombia	33
3.2 Las barreras para hacer partes de la formalidad	35
3.3 Serie histórica de la informalidad laboral en Colombia	37
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	40
BIBLIOGRAFÍA	46

## LISTA DE GRAFICOS Y TABLAS

	Pág.
Gráfico 1. Trabajadores independientes según registro de la actividad económica 2005	9
Gráfico 2. Informalidad laboral según calificación de la tarea 2005	10
Gráfico 3. Distribución de los independientes informales	11
Gráfico 4. Informalidad laboral según horas trabajadas, 2005	12
Gráfico 5. Distribución de los independientes informales	12
Gráfico 6. Población económicamente active (PEA) contribuyendo al sistema de pensiones	13
Tabla 1. Descripción del Régimen Simplificado - Monotributo	15
Tabla 2. Detalle del impuesto a cobrar según categoría del Monotributo	15-16
Gráfico 7. Evolución de la cantidad de contribuyentes inscritos en el Monotributo (1998-2013)	19
Tabla 3. Estructura de contribuyentes totales en el Monotributo según ingresos brutos- enero de 2013	19
Gráfico 8. Evolución de la recaudación mensual del régimen de Monotributo 1998-2013 (millones de pesos)	21
Gráfico 9. Perú: empleo informal y formal 1997-2008	23
Gráfico 10. Nivel nacional: composición de trabajadores por tipo de contrato, Perú, 2009	24
Tabla 4. Perú: 2000-2007. Empleo según categorías ocupacionales y tamaño	

	de empresa	25-26
Tabla 5.	Estructura de costos laborales salariales y no salariales en el sector privado según régimen laboral.	31
Tabla 6.	Distribución de los trabajadores formales según regímenes laborales en el sector privado en Colombia (año 2015) y Perú (2014)	32
Tabla 7	Indicadores de flexibilidad y seguridad laboral, Colombia, áreas urbanas, 2002 y 2010, segundo trimestre	34
Gráfico 11.	Principales barreras de la formalidad	36

## LISTA DE SIGLAS

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MYPE	Mediana y Pequeña Empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
RLE	Régimen Laboral Especial
RSPC	Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes
SCTR	Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
SPS	Sistema de Pensiones Sociales
TRNR	Trabajadores Familiares No Remunerados
UIT	Unidades Impositivas Tributarias

## INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la informalidad laboral en los países latinoamericanos es persistente, transversal y heterogéneo. Eso muestra diversas situaciones para las personas y para las empresas, por ejemplo las empresas optan por salir del sector formal guiados por el análisis del costo y beneficio. Además de esto, es preocupante que en los países donde los niveles de pobreza son altos, los niveles de informalidad se resisten a bajar e incluso van en aumento. (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [MTPE] 2014, pag. 3)

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario definir la informalidad laboral. Así pues, esta debe ser entendida como aquellas ocupaciones y actividades laborales de baja productividad y en la cual los trabajadores, deliberada o involuntariamente, no tienen derechos sociales, seguridad social entre otros beneficios que son otorgados por el Estado y que contribuyen a mejorar las condiciones de trabajo. (Chacaltana y Comisión Económica para América Latina [CEPAL] 2009, pág. 12)

Cuando se habla de informalidad laboral, se debe hacer una precisión de la laboral y de la empresarial, puesto que cada una es medida y analizada de formas distintas. Además las razones y las condiciones que tienen cada una para desempeñarse en la informalidad son diferentes. En ese sentido, se hace referencia a la informalidad laboral cuando se trata de personas, a diferencia de la informalidad empresarial que involucra a todas aquellas actividades productivas y que están relacionadas con los procesos de registro, funcionamiento de los negocios hasta de la relación que tienen con el Estado. (Chacaltana y CEPAL 2009, pág. 12)

En ese sentido, es pertinente señalar que unas de las variables para definir la informalidad empresarial pueden ser la falta de registro mercantil y la carencia de registros contables, sin excluir a los mencionados anteriormente. De esta forma, para las empresas puede resultar difícil el pago de impuestos y de la seguridad social para los trabajadores ya sea por el exceso de reglamentación y trámites o por los elevados impuestos y el análisis del costo y beneficio realizado por estas. (Cárdenas y Rozo 2009, pág. 214)

Como se ha venido explicando, la informalidad es un fenómeno multifacético en donde algunas de las causas son: la baja productividad, los elevados sobrecostos, la

excesiva regulación y reglamentación por parte del Estado, la poca fiscalización y las trabas fiscales para las empresas. (Farne 2015, pág. 143-144)

Sumado a lo anterior también es importante señalar el mal diseño de los sistemas de seguridad social y de protección contra el desempleo. Todo lo anterior invita a pensar en soluciones y en políticas públicas en el corto, mediano y largo plazo que puedan brindar mejores condiciones de trabajo digno a las personas. (MTPE 2014, pág. 42)

Así las cosas, por seguridad social se hace referencia a todas aquellas políticas que deciden adoptar los Gobiernos para hacer que las personas manejen debidamente el riesgo ante los accidentes laborales, padecer alguna enfermedad en el trabajo y contar con una pensión una vez se jubilen. Es relevante señalar esto, en el sentido en que los trabajadores deben contar con los instrumentos de seguridad social en el trabajo, para que dichos beneficios deriven en seguridad para ellos mismos y sus familias (Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason, Saavedra-Chanduvi 2008, pág. 174).

De esta forma los gobiernos latinoamericanos han llevado a cabo políticas económicas tendientes a solucionar los problemas sociales y de empleo presentes en cada país. Así, entre los años 2000 a 2009 se notó una mejoría en las tasas de ocupación y de desempleo en la región. Por ejemplo, para el año de 2005, la tasa de desempleo y de ocupación se ubicó en el 9% y cerca del 54% respectivamente en toda América Latina. Esto indica que han habido políticas que se han formulado bajo los principios del desarrollo social y económico, a eso hay que añadir lo fundamental que ha sido la ayuda recibida por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, de carácter nacional e internacional. (Weller, Roethlisberger 2011, pág. 71-111)

Esa ayuda ofrecida por las diversas organizaciones ha estado dirigida al análisis, el diagnóstico y la búsqueda de soluciones para lograr un avance en lo que respecta a los problemas políticos, económicos, sociales y laborales que persisten en los países de la región. Así, los diferentes gobiernos latinoamericanos, junto con organizaciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), han dirigido los esfuerzos hacia una problemática multidimensional como la informalidad laboral. Una problemática que involucra aspectos económicos y de otro tipo como la exclusión, la marginalidad, la

pobreza, la tributación, la seguridad social, el desarrollo y las óptimas condiciones de vida para las personas. Aquí analizaremos y estudiaremos las políticas de Argentina y Perú, con el fin de poder encontrar respuestas para empezar a reducir la informalidad en Colombia.

Uno de los procesos e instrumentos implementados por algunos países de la región para afrontar los problemas de la informalidad laboral y la falta de protección social de las personas es el Monotributo. La Argentina fue país pionero en la implementación de esta política en el año de 1998, se creó con el fin de empezar a afrontar los problemas de informalidad laboral y empresarial.

La falta de seguridad social de los trabajadores es uno de los principales síntomas que implica la informalidad laboral. Los empleados que no cuentan con una cobertura de seguro médico sumado a la dificultad para realizar cotizaciones a los fondos de pensiones y de seguro de riesgos laborales, son características para que un trabajador empiece a ser considerado como informal.

Esas características, perfiles y habilidades de cada trabajador determinaran el tipo de trabajo que desempeñaran. Sin embargo, cada perfil está condicionado por otros aspectos como el nivel de educación, la edad, las preferencias o gustos hacia el trabajo y las responsabilidades domésticas que podría implicar tener una familia grande o ser cabeza de familia.

En ese sentido, es preciso señalar que es posible encontrar grupos de trabajadores muy variados, ya que algunos tienen la opción de decidir trabajar como cuentapropistas o como trabajadores asalariados dadas sus aptitudes y porque cuentan con una preparación profesional o técnica que les permite tener la facilidad de escoger en que sector de la economía desempeñarse.

En contraposición a lo anterior, otro grupo de trabajadores que están menos calificados, que no cuentan con la posibilidad de encontrar un trabajo de características similares a los del anterior grupo deciden trabajar con ningún beneficio ni con garantías como el grupo anterior y por eso quedan excluidos y su trabajo es de subsistencia y por cuenta propia. Así pues los gobiernos de cada país han adoptado diferentes medidas con el objetivo de reducir la desigualdad, la informalidad y de tal forma, adaptarse a los diversos

cambios macroeconómicos que influyen en las condiciones de trabajo y vida de los ciudadanos.

Con el objetivo de estudiar la composición del conjunto de los trabajadores independientes en Argentina, es insoslayable analizar datos y cifras que permitan demostrar cuales son las condiciones laborales de dicho país y ver porqué un amplio sector de la sociedad recurre al trabajo por cuenta-propia o independiente informal.

Será necesario analizar los tipos de trabajadores independientes, las circunstancias que inciden en estas personas para que se desempeñen de esta manera y, finalmente, exponer detalladamente las razones que llevaron al gobierno a implementar el Régimen del Monotributo en Argentina. Eso permitirá analizar y evidenciar la eficacia de formalizar y otorgar algún tipo de protección social a los trabajadores.

Por otra parte, también se analizará la situación laboral en Perú, caracterizada por la grandeza del sector informal. Si bien es cierto que, el Gobierno ha adoptado mecanismos para afrontar dicho fenómeno, también es cierto que una parte de la población económicamente activa –PEA- recurre a trabajos informales que no garantizan seguridad social y otras herramientas de protección del riesgo. (R, Villamil 2014. Pág, 11).

Finalmente, se expondrá el caso laboral en Colombia, para buscar elementos que permiten sostener que gran parte de las políticas públicas deben estar orientadas a reducir los niveles de informalidad, pues esta afecta la calidad de vida y de trabajo de los colombianos y las empresas, en tanto que, dada su condición, acceder a los sistemas de salud y pensión, les es muy difícil ya que no cuentan con recursos económicos suficientes para cubrirlas.

En ese sentido, el gobierno colombiano y las instituciones han enfocado esfuerzos en buscar reducir la informalidad. Así, para el año de 2010 se expidió la ley de formalización y primer empleo (Ley 1429). Esta ley incluye múltiples objetivos, por ejemplo, brindarles un paquete de incentivos tributarios a los trabajadores y empresas con el fin de hacerle mucho más beneficioso y accesible la formalidad y el proceso para formalizarse.

Concretamente, la ley otorgó beneficios temporales para las pequeñas empresas que se registraran y se constituyeran en las Cámaras de Comercio después de la entrada en vigencia de dicha ley. Adicionalmente, para las empresas informales ya constituidas y que se formalizaran, la norma las cobijó como beneficiarias. Otros mecanismos de formalización laboral se extendieron al descuento en obligaciones tributarias, como los parafiscales y los aportes al Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad en Salud (FOSYGA).

La población víctima del conflicto armado también fue tomada en cuenta para los efectos de esta ley, en la medida en que, a aquellas personas se les otorgó el beneficio de gozar de mayor tiempo en el descuento de las obligaciones tributarias y en la constitución de la empresa.

Asimismo, esta norma fue contemplada para dar una mayor flexibilidad en cuanto a la aprobación del reglamento de trabajo, ya que las empresas pueden crear su propio reglamento interno ajustándolo a sus necesidades propias. Por ejemplo, el régimen normativo anterior, obligaba a las empresas a expedir su reglamento interno y certificarlo ante el Ministerio de Protección Social, eso implicaba que el proceso de constitución de la empresa fuera engorroso y complejo en el país.

De manera general, esos fueron los beneficios que incluyó la ley 1429 en el ordenamiento jurídico. Aquí, el propósito inicial de estas ayudas era hacer más flexible las normas que implican formalidad para las empresas. Sin embargo, el año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, los resultados de la misma no fueron los esperados, ya que como lo evidencia la Gran Encuesta Integrada de Hogares realizada por el DANE, la proporción de población ocupada informal en un total de 13 áreas, en el trimestre abril-junio del año 2010, fue del 51,9%. Para el año siguiente, 2011, con los mismos criterios de medición, el porcentaje fue de 51,3%. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] 2012, pág. 2)

Los resultados no muestran una reducción significativa de la informalidad, pues la situación se mantiene, de hecho, en los últimos años señalados la informalidad ha oscilado entre el 50 y 51%. Ante esas cifras, es pertinente señalar que la informalidad va mucho más

allá de los meros beneficios tributarios, la reducción de costos laborales y la facilidad en la constitución de una empresa pues en evidencia queda que dichos beneficios no son suficientes. (DANE 2012, pág. 2)

Todo lo anterior, procura describir las particularidades del trabajo informal y las múltiples medidas que han adoptado algunos países latinoamericanos para buscar reducir el mismo, de ahí que estas políticas para combatir la informalidad deban pretender resolver las causas de la misma. Es posible ver que este fenómeno no es selectivo con el grupo de trabajadores a los que involucra, pues se encuentran jóvenes, adultos, hombres y mujeres, con y sin calificación técnica-profesional y de diferentes clases sociales. Los casos de Argentina y Perú permitirán encontrar políticas de formalización diferentes que brinden a Colombia una guía de cómo reducir la informalidad laboral.

## **1. ASPECTOS DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN ARGENTINA**

### **1.1 El universo de las empresas y los trabajadores independientes argentinos**

El gran conjunto de trabajadores independientes muestra características diversas que definen a cada trabajador. Encontrar esos rasgos y patrones que permitan dar un panorama general sobre la composición del gran grupo que se desempeña de manera autónoma es importante para precisar las políticas que se deben implementar al sector informal e independiente. (Bertranou, Casanova, Jiménez y Jiménez 2009, pág. 4)

Así pues, es posible identificar tres grupos de trabajadores por cuenta propia; los profesionales, los de oficio y los de subsistencia. El primer grupo se caracteriza principalmente por contar con cualidades y calificaciones altas o diferentes a los otros dos grupos que le siguen.

Los trabajadores por cuenta propia profesionales cuentan con una formación universitaria y técnica en su quehacer. Los cuentapropistas de oficio resaltan por ser personas que no requieren de una calificación profesional debido a que su oficio es de carácter manual, como es el caso de los comerciantes, electricistas y otros similares.

Por último, el último grupo cuenta con elementos que lo diferencian de los dos primeros, puesto que, no están calificados y tienen una productividad muy baja. Eso implica que los ingresos que obtienen por su trabajo los destinan directamente a su manutención o subsistencia. (Bertranou, Casanova, Jiménez y Jiménez 2009, pág. 19)

La heterogeneidad de los trabajadores autónomos no solo se explica a partir de las aptitudes con las que cuentan las personas. Esas diferencias también se evidencian en otros aspectos como los ingresos, la estabilidad laboral y la cobertura en la seguridad social. Este último aspecto mencionado será fundamental para poder acercarse a la informalidad laboral.

La inestabilidad laboral, acompañada de los procesos económicos de recesión, afectan a los trabajadores autónomos, en tanto que, las personas que no cuentan con un salario fijo les resulta difícil pagar impuestos y otro tipo de contribuciones por acceder a la

canasta básica. Es por esto que, la baja productividad hace que los ingresos sean volátiles y esto termina afectando la seguridad social.

Existe un enfoque que tuvo su nacimiento desde la academia que permite entender y analizar el trabajo independiente. Este enfoque propone dos visiones complementarias y no excluyentes para entender y acercarse a explicar la informalidad laboral. Uno es la exclusión y el otro es el escape.

El Escape explica la manera en la que los individuos deliberadamente optan por salirse de la estructura laboral formal dadas las rigideces que implica. Precisamente, la variedad y el alto costo de los tributos sumado a los excesos en las regulaciones laborales y la presión por el cumplimiento de otras normas de control, inciden en las empresas y en la relación que tienen con los empleados. De ahí que, el peso laboral sea determinante para que los microempresarios y/o asalariados opten por entrar y desempeñarse en la economía informal. (Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason, Saavedra-Chanduvi 2008, pág 43)

Por su parte, la Exclusión permite explicar las razones que tienen los trabajadores independientes o por cuenta propia para no poder acceder a un empleo asalariado. Esta forma de explicar la informalidad hace énfasis en la dificultad que encuentran las personas y las empresas para mantenerse en el marco formal. (Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason, Saavedra-Chanduvi 2008, pág 43)

Lo anterior, en razón de las múltiples exigencias que se encuentran implícitas en la formalidad laboral. Esas exigencias se ven traducidas en requisitos como la educación con la que deben contar los trabajadores, sumado a los elevados salarios que exigen los trabajadores con experiencia, la tecnificación y la alta productividad en la ejecución de las tareas. Por su parte, la situación para las empresas dentro del sector formal implica costos burocráticos desde la creación, contando los demás trámites que tienen que ver con la certificación y el pago de los impuestos.

En ese sentido la seguridad social plantea dos dificultades que se deben abordar de diferente forma. Primero, se debe buscar la manera de incluir a la mayoría de la población en los sistemas de Protección Social. Esto con el objetivo de mejorar la calidad de vida y de

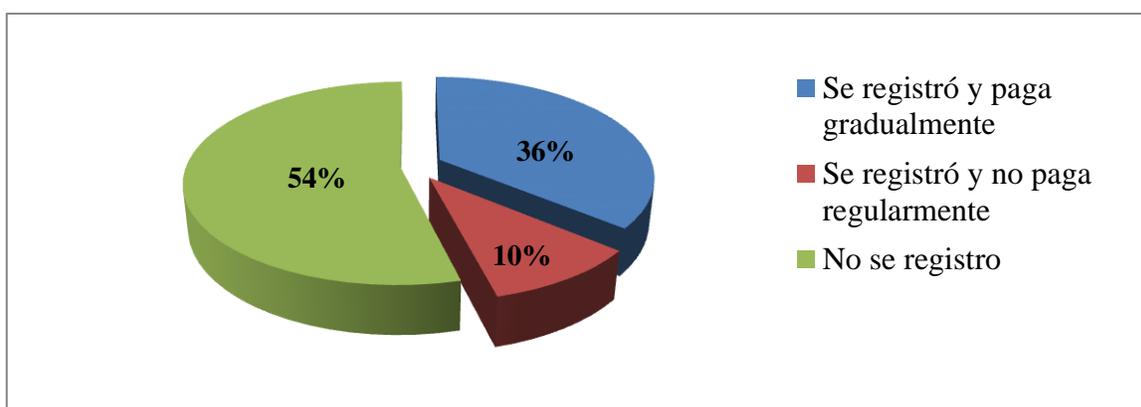
empleo de la población, ya sea con cobertura en salud, seguro contra el desempleo, accidentes de trabajo entre otras.

## 1.2 La productividad laboral como eje principal para la formalización (2000- 2010)

Los niveles de contribución a los sistemas de seguridad y de previsión social por parte de los trabajadores autónomos e informales en la Argentina son bajos. Por ejemplo, para el cuarto trimestre del año 2005, el porcentaje de autónomos que realizaban aportes al sistema previsional era apenas del 38,7%. De ahí podemos señalar que la participación de trabajadores que realizan los aportes a dichos sistemas es insuficiente para financiar todo el sistema de pensiones. (Bertranou, Maurizio 2011, pág. 42)

Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, la mitad de los trabajadores independientes no se registraron en el esquema tributario para hacer sus declaraciones ante las entidades públicas y tan sólo el 36% se registró y hace los pagos regularmente. Finalmente, el 10% se registró pero dejó de hacer los pagos. Eso implica que algo más del 60% de los trabajadores independientes no pagan y/o no les alcanzan los recursos para pagar los impuestos y la seguridad social.

**Grafico 1: Trabajadores independientes según registro de la actividad económica, 2005** (Bertranou, Maurizio 2011, pág. 103)



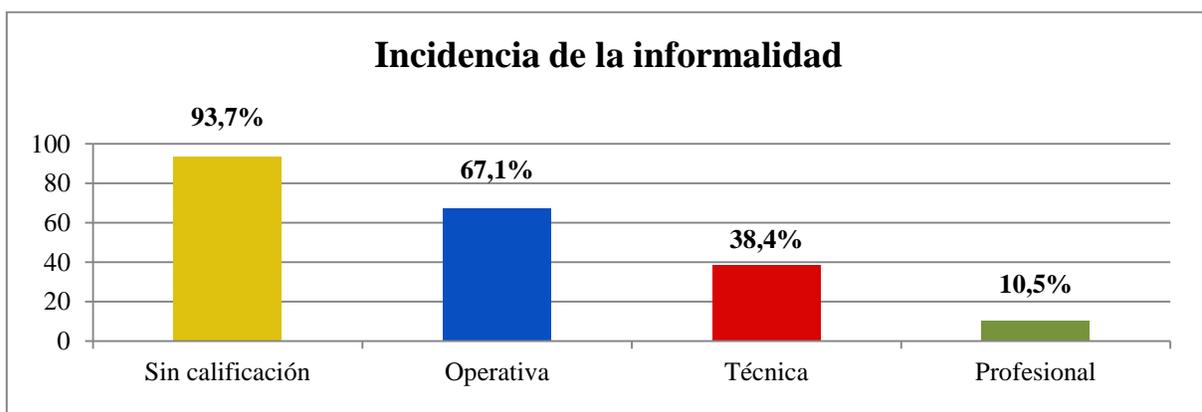
Fuente: SSPTyEL - DGEyE, a partir del Módulo de Informalidad de la EPH (INDEC)

Los estudios permiten sostener que hay una relación entre el trabajo o tarea requerido con el tipo de calificación. En otras palabras, a medida que un trabajo necesita de conocimientos profesionales y técnicos, el nivel de informalidad en los trabajadores disminuye. Eso refleja que una parte de la informalidad y de las personas informales se desempeñan en trabajos de baja productividad. (Bertranou, Maurizio 2011, pág. 105)

En esa misma línea hay un gran segmento de la población que se encuentra en condición de pobreza y los recursos que obtienen no son suficientes para poder realizar un aporte que le garantice una pensión de vejez. Además dependiendo del sistema de salud, tampoco podrá acceder a los servicios médicos por el costo o tendrá que optar por solicitar un subsidio al Estado para que le sean prestados estos servicios y a su familia.

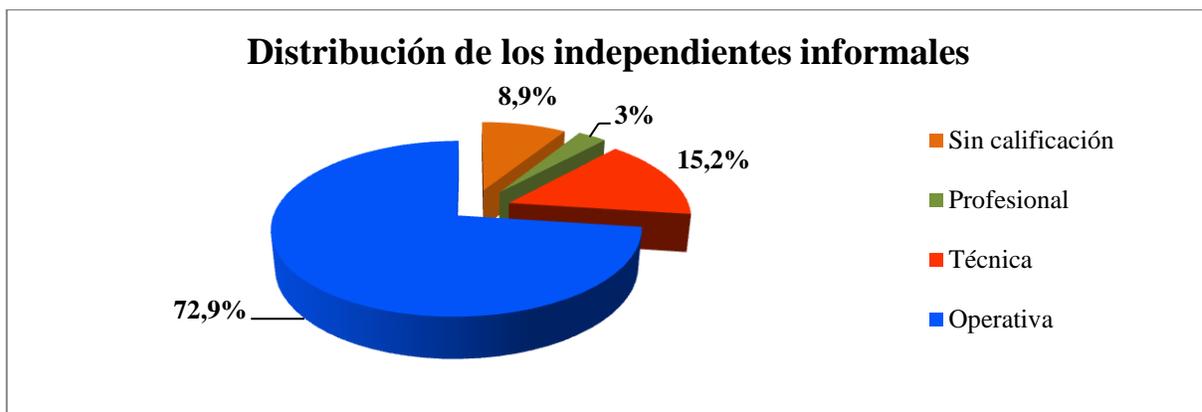
La informalidad se da en tareas que requieren una menor calificación, a medida que el oficio aumenta su tecnificación, el nivel de la informalidad se reduce, esto quiere decir que los independientes que cuentan con una profesión o tecnicidad son más productivos.

**Grafico 2: Informalidad laboral según calificación de la tarea 2005** (Bertranou, Maurizio 2011, pág. 105)



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL, a partir del Módulo de Informalidad de la EPH (INDEC)

**Gráfico 3. Distribución de los independientes informales.** (Bertranou, Maurizio 2011, pág. 105)



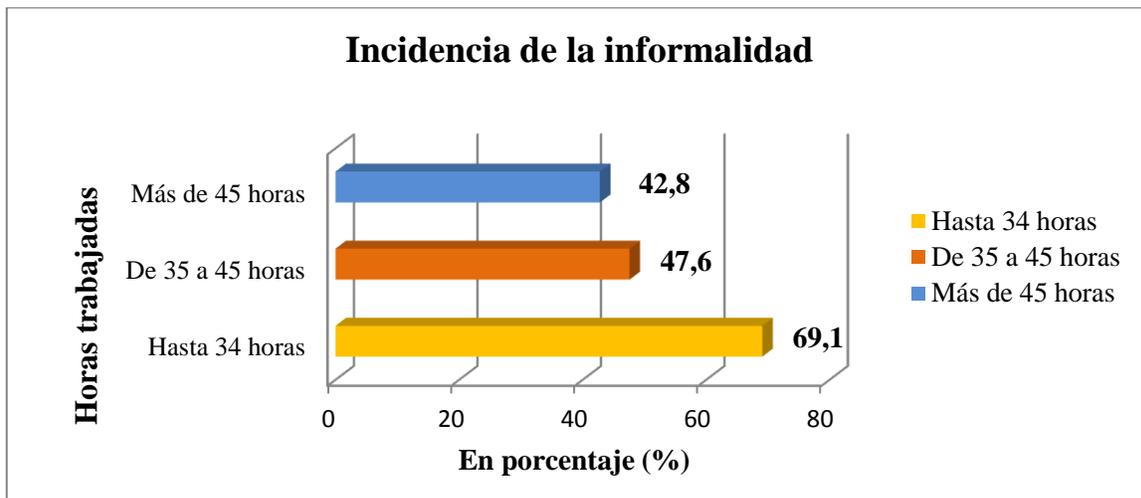
Fuente: SSPTyEL - DGEyEL, a partir del Módulo de Informalidad de la EPH (INDEC)

En lo que respecta a las horas de trabajo, es posible evidenciar dos comportamientos diferentes de los trabajadores informales. El primer grupo se distingue por cuanto no trabaja el promedio de horas con relación a lo que un trabajador formal lo hace. El segundo grupo muestra el comportamiento inverso, es decir, trabaja muchas horas (más de 45 horas) que un trabajador formal para poder tener ingresos. Eso refleja menor productividad en el segundo grupo de informales, pues deben trabajar más para conseguir los ingresos de un trabajador formal.

En la siguiente gráfica se puede apreciar que aquellos trabajos en donde las jornadas son menores a 34 horas semanales, la tasa de informalidad es alta, pues alcanza el 69,1%, esto indica que los trabajos son precarios y que los ingresos son escasos y están ligados únicamente a su subsistencia. (Bertranou, Maurizio 2011, pág.106)

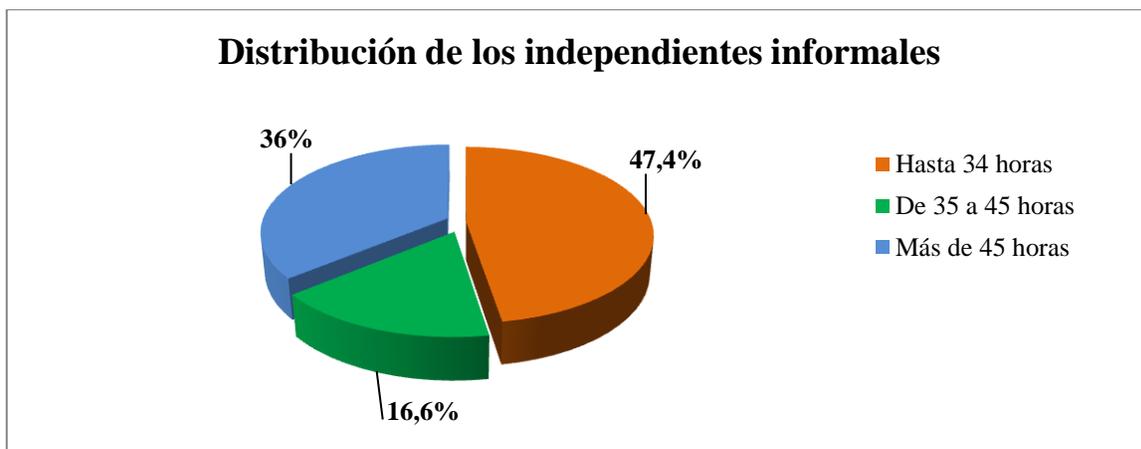
La problemática en torno a los trabajadores informales aumenta en el sentido en que deben trabajar hasta 34 horas para obtener los ingresos que le permitan comprar y acceder a los bienes y servicios básicos. De acuerdo con eso, los ingresos que perciben estas personas están 25% por debajo del salario mínimo vital y móvil. Además, al analizar la canasta básica total para una familia promedio resulta que dichos ingresos se encuentran 40% por debajo. (Bertranou, Maurizio 2011, pág. 113)

**Gráfico 4: Informalidad laboral según horas trabajadas 2005** (Bertranou, Maurizio 2011, pág 106)



Fuente: SSPTyEL - DGEyEI, a partir del Módulo de Informalidad de la EPH (INDEC)

**Gráfico 5: “Distribución de los independientes informales”.** (Bertranou, Maurizio 2011, pág 106)



Fuente: SSPTyEL - DGEyEI, a partir del Módulo de Informalidad de la EPH (INDEC)

En consecuencia, “una familia que contaba con un único perceptor de ingresos, si éste era independiente informal, se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Esta situación es una clara demostración de las dificultades que posee la mayoría de los trabajadores independientes informales para cumplir con sus deberes tributarios”. (Bertranou y Maurizio 2011, pág. 113)

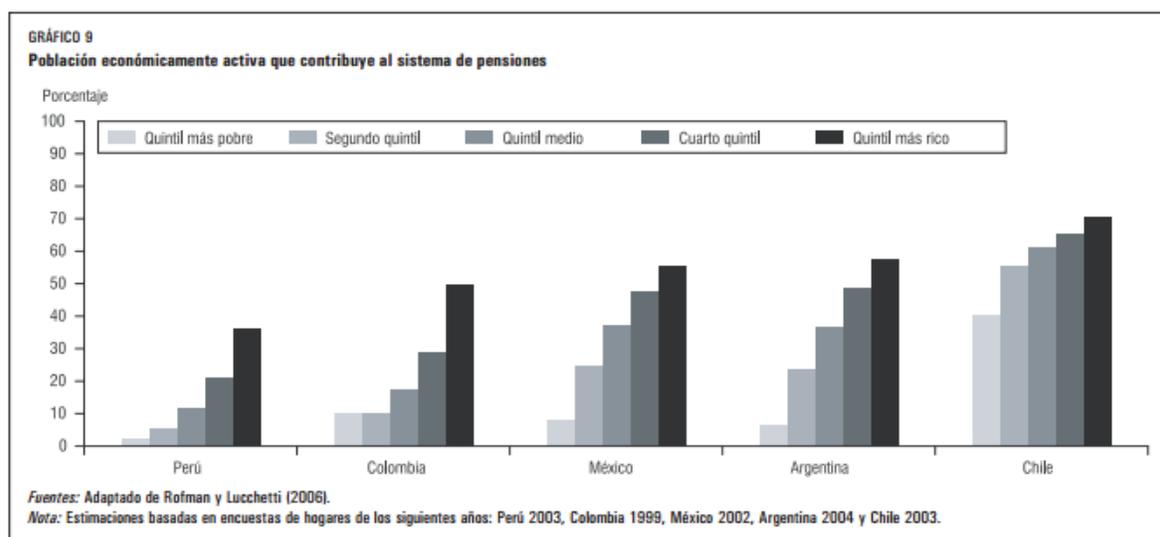
De acuerdo con las cifras expuestas por el Módulo de Informalidad de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC), el 81,4% de los encuestados no realiza los aportes para

la jubilación debido a que sus ingresos no son suficientes para cubrir esta obligación. En seguida de este gran grupo, un menor porcentaje, el 12%, de los encuestados tiene otras razones para no pagar la seguridad social (Pensión). (Bertranou, Maurizio 2011, pág. 115)

La situación de los trabajadores informales queda expuesta a partir de los porcentajes previos, puesto que, debido a la insuficiencia en los ingresos que obtienen estos trabajadores estos no les alcanzan para realizar los aportes al sistema de seguridad social. De hecho, un porcentaje muy pequeño de estos trabajadores se muestra escéptico a la eficiencia del sistema de pensiones. Esas evidencias permiten sostener que la insuficiente contribución de los trabajadores a sus jubilaciones y/o pensiones tiene que ver, como se explicó anteriormente, con un tema de exclusión y escape.

La dificultad de los trabajadores para realizar contribuciones a los diversos sistemas de pensiones y jubilación y seguridad social en general, también puede ser explicada a partir de aspectos culturales. En otras palabras, la población económicamente activa que cuenta con mayores ingresos evalúa de mejor forma el aporte a pensión para la vejez que se hace durante la vida laboral. De ahí que, las contribuciones más altas al sistema de pensiones se encuentren en el quintil más rico de acuerdo con la siguiente gráfica. (Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason, Saavedra-Chanduvi 2008, págs. 12-203)

**Gráfico 6: Población económicamente activa (PEA) contribuyendo al sistema de pensiones** (Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason, Saavedra-Chanduvi 2008, pág. 12)



### **1.3 El Monotributo: la alternativa a los sistemas de seguridad social mal formulados**

En 1998, en Argentina, el Senado y la Cámara de diputados sancionaron con fuerza de ley el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes- Monotributo. El objetivo principal era acoger y brindarles a las personas, que se encontraban excluidas de los beneficios sociales, la seguridad social. Además, con esto se pretendía hacer más sencillo el pago de los impuestos.

El monotributo es una herramienta, dirigida a personas y empresas que son considerados pequeños contribuyentes, que integra y simplifica el pago de impuestos. En Argentina esta política integró el impuesto a las ganancias, el impuesto al valor agregado (IVA) y el del sistema previsional. Así las cosas, cada pequeño contribuyente realiza un solo pago mensual de un impuesto integrado, de acuerdo a la categoría en la cual se clasificó de acuerdo a ciertos parámetros. (Salim, D'Angela 2006, pág. 5)

Son considerados pequeños contribuyentes aquellas personas que se desempeñen en la venta de cosas muebles, alquileres de cosas muebles e inmuebles y prestaciones de servicios, también son considerados pequeños contribuyentes las sociedades de hecho e irregulares que tengan hasta 3 socios y por último los integrantes de cooperativas de trabajo entre otros. (Administración Federal de Ingresos Públicos)

Una vez definido el monotributo y los pequeños contribuyentes se establecieron las categorías o parámetros para que las empresas y personas se ubicaran según los criterios de: ingresos brutos anuales, la superficie utilizada en la actividad, la energía consumida durante el año y el monto de alquileres realizados o devengados al año. (AFIP)

Así pues, las personas deberán inscribirse en la categoría en la que no supere el valor de ningún parámetro establecido:

**Tabla 1. Descripción del Régimen Simplificado - Monotributo**

<b>Categoría</b>	<b>Ingresos Brutos</b>	<b>Superficie afectada</b>	<b>Energía eléctrica consumida</b>	<b>Monto de alquileres devengados</b>
<b>B</b>	Hasta \$ 24.000	Hasta 30 m2	Hasta 3.300 kw	Hasta \$ 9.000
<b>C</b>	Hasta \$ 36.000	Hasta 45 m2	Hasta 5000 KW	Hasta \$ 9.000
<b>D</b>	Hasta \$ 48.000	Hasta 60 m2	Hasta 6.700 KW	Hasta \$ 18.000
<b>E</b>	Hasta \$ 72.000	Hasta 85 m2	Hasta 10.000 KW	Hasta \$ 18.000
<b>F</b>	Hasta \$ 96.000	Hasta 110 m2	Hasta 13.000 KW	Hasta \$ 27.000
<b>G</b>	Hasta \$ 120.000	Hasta 150 m2	Hasta 16.500 KW	Hasta \$ 27.000
<b>H</b>	Hasta \$ 144.000	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 36.000
<b>I</b>	Hasta \$ 200.000	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 45.000

AFIP

Y sólo para la venta de bienes muebles:

<b>Categoría</b>	<b>Cantidad mínima de empleados</b>	<b>Ingresos Brutos (anual)</b>
<b>J</b>	1	\$ 235.000
<b>K</b>	2	\$ 270.000
<b>L</b>	3	\$ 300.000

AFIP

Por su parte, para las empresas la operación será la misma siempre y cuando tengan hasta un máximo de tres socios, y que facturen hasta \$72 mil anuales en el caso de contratos de prestación de servicios y hasta \$144 mil anuales para las demás actividades. (Salim, D'Angela 2006, pág. 6)

Como se pudo ver, el impuesto está conformado por una parte netamente impositiva pero también por otra previsional, así los contribuyentes que no gozaban de Seguridad Social o de beneficio previsional, pueden acceder al régimen del monotributo.

El impuesto a pagar por la parte impositiva varía de acuerdo a la actividad desarrollada por el contribuyente, ya sea por prestación de servicios o venta de cosas muebles además de la categoría en la que el mismo resulte clasificado:

**Tabla 2. Detalle del impuesto a cobrar según categoría del Monotributo**

<b>Categoría</b>	<b>COMPONENTE IMPOSITIVO: (a) o (b)</b>	
	<b>Prestaciones de servicios (a)</b>	<b>Venta de cosas muebles (b)</b>
<b>B</b>	\$ 39	\$ 39
<b>C</b>	\$ 75	\$ 75

<b>D</b>	\$128	\$ 118
<b>E</b>	\$ 210	\$ 194
<b>F</b>	\$ 400	\$ 310
<b>G</b>	\$ 550	\$ 405
<b>H</b>	\$ 700	\$ 505
<b>I</b>	\$ 1.600	\$ 1.240
<b>J</b>		\$ 2.000
<b>K</b>		\$ 2.350
<b>L</b>		\$ 2.700

AFIP

El monotributo simplifica el pago de impuestos con el fin de hacerle pagar a los pequeños contribuyentes (personas y empresas) un solo impuesto en el cual se cobran una parte de tres impuestos, los cuales son: el impuesto a las ganancias, el impuesto al valor agregado, la seguridad social (jubilación y obra social).

En 1999 se realiza una reforma tributaria en donde se destaca un régimen especial de recursos de la seguridad social para los pequeños contribuyentes. Este régimen reemplaza los aportes que hacían los trabajadores al régimen general. Adicionalmente, son incluidos dentro de la gran estructura de los pequeños contribuyentes a los empleados del servicio doméstico, eso con el objetivo de que ese tipo de trabajadoras también cuenten con los beneficios del régimen. (Ley 25.239 1999, pág. 1)

En resumen, los criterios que tiene en cuenta el Régimen del Monotributo para ser sus beneficiarios son: personas físicas y naturales, ingresos brutos obtenidos en un año, espacio físico utilizado (metros cuadrados), energía eléctrica consumida. De dichos parámetros se determina la cuota mensual a pagar del monotributo. En últimas, esta política beneficia a un grupo de personas y empresas (sociedades) que no alcanzan un número considerable de ventas e ingresos al año por la actividad que desarrollan y terminan escapando y excluidos en el sector formal y de los beneficios de la seguridad social.

Este régimen está integrado con otros regímenes especiales que se crearon con el objetivo de hacer mucho más integral y equitativo el beneficio de la seguridad social. Esto con el fin de garantizar la cobertura a la población informal.

En ese sentido, fue creado el Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente caracterizado por beneficiar a los trabajadores eventuales que desarrollaban

una actividad independiente. Dirigido a personas mayores de 18 años, que desarrollaran actividades que no estuviesen relacionadas con la de prestación de servicios, sin empleados y, entre otras no superar el monto de \$24.000 pesos de ingresos brutos durante el año anterior a la adhesión. Estos trabajadores están exentos del pago del impuesto integrado, pero obligados al pago de una cuota denominada “cuota de inclusión social”, que no es más que un pago realizado para la pensión y que es deducida del 5% de los ingresos brutos obtenidos por la actividad realizada. (Salim, D’Angela 2006, pág. 10)

Adicionalmente, también fue creado el Régimen Simplificado para Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, se trata de un régimen diseñado exclusivamente para la población socialmente vulnerable y a la cual le es difícil contribuir al sistema de pensiones. A partir de ahí, el Ministerio de Desarrollo Social evalúa las condiciones de estas personas para otorgarles el beneficio de aportar solamente el 50% del monto total del monotributo. La otra mitad (50%) es subsidiada por el Estado en cabeza de este Ministerio.

Otro Régimen es el de Trabajadores asociados a Cooperativas de trabajo, la finalidad de este régimen es brindar cobertura a los trabajadores librándolos de la estructura impositiva o del pago del impuesto, es decir, sólo deben hacer el pago de la seguridad social, salud y pensión.

Para los trabajadores del servicio doméstico el régimen simplificado también buscó incluirlos dentro de este beneficio puesto que muchas personas que se desempeñaban en los hogares no contaban con los beneficios de la seguridad social. Así, se acordó mediante esta ley del monotributo que los aportes serían realizados por el trabajador y el empleador. Para eso, se tuvo en cuenta el número de horas de trabajo realizadas durante la semana y a partir de ahí, se estableció un número mínimo de horas que para que estas personas trabajaran y no se excluyeran de la ley.

Por su parte, este régimen para trabajadores del servicio doméstico otorgó un beneficio para los empleadores, el cual consiste en deducir del impuesto a las ganancias la suma de los haberes y las contribuciones a la seguridad social efectuada. (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez, Morán 2013, pág. 39).

En últimas, lo que se buscaba era aumentar la productividad de las personas que trabajan en los hogares, pues podían contar con pensión y otros beneficios pero para eso tenían que trabajar un mínimo de horas durante la semana.

#### **1.4 Desarrollo y resultados del Monotributo**

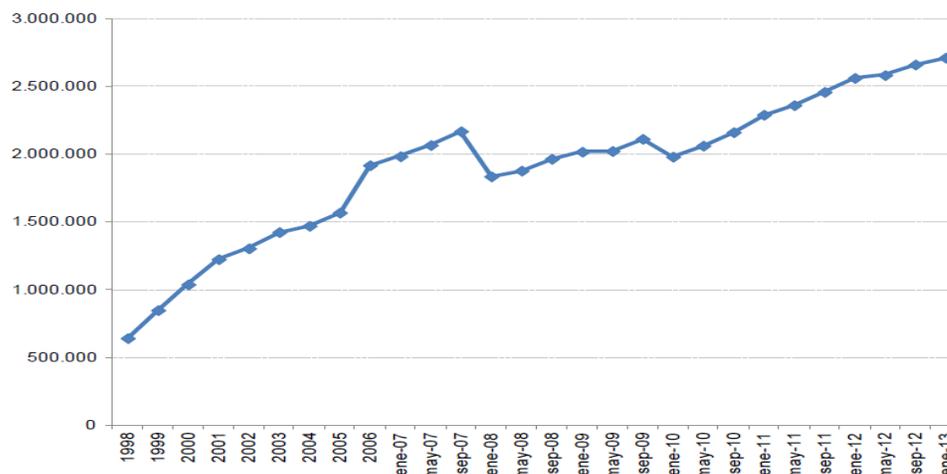
El Monotributo ha permitido, desde su entrada en vigencia, que cada vez más personas se adhieran y puedan ser consideradas como trabajadores formales. Si bien es cierto que se tuvieron que realizar ajustes en la estructura y en el funcionamiento de dicho régimen, también es cierto que las reformas y las modificaciones que se realizaron por parte del Gobierno incidieron de manera positiva para que un número importante de trabajadores que se incorporaran en la estructura formal laboral.

En primer lugar hay que referirse a las crisis económicas que sacudían a la región cuando el monotributo inició. Esos procesos económicos hicieron que muy pocas personas tuvieran la posibilidad de adherirse al régimen.

No obstante, a partir de las políticas adoptadas por el Gobierno argentino como las de re-categorización y ampliación del plazo para pagar los impuestos, en el año de 2004 se pueden ver una serie de ascensos en el número de contribuyentes. (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez, Morán 2013, pág. 40)

En el gráfico 7 se observa que desde el 2004, gracias a las reformas implementadas y a los ajustes realizados, el número de contribuyentes inscritos en el régimen simplificado empezó a crecer. Eso se debe destacar ya que existieron dificultades al inicio que se corrigieron y superaron con el fin de aumentar el número de beneficiarios del Monotributo.

**Gráfico 7: Evolución de la cantidad de contribuyentes inscritos en el Monotributo (1998-2013)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la AFIP.

**Tabla 3: “Estructura de contribuyentes totales en el Monotributo según ingresos brutos- enero de 2013” (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez, Morán 2013, pág. 42)**

Ingresos brutos hasta...	Locaciones y/o prestaciones de servicios	Venta de cosas muebles	Activ. Primaria, asoci. cooperativa y trabajo promovido	Total	Estructura
\$ 24.000	762.571	190.437	529.746	1.428.754	54,7%
\$ 36.000	219.332	71.067	N.A	290.399	10,7%
\$ 48.000	187.752	73.031	N.A	260.783	9,6%
\$ 72.000	247.062	69.574	N.A	316.636	11,7%
\$ 96.000	93.473	31.326	N.A	124.799	4,6%
\$ 120.000	81.990	25.011	N.A	107.001	3,9%
\$ 144.000	51.270	23.206	N.A	74.476	2,7%
\$ 200.000	36.105	14.783	N.A	50.888	1,9%
\$ 235.000	N.A	2.818	N.A	2.818	0,1%
\$ 270.000	N.A	1.500	N.A	1.500	0,1%
\$ 300.000	N.A	953	N.A	953	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>1.679.555</b>	<b>503.706</b>	<b>529.746</b>	<b>2.713.007</b>	<b>100%</b>
<b>ESTRUCTURA</b>	<b>61,9%</b>	<b>18,6%</b>	<b>19,5%</b>	<b>100%</b>	<b>N.A</b>

Sin embargo, puede apreciarse también una evolución positiva en el funcionamiento del Monotributo y se hace notoria cuando muestra la tendencia en las recategorizaciones que se realiza al interior del mismo. Las personas suben de nivel y/o categoría lo que

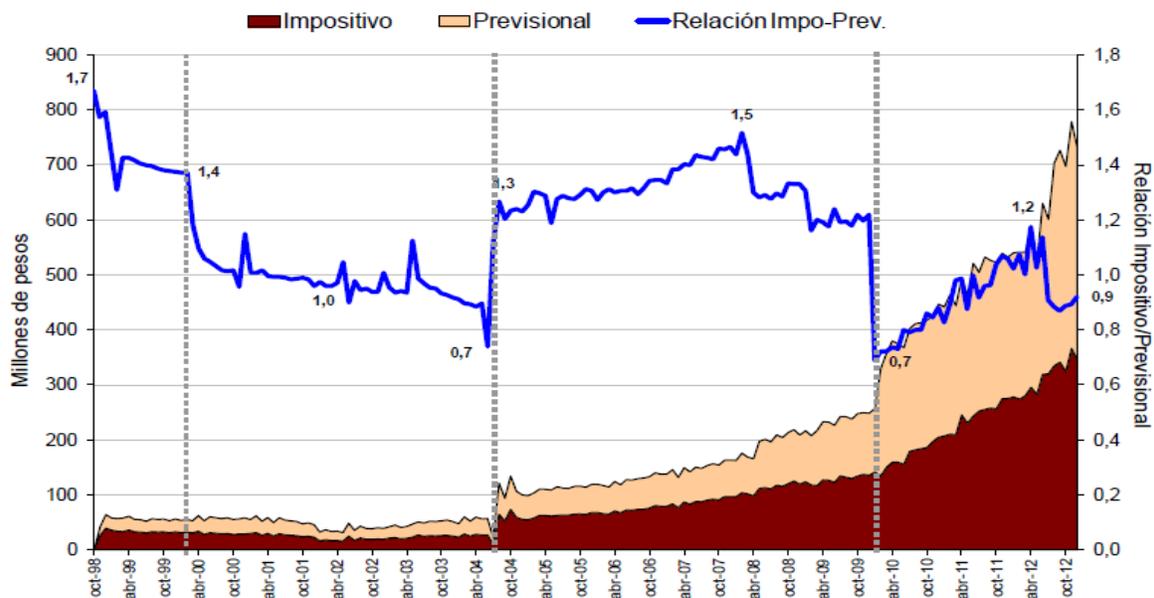
permite sostener que aumentan el nivel de actividad junto con el de los precios, todo con el objetivo de algún día llegar al Régimen General de Tributación. (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez, Morán 2013, pág. 44)

Como se expone, el Monotributo exige un pago de suma fija con el fin de cumplir con los objetivos tributarios e impositivos que no son más que los ingresos para el Estado. De ahí la necesidad de analizar los resultados de este régimen tributario simple, junto con las reformas realizadas al mismo, debido a que durante los diez años se llevaron a cabo reformas en los años de 2004 y 2009 que evidenciaron una ganancia recaudatoria respecto de la situación previa a la implementación de cada una de ellas gracias a un contexto económico favorable.

Además es importante señalar que gracias a esas reformas, en el año 2004 los contribuyentes se reinscribieron y pagaron cotizaciones de la seguridad social que tenían vencidas, asimismo, en 2002 y 2008 la cantidad de cotizaciones aumento por 3 veces puesto que en 2002 estas eran de 500 mil y en 2008 eran más de 1,6 millones de cotizaciones, esto indica que el monotributo permitió el ingreso de trabajadores al sistema de seguridad social y a su vez permitió mayor regularidad en los aportes. En ese sentido, también es importante resaltar que, cerca del 80% de los pagos al régimen simplificado de tributación se hacen en la fecha programada, esto es importante resaltarlo, puesto que la puntualidad en el pago garantiza la cobertura, el acceso a los demás servicios y porque constituye un indicador de regularidad en el pago. (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez, Morán 2013, pág. 46)

Desde su creación en 1998, el número de inscritos en el régimen del monotributo ha venido aumentando, eso debido a que existen 2,7 millones de afiliados que hacen los aportes correspondientes a los niveles que creó esta política pública. La gran mayoría de inscritos pertenece a la categoría más baja y se caracterizan por ser prestadores de servicios. Además de eso, el 36% de los inscritos se desempeñan en actividades primarias. Finalmente el principal objetivo del régimen del monotributo es la formalización de pequeños contribuyentes, permitir que la transición hacia el régimen general de tributación por parte de los pequeños contribuyentes sea paulatina y, por último, permitirle al Estado acceder a la información tributaria sobre el número de contribuyentes.

**Gráfico 8. Evolución de la recaudación mensual del régimen de Monotributo 1998-2013 (millones de pesos) (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez, Morán, 2013, pág. 46)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la AFIP.

## **2. LA INFORMALIDAD LABORAL EN PERÚ: QUE LECCIONES DEJAN LAS POLÍTICAS LABORALES APLICADAS**

### **2.1 Desarrollo de la informalidad en Perú**

En Perú, cuando se habla de economía informal se hace referencia a un grupo de 2,4 millones de unidades productivas que emplea alrededor del 60% de la población económicamente activa, es decir a 9,5 millones de trabajadores. Una economía informal muy grande y en su mayoría urbana. (Machado 2014, pág 199)

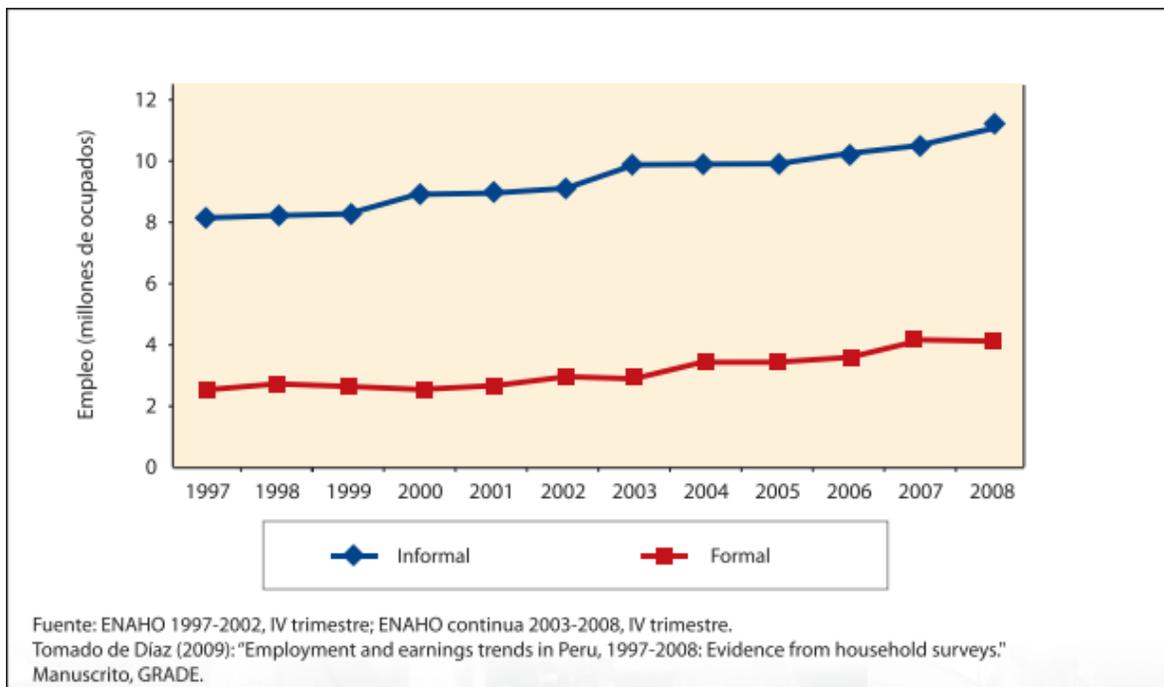
Sin embargo, la economía en este país, luego del periodo de recesión, comprendido entre los años de 1998 a 2001, ha venido mostrando mejorías y esto ha contribuido para que el mercado de trabajo también lo hiciera. En otras palabras, se ha podido ver un crecimiento en el empleo registrado, en las empresas grandes y en las ciudades del país en las cuales los trabajadores se desempeñan en la agricultura y la exportación. (Chacaltana 2008, pág. 4)

Ahora bien, la ocupación ha mejorado gracias a los resultados del crecimiento económico, sin embargo, eso no es suficiente para mejorar la calidad del empleo, puesto que, casi el 83% de la PEA en Perú se concentra en las micro y pequeñas empresas, el autoempleo y en el trabajo familiar no remunerado. Para el año de 2008, la PEA ocupada se distribuía de la siguiente forma; 20% del empleo asalariado en la micro empresa, 7% en la pequeña empresa, 37% en el autoempleo, alrededor de un 15% en el trabajo familiar no remunerado y, finalmente, un 4% lo hacían como trabajadores de hogar (MTPE 2012 pág. 17).

Esa situación de los trabajadores repercute en la seguridad social de los mismos, debido a que los niveles de seguridad frente a los diversos riesgos en el trabajo, no es la apropiada. La primera razón para afirmar lo anterior, es que de acuerdo con las cifras oficiales, tan solo el 5.8% de la población rural en el año de 2008 estaba asegurada en salud y, en cuanto a las afiliaciones al sistema de pensiones, para ese año, era apenas de 3.7%. En esa misma línea, la segunda razón, se centra en exponer los mismos resultados pero en el sector urbano, así pues, es necesario resaltar un aumento en la proporción de ocupados que tiene algún tipo de protección social. No obstante, en cuanto al seguro de salud la cifra no

vano significativamente ya que se pasó del 30% al 36% entre el 2005 y 2008 (MTPE 2012).

**Gráfico 9. Perú: empleo informal y formal 1997-2008** (MTPE 2012, pág. 14)



## 2.2 El contexto de la formalidad y la informalidad en Perú

Diversos autores han coincidido en determinar que una característica de la informalidad laboral es la baja productividad. Esto resalta la heterogeneidad del sector informal, pues una gran parte de la PEA se concentra en los sectores de la agricultura, los servicios y el Comercio.

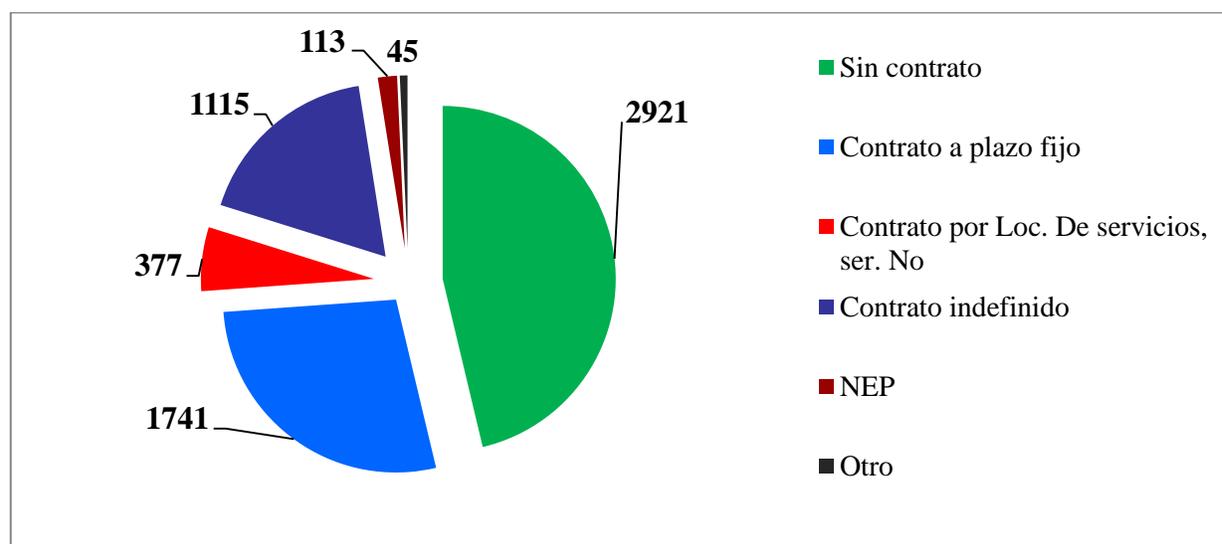
La baja productividad está relacionada con bajos ingresos, de esta forma las personas que tienen un empleo informal y baja productividad no cuentan con la solvencia o los suficientes recursos para pagar un seguro de salud y/o pensión. En Perú, las empresas de mediano y mayor tamaño concentraron más ingresos, inclusive las del sector público. (MTPE 2012 pág. 21).

La informalidad peruana se da en un escenario en donde los trabajadores que se desempeñan en zonas urbanas y rurales no tienen calificación o destrezas técnicas y los que

lo hacen en las zonas rurales son trabajadores familiares no remunerados (TFNR). (MTPE 2012, pág. 22)

Adicional a lo anterior, otro aspecto a tener en cuenta son las modalidades de contratación en este país. Ya que existen más de siete tipos de contratos temporales. Esto resulta importante, puesto que, las necesidades permanentes del proceso productivo hacen insoslayable que los tipos de contrato correspondan a los de término indefinido. En consecuencia, la múltiple presencia de contratos temporales motiva la precariedad en el trabajo y hace más visible la ausencia de los derechos laborales de los mismos trabajadores. (Farné 2012, págs. 39, 40, 221)

**Gráfico 10. Nivel nacional: composición de trabajadores por tipo de contrato, Perú, 2009**



**Fuente: Elaboración propia con base en la Planilla Electrónica (MTPE)**

La remuneración mínima en Perú, comparándola con la del resto de países de la región, fue una de las más bajas. Esto se destaca, en la medida en que no hay relación con lo sugerido por la Organización Internacional del Trabajo –OIT- y deja visto que las políticas adoptadas por el gobierno peruano no abarcaron aspectos relacionados con la participación de la sociedad, sus necesidades, los niveles de productividad y la fijación de dicha remuneración que se hizo por debajo de la canasta básica de consumo. (Farné 2012, pág. 230)

### 2.3 El escenario para la empresa y para el emprendimiento empresarial en Perú

Durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo se implementó la Ley 28015 que buscaba la formalización y promoción de las micro y pequeñas empresas. Esta ley fue promulgada con el objetivo de crear un Régimen Laboral Especial que permitía reducir los costos laborales asociados a la creación de las empresas. (MTPE 2003)

La baja productividad, en el ámbito empresarial, resulta ser una variable a destacar para explicar la imposibilidad de constituir una empresa. Esta situación no solo se destaca en Perú sino en muchos países de la región.

En esa misma línea, 2.8 millones eran trabajadores independientes que trabajaban solos o bajo un negocio unipersonal y, 2.4 millones de trabajadores, que lo hacían con la ayuda de trabajadores no remunerados. Ese era el universo de 5.2 millones de trabajadores que laboraban como independientes, ahora en el caso de la empresa, los asalariados en el sector privado llegaban a 4.4 millones que se distribuían de la siguiente forma: el 49% trabajaba en la microempresa y el 25% restante trabajaba en la pequeña empresa. Esto permite sostener que, para el tiempo señalado, en Perú el nivel de asalariados era muy bajo con relación al nivel de informalidad (Chacaltana 2008, pág. 5).

**Tabla 4. Perú: 2000-2007. Empleo según categorías ocupacionales y tamaño de empresa (miles)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>PET</b>	17,430	18,007	18,611	19,147	19,426	19,788	20,282	20,536
<b>PEA</b>	12,116	12,298	12,732	13,712	13,887	13,899	14,522	15,078
<b>Ocupado</b>	11,563	11,688	12,055	12,990	13,191	13,195	13,891	14,412
<b>Empleador</b>	657	590	629	695	712	746	766	837
<b>Asalariados sector público</b>	990	912	975	928	1,016	974	1,059	1,191
<b>Asalariado empresa privada</b>	3,159	3,447	3,499	3,565	3,661	3,791	4,118	4,381
<b>Micro (2-9 trabajadores)</b>	1,742	1,822	1,759	1,814	1,883	1,836	1,974	2,152
<b>Pequeña (10-50 trabajadores)</b>	669	880	878	911	913	988	1,029	1,075
<b>Mediana (51-100)</b>	137	179	201	186	196	231	258	256

<b>trabajadores)</b>								
<b>Grande (más de 100 trabajadores)</b>	611	566	661	654	669	736	857	898
<b>Otros trabajadores</b>	6,758	6,740	6,952	7,801	7,802	7,683	7,948	8,003
<b>Trabajador independiente</b>	4,459	4,418	4,404	4,802	4,745	4,794	4,899	5,219
<b>Trabaja solo</b>	2,600	2,393	2,513	2,603	2,517	2,525	2,575	2,761
<b>Trabaja con TFNR</b>	1,859	2,025	1,892	2,199	2,228	2,270	2,324	2,458
<b>TFNR</b>	1,902	1,875	2,108	2,492	2,546	2,385	2,491	2,230
<b>Trabajador del Hogar</b>	355	415	415	466	464	457	509	504
<b>Otro</b>	42	32	25	41	46	47	50	50
<b>Desocupado</b>	553	610	677	722	696	704	630	666
<b>Inactivo</b>	5,314	5,708	5,879	5,435	5,540	5,889	5,760	5,458
<b>Indicadores resumen %</b>								
<b>Tasa de participación</b>	69.5	68.3	68.4	71.6	71.5	70.2	71.6	73.4
<b>Tasa de desempleo</b>	4.6	5	5.3	5.3	5	5.1	4.3	4.4
<b>% Asalariados empresa privada</b>	27.3	29.5	29	27.4	27.8	28.7	29.6	30.4
<b>% Mype/ Ocupados</b>	20.8	23	21.8	20.9	21.1	21.3	21.6	22.3

**Fuente:** Elaboración propia con base a ENAHO (Módulo 500). (Chacaltana 2008, pág 6)

En Perú, al igual que en Argentina, se han implementado regímenes especiales y facilidades en la tributación y en el esquema laboral con el objetivo de hacer más liviana la carga tributaria y las reglas para las pequeñas y medianas empresas. De esa forma, en Perú en el 2003 la ley 28015 otorgaría un nuevo marco normativo para las pequeñas y medianas empresas con el fin de ayudarlas a formalizarlas y hacer menos engorrosos los trámites que implica el régimen formal.

Gracias a la aparición de esta ley en el escenario laboral de Perú, las grandes empresas podían tener vínculos más fuertes con las medianas y pequeñas empresas, es decir que las Mype podían servir de apoyo, por medio de la subcontratación, a las grandes

empresas. Esto permitiría que pudieran acceder, de alguna forma, a la formalización legal y a herramientas para mejorar la competitividad. (Chacaltana 2008, pág. 21)

La propuesta de la Ley 28015 integraba tres elementos importantes los cuales eran el ámbito laboral, el tributario y el comercial. Esos elementos servían de base inicial para considerar los efectos positivos de esta ley. Sin embargo, algunas reformas llevadas a cabo para esos mismos años, dejó visto que el gobierno peruano se centró más en la creación de un régimen laboral especial. (Chacaltana 2008, pág. 21).

Las medidas para flexibilizar la contratación e incentivar a las Mypes a registrarse ante el Ministerio de Trabajo fueron eliminar la obligación de los trabajadores a realizar los aportes a los fondos de pensiones. En ese sentido, la modificación en las normas para ese entonces se centraba en que los empleadores se libraban de aportar una parte a la pensión de los trabajadores. Eso dejaba en un escenario vulnerable a los trabajadores que una vez jubilados no tenían seguro de pensión.

Otras herramientas introducidas por la citada ley, para ayudar a las empresas medianas y pequeñas, consistían en ofrecer programas en los cuales les brindaran ayuda y capacitación técnica a las empresas, que por ausencia y/o carencia de recursos les era difícil acceder a ese tipo de especialización y tecnificación. Así pues, crearon fondos de financiación como respuesta a las carencias en innovación tecnológica e investigativa. (Chacaltana 2008, pág. 24).

## **2.4 El impacto de las políticas públicas en el sector informal peruano**

La ley 28015 estuvo focalizada en la microempresa, se fundamentó en buscar el crecimiento y así, lograr la absorción de toda la mano de obra por el sector empresarial en conjunto. Sin embargo, no se tuvo en cuenta que gran parte del sector informal urbano en Perú, trabajaba por razones de supervivencia y de pobreza. Por eso, la microempresa empezó a ser asociada con la informalidad. (Gamero pág. 85)

Esa visión del sector informal fue ideal para las Mype, pues propicio la creación de programas de crédito, microcrédito, capacitación y asistencia técnica. Sin embargo, esas

decisiones incidieron de manera directa en las condiciones de otro grupo de trabajadores informales que contaban con otra realidad. Es decir, los trabajadores por cuenta propia capacitados, con conocimiento científico y técnico, resultaron excluidos o no recibieron los mismos beneficios de esta ley, en tanto que, la misma no cobija a todo el sector informal y las empresas formales no lograron absorber a estos trabajadores. (Gamero pág. 85)

Para efectos de la ley citada, en el año de 2007, el número de empresas registradas era más de 30.000. Sin embargo, dicha cifra no fue representativa cuando se compara con el total de las mypes, pues apenas representa el 4% con asalariados y al 0.6% del total de las mypes. (Chacaltana 2008 pág. 45)

En el año de 2008, el Gobierno implementó el Decreto Legislativo N° 1086 que buscaba reformas dentro del Régimen Laboral Especial. Este decreto surgía como respuesta a los insuficientes resultados de la Ley 28015 que no había conseguido atraer a las micro y pequeñas empresas dentro del sector formal.

Los cambios introducidos por el Decreto Legislativo 1086 fueron redefinir pequeña empresa. Se considera pequeña empresa aquella que tiene entre 1 a 100 trabajadores y contara con ventas anuales de hasta 1700 unidades impositivas tributarias (UITs). También fueron introducidos beneficios tributarios, estos pretendían una inserción mucho más dinámica para las empresas en el mercado, pues se destaca la reducción del 40% en el impuesto a la renta, la exoneración del 70% en todo el territorio peruano sobre los derechos de pago contemplados en el Texto Único de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (Gamero pág. 89)

Las reformas no solo giraron en torno al tamaño de la pequeña empresa puesto que otras condiciones laborales también fueron modificadas, las vacaciones de los trabajadores fueron reducidas a la mitad. Además, se dio una reducción en las gratificaciones o primas, pues para la ley 28015 estipulaba para una pequeña empresa dos sueldos por año, mientras que el Decreto estableció y cambio dos gratificaciones al año de medio sueldo cada una.

Finalmente, se ajustó lo concerniente a los aportes a seguridad social, ya que en la microempresa se estipuló de la siguiente forma: para la ley de pensiones, los aportes eran de tipo facultativo, esto quiere decir que los trabajadores decidían si aportaban. El decreto

modificó eso y estableció un aporte completo pero dividido en partes iguales entre el empleador y el Estado.

De esa manera, se puede notar que en Perú no se ha desarrollado una política pública general y/o integral que ayude a los trabajadores en condiciones de pobreza. Se ha avanzado con políticas que buscan ayudar a estas personas con sus necesidades inmediatas, pero no se ha creado un sistema que abarque todas esas políticas y ayude a la superación de la pobreza en la que viven los trabajadores informales. Por ejemplo, se destacan las políticas relacionadas con los beneficios a los trabajadores de baja productividad y de pocos ingresos. Sin embargo, como se ha venido mostrando, la legislación se enfocó en vincular a los trabajadores con algún seguro de salud.

En últimas, la ley 28015 obligaba a los trabajadores pertenecer al Seguro Social en Salud – ESSALUD. Para los trabajadores contratados en pequeñas y medianas empresas, el empleador se encargaba de asumir el pago del 9% del total de la remuneración del trabajador. Por su parte, en cuanto a pensiones, la ley MYPE consagró un abanico de posibilidades, estas eran: afiliarse al Sistema Nacional de Pensiones, afiliarse al Sistema Privado de Pensiones a cargo de las diferentes entidades encargadas de Administrar los Fondos de Pensiones, suspender la retención de los aportes a pensión que le correspondían al trabajador y, finalmente, no afiliarse a ninguno de los dos sistemas, estos son público o privado. Para el año de 2006, el gobierno peruano, amplió por diez años más los beneficios y la aplicación de la ley citada, gracias a la nueva ley 28851. (Gamero pág. 103)

Este no sería el último cambio introducido para mejorar la situación de las empresas con algunas limitaciones en el campo empresarial. Pues como se mencionó, el Decreto 1086 modificó parcialmente lo establecido por la Ley 28015. Se renombró la ley, es decir, pasó a llamarse Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, TUO de la Ley MYPE.

Dicho cambio, implicó la creación de dos regímenes laborales para estas empresas, el primero tenía como objetivo llegar a las microempresas manteniendo algunos derechos del régimen pasado más dos beneficios nuevos en materia de salud y de pensiones en los

que la participación del Estado se da por medio de subsidios al empleo. El segundo, se enfocó en las pequeñas empresas, de esta manera se estableció un régimen intermedio en lo respectivo a los derechos laborales, disminuyendo los costos de la contratación. (Gamero pág. 104)

De acuerdo con los dos regímenes de salud vigentes, el Seguro Social de Salud ESSALUD y el SIS, se evidenciaron modificaciones en cuanto a los beneficios en el sistema de salud. Por ejemplo, en cuanto a las prestaciones económicas por incapacidad temporal y por maternidad, ESSALUD otorgaba al trabajador el beneficio por dicha incapacidad y/o licencia a diferencia del componente subsidiado que no otorgaba dicho beneficios en ninguno de los dos casos.

Por eso es elemental una política que proteja a los trabajadores de riesgos relacionados con el trabajo, las incapacidades médicas y con la remuneración económica. Se debe resaltar la entrada en vigencia de los dos regímenes de salud, pues los microempresarios tienen la posibilidad de decidir si adquieren un Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo o -SCTR-. Sin embargo, podría considerarse esta medida una exclusión para los mismos microempresarios, en tanto que, no beneficia a este grupo de trabajadores de contar con un seguro adicional en caso de accidentes de trabajo y otras contingencias como lo puede ser: salud ocupacional, atención médica y de invalidez, terapias y rehabilitación entre otros. (Gamero pág. 7)

En cuanto al sistema de pensiones, las reformas permitieron al trabajador optar por pertenecer al régimen público y/o privado o suspender de manera temporal sus aportes previsionales. La suspensión voluntaria por parte del trabajador de los aportes a su pensión, tenía un objetivo principal el cual era, recibir sin ningún tipo de retención su remuneración.

En el momento en el que surgió el nuevo sistema de pensiones, TUO de la Ley MYPE, se creó un Sistema de Pensiones Sociales –SPS- para los trabajadores que por razones de insolvencia económica no podían aportar para su pensión. Así, una parte del total era subsidiada por el Estado y la otra por el trabajador (Gamero pág. 111)

Las medidas adoptadas para capacitar a los trabajadores informales se deben destacar para buscar formalizar a las personas. El gobierno, por medio de la tecnificación

creó los programas para trabajadores jóvenes, Pro Joven enfocado en los trabajadores emprendedores, además creó Pro Joven Rural Andino que ayuda e incluye a la economía formal a los trabajadores del campo. Esto resalta un aspecto llamativo de las políticas de formalización en Perú, pues delimita una pequeña parte de la población para buscar empezar a reducir la informalidad laboral, la pobreza y la falta de acceso a la seguridad social.

**Tabla 5. Estructura de costos laborales salariales y no salariales en el sector privado según régimen laboral. (En porcentaje %) (Farné 2015)**

<b>Régimen laboral</b>	<b>General</b>	<b>Microempresa</b>	<b>Pequeña empresa</b>
<b>Salario referencial* (A)</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Costos laborales “no salariales” a cargo del empleador (% adicional del salario referencial) (B)</b>	<b>57.7</b>	<b>5.0</b>	<b>28.2</b>
Compensación por tiempo de servicios (CTS)	10.0	-	4.9
Gratificaciones	17.3	-	8.3
Vacaciones	8.6	4.2	4.2
Seguro de salud	9.3	0.8	9.0
Asignación familiar	3.8	-	-
Seguro de vida	0.6	-	0.6
Seguro complementario de trabajo de riesgo	1.3	-	1.2
SENATI	0.8	-	-
<b>COSTOS LABORALES TOTALES A CARGO DEL EMPLEADOR (C) = (A)+(B)</b>	<b>151.7</b>	<b>105.0</b>	<b>128.2</b>

\*Se toma como referencia la remuneración mensual promedio en el sector privado formal (100%)

Sin embargo, la creación del régimen especial no tuvo los resultados esperados, pues como se evidenció, diferentes derechos laborales y, en general, las condiciones de trabajo se vieron vulneradas. Además los niveles de informalidad se niegan a reducirse.

Uno de los objetivos del gobierno para buscar la formalización y aliviar la carga de las empresas sobre las prestaciones de los empleados, fue recortar la compensación por el tiempo de servicios o la prima de antigüedad para la mediana empresa, el seguro de vida y el seguro de accidentes de trabajo. Además, para las pequeñas empresas se hicieron recortes en la asignación familiar y los aportes al Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI). A pesar de eso, la reducción de los costos laborales totales a cargo

del empleador para la microempresa y la pequeña empresa fueron apenas del 46.7 y del 23.5 respectivamente en comparación con los costos laborales totales de una empresa general.

**Tabla 6. Distribución de los trabajadores formales según regímenes laborales en el sector privado en Colombia (año 2015) y Perú (2014).** (Farné 2015)

PERÚ			COLOMBIA			
Régimen laboral			Número de salarios mínimos mensuales devengados			
General	Pequeña empresa (hasta 100 trabajadores)	Microempresa ( hasta 10 trabajadores)	Hasta 2 salarios mínimos	Más de 2 salarios mínimos y hasta 4	Más de 4 salarios mínimos y hasta 8	Más de 8 salarios mínimos
92,4	5,4	2,3	86,9	6,5	3,1	3,5

### **3. EL ESCENARIO LABORAL EN COLOMBIA: DESCRIPCIÓN SOBRE LA INFORMALIDAD Y LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES EN EL PAÍS**

#### **3.1 La calidad del empleo en Colombia**

Las situaciones laborales de otros países como Argentina y Perú demuestran algunas similitudes con respecto al mercado laboral colombiano. En estos tres países existe desprotección social sumado con el desconocimiento de los programas de seguridad social, además esos dos problemas se circunscriben con la ausencia o escases de recursos.

Ante esto, puede sostenerse que la situación informal en estos tres países afecta a las clases media y baja, ya que teniendo en cuenta las diferentes encuestas, la población que no cotiza a pensión y/o salud va en aumento dada su imposibilidad de cubrir los gastos de seguro médico y pensión.

Siguiendo con lo anterior, aquellos trabajadores que no cotizan a un seguro médico o que no realizan aportes al sistema de salud y pensión colombiano, lo hacen motivados por un análisis económicamente racional. Sin embargo, otro grupo de trabajadores que no realiza sus respectivas cotizaciones a los sistemas de protección lo hace por falta de conocimiento. La poca experiencia en el sector formal de la economía, del trabajo, las normas, los trámites, los procesos y demás ante los entes de protección social resultan siendo desconocidos para ellos. (Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason, Saavedra-Chanduvi 2008)

Uno de los elementos que hacen posible medir la calidad del empleo en los países es la flexibilidad y el acceso a la seguridad social por parte de los trabajadores. Por ejemplo, la diversidad de los tipos de contratos existentes en Colombia empezó a ser un problema en tanto que muchos no garantizaban cobertura social para las personas. Por ejemplo, los contratos de aprendizaje para las personas no garantizaban o no obligaban a las partes a pagar salud y pensión (Farné, Vergara, Baquero 2014).

**Tabla 7. Indicadores de flexibilidad y seguridad laboral, Colombia, áreas urbanas, 2002 y 2010, segundo trimestre.** (Farné 2012 pág. 133)

Flexibilidad y Seguridad laboral	2002			2010		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total ocupados	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Asalariados de empresa particular 1	39.3	43.4	33.9	40.5	43.1	37.2
Asalariados del gobierno	7.5	6.6	8.8	5.1	4.6	5.7
Empleados domésticos	5.5	0.3	12.4	4.0	0.2	8.7
Trabajadores por cuenta propia	37.8	39.9	35.1	41.9	43.2	40.3
Empleadores	5.6	7.4	3.1	4.8	6.4	2.9
Trabajadores familiares sin remuneración	3.9	1.8	6.6	3.7	2.5	5.2
Otros	0.4	0.6	0.2	0.1	0.1	0.1
Tiempo parcial involuntario						
Tiempo parcial involuntario 2	12.5	8.5	17.8	10.0	7.6	12.9
Asalariados con contrato escrito temporales 3	30.3	30.1	30.5	29.1	28.7	29.7
Asalariados con contrato escrito subcontratados 4	8.0	9.4	6.4	19.6	20.8	18.1
Trabajadores asociados de cooperativas	97.318			610.526		
Trabajos estables 6	66.7	69.5	63.1	65.3	68.1	61.8
Trabajos estables 7				65.0	64.3	65.9

1. Incluye a los jornaleros.
2. Los Ocupados que declaran trabajar menos de 36 horas semanales y que desean trabajar más horas, como porcentaje de los ocupados totales
3. Porcentaje de asalariados con contrato escrito a término fijo.
4. Porcentaje de asalariados con contrato escrito y vinculación indirecta
5. Trabajadores asociados de cooperativas de trabajo.
6. Trabajadores que llevan laborando en una misma empresa o negocio de manera continua más de doce meses.
7. Porcentaje de trabajadores que consideran su trabajo estable y muy estable.

Fuente: datos de DANE, encuestas de hogares, Confecoop. (Farné, Vergara, Baquero, 2012)

### **3.2 Las barreras para hacer parte de la formalidad**

Para la pequeña empresa superar la informalidad tiene complejidad, puesto que los medios con los que cuentan son insuficientes o simplemente carecen de herramientas que les permita aumentar la productividad que se asocia al régimen formal de la economía.

Los trabajadores colombianos y peruanos conocen los costos que implican la formalidad y la informalidad. Para cumplir con las exigencias del Estado y legalizar los negocios en la formalidad laboral se requiere de dinero y tiempo. Eso también supone otro costo y/o barrera que deben asumir los trabajadores para mantenerse dentro de este grupo, en últimas, los costos de ser formal son superiores a los de la capacidad de pago. (De Soto 1986).

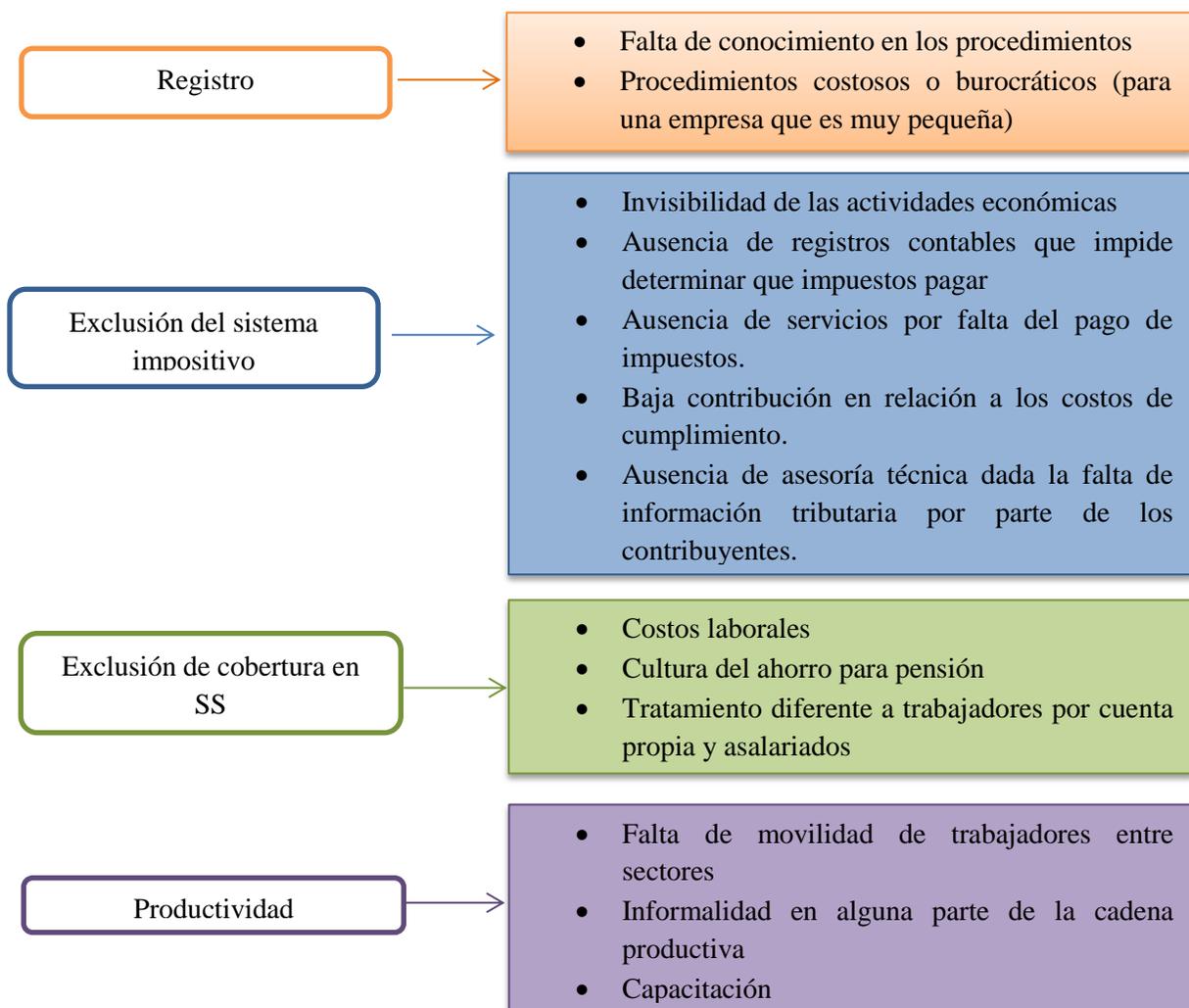
Los recursos económicos de los trabajadores colombianos informales solamente les permiten cubrir los gastos asociados a la salud, por esa razón dejan de cotizar para pensión. Además, Colombia y Perú muestran similitudes en cuanto al valor que le dan al ahorro para la vejez. Dicho de otra forma, no tienen la cultura del ahorro y no tienen clara la relación costo y beneficio que implica tener una pensión. (Bustamante 2013)

La afiliación de los trabajadores informales a salud también es explicada por la estructura o el modelo de aportes al sistema de salud que hay en Colombia. La existencia de un régimen contributivo y otro subsidiado explica porque el 49.6% cuenta con cobertura a salud, pues hacen parte del régimen subsidiado. (Bustamante 2011 pág. 14)

Bustamante ilustra las cuatro barreras para pasar de la informalidad a la formalidad, es posible sostener que estas barreras son transversales a la problemática de los trabajadores informales, pues, demuestra que las realidades laborales en Argentina, Perú y Colombia no son muy diferentes.

Lo preocupante de la informalidad en Colombia es que la misma no baja, en algunas ciudades los resultados de la informalidad son difíciles de entender puesto que se observa más más trabajo informal que formal. Dicho de otra forma, hay pocas personas que gozan de cobertura de seguridad social, ausencia de contratos y/o contratación atípica y de beneficios laborales. (Bustamante, 2011)

### Gráfico 11. Principales barreras de la formalidad



Teniendo en cuenta lo anterior y, tomando como referencia la seguridad social como variable para definir la informalidad laboral en Colombia, el 57.3% de los trabajadores carecen de pensión del total de ocupados en trece principales áreas del país. (DANE 2013)

Una de las actividades que más porcentaje de trabajadores informales presenta, es la del comercio, la hotelería, los restaurantes y los servicios. Estos informales tienen un rasgo asociado con la ausencia de registro mercantil y de registros contables. Esto explica la dificultad que tienen los empresarios para llevar un control sobre las finanzas y/o movimientos financieros de su microempresa. (DANE 2011)

### **3.3 Serie histórica de la informalidad laboral en Colombia**

La informalidad en el escenario colombiano gira en torno a un sistema fiscal que no está diseñado de la manera correcta, puesto que el mismo no trata con equidad a la totalidad de empresas y personas. La regulación impositiva y legal para constituir una empresa o trabajar como independiente es mucha. La seguridad social para los trabajadores que se encuentran incluidos en la situación descrita anteriormente, es considerada como un lujo o una herramienta que no les retribuye los beneficios esperados o simplemente no la pueden pagar por su alto costo. (Bustamante 2011)

La mayor parte de la informalidad en Colombia está compuesta por trabajadores por cuenta propia y que se auto emplean. La tasa de informalidad entre los años 2007 y 2008 tuvo una tendencia a reducirse ubicándose en el 50% y el 49% respectivamente, pero desde el 2009 al 2012 la tasa de informalidad volvió a ubicarse por encima del 51% mostrando una fuerte tendencia a reducirse hasta el 2013 en donde pudo notarse que los niveles de informalidad no volvieron a subir. (Farné 2015, pág. 137)

Por lo anterior, es imprescindible tomar medidas que involucren a los trabajadores informales en los beneficios de la seguridad social o de la formalidad del trabajo. Esto atrayéndolas mediante la reducción de trámites, simplificación en el pago de los impuestos y de la seguridad social. Además, otorgándoles ayudas para el acceso a los sistemas de crédito y de financiamiento para que pueda existir crecimiento económico que involucre al Estado con los trabajadores y empresas.

Para el mismo trimestre móvil de mayo a julio de 2012, tan solo el 42,4% de los ocupados en las trece áreas metropolitanas cotizaban a pensión. Comparándolo con el 2011, y teniendo en cuenta el mismo periodo de tiempo, el porcentaje de ocupados que cotizaba a pensión se ubicó en el 42,0%. En total, en estas áreas metropolitanas para los años de 2011 y 2012, tan sólo 4.047 personas estaban afiliadas en 2011 y en 2012 tan solo aumentaron 214 afiliaciones en pensión para un total de 4.261 personas. (DANE 2012)

Desde el 2009 hasta el 2015, en los trimestres móviles de marzo a mayo la proporción de informales ocupados en las trece ciudades y áreas metropolitanas ha oscilado entre el 52,5% y el 48,5%, además de lo anterior, durante el 2014 y 2015, la proporción de ocupados fue menor con relación al 2009 pues se mantuvo en 47,1 y 47,5 en el trimestre móvil de marzo a mayo. (DANE 2015)

Las cifras expuestas anteriormente, dan cuenta que las políticas utilizadas para disminuir el fenómeno del trabajo informal parece no tener un impacto que permita hacer que los trabajadores y las empresas se formalicen laboralmente. A pesar de que una parte del régimen en salud es subsidiado y que un número considerable de trabajadores valora positivamente la cobertura en salud, hay que resaltar que para muchas personas contar con una pensión no hace parte de sus prioridades, no les resulta conveniente realizar aportes para conseguir una o simplemente deciden renunciar y no hacer aportes en pensión porque los recursos que obtienen no les alcanza para realizar aportes periódicos.

Muchos de los países latinoamericanos tienen vigente o han implementado un régimen simplificado de tributación para proteger a los trabajadores. Estos regímenes sirven de puente para conectar a los pequeños contribuyentes con la estructura formal de la economía y la ampliación de los beneficios de la salud, la pensión y los seguros para accidentes laborales. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] 2015, pág. 21)

A partir de lo anterior, es preciso señalar que, es necesaria la creación de un régimen de transición en materia de impuestos que brinde garantías, para las empresas pequeñas y medianas, una tasa efectiva de tributación igual a las que se les otorga a las empresas más grandes. Esto implicaría una reducción de la carga tributaria que excluya, por ejemplo el impuesto a la renta y los impuestos territoriales pero sin tocar los impuestos que les son cobrados para la seguridad social. (OECD 2015, pág. 41)



#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Las situaciones económicas en Argentina, Perú y Colombia llaman la atención por cuanto se encuentran altos niveles de desempleo, pobreza y de condiciones laborales precarias. Esto propicia el aumento en los niveles de informalidad laboral. Es por esto que cada día más personas bajo un criterio racional encuentran más razones para entrar o incorporarse en la economía informal, pues en la mayoría de los casos los trabajadores se ven obligados a hacerlo indistintamente de su elección. (OIT, 2013)

Contrastando los dos sectores de la economía, formal e informal, en cualquier aspecto mencionado previamente, se pueden resaltar elementos fundamentales que son determinantes para explicar el número de trabajadores que se desempeñan en la informalidad: primero, involucrarse en el trabajo informal es sencillo, debido a que los trabajadores no son obligados a acreditar algún nivel educativo mínimo. Segundo, las exigencias legales para las personas que se desempeñan en la informalidad son menores o por el contrario la legislación no cubre a todos los trabajadores y, por último, los persistentes niveles de desempleo en los países mencionados hacen que los trabajadores opten por renunciar y conseguir un trabajo formal debido a la escasez del mismo. (OIT, 2013)

Hasta el momento, el sector informal se presenta como una opción para los trabajadores que de una u otra manera, resultan excluidos o deciden escapar del sector y del trabajo formal de la economía. Entendiéndolo de otra forma, la informalidad no exige requisitos que si podría representar la formalidad pues esta discrimina por edad, nivel socioeconómico o de calificación de los trabajadores, es por esta serie de criterios que muchas personas encuentran difícil desempeñarse en la formalidad laboral.

El caso argentino llama la atención debido a que una política pública fue pensada para incluir a una gran parte de la población que se encontraba excluida de los beneficios de la seguridad social, la salud y la pensión. Los resultados y el impacto del monotributo deben ser analizados a partir de la cantidad de beneficiarios y de grupos de familias cubiertas gracias a esta herramienta más no por el nivel de recaudo ya que este régimen garantiza la inclusión en la lógica del aporte a la seguridad social.

A partir del año 2002, el régimen simplificado en Argentina empezó un crecimiento leve, pero fue hasta el 2004 gracias a las reformas realizadas, que empezó a notarse la acogida esperada por parte de los trabajadores informales. La razón de ser de esa recepción en los trabajadores fue la reducción en el costo real de las cotizaciones de los trabajadores a salud y pensión y también por una mayor valoración de los beneficios previsionales. (Bertranou, Maurizio, OIT, 2011)

Como se mencionó al inicio, es importante señalar que el número de inscripciones en el régimen no debe ser el único criterio tenido en cuenta para evaluar la pertinencia de esta política pública, puesto que la continuidad en los pagos también debe ser otra variable que permita justificar la necesidad del monotributo. Eso, en tanto que facilitó el acceso de las personas a los beneficios sociales de contar con pensión y servicios de salud.

La beneficios de la seguridad social después de la implementación de esta herramienta empezaron a ser mejor valorados, esto influyó directamente en la regularidad en los aportes o pagos de la seguridad social y en el incremento de la población. La mayor parte de inscritos empezó a crecer a partir del 2004, por los cambios explicados. Adicional a esto, en 2005 se notó que los trabajadores mayores gozaban de una mayor cobertura con relación a la de la población más joven. En otras palabras, los trabajadores que aumentan en edad y tiempo de trabajo ven la necesidad de tener un servicio en salud y en pensión. (OIT, 2011)

No obstante, hay que hacer una aclaración en el sentido en que los pagos previsionales quedaron fijos durante el periodo mencionado y *“los pagos destinados a las obras sociales retrasados con respecto a la inflación, particularmente respecto del rubro de la salud privada. De este modo, el Monotributo puede haber sido la vía de acceso a servicios básicos de salud y jubilación a un bajo costo”* (Bertranou, Maurizio 2011, 228).

De la experiencia argentina vale destacar lo siguiente, el régimen simplificado-monotributo permitió que el trabajador tomara la decisión de realizar los aportes, esto quiere decir que el sistema generó incentivos para que las diferentes personas que no podían pagar salud y pensión en el régimen común, lo hicieran en el régimen simple. Además de esta libertad que se le dio al trabajador, se mejoró la capacidad de fiscalización

de la actividad para el Estado y/o gobierno. Finalmente, se presenta una mejora en los beneficios junto con una reducción en el costo real de las cotizaciones. (OIT, 2011)

Por su parte, en Perú todos los esquemas legales y la excesiva regulación cambian el panorama de la informalidad comparándolo con Argentina. Por ejemplo, las condiciones para constituir una empresa, el volumen de impuestos a pagar por parte de las empresas y las condiciones de contratación hacen que las barreras de la formalidad sean muy altas, dicho en otras palabras, mantenerse en la formalidad es difícil por cuanto existen elementos que juegan en contra de los trabajadores, medianas y pequeñas empresas informales. (Roca, Hernández 2004)

Comparando el sector informal peruano con el colombiano, hay aspectos laborales y económicos que estos dos países comparten. Por ejemplo, la productividad en los dos casos es baja, eso quiere decir que se constituyen pocas empresas en estos países, pues proporciones considerables de población son pobres y no tienen acceso a la educación y por esto recurren a trabajos de subsistencia. Dado lo anterior, lo último que piensan estos trabajadores es en realizar aportes a seguridad social, pues tienen otras prioridades que desplazan los aportes a pensión y seguro de salud al último lugar.

Como se expuso, en Perú se creó un Régimen Laboral Especial, herramienta que pretendía tratar de una forma diferente a la mediana y a la pequeña empresa. Sin embargo, a medida que el tiempo paso, la ley tuvo algunas modificaciones, eso dejó ver que los costos laborales no tienen gran importancia en este país. En este régimen a las personas en proceso de jubilación, se les redujo el porcentaje en la cotización, eso tuvo serias implicaciones para el sistema de pensiones, en la medida en que dicho sistema se fue desfinanciando y no se solucionó el problema sino que se postergo. (Chacaltana, 2014)

El Régimen Especial Laboral no debe ser analizado a partir de la cantidad de empresas que se inscribieron en el mismo, sino en el incremento de las personas que empezaron a realizar aportes a la seguridad social, es decir el porcentaje de los trabajadores afiliados a estos beneficios son los indicadores que permitirán juzgar si dicho régimen fue una política eficiente. (Vildoso, 2004)

Por ejemplo, en Lima los índices de incumplimiento en lo que tiene que ver con la afiliación de los trabajadores a seguros de salud son constantes, pues se mantuvieron entre el 80 y el 85% entre los años de 2001 a 2007. Eso quiere decir que el cumplimiento o incumplimiento de estos derechos entre las medianas y pequeñas empresas corresponde a diferentes condiciones y el Régimen Especial Laboral juega un papel fundamental para aumentar la productividad y procurar ayudar a las empresas a entrar en la formalidad pero no juega un papel determinante para las MYPE. (Chacaltana, 2014)

Finalmente, los beneficios de pertenecer al régimen no fueron claros y esa podría ser una de las razones para que las empresas no se formalizaran. Por ejemplo, uno de los principios de la ley era que las microempresas valoraban las ventas al Estado, sin embargo las encuestas revelaron que el 77% de las Mype no tenían interés en tener algún tipo de relación comercial con el Estado. (Del Águila, 2006)

De las experiencias de Argentina y Perú se pueden resaltar elementos que permiten pensar en la elaboración de una política pública que sea una herramienta eficaz para la formalización laboral de las empresas y de los trabajadores en Colombia. En Argentina se mostró cómo las recategorizaciones y las reformas implementadas aumentaron el número de contribuyentes que se inscribieron en el Monotributo pero en Perú, por su parte, se evidencio que los niveles de informalidad se resistieron a bajar y la seguridad social se vio afectada por la reducción en los costos laborales, en últimas el caso peruano demuestra que por ambos lados se dieron pasos hacia atrás en materia de formalización.

Además de eso, es importante analizar cómo se otorgarían los beneficios para ese grupo de trabajadores y empresas informales que por una u otra razón se escapan o son excluidos del sector formal. Lo fundamental es hacer atractivo y beneficioso realizar aportes a los sistemas de salud y pensión. Si bien es cierto que en Colombia se ha avanzado en materia de inclusión financiera, los beneficios de protección social no deben ser apartados de la agenda del gobierno.

Las políticas del monotributo y del régimen laboral especial se acercaron a los trabajadores y a sus familias con beneficios que en algún momento les era muy difícil alcanzar. Esto transformó la visión de los empleados informales, en la medida en que

notaron un mejor desempeño de sus ingresos, debido a que los beneficios tributarios que se les concedieron permitieron que obtuvieran menores costos, y en esa medida a los trabajadores se les inculcó la cultura del ahorro con el fin de garantizarse a estos y a sus familias la cobertura en salud y pensión de vejez. No obstante, es necesario trabajar más en este fenómeno que requiere cada vez más de políticas públicas heterogéneas, pues como se expuso al inicio son múltiples las condiciones que llevan a las personas a desempeñarse en la informalidad laboral. (MTPE, 2014)

Otras políticas públicas que deberían entrar en la agenda pública de los gobiernos para formalizar a los trabajadores y a las empresas, podrían ser aquellas que buscan el aumento en la productividad de los trabajadores y de las pequeñas y medianas empresas, lo anterior debe fomentarse por el acceso a los programas de crédito, para permitirles a estos actores tecnificar sus trabajos, hacer asequible la innovación tecnológica para desarrollar, producir y ejecutar tareas con última tecnología. Finalmente, se debe permitir a las empresas y a los trabajadores informales certificarse en procesos de calidad que les permitan competir y realizar trabajo que se pueda destacar. (Farné, 2015)

Por otra parte y en paralelo a las políticas dirigidas prioritariamente para las empresas y los trabajadores informales también se debe fortalecer la capacidad fiscalizadora y sancionatoria del Estado y de las entidades que recaudan impuestos y que desarrollan las gestiones de inspección, vigilancia y control pues esto llevaría a desarrollar una cultura de cumplimiento tanto en el pago de tributos como en el desarrollo de los procesos de contratación y demás. (Farné, 2015)

Recientemente, el Estado colombiano ha implementado una política de formalización laboral, esta consiste en permitirles a los trabajadores realizar las cotizaciones por semanas. Esto beneficia a personas que se encuentran en el régimen subsidiado de salud. Trabajadoras del servicio doméstico, la hostelería y restauración y el comercio en general se ven beneficiadas por esta forma de cotización, pues les hace posible cotizar a la seguridad social sobre una base de liquidación inferior a la del valor mensual de dicho salario (remuneración mensual menor al salario mínimo legal vigente) y proporcional al número de semanas trabajadas. (Farné, 2015)

Los regímenes laborales especiales y simplificados deben servir a Colombia de guía para iniciar un proceso que permita avanzar cada vez más en los procesos de formalización, pues está expuesta la problemática que enfrentan los trabajadores informales y sus familias. Si bien es cierto que, la ley 1429 podría cumplir esa función, los resultados no se han podido ver, dada la corta edad que tiene esta ley en el sistema colombiano. Adicional a lo anterior, las particularidades en materia laboral del país indican que es necesario empezar a pensar en más reformas que ayuden a incluir a toda la población en los beneficios previsionales y de salud, de equidad y de competitividad económica y laboral.

Los trabajadores con bajos ingresos no tienen conocimiento sobre los programas de protección social pues en gran medida no cuentan con la experiencia en el sector formal. Es por esto que, las personas no toman decisiones que no son óptimas al momento de elegir en cual sector de empleo trabajar. (Banco Mundial, 2010)

La seguridad social en Colombia plantea aspectos que deben ser estudiados y evaluados. Por ejemplo, la forma de financiación implica un capítulo exclusivo al momento de evaluar todos los componentes de la seguridad social. Por ejemplo, los subsidios asistenciales que se les otorga a los trabajadores dificultan que la informalidad laboral disminuya. Para ese caso deben buscarse programas y mecanismos sociales que ayuden a los trabajadores por un periodo de tiempo e impedir que la ayuda de los subsidios para los trabajadores se vuelva permanente. (Farné, 2015)

En Argentina, creció el número de inscrito al Monotributo y en ese sentido también se notó un aumento en el número de ocupados, si bien es cierto que existieron dificultades al principio también es cierto que los ajustes beneficiaron a una gran parte de los trabajadores informales. Esta política debe servir de guía para que en Colombia se estudie la implementación de la misma, pues países como Uruguay y Brasil han seguido el ejemplo de Argentina. Perú, por su parte mostró que crear un régimen especial que baje los costos laborales no implica formalización, pues toda la seguridad social de los trabajadores se ve de una manera coartada.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

- Bertranou, F., Maurizio, Roxana. (Eds.) (2011). Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_178455/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_178455/lang--es/index.htm)
- Farné, S. (2015). Remuneraciones, costos extrasalariales y renta imponible del trabajo en el sector privado de los países andinos. Organización Internacional del Trabajo. Bogotá: OIT
- Farné, S. (Comp) (2012). La calidad del empleo en América Latina a principios del siglo XXI. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gamero, J., Carrasco, G. (s.f.). Trabajo informal y políticas de protección social. s.n. Disponible en: [www.comunidadandina.org/camtandinos/ola/.../Pdf/trabajo-informal-y-politicas.pdf](http://www.comunidadandina.org/camtandinos/ola/.../Pdf/trabajo-informal-y-politicas.pdf)
- Isaza, J., Rojas, N., Cubillos, R., Farné, S. (2015) Macroeconomía y empleo en Colombia. Bogotá: Organización Internacional del Trabajo.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., Saavedra-Chanduvi, J. (2008) Informalidad: Escape y Exclusión. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.

### Publicaciones periódicas académicas

- Bertranou, F., Casanova, L. (2013). Informalidad laboral en Argentina. *FORLAC*, 11-155. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_248462.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_248462.pdf)
- Cárdenas, M. Rozo, S. (2009). Informalidad empresarial en Colombia: problemas y soluciones. *Desarrollo y Sociedad*. (N° 63), 211-243. Disponible en: <https://economia.uniandes.edu.co/publicaciones/revista-desarrollo-y-sociedad/no-63/informalidad-empresarial-en-colombia-problemas-y-soluciones>
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez, J. C., Morán, D. (2013). Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social. *Documento de Trabajo Oficina de la OIT en Argentina*. Disponible en: [http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/documentos-de-trabajo/WCMS\\_234009/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/documentos-de-trabajo/WCMS_234009/lang--es/index.htm)
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez, J. C., Morán, D. (2014). Monotributo en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay. Lima: Organización

Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.  
Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_357452.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_357452.pdf)

Chacaltana, J. (2015). Crecimiento, cambio estructural y formalización en Perú: 2002-2012. *Revista CEPAL*. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40402-peru-2002-2012-crecimiento-cambio-estructural-formalizacion>

Chacaltana, J. (2008). Una evaluación del régimen aboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia. s.n. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <http://researchgate.net/publication/228660574>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015). Estudios económicos de la OCDE Colombia. Visión general. *OCDE*. Disponible en: [https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview\\_Colombia\\_ESP.pdf](https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. (2011). Panorama laboral 2011. *OIT*. Lima. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_180288.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_180288.pdf)

Weller, J. Roethlisberger, C. (2011). La calidad del empleo en América Latina. *CEPAL, División de Desarrollo Económico*. Santiago de Chile. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2011/S2011956.pdf>

### **Publicaciones periódicas no académicas**

D'Angela, W., Salim, J. (2006). Evolución de los Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes en la República Argentina. Buenos Aires. Encuentro Internacional de Áreas de Estudios Económicos Tributarios. Disponible en: [www.afip.gov.ar/estudios/archivos/MonotributoCongreso.pdf](http://www.afip.gov.ar/estudios/archivos/MonotributoCongreso.pdf)

Machado, R. (2013). La economía informal en el Perú: magnitud y determinantes (1989-2011). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4786977.pdf>

### **Otros documentos**

Administración Federal de Ingresos Públicos. (s.f.). Lo que Usted necesita saber sobre MONOTRIBUTO. (s.n.). Disponible en: [www.afip.gov.ar/monotributo/documentos/monotributo.pdf](http://www.afip.gov.ar/monotributo/documentos/monotributo.pdf)

Bustamante, J. P. (2013, Noviembre). Informalidad y Monotributo. Notas fiscales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en:

<http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas>

Bustamante, J. P., Bayter, M. P. (2013). Informalidad empresarial y laboral en pequeños comerciantes: nueva evidencia para Colombia. Notas fiscales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en [http://nabiconsulting.co/Informalidad\\_empresarial\\_y\\_laboral.pdf](http://nabiconsulting.co/Informalidad_empresarial_y_laboral.pdf)

Bustamante, J. P. (2011). Los retos de la economía informal en Colombia. Notas fiscales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/F92EE46AD221CB7605257D7A0074FC80/\\$FILE/RetosEconomiaInformalColombia.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F92EE46AD221CB7605257D7A0074FC80/$FILE/RetosEconomiaInformalColombia.pdf)

DANE. (2015). Medición del empleo informal y seguridad social; trimestres móvil marzo-mayo 2015. Bogotá.

DANE. (2013). Medición del empleo informal y seguridad social: Trimestre octubre-diciembre de 2012. Bogotá.

Decreto Legislativo 1086. Aprueba la Ley de promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del acceso al empleo decente. (2010, Junio 28). República del Perú. Disponible en: <http://www.sunat.gob.pe/orientacion/mypes/normas/dl-1086.pdf>

Ley 24977. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. (1998, Julio 2). República de Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/51609/texact.htm>

Ley 25239. Régimen Especial de Seguridad Social para empleados del servicio doméstico. (1999, Diciembre 31). República de Argentina. Disponible en: <http://docs.argentina.justia.com/federales/leyes/ley-n-25239-dec-31-1999.pdf>

Ley 25865. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS)- Monotributo. (2004, Enero 19). República de Argentina. Disponible en: <http://docs.argentina.justia.com/federales/leyes/ley-n-25865-jan-19-2004.pdf>

Ley 26.425. Sistema Integrado Previsional Argentino. (2008, Diciembre 4). República de Argentina. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/concursos/biblio/LEY%2026425%20SISTEMA%20INTEGRADO%20PREVISIONAL%20ARGENTINO.pdf>

Ley 26565. Régimen Especial de Seguridad Social para empleados del servicio doméstico. Sustituyase el artículo 17 de la Ley 26063. (2009, Diciembre 17) República de

Argentina. Disponible en:  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161802/norma.htm>

Ley 28015. Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa. (2003, Julio 3). República de Perú. Disponible en:  
[http://www.mintra.gob.pe/contenidos/archivos/prodlab/legislacion/LEY\\_28015.pdf](http://www.mintra.gob.pe/contenidos/archivos/prodlab/legislacion/LEY_28015.pdf)

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2012). Políticas nacionales de empleo. (Publicación MTPE No. 2012-08174) Perú: Corporación Creagrama E.I.R.L

Resolución N° 205-2014-TR. (2014) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (Estrategia sectorial para la Formalización Laboral). Perú.