

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

**PLAN DE FORMALIZACIÓN ¿MECANISMO ÚTIL PARA FOMENTAR LA  
FORMALIDAD LABORAL EN LAS MYPES?**

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho del  
Trabajo y de la Seguridad Social

**AUTOR:**

Jennifer Jane Seguil Muñoz

**ASESOR:**

David José Campana Zegarra

**CÓDIGO DE ALUMNO:**

A20204297

**AÑO**

**2020**

## RESUMEN

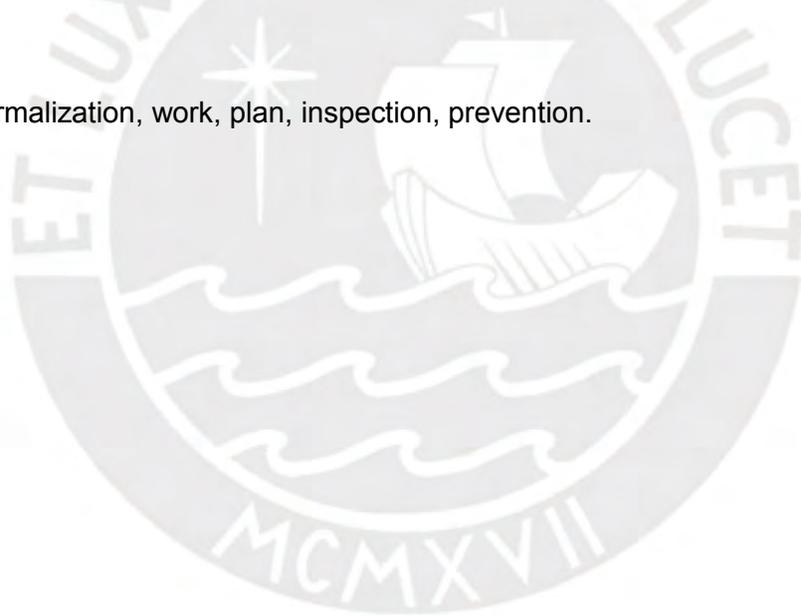
La informalidad laboral es un problema que afecta y limita al desarrollo económico de nuestro país y que además perjudica en gran magnitud a los empresarios quienes a la vez coadyuvan con aquella a encubrir la vulneración de los derechos laborales de los trabajadores, los que muchas veces ven superpuestos los costos laborales del empleador en esta relación de sujetos económicos. El objetivo del presente artículo se centra en analizar el plan de formalización tipificado en el Reglamento de la Ley General de Inspección Laboral y determinar su utilidad para fomentar la formalidad laboral en las MYPES; por ello, se debe revisar los mecanismos legales existentes para aportar en los conocimientos jurídicos haciendo uso de las fuentes del derecho laboral, ello con el fin de brindar un recurso adecuado a nivel legal que beneficie a los operadores del derecho y funcionarios del Estado y principalmente que ayude a encontrar el camino para fomentar la formalidad laboral en las MYPES, ya que actualmente el Plan de Formalización como tal se encuentra tipificada como una medida de fiscalización, mas no de prevención. Asimismo, la teoría focalizada y la teoría holística son las teorías en la que se sustenta esta investigación. Concluyendo que el plan de formalización que se desarrolle y aplique de forma *ex ante* y *no ex post* (como en la actualidad), deber de fomentarse de manera preventiva para concientizar al empresario, en el entendido de que es un deber y un derecho Constitucional salvaguardar los derechos laborales fundamentales, independientemente del régimen especial al cual el empleador este acogido.

Palabras clave: Formalización, trabajo, plan, inspección, prevención.

## ABSTRACT

Labor informality is a problem that affects and limits the economic development of our country and also greatly harms employers who, at the same time, help to cover up the violation of workers' labor rights, who often see the employer's labor costs overlap in this relationship of economic subjects. The purpose of this article is to analyze the formalization plan typified in the Regulations to the General Labor Inspection Law and to determine its usefulness in promoting labor formality in MYPES; Therefore, it is necessary to review the existing legal mechanisms to contribute with legal knowledge using the sources of labor law, in order to provide an adequate resource at the legal level that benefits the operators of the law and State officials and mainly to help find the way to promote labor formality in the MYPES, since currently the Formalization Plan as such is typified as an inspection measure, but not as a preventive one. Likewise, focused theory and holistic theory are the theories on which this research is based. Concluding that the formalization plan that is developed and applied ex ante and not ex post (as at present), must be promoted in a preventive way to raise awareness among the employer, in the understanding that it is a duty and a Constitutional right safeguard fundamental labor rights, regardless of the special regime to which the employer is covered.

Keywords: Formalization, work, plan, inspection, prevention.



INDICE	
RESUMEN.....	2
ABSTRACT .....	3
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO I. SITUACIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN LAS MYPES DEL PERÚ 7	
1.1. BREVE REVISIÓN DE ESTUDIOS RELACIONADOS A LA INFORMALIDAD LABORAL PERUANA .....	7
1.2. DATOS ESTADÍSTICOS DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN EL PERÚ .....	12
1.3. LA RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL RÉGIMEN MYPE Y LA INFORMALIDAD LABORAL .....	16
CAPITULO II. PLAN DE FORMALIZACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ACTUAL .....	20
2.1. BREVE REPASO DE LOS PRONUNCIAMIENTOS EN AMERICA LATINA PARA UN PLAN DE FORMALIZACIÓN.....	20
2.2. PLAN DE FORMALIZACIÓN EN EL PERÚ COMO UN MODELO INSPECTIVO ..	24
2.3. BREVE RECuento DE LOS PLANES DE FISCALIZACIÓN DEL EMPLEO INFORMAL EN LAS MYPES.....	25
CAPÍTULO III. ANALISIS DE DIAGNÓSTICO. ....	27
3.1. COMPARATIVA ENTRE UN PLAN PREVENTIVO E INSPECTIVO.....	27
3.2. ¿PREVENCIÓN O INSPECCIÓN PARA LA REDUCCIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN LAS MYPES?.....	28
3.3. PLAN DE FORMALIZACIÓN LABORAL: DIAGNÓSTICO DE NECESIDAD DE UN PLAN PREVENTIVO O INSPECTIVO.....	29
CONCLUSIONES .....	34
BIBLIOGRAFÍA.....	36

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo se basa en analizar el plan de formalización tipificado en el Reglamento de la Ley General de Inspección Laboral y determinar su utilidad para fomentar la formalidad laboral en las MYPES; ello en atención a que actualmente la cifra de informalidad laboral a nivel MYPES en el Perú viene en crecimiento, contrariamente a los años anteriores; ello, hace necesario un estudio que nos dirija a poder aportar con una posible solución desde el campo del derecho.

En ese sentido, lo que se pretende es reconocer la necesidad de un plan de formalización como instrumento de promoción preventivo para fomentar la formalidad laboral en las MYPES, que conlleve incentivos para la inserción en la formalidad laboral desde el nacimiento de la MYPE, en beneficio de los agentes de mercado.

Así, el presente estudio pretende contribuir con un análisis de la regulación laboral que nos permita aportar nuevos conocimientos jurídicos haciendo uso de las fuentes del derecho, con el objetivo de brindar posibles soluciones al problema de la informalidad laboral en las MYPES y beneficiar además a los operadores del derecho, empresarios y trabajadores que se encuentran afectados a dicho régimen.

Por tal motivo, el objetivo central es identificar la necesidad de elaborar un plan de formalización como instrumento de promoción preventivo que sirva para fomentar la formalidad laboral en las MYPES, determinar su viabilidad y de ser el caso establecer cómo se utilizaría en los mecanismos legales existentes sobre el incentivo y promoción a la formalidad laboral, así sí, se podrá brindar un análisis adecuado sobre el plan de formalización existente en la legislación peruana y verificar si realmente es un mecanismo útil para fomentar la formalidad laboral en las MYPES.

En el primer capítulo abordaremos la situación actual de informalidad laboral que atraviesan las MYPES en el Perú, para ello se hará un breve recuento de algunos estudios realizados anteriormente sobre el tema de informalidad laboral para poder conocer el estado de la cuestión y dar nuestro punto de vista sobre las medidas necesarias para erradicar la informalidad y luego se dará paso a un breve análisis de los datos estadísticos sobre el tema a nivel nacional. Finalmente, dentro del capítulo podremos verificar cual es la relación que existe entre el régimen Mype y la informalidad laboral.

En el segundo capítulo podremos abarcar la legislación actual y la regulación de un plan de formalización, donde veremos cuál ha sido el desarrollo de dicho plan al momento y verificar la existencia de planes o instrumentos implementados a nivel de América Latina para dar un recuento comparativo que nos permita realizar un diagnóstico de la implementación de un plan de formalización de forma preventiva, teniendo como base la existencia de un plan de formalización en nuestro país como un modelo inspectivo el cual será analizado.

Finalmente, en el tercer capítulo nos abocaremos a determinar la necesidad de un plan preventivo de formalización laboral, teniendo presente el objetivo de erradicar la informalidad laboral, por ello elaboraremos el diagnóstico en el que podamos determinar si nos conviene tener un plan preventivo (ex ante) o un plan inspectivo (ex post) como nuestra regulación actualmente lo contempla.

**LA AUTORA**



## **CAPITULO I. SITUACIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN LAS MYPES DEL PERÚ**

Cuando hablamos de informalidad, lo primero que se nos viene a la mente es: ambulantes, emprendedores, trabajadores precarios, invasores, independientes, MYPES, entre otros; es decir todo aquello que se encuentra al margen de la ley, ya sea de manera voluntaria o involuntaria; en ese sentido es difícil definir un concepto tan amplio como el de informalidad; sin embargo, este fenómeno presente en diversos ámbitos como el económico, social y cultural, se encuentra arraigando al modo de vida del común denominador de los individuos de la sociedad. Pues bien, en resumidas cuentas la informalidad es un cáncer maligno complicado de curar, que no ha logrado ser contrarrestada a pesar de diversos mecanismos diseñados para ello, en específico; por ello, en este capítulo abordaremos brevemente algunos estudios recientes respecto a la informalidad laboral en el Perú, en el entendido de que es necesario seguir abordando esta problemática ya que su existencia perdura, siendo (como muchos lo han llamado) un talón de Aquiles entre los agentes del mercado. Asimismo, evidenciaremos a través de datos estadísticos que la informalidad se ha mantenido en el tiempo y que se ha identificado el grueso del capital humano que lo conforma; finalmente, cerraremos este capítulo ahondando en la relación que existe entre la informalidad y el régimen MYPE; ello debido a que este último fue creado para fomentar la formalidad en uno de los sectores que producen la mayor fuente económica del país; sin embargo, no ha derrocado a la informalidad que directa o indirectamente continua siendo el origen de la vulneración de derechos fundamentales de los trabajadores.

### **1.1. BREVE REVISIÓN DE ESTUDIOS RELACIONADOS A LA INFORMALIDAD LABORAL PERUANA**

Hablar de la informalidad laboral, tema muy comentado desde diversas disciplinas, es cargar el mundo en un Atlas; no obstante, estudios diversos han tratado de enmarcarla y reflejar la gran importancia que tiene la misma en la sociedad, quedando demostrado que las potentes soluciones establecidas no son suficientes o no se encuentran bien enfocadas; por ello analizaremos las investigaciones y los conceptos otorgados a dicha problemática.

[El concepto de informalidad] resulta ser uno de los más difíciles de encuadrar conceptualmente; es decir, su uso resulta valioso en distintas circunstancias [...] abarca un contenido muy amplio y diverso, por lo mismo [es] difícil de delimitar dado que su uso sirve para dar cuenta de una heterogénea realidad económica. (Sánchez y Chafloque, 2019, p. 32)

Para Perry y otros (2008) la informalidad es:

una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado, a la que la literatura económica debe prestar atención, debido a su importante papel en la solución de fallas del mercado, en la coordinación de la provisión de bienes públicos y en mantener un campo de juego nivelado y equitativo. (p. 1)

Por su parte, De Soto (1987) ha señalado que la informalidad es el desarrollo de actividades fuera del marco legal e institucional prevaleciente, conformando una “zona de penumbra” en la que los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden sus beneficios.

El concepto de informalidad no solo incluye a actividades productivas o comerciales que se deriven de la necesidad de supervivencia, sino que están también aquellas actividades que pretenden mejorar la calidad de vida. De acuerdo con Arce (2004, p.144), la informalidad es un “un proceso de generación de beneficios, patrimoniales o no, caracterizado por un hecho central: su desviación de la regulación jurídica existente, ya aplicando nuevas regulaciones o ya aplicando regulaciones existentes que no corresponden al caso.”

En definitiva, al hablar de informalidad no enfrentamos a tratar un fenómeno cuyas aristas son diversas, no obstante, las definiciones esgrimidas por los autores tienen un punto de encuentro coincidiendo en que se trata de un desborde de la regulación que impone el Estado, para salvaguardar ciertos intereses económicos, ya sea de forma voluntaria (fraudulenta) o involuntaria (necesidad para sobrevivir), de empresarios o trabajadores.

Para Arce (2004) existen dos sectores principales de la informalidad:

Tabla 1: Sectores principales de la informalidad

<b>i) Por necesidad para sobrevivir:</b>	<b>ii) Voluntad fraudulenta:</b>
<p>“Las circunstancias económicas que empujan a las personas a actuar al margen de la ley.</p> <p>[...] se excluye del sector formal a una gran cantidad de mano de obra, generando un exceso de trabajadores, quienes, para no quedarse sin empleo, se ven forzados a emprender su propio trabajo para poder sobrevivir.”</p>	<p>“La voluntad de no regirse por las normas existentes con el objeto de aumentar las utilidades en una determinada actividad productiva”.</p> <p>“Se trata de la voluntad del agente de querer autoexcluirse del ámbito de aplicación de la legalidad [...] su decisión va influida en base a un análisis costo/beneficio.</p> <p>La informalidad se caracteriza por no tener una categorización preestablecida; no obstante, se puede destacar las más comunes como las actividades empresariales, los trabajadores independientes, los pobladores de los asentamientos humanos sin registro, contratos de fuerza laboral sin contrato, condiciones laborales inadecuadas.</p>

Fuente: Arce (2004)

La informalidad entonces, más allá de ser un fenómeno social, también es un fenómeno económico complejo, el cual se aplica a todos los ciudadanos, producto de un sistema capitalista en crisis, carente de una estructura idónea, que no ofrece empleos que garanticen la supervivencia social.

Habiendo indicado ello, se ha podido verificar que en el Perú se han desarrollado diversos estudios académicos que abordan el fenómeno de la informalidad laboral en el Perú, a continuación, pasamos a detallarlos:

Córdova (2017) en su tesis titulada La inspección sociolaboral en la micro y pequeña empresa del sector informal laboral: hacia la aplicación de la Medida de Formalización Laboral por los inspectores de trabajo y la implementación de los planes de Formalización para los empresarios, tesis para optar el grado de Magister en derecho de la empresa de la Pontificia Universidad Católica del Perú, tuvo como objetivos analizar si el Reglamento de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, ha sido adecuadamente redactado, y así, determinar si dicho reglamento es suficiente para implementar con nuestra legislación actual un Plan de Formalización en base un análisis de los principios del sistema inspectivo y la comparación de experiencias puntuales en América Latina.

La investigación concluyó que el Plan de Formalización, debería ser un instrumento jurídico que principalmente pueda acompañar una nueva medida aplicable por los inspectores de trabajo que agregue un componente mediante el cual, el empleador y trabajadores puedan directamente beneficiarse de las medidas inspectivas, no sólo evitando una multa o ingresando a planilla respectivamente; sino por la mejora de algún aspecto de la gestión, administración empresarial o mejora en la vida cotidiana del trabajador. Esto permite crear escenarios de cumplimiento perdurable; y al ser utilizados por el sistema de inspección del trabajo, como una herramienta jurídica para la formalización, antes, durante y después de un procedimiento inspectivo y en un escenario de política nacional, permita desde el sistema de inspección del trabajo, reducir notablemente los niveles de informalidad laboral.

Se puede rescatar de la investigación detallada que el concepto de Plan de Formalización no ha sido desarrollado válidamente en nuestra legislación; es decir, no existe al momento lineamientos que establezcan los puntos de lo que trata un “Plan de Formalización” como tal, más que como una medida inspectiva. Por lo tanto, coincidimos en que no existe dicho desarrollo aún, pero además somos de la opinión de que tal concepto no es en sí una medida inspectiva, sino que conforme a su naturaleza debiera ser una instrumento de promoción por lo que su aplicación debería darse desde el nacimiento de una MYPE, de forma que la reducción de la informalidad sea una realidad más cercana; así, no será necesario esperar a que se realice una inspección para aplicar un Plan de Formalización, que además de ser opcional, no ha sido desarrollado, ello lo abordaremos con mayor detenimiento en los capítulos siguientes.

Galicia (2017) en su tesis titulada Derecho e informalidad: explicaciones alternativas a la relación entre el derecho laboral y la informalidad a partir del caso de Gamarra, tesis para optar el grado de abogado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, tuvo como

objetivo abordar la compleja relación entre el derecho y la informalidad, con énfasis en el derecho laboral. La metodología utilizada fue de tipo cualitativa, la cual incluyó instrumentos como entrevistas semiestructuradas y observación de campo, empleando el caso de Gamarra para reflexionar sobre la relación entre el derecho y la informalidad, considerando la información recogida.

La investigación concluyó que luego de 10 años de la creación del régimen de las MYPES, no se observa que esta medida tuviese el impacto que persiguió en su momento; además que, si bien el derecho laboral puede tener funciones mucho más complejas que las usualmente asignadas en el Perú, seguir culpándolo de los “males” del mercado de trabajo solo contribuye con fortalecer un enfoque parcial sobre estos fenómenos. Finalmente, considera que las políticas que busquen reducir la informalidad deberán contar con un marco mucho más amplio a fin de terminar bien la etapa del tránsito a la formalidad, en la que pareciera haber no solo un estancamiento, sino un crecimiento preocupante a diferencia de los otros años.

La autora indica que el derecho laboral requiere de un profundo análisis para ver la manera de erradicar la informalidad laboral desde un marco legal; asimismo, indica que es necesario una transición en la regulación laboral pues a la fecha el impacto buscado en su momento no ha sido el esperado, opinión con la que nos encontramos de acuerdo. Así, es cierto que las normas existentes pueden influir de manera negativo; por ello, la idea del presente artículo es analizar la necesidad de inducir al empresario para que desde su registro pueda coadyuvar con la formalidad a nivel laboral.

Ramos (2017) en su tesis titulada La incidencia de los determinantes de informalidad de las MYPES textiles de gamarra y su acceso al financiamiento bancario y no bancario 2016, tesis para optar el grado de licenciado en administración en la Universidad San Ignacio de Loyola, tuvo como objetivo general determinar la incidencia de los determinantes de informalidad de MYPES textiles de Gamarra en el acceso al financiamiento bancario y no bancario en el 2016; y como objetivos específicos: a) analizar cómo repercuten los costos contables en la información contable requerida por parte de la entidad financiera; b) determinar cómo repercuten las barreras burocráticas que enfrentan las MYPES textiles de Gamarra en la exigencia de garantías por parte de las entidades financieras al momento de solicitar un crédito; y, c) analizar de qué manera la política empresarial influye en nivel de endeudamiento de las MYPES textiles de Gamarra.

La investigación concluyó que los costos contables en los que incurre una MYPE textil de Gamarra repercuten positivamente en la información contable requerida por las entidades financieras al momento de solicitar un crédito. Asimismo, las barreras burocráticas repercuten negativamente en las exigencias de garantías al momento de solicitar un crédito la política empresarial influye negativamente en el nivel de endeudamiento por parte de las MYPES textiles del emporio comercial Gamarra.

La relación de dicha investigación con el presente artículo se encuentra en que la información contable conforme al estudio realizado es oportuna; no obstante, la cuestión

sobre las barreras burocráticas es discutible, pues el tema de documentación se presenta como una traba para el empleador. En tal sentido, coincidimos en que además de las barreras burocráticas como determinante de la informalidad, están los costos que genera la información contable que se requiere al empresario y la política empresarial que se presenta como un factor negativo a nivel de endeudamiento de las MYPES. Por lo tanto, es el Estado el que muchas veces empuja “sin querer” al empresario a ser informal por temas como los descritos.

Ruiz (2017) en su tesis titulada La remuneración mínima vital y la informalidad laboral de las microempresas en el mercado Cruz de Motupe del Distrito S.J.L, 2016, tesis para optar el grado de abogado en la Universidad Cesar Vallejo, tuvo como objetivo establecer la relación que existe entre la remuneración mínima vital (en adelante, “RMV) y la informalidad laboral de las microempresas en el sector restaurantes del mercado Cruz de Motupe del Distrito de San Juan de Lurigancho (en adelante, “SJL”).

Dicha investigación tiene un punto de encuentro con el presente artículo cuando el trabajo asalariado contemplado en un marco legal influye de manera negativa en la informalidad laboral. Si bien, los restaurantes están debidamente constituidos e inscritos, sus trabajadores no siempre están en planilla por la remuneración mínima vital que perciben; ello, no es notado desde un principio por la autoridad competente, pues los requisitos para la constitución de una empresa no están relacionados directamente con la formalidad de sus empleadores, lo que consideramos un vacío legal que deja sin protección a los empleadores y empleados y que contribuye con el crecimiento de la informalidad laboral pues no existe un plan de formalización hasta que no sean inspeccionados.

Santander (2013) en su tesis titulada Estrategias para inducir la formalidad de la MYPE de la industria gráfica- offset por medio de gestión competitiva, tesis para optar el grado de Magister en derecho de la empresa con mención en Gestión Empresarial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, tuvo como objetivo presentar un manual orientado a la MYPE de la Industria Gráfica Offset como estrategia ante la informalidad existente de ese sector, utilizando como herramienta competitiva una esquematización de la propuesta de las políticas públicas y Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) que brindan diferentes organismos públicos.

La investigación concluyó que en el Perú predominan las microempresas. Si bien, se mantiene una relación entre el crecimiento de la MYPE y el desarrollo económico del país, aún no se le ha otorgado el reconocimiento necesario a su capacidad productiva. Por otro lado, pese a que los organismos estatales dictan y promueven normas y políticas públicas orientadas a la mejora de la competitividad y promoción de acceso a la formalidad para la MYPE, las herramientas brindadas no vienen siendo aprovechadas por los empresarios debido a su baja difusión y dispersión; además, dichas normas y políticas cambian constantemente y no plantean objetivos a largo plazo; por lo tanto, no existe un plan diseñado para el acceso a la formalidad de la MYPE que fusione los esfuerzos que orienta el Estado con el acercamiento de la norma a los empresarios y es que una MYPE será aparentemente formal mientras concurren en ella los requisitos de ley; sin embargo, no existen criterios uniformes que determinen la formalidad de una empresa, lo que afecta la

condición de los trabajadores dependientes a ellas. Finalmente, determinó que, por medio de capacitación y acompañamiento, se puede alejar al empresario de comportamientos informales. En ese sentido, la formalidad y competitividad de un micro y pequeño empresario pueden reducir problemas sociales como el subempleo y la evasión tributaria.

Compartimos la opinión de la necesidad de tomar medidas para erradicar la informalidad; si bien, ya han venido desarrollándose normas y políticas que promuevan la formalidad de las MYPES, al momento no existe ninguna institución que ampare la formalidad desde el nacimiento de la empresa, que ayude con la difusión de beneficios para los emprendedores de las MYPES, para que estos conozcan y sean animados a ser formales.

## **1.2. DATOS ESTADÍSTICOS DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN EL PERÚ**

Estadísticamente hablando, la informalidad laboral refleja el fracaso de toda gestión política y normativa, como de todo lo que se ha elaborado e implementado para combatirla. En efecto, el mercado laboral informal se manifiesta en hecho como cuando los trabajadores son inducidos a precarizar su fuerza de trabajo, siendo los más jóvenes y las mujeres quienes según la oferta y la demanda laboral existente, son empujados a pertenecer a este grupo de la sociedad.

El empleo informal incluye a las personas ocupadas que no cuentan con protección social ni con beneficios laborales o que no se encuentran cubiertas por la legislación laboral nacional. (OIT, 2020 citando a la OIT, 2013)

Conforme a la definición de Perry y otros (2008):

El empleo informal es el que no se ajusta a las reglamentaciones laborales e impositivas, y en consecuencia al no estar registrado está privado de los beneficios de la seguridad social.

Los trabajadores informales en términos legales son todos los asalariados que no poseen derecho a una pensión una vez retirados del mercado laboral.

Desde la perspectiva laboral, la informalidad implica el establecimiento de relaciones de trabajo que no cumplen, parcial o completamente, las regulaciones vigentes. (Velapatiño y otros, 2017); sobre ello, la Organización Internacional del Trabajo (2013) ha señalado que el empleo informal incluye a los siguientes tipos de personas ocupadas:

- Trabajadores por cuenta propia
- Dueños de sus propias empresas del sector informal, empleadores
- Trabajadores familiares auxiliares
- Miembros de cooperativas de productores informales
- Asalariados que tienen empleos informales en empresas del sector formal, informal o en hogares.

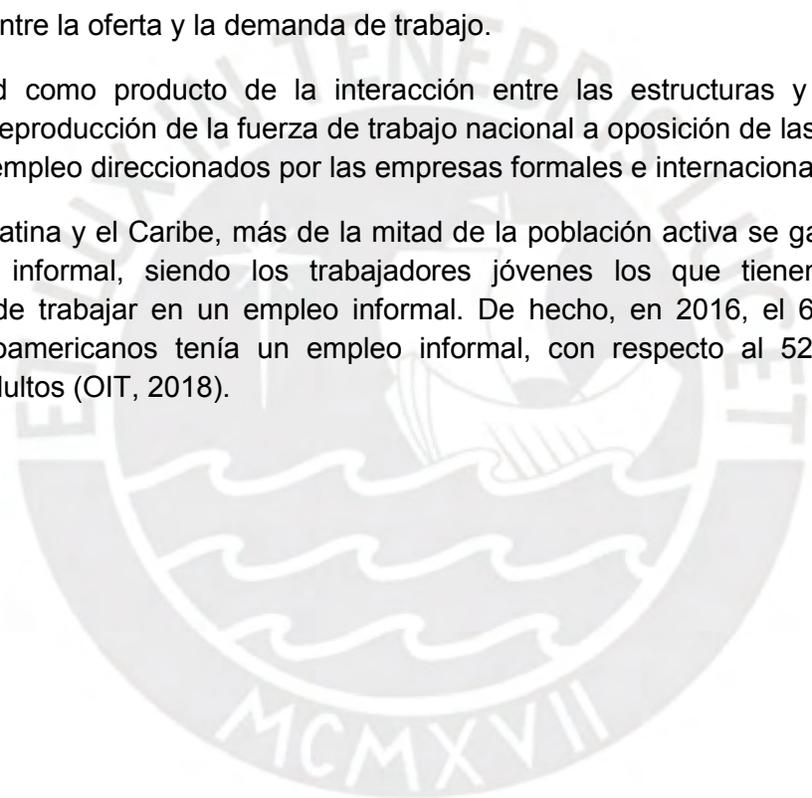
- Trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

Longhi (1998) define el trabajo informal como el incumplimiento, parcial o absoluto, de la normatividad vigente para el trabajo; el autor antes mencionado sostiene que lo informal se produce cuando se rompe el equilibrio entre la actividad laboral y el marco jurídico que lo norma, entre el trabajo y la regulación que ejerce el Estado sobre dicha actividad. (Sánchez & Chafloque, 2019)

Sánchez & Chafloque (2019) basándose en la clasificación de Longhi (1998), enfatizan 3 características de la informalidad laboral en el Perú, las cuales son:

- Informalidad derivada de los mercados del trabajo.
- Dinámicas entre la oferta y la demanda de trabajo.
- Informalidad como producto de la interacción entre las estructuras y procesos de movilización-reproducción de la fuerza de trabajo nacional a oposición de las estructuras y procesos de empleo direccionados por las empresas formales e internacionales.

En América Latina y el Caribe, más de la mitad de la población activa se gana la vida en la economía informal, siendo los trabajadores jóvenes los que tienen una mayor probabilidad de trabajar en un empleo informal. De hecho, en 2016, el 62,4 % de los jóvenes latinoamericanos tenía un empleo informal, con respecto al 52,5 % de sus homólogos adultos (OIT, 2018).



## Américas

	Américas	América del Norte	América Latina y el Caribe	El Caribe	América Central	América del Sur
<b>4 Grupo de edad</b>						
Jóvenes (15-24)	46,2	12,8	62,4	62,6	70,5	58,4
Adultos (25+)	40,4	19,5	52,5	48,3	55,5	51,5
25-29	37,0	17,5	46,4	49,0	52,3	44,0
30-34	37,6	18,5	47,0	45,2	51,9	45,2
35-54	39,9	19,1	51,3	46,3	53,3	50,7
55-64	42,1	21,2	59,9	53,5	59,3	60,3
65+	54,4	23,7	78,0	64,6	81,2	76,8
<b>5 Nivel de educación más alto</b>						
Sin educación	81,0	13,6	82,2	79,4	78,5	88,3
Educación primaria	71,3	32,8	72,5	69,6	74,5	71,6
Educación secundaria	46,9	18,2	50,8	55,9	58,0	48,9
Educación terciaria	22,7	18,5	33,5	26,3	33,5	33,7
<b>6 Localización</b>						
Rural	52,6	23,4	68,5	68,9	67,4	69,0
Urbana	35,8	17,6	47,0	55,8	50,0	45,3
<b>7 Sectores económicos<sup>25</sup></b>						
Agricultura	77,5	50,7	79,2	86,9	70,5	82,3
Industria	38,4	16,7	49,1	52,1	53,7	47,0
Servicios	35,5	17,9	49,0	51,4	56,2	46,2

Gráfico 1: Indicadores de economía informal al 2016.

Fuente: OIT (2018)

Se observa que los jóvenes de 15 a 19 años tienen tasas más altas de informalidad, y conforme aumenta la edad el empleo informal disminuye. (OIT, 2019) Es decir, para la gran mayoría de los jóvenes (en más del 70 % de los casos) el punto de entrada al mercado laboral es el empleo informal. La tasa de desocupación de los jóvenes roza el 20% en el tercer trimestre de 2019 y es el nivel más alto registrado desde 1990. Además, de los jóvenes que trabajan, más del 60% tiene un empleo informal.

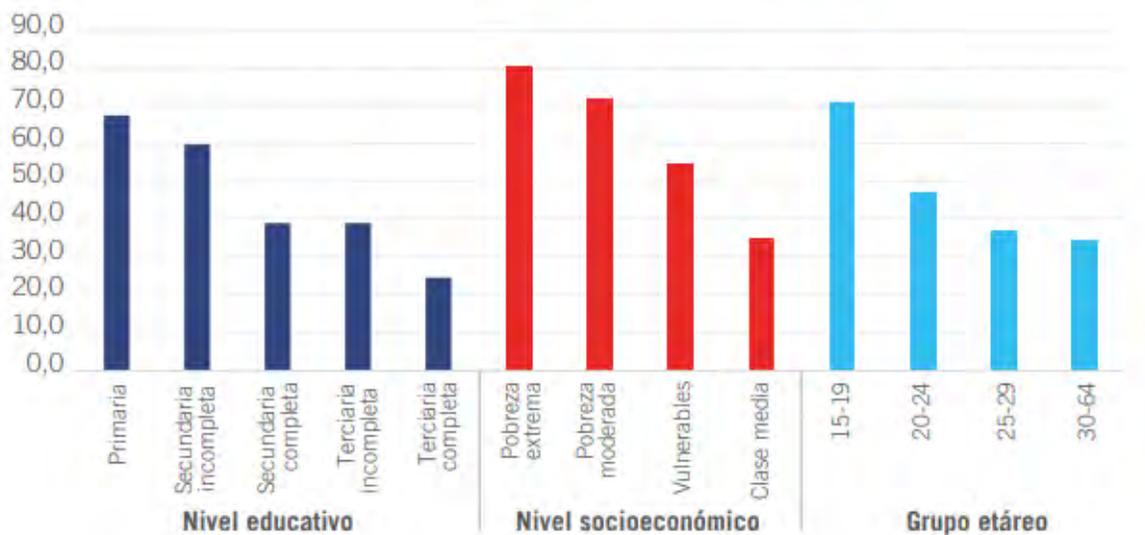


Gráfico 2: Tasa de informalidad de jóvenes de 15 a 29 años.

Fuente: OIT (2019) citando a Cálculos de la OCDE y el Banco Mundial según datos de la base de datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). OCDE/ECLAC/CAF, 2016.

No cabe duda de que la informalidad laboral afecta negativamente el crecimiento económico, la productividad de los trabajadores y el bienestar social; por lo que, el Estado debería ser el más interesado en brindar los mecanismos que procuren fomentar el acogimiento de los agentes económicos, a la formalidad en el rubro laboral.

Conforme al Centro de Investigación de Economía y negocios globales (2020) indica que:

- 2018: el nivel de informalidad laboral fue de 72.4%, siendo que de los 17 millones de personas que laboran (PEA ocupada) más de 12 millones trabajaban informalmente.

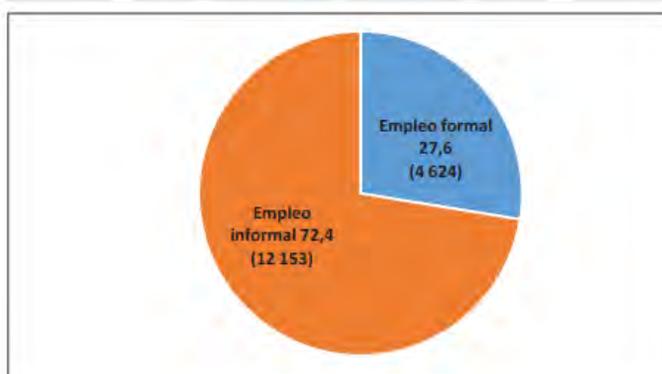


Gráfico 3: Perú. Tasa de empleo informal y tasa de empleo formal, 2018. (Porcentaje y miles)

<sup>1</sup> Nota: Incluye Argentina, Bolivia (Estado Pluri. Nac. de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Colombia, República Dominicana, Haití y Honduras.

Fuente: Tenorio (2020) citando a INEI-ENAHO 2018.

- 2019: el nivel de informalidad laboral fue de 72%, lo que muestra una reversión de la tendencia al descenso de los últimos 10 años cuando se reducía a razón de un punto porcentual por año, pasando de 80% en el 2007 a 72% en el 2016.

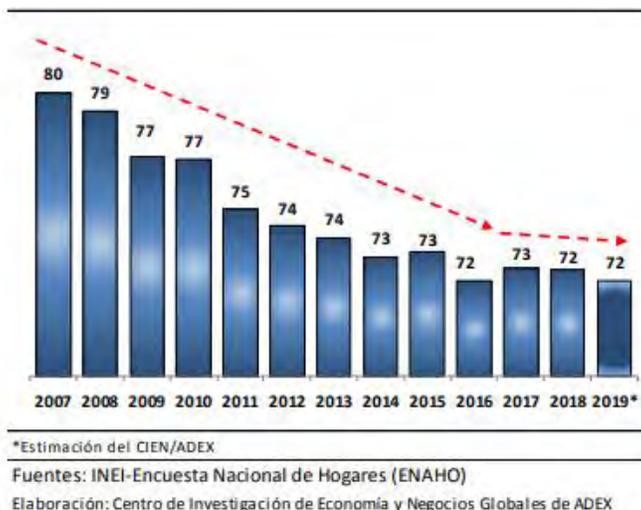


Gráfico 4. Nivel de informalidad laboral

Fuente: CIEN (2020, p. 6)

Por su parte, la Sociedad de Comercio del Exterior del Perú (2020) ha señalado que de acuerdo con el Banco Central de Reserva del Perú, la informalidad laboral ascendería al 72.5% a finales del año, situación que se agudizaría en los trabajadores menos capacitados, debido a que la productividad asociada a ellos resulta menor que el salario mínimo impuesto, lo que les impide acceder a un empleo formal. En ese sentido, al 2020, no existiría solo un estancamiento, sino que peor aún, habría un crecimiento de la informalidad laboral debido a la crisis sanitaria producida por el Covid-19 que se viene dando a nivel mundial.

En conclusión, la tasa de informalidad laboral al 2020 aumentaría en 0.5%, lo que hace indispensable tomar acciones para reducirla y acotar sus efectos perniciosos. Asimismo, se observa que una opción que coadyuve con dicho fin es revisar, analizar y mejorar la regulación sobre temas de trabajo que permitan una mejora en el sistema laboral.

### 1.3. LA RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL RÉGIMEN MYPE Y LA INFORMALIDAD LABORAL

De acuerdo con la definición brindada por la Ley N° 28015 - Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, las MYPE o Micro y Pequeña Empresa son “la unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial contemplada en la legislación vigente, que tiene como objeto desarrollar actividades de extracción, transformación, producción,

comercialización de bienes o prestación de servicios.” En ese sentido, conforme a la legislación actual la diferenciación se da conforme al número de ventas anuales realizados:

- Microempresa: Ventas anuales hasta el monto máximo de 150 UIT.
- Pequeña empresa: Ventas anuales superiores a 150 UIT y hasta el monto máximo de 1700 UIT. (Art. 3 de la Ley N° 28015)

Sabiendo ello, es válido indicar que este tipo de empresas se pueden acoger a un registro llamado REMYPE a fin de obtener ciertos beneficios que el Estado otorga para su creación y formalización; no obstante, el pertenecer a dicho régimen implica el cumplimiento de ciertas obligaciones, que si bien son menos complejas que las empresas grandes, para muchos empresarios no resulta fácil de comprender, generando con ello situaciones de informalidad en diversos ámbitos como el tributario, laboral, entre otros.

Así, existe una relación muy estrecha entre el régimen MYPE y la informalidad laboral, encontrándose esta última muchas veces inmersa en la primera, es decir se invierte de una formalidad aparente en cuestiones de rango societario, tributario, administrativo, entre otros que a los ojos del empresario son necesarios en el desarrollo comercial; sin embargo, en el ámbito laboral pareciera que el costo-beneficio calculado por el empleador es sumamente elevado, ya que no hace uso muchas veces las herramientas de la formalidad para aprovechar los beneficios de este régimen especial que viene siendo una especie de salvaguarda para su crecimiento y desarrollo.

En palabras de Silipú (2019) el pequeño empresario cree que la formalización laboral no es necesaria ya que a corto plazo le genera mayores costos laborales sin percibir que existen beneficios que podría obtener a largo plazo.

En efecto, la Micro y pequeña empresa (también denominadas MYPE) es la unidad económica constituida por una persona natural o jurídica (empresa), bajo cualquier forma de organización que tiene como objeto desarrollar actividades de extracción, transformación, producción, comercialización de bienes o prestación de servicios.

En la actualidad, muchas micro y pequeñas empresas (MYPES) no cuentan con trabajadores formales en su negocio. Esto se debe a que el pequeño empresario desconoce los beneficios que podría obtener a mediano o largo plazo. Es decir, la informalidad en este aspecto se reduce a una falta de conocimiento por parte del ciudadano.

Según el Informe MIMYPES, en el Perú el número de empresas alcanza una cifra aproximada de 2 millones, de las cuales el 96,2% son microempresas, 3,2% pequeña y 0,1% mediana, (Ministerio de Producción, 2017). Así, entre el 2013 y 2017 el número de empresas formales de MYPES “se ha incrementado a un ritmo promedio anual de 7,2%.

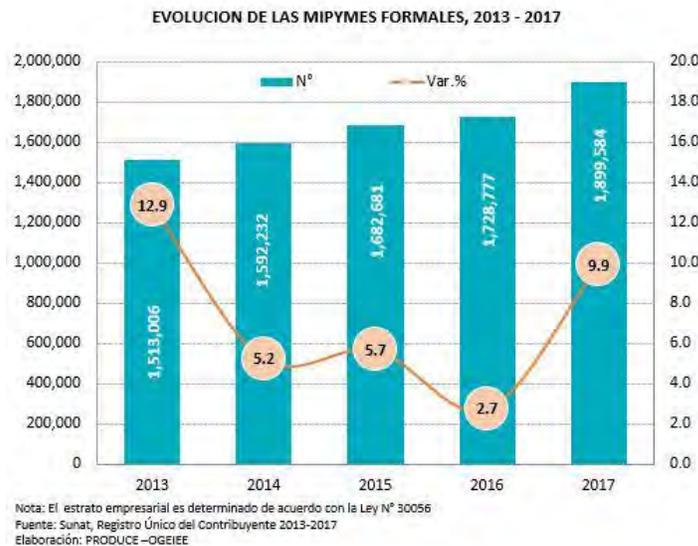


Gráfico 5. Evolución de las Mipymes formales 2013-2017

Fuente: PRODUCE (2017) citando a SUNAT, Registro Único del Contribuyente 2013-2017

Sin embargo, aún persiste un alto porcentaje de informalidad, ya que el 48.4% de las MYPE no están inscritas en SUNAT.” (Ministerio de la Producción, 2017, párr. 3). En consecuencia, el problema de la informalidad laboral abarca con mayor dimensión en las MYPES que congregan la mayor parte del movimiento económico en el país.

En un análisis macroeconómico realizado por el Banco BBVA (2017), se ha determinado que entre los factores que usualmente se consideran como causas de la informalidad laboral en las MYPES:

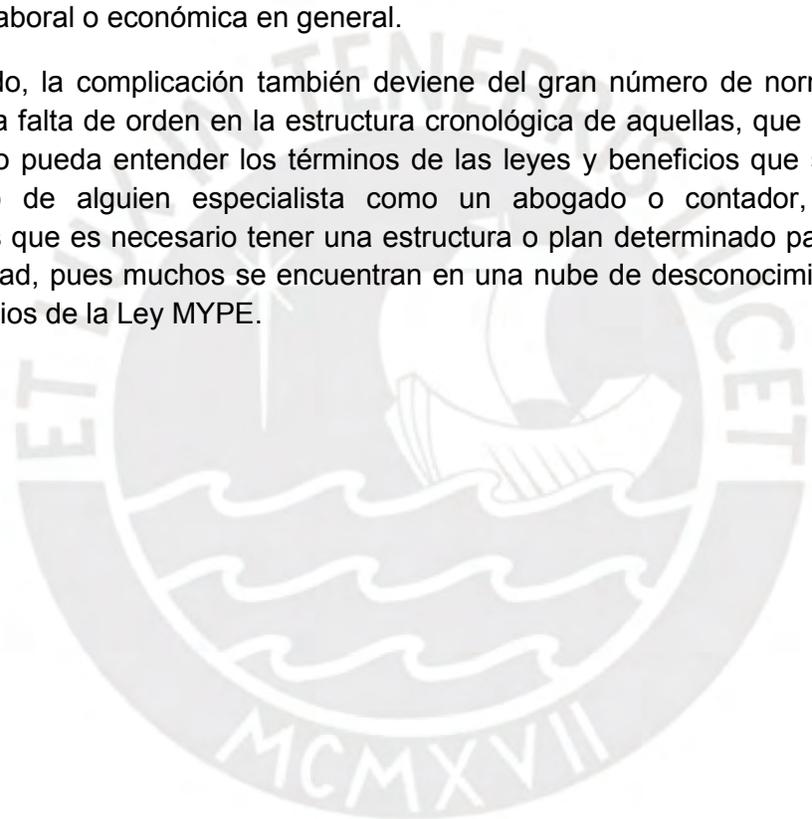
[...]

- La débil fiscalización laboral que disminuye la probabilidad de que los infractores sean penalizados por no cumplir con la legislación.
- La baja productividad de los trabajadores que no hace rentable su contratación bajo las condiciones que la ley exige.
- Percepción de que los beneficios de ser un trabajador formal no son lo suficientemente atractivos.
- Insuficiente demanda laboral en el sector formal de la economía.

Por lo tanto, conforme al documento del BBVA, más allá de lo legal, las causas se reducen a un tema de percepción y conocimiento que van de la mano con aspectos que el empresario considera sobre el costo-beneficio en el desarrollo de sus actividades empresariales.

Ello es importante indicar, pues el Estado ofrece mecanismos que incentivan la formalización para acceder al REMYPE, el cual es el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, que está a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y que tiene como finalidad acreditar que una micro o pequeña empresa cumple con estas características, además de autorizar el acogimiento a sus beneficios y registrarla; sin embargo, no parecen ser suficientes, pues no existen lineamientos establecidos que soporten dicha información, por lo que, si bien, el procedimiento de acogerse a la REMYPE para muchos resulta fácil, el problema real deviene de la falta de conocimiento de las personas (empresarios) sobre su acceso y los beneficios que brinda este régimen; por ello, ante un aparente panorama de burocracia, los empresarios prefieren estar sujetos al menor número de obligaciones posibles con el Estado, y ante la inminente falta de conocimiento de las normas, se quedan estancados dentro de la informalidad laboral o económica en general.

En ese sentido, la complicación también deviene del gran número de normas laborales existentes y la falta de orden en la estructura cronológica de aquellas, que hacen que un empresario no pueda entender los términos de las leyes y beneficios que se le brindan, sin el apoyo de alguien especialista como un abogado o contador, por lo que, consideramos que es necesario tener una estructura o plan determinado para el fomento de la formalidad, pues muchos se encuentran en una nube de desconocimiento respecto de los beneficios de la Ley MYPE.



## CAPITULO II. PLAN DE FORMALIZACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ACTUAL

En el presente acápite nos referiremos a aquellos procedimientos que se han venido implementando para reducir la informalidad laboral, no solo en el Perú sino también en países de América Latina. En ese sentido, se realizará un análisis de aquellas políticas implementadas por los gobiernos que a través de su legislación han introducido mecanismos para su fomento, además, profundizaremos el concepto del plan de formalización que se ha plasmado en la legislación peruana desde un modelo inspectivo, que ha contribuido al registro de los trabajadores en las planillas de sus empleadores, resaltando que carece de ciertos elementos de prevención para la informalidad laboral; por lo que, se haría necesaria una implementación legislativa desde un punto de vista anticipado al hecho infractor para continuar con el objetivo perseguido.

### 2.1. BREVE REPASO DE LOS PRONUNCIAMIENTOS EN AMERICA LATINA PARA UN PLAN DE FORMALIZACIÓN

Para América Latina, la economía informal ha sido desde hace mucho tiempo un problema, y, además, un reto para su clase política. Para un mejor entendimiento se desarrollan a continuación diversas tablas con los avances dados en países como: Brasil, Chile y Colombia.

#### BRASIL:

Tabla 2. Políticas de formalización en Brasil

Año	Detalle
1984	<b>Estatuto de la Microempresa</b> que estableció directrices para un tratamiento diferenciado en los campos administrativo, tributario, previsional, laboral, crediticio y de desarrollo empresarial para las microempresas.
1988	<b>Constitución Federal</b> afirmó la centralidad de las micro y pequeñas empresas. Los artículos 146, 170 y 179 definen un tratamiento diferenciado y preferencial para las micro y pequeñas empresas.
1990	Se estableció de forma autónoma el <b>Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE<sup>2</sup>)</b> , financiado con parte de la carga fiscal del trabajo recaudado en la planilla de sueldos de los empleos formales del país.
1996	<b>La Ley 9317 creó el Simples Federal</b> , proporcionando tratamiento diferenciado a las micro y pequeñas empresas en el campo tributario, con la unificación de impuestos y tasas y la simplificación de los trámites de formalización.
1999	<b>La Ley 9841 instituyó el Nuevo Estatuto de la Pequeña y Mediana Empresa</b> , que extendió el trato favorable a las áreas previsional, laboral, crediticia y administrativa.
2007	<b>El Simples Nacional</b> entró en vigor, sustituyendo al Simples Federal y permitió que las empresas hagan una sola declaración anual simplificada para el pago de los impuestos y contribuciones. La Ley General, además, libera a las micro y pequeñas empresas de pagar las demás contribuciones sociales instituidas a

<sup>2</sup> “Entidad privada de interés público y con presencia en todos los estados del país, cuya principal fuente de financiamiento son las retenciones salariales de las empresas”.

	nivel federal y reduce las obligaciones fiscales adicionales; no obstante, los empleados de los mismos, continuaron con el régimen contractual; es decir con los derechos sociales y laborales idénticos a los demás trabajadores contratados en el país, en ese sentido dicha modificación no tuvo una implicancia negativa sobre la calidad de trabajo en estas unidades productivas.
2008	<b>Ley Complementaria 128</b> estableció el régimen especial de tributación y simplificación para el Micro Emprendedor Individual (MEI), según la cual el empresario o trabajador independiente, cuya facturación bruta anual no supere los 60 mil reales, que no tiene participación en otra empresa ni como socio o titular y que contrata no más de un empleado con un sueldo mínimo o piso profesional, puede registrarse como microemprendedor individual. El proceso de formalización se inicia con la inscripción en el Portal del Emprendedor, en este el empresario automáticamente queda registrado en el Catastro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ), lo que le facilita la apertura de una cuenta bancaria, el pedido de préstamos y la emisión de facturas fiscales.
2011	<b>Programa Brasil Sin Miseria</b> , que incorporó iniciativas destinadas a la promoción de la inclusión productiva y permite la conexión directa con los emprendimientos, resultando en un aumento de la formalización en las mismas entre las personas de menores recursos.

Fuente: OIT (2015)

#### CHILE:

Tabla 3. Políticas de formalización en Chile

Año	Detalle
2001	<b>Ley 19.749 de Microempresas Familiares</b> , que introduce un procedimiento simplificado para el inicio de actividades y la obtención de la patente municipal para microempresas que operan desde el domicilio del propietario. La ley representa una gran oportunidad para las microempresas de beneficiarse de las ventajas de la formalización, como la posibilidad de vender con boleta y de acceder a servicios públicos.
2001	<b>El artículo 477 del Código del Trabajo</b> especifica que en el caso de empresas de 9 o menos trabajadores, el inspector del trabajo puede autorizar a solicitud del afectado, y solo por 1 vez en el año, la sustitución de la multa impuesta por la asistencia obligatoria a un programa de capacitación.
2009	<b>Programa de Buenas Prácticas Laborales en MIPYME</b> , que asiste técnicamente a los empleadores y trabajadores en el cumplimiento de la normativa laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo y en promover buenas relaciones laborales al interior de la empresa; siendo ello, una participación voluntaria a someterse a una auditoría de fiscalización a efectos de recibir una acreditación de dicho programa, con una vigencia de un (01) año, en el cual la empresa no se considera en las fiscalizaciones.
2010	<b>Ley 20.416</b> , fija normas especiales para las empresas de menor tamaño, conocida como Estatuto PYME. Esta ley establece un marco normativo para la creación, el desarrollo, fomento y término de actividad de estas empresas, reconociendo la necesidad de una regulación y fiscalización diferenciada.

2011	<b>Ley 20.494</b> referente a la Agilización de Trámites para la Iniciación de Actividades de Nuevas Empresas. La normativa buscó facilitar la creación formal de empresas, racionalizando algunas de las trabas burocráticas que constituían un obstáculo para el emprendimiento.
2013	<b>Consejo PROPYME</b> como una instancia de carácter consultiva para la generación de propuestas para promover la participación y las oportunidades de negocio de las empresas de menor tamaño en el mercado de las compras públicas.
2014	<b>Ley 20.659</b> que instaló la plataforma “Tu Empresa en un Día” con el fin de ofrecer un sistema simplificado para la constitución y modificación de empresas. Por medio de este servicio se esperaba que las empresas inmersas en la informalidad se constituyan formalmente.

Fuente: OIT (2015)

### COLOMBIA:

Tabla 4. Políticas de formalización en Colombia

Año	Detalle
2000	<b>Ley 590</b> estableció las bases de política para el desarrollo integral de las MIPYME con la creación del Consejo Superior de la Microempresa, el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana Empresa y el Fondo MIPYME. En materia de creación de empresas, la ley estableció un marco jurídico y de estímulos para el microcrédito empresarial por medio de entidades financieras y organizaciones no gubernamentales.
2004	<b>El artículo 12 de la creada Ley 905 conocida como “Ley de Promoción del Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”</b> , establece el acceso preferencial de las MIPYME a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado. Igualmente, la ley dispuso facilidades para el acceso al crédito de las MIPYME por medio del Instituto de Fomento Industrial (IFI) y el Fondo Nacional de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín).
2008	<b>La Política Nacional de Competitividad</b> establece 5 pilares, uno se refiere a la formalización empresarial y laboral.  <b>Creación del Portal Nacional de Creación de Empresas</b> que agiliza la creación de empresas de tal manera que los empresarios únicamente tienen que acercarse a la Cámara de Comercio para firmar y pagar el costo del registro.
2010	<b>Ley 1429 - “Ley de Formalización y Generación de Empleo”</b> , cuyos objetivos fueron la formalización de empleos y empresas informales, la creación de más empleos formales y el fortalecimiento de la capacidad de generación de ingresos de la población informal, de los desempleados en desventaja y de pequeños empresarios.
2012	<b>Decreto 19</b> se expidió para racionalizar los trámites y procedimientos que las personas jurídicas y naturales deben hacer ante diferentes entidades del Estado.
2013	<b>Reforma tributaria basada en la Ley 1607</b> , que tuvo objetivo de generar empleo, reducir la desigualdad, promover la formalización del empleo y reducir los costos que asume la empresa al contratar un trabajador. Además, eliminó los aportes parafiscales, así como el aporte empleador a la seguridad social en el

	caso de los trabajadores, ello significa que la cotización sobre la nómina se redujo; sin embargo, los demás aportes del empleador se siguieron manteniendo.
--	--

Fuente: OIT (2015)

Como se ha podido dilucidar, de los tres países desarrollados brevemente en las tablas anteriores, observamos en cada país lo siguiente:

En Brasil el conjunto de políticas destinadas a la reducción de la desigualdad y de la pobreza, está predispuesto a mejorar las condiciones de empleo y la calidad de vida en el país; asimismo, se puede resaltar que, a manera de incentivar la formalidad laboral, la Ley General estableció liberar a las micro y pequeñas empresas de pagar las contribuciones sociales instituidas a nivel federal. En suma, todavía se requieren acciones continuadas y más articuladas en el ámbito netamente laboral; es decir, que los beneficios no sean adquiridos únicamente por el empresario sino también por el trabajador

Asimismo, en Chile del bloque de políticas implementadas sobre informalidad laboral se ha podido apreciar que al igual que en Brasil, los beneficios se concentran en el lado del empresario, ya que todas son de incentivo; no obstante, encontramos en el Programa de Buenas Prácticas Laborales en MIPYME, un instrumento idóneo para fomentar la formalidad, ya que si bien es cierto el acogimiento a la auditoría de fiscalización es voluntario, el mismo reconoce dicha iniciativa con la acreditación respectiva, al cumplimiento de las buenas prácticas, lo que conlleva hacer exoneradas de fiscalizaciones futuras.

Finalmente, en Colombia también se ha hecho lo necesario para erradicar la informalidad brindando beneficios y facilidades a los empresarios mediante mecanismos de tributación, financieros u otros; en ese sentido, dicho beneficio enmarca la eliminación de los aportes parafiscales y el aporte del empleador en aquellos salarios que no superen el mínimo establecido, reduciendo de este modo la cotización sobre la nómina de trabajadores; sin embargo, al igual que los anteriores países, deja de lado los temas laborales desde la perspectiva de que la informalidad puede ser erradicada desde el enfoque de la protección a la persona desde su acceso al empleo y su permanencia como trabajador.

En suma, los 3 países se encuentran de modo general en una misma línea de fomento de la formalidad mediante el incentivo al emprendedor así como también los procedimientos inspectivos, medidas que resaltamos como válidas, ya que entendemos que sin ello, la formalidad laboral en las micro y pequeñas empresas hubiera sido de un más lento caminar; así, debemos tener en cuenta de que en efecto, las MYPES son la mayor fuente generadora de empleo y en general a nivel económico en cada Estado, pero el ordenamiento especial que las regula ha dejado de lado la posición de los trabajadores y el acceso al empleo, atándolo únicamente a incentivos y procedimientos fiscalizadores para los empresarios de forma que estos no caigan en las redes de la informalidad. Es justamente aquí donde hallamos el vacío, esa pieza faltante en un plan de formalización laboral que realmente pueda dar resultados que ayuden a mejorar la situación de informalidad en la que nos encontramos en América Latina.

## 2.2. PLAN DE FORMALIZACIÓN EN EL PERÚ COMO UN MODELO INSPECTIVO

Conforme a lo esbozado y detallado en los puntos anteriores, podemos afirmar que ante una realidad donde el fenómeno de la informalidad laboral ha permanecido latente a nivel de región, el Perú no ha sido ajeno a buscar soluciones como la implementación de políticas e instrumentos normativos que coadyuven a la formalización laboral de las MYPES; así, tenemos el concepto de “Plan de Formalización” considerado en la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del trabajo y su Reglamento Decreto Supremo 19-2006-TR.

En efecto, el enfoque de dicha normativa se ciñe a considerar el “Plan de formalización” como un modelo inspectivo, esto es, *ex post*; además, no cuenta con un procedimiento válidamente desarrollado. Por ello, en el presente acápite, haremos un análisis de los planes nacionales sobre formalización laboral y que en su momento coadyuvieron a resolver la problemática de la informalidad en las micro y pequeñas empresas.

Como bien hemos señalado, para arribar al ideal de la formalización, en nuestra normativa tenemos un modelo inspectivo, así Córdova (2017) ha indicado sobre ello, que:

[...] nuestro sistema de inspección tiene una herencia del modelo francés, no obstante, en el desarrollo de sus actividades en Perú, se ha visto empujado hacia el modelo de inspección anglosajón, esto se da en principal medida por el número de inspecciones que se realizan a partir de denuncias, la fragmentación del sistema, y que corre el riesgo de volverse disuasivo, por el aumento desorganizado en el monto de las multas; y de confrontación por la cantidad de denuncias que se procesan en el sistema de inspección y probablemente por una sensación en el sistema inspectivo que el inspector de trabajo no puede asistir al empresario en la mejor forma de cumplir con la legislación sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo y que la SUNAFIL y en si todo el sistema inspectivo, están para multar empresas y no para hacer cumplir las normas sociolaborales.[...].

Como lo hemos mencionado, en el Perú el concepto de “Plan de Formalización” está regulado en la Ley de Inspección del Trabajo y su Reglamento. Estos señalan lo siguiente:

La autoridad competente en la inspección del trabajo podrá disponer la implementación de planes de formalización, los que serán preferentemente destinados a las micro y pequeñas empresas. Estos planes fijan plazos para el cumplimiento de las normas sociolaborales, incluir medidas de promoción, capacitación de trabajadores, asesorías al empleador, participación en programas estatales para las micro y pequeñas empresas, entre otras; para su aplicación requieren la aceptación del empleador. (numeral 18.6, Ley N° 28806)

Este apartado extraído del Reglamento de Inspección del Trabajo señala que la implementación de la formalización se podrá dar una vez realizada la inspección, no antes; lo que quiere decir que se tiene que esperar a la denuncia de parte para proceder

con una fiscalización, lo que nos lleva a deducir la naturaleza *ex post* de este sistema inspectivo, el cual no considera de forma alguna medidas de prevención que conlleven la intención de la formalización para evitar contingencias que pudieran afectar a los trabajadores.

En este punto nos podemos preguntar lo siguiente: Si el empleador ya sabe que incurre en la informalidad laboral y que puede ser sancionado por ello ¿es probable que ahora sí cumpla con una medida que es meramente optativa y que está sujeta a su propia decisión?

Sobre la pregunta planteada, evidentemente la probabilidad de que el empleador en un contexto optativo se adecúe es baja; por ello, nos apegamos a la idea de que la informalidad laboral debe ser erradicada pero desde un aspecto preventivo, sin que exista la probabilidad de exponer a los trabajadores a hechos vulneratorios.

A ello debemos agregar que una de las razones por las que esta medida es un “saludo a la bandera” es el tema de la subsanación de la infracción mediante el acogimiento al pago de una multa con “beneficios” y es que muchas veces los empresarios prefieren regularizar su situación con respecto a la inspección sin tomar conciencia real de la afectación realizada; así la etapa inspectiva y sancionatoria termina, pero el hecho de volver a la informalidad laboral queda en vilo.

En suma, la forma preventiva para tomar acción respecto de hechos que vulneren de forma potencial o real los derechos de los trabajadores relacionados a la informalidad, podría funcionar como un ancla que empuje los ruedos de la formalidad laboral y es ahí a donde nuestra regulación debe apuntar.

### **2.3. BREVE RECUENTO DE LOS PLANES DE FISCALIZACIÓN DEL EMPLEO INFORMAL EN LAS MYPES**

En el Perú, la fiscalización del empleo informal en las MYPES, se llevó a cabo a través de planes nacionales aprobados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que a su vez delegó la función a la autoridad inspectiva; ello se dio con la finalidad de garantizar la protección de los derechos laborales y sociales de los trabajadores. Dichas medidas implementadas se llevaron a cabo en un espacio y tiempo determinado, siendo el primero el Plan Reto que tuvo como finalidad el registro de los trabajadores a las planillas del empleador; y en su segundo momento el Plan Cuadrante Inspectivo, el cual decidió continuar con el logro del primero. En esa línea, abordaremos dichos planes, a efectos de determinar sus alcances, en el entendido que seguimos dentro de una etapa fiscalizadora *ex post* que busca la formalidad laboral una vez puesta en marcha la actividad económica empresarial; ello lo ilustramos en la tabla a continuación:

Tabla 5. Planes de fiscalización del empleo informal<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Han existido otras las políticas económicas, productivas, así como las normas implementadas, a través de incentivos y acompañadas de medidas inspectivas tales como: el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE), la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa – MYPE, La Planilla Electrónica, El Plan RETO, Las Estrategias Sectoriales para la

<p><b>Plan Reto (Registro de Trabajadores Obligatorio)</b></p>	<p>Entre diciembre de 2008 y mayo de 2011, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, implementó la primera estrategia organizada contra la falta de registro de trabajadores en la planilla o nómina a través del denominado <i>Plan RETO</i>, el cual, se trató de un operativo nacional para el registro obligatorio de trabajadores en la planilla electrónica y que estuvo principalmente dirigido a empleadores del sector formal; pero que, no registraban a sus trabajadores en planilla electrónica o registraban bajo modalidades con <i>Contratos de Locación de Servicios No Personales</i>. Evidentemente, el propósito fue reducir el empleo informal.</p>
<p><b>Plan del Cuadrante Inspectivo<sup>4</sup></b></p>	<p>Se basó en tomar el aspecto de territorialidad, especialidad y los aspectos tutelares y conciliatorios del sistema inspectivo. La inspección tenía como fin lograr el ingreso de trabajadores en la planilla electrónica, en divisiones territoriales denominadas cuadrantes.</p> <p>Lo que puede diferenciar al Piloto del Plan Cuadrante Inspectivo del Plan Reto, es que este último buscaba el registro de trabajadores en empresas que al menos contaban con parte de sus trabajadores inscritos en la planilla electrónica y que básicamente se encontraban dentro de la pequeña y gran empresa, empresas con más de 100 trabajadores. En contrario, el Piloto del Plan Cuadrante Inspectivo, se realizó en cuadrantes del distrito de La Victoria, y debido al aspecto de territorialidad, la mayoría de empresas fiscalizadas se trataba de micro empresas de 01 hasta 20 trabajadores.</p> <p>La fiscalización que desarrollo el Plan Cuadrante Inspectivo, logró demostrar que de cada 100 empresas que se fiscalizaron en el distrito de La Victoria, se logró ingresar a la planilla electrónica a aproximadamente a un promedio de 75 trabajadores.</p>

En suma, tanto el Plan Reto como el Plan Cuadrante Inspectivo y el Plan Inspectivo que existe a la fecha solo tienen actuación luego de una revisión que alarme a la autoridad ya sea una denuncia o el incumplimiento que se denote en el registro de la autoridad; en tanto, la prevención en este aspecto ha sido dejada de lado, pues, tal como lo hemos indicado, el sistema actual es inspectivo, mas no cuenta con un soporte anticipado que haya podido lograr que la tasa de informalidad laboral existente se reduzca.

En cuanto a la fiscalización para su cumplimiento y supervisión de las normas laborales en fomento a la formalidad laboral, ello se ejecuta a través de la autoridad inspectiva, con lo cual terminaremos este acápite generándonos la siguiente “pregunta del millón” ¿Cuál es el factor determinante que no ha logrado el fin perseguido sobre formalidad laboral? Con este cuestionamiento, en los siguientes capítulos nos acercaremos más a una respuesta que aporte en dicho vacío.

---

Formalización Laboral 2014– 2016, El Plan de Acción Sectorial para la formalización Laboral del MTPE – 2015, el Plan de Acción Sectorial para la Formalización Laboral del MTPE 2016, el MAC MYPE y actualmente el Plan Sectorial de Inspección de Trabajo 2019 – 2021; este último, viene desarrollándose a través de las diversas entidades.

<sup>4</sup> Funcionó como proyecto desde agosto de 2015, en el que inició sus estudios preliminares, hasta diciembre de 2016, que entregó los resultados de su estrategia de fiscalización.

### CAPÍTULO III. ANALISIS DE DIAGNÓSTICO.

Habiendo desarrollado previamente la informalidad laboral a través de los estudios recientes sobre el tema y validando ello, con datos estadísticos que muestran la realidad y la relación directa que tiene con el existente régimen MYPE, para luego pasar analizar el Plan de Formalización desde el enfoque comparativo con países vecinos y las soluciones nacionales adoptadas al respecto así como el actual marco legal que acoge al mismo en una norma inspectiva; el presente capítulo final se centra en elaborar un análisis de diagnóstico cuya finalidad tiene reafirmar la necesidad de un instrumento preventivo que coadyuve a la formalización de manera idónea, en el entendido que el objetivo de un régimen especial es fomentar la formalización y el desarrollo de la micro y pequeña empresa mejorando las condiciones de uno de los agentes del mercado que se encuentra en una relación asimétrica como es el caso de los trabajadores.

#### 3.1. COMPARATIVA ENTRE UN PLAN PREVENTIVO E INSPECTIVO

Probablemente existen muchas posibles soluciones que se puedan plantear para fomentar la formalidad laboral de forma eficaz; de hecho, conforme a lo indicado por Velapatiño, Grippa & Perez (2017) hay tres vías a través de las cuales impulsar la formalización laboral: modificar la normatividad laboral buscando que favorezca la formalización, mejorar la fiscalización laboral, y mejorar la productividad de los trabajadores (gráfico 6).

Resumen de medidas planteadas en el informe	
Aspecto	Medidas planteadas
Normatividad	<p><b>Reducir dificultades de una empresa para realizar ajustes en su plantilla de trabajadores</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En el caso de ceses colectivos, precisar las justificaciones válidas para su aplicación. Además, evaluar reducir el número mínimo de trabajadores a cesar (actualmente en 10%) y el pago de alguna compensación para ellos</li> </ul> <p><b>Simplificar la reglamentación laboral</b></p> <p><b>Salarios mínimos diferenciados por sectores productivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En adelante, solo incrementar el salario mínimo cuando este sea inferior a cierto porcentaje del salario medio del sector (por ejemplo, 40%)</li> <li>También se puede evaluar la diferenciación por regiones u otra característica</li> </ul> <p><b>Beneficio tributario a la contratación laboral formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Posibilidad de inflar contablemente los costos salariales de nuevos empleados contratados formalmente. Con ello se reducen las utilidades sobre las cuales se calcula el impuesto a la renta, tornando atractivo emplear en condiciones formales</li> <li>Esta medida tiene críticas, por lo que debe ser evaluada con mayor detalle</li> </ul>
Fiscalización	<p><b>Mejorar metodología de detección de informalidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Innovar en el sistema de detección a través del uso de indicadores indirectos, entre estos el consumo de electricidad en una empresa</li> </ul> <p><b>Brindar incentivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Que el Estado publicite a empresas que contratan laboralmente de manera formal y que tienen a todos sus proveedores que hacen lo mismo.</li> <li>Prohibir la contratación de empresas con el Estado si estas no tienen a todos sus trabajadores en condiciones formales o si tienen alguna sentencia en contra relacionado a temas laborales (aunque esté en apelación)</li> </ul>
Productividad	<p><b>Elevar la productividad del trabajador promedio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Continuar apoyando las mejoras en temas de educación, salud, infraestructura e innovación.</li> </ul>

Gráfico 6. Resumen de posibles medidas de solución para la informalidad (2017)

Fuente: Velapatiño, Grippa & Perez (2017)

En efecto, y teniendo en cuenta las iniciativas no solo a nivel nacional, sino en América Latina y el Caribe, podemos concluir que un importante avance a nivel normativo se encuentra en la toma de medidas previas y no posteriores; es decir, en la promoción de la formalización de forma obligatoria por ejemplo, desde la inscripción al régimen y no como

contemplamos actualmente el Plan de Formalización vigente en nuestra regulación que regula de manera posterior y de forma optativa, haciendo que el fin de erradicar la informalidad no sea una realidad.

Por lo tanto, ante la realidad observada donde las tasas para el alcance de la formalidad laboral como un sueño se han estancado y con una crisis provocada por la pandemia del coronavirus el 2020, creemos que se hace urgente un cambio integral del Plan de Formalización, el cual implica un desarrollo específico para poder tomar las cartas en el asunto el cual requiere de una atención inmediata, pues al momento el nivel de desempleo ha decrecido en demasía.

De acuerdo al enfoque integrado de la OIT la acción normativa, a parte de la fiscalizadora, es importante pues es ahí donde se brindará información y la capacitación debida al administrado, acercándolo al conocimiento idóneo de sus derechos y obligaciones como empleador y/o trabajador para poder sumergirlos al mundo de la formalización y sus beneficios; en consecuencia, estos verán un camino simplificado para la realización de trámites o procedimientos y podrán acoplarse cómodamente a los cambios que se den.

No obstante, la realidad es que con un Plan de Fiscalización que recién aparece de forma facultativa cuando el individuo ya cometió la infracción, aunado al término “sanción” solo desincentiva y aleja el anhelo de formalidad laboral; y es que, la conclusión es que existe un deber de brindar de forma preventiva las herramientas y mecanismos para arribar a la formalización y que estos estén debidamente plasmados en un “Plan Preventivo de Formalización Laboral”, como lo proponemos.

### **3.2. ¿PREVENCIÓN O INSPECCIÓN PARA LA REDUCCIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN LAS MYPES?**

El Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo si bien contempla el concepto, no lo desarrolla, ni incluye el responsable de realizar dicha acción; así la regulación actual en dicho instrumento se ubica en el artículo 18 tal como se presenta a continuación:

*Decreto Supremo Nro. 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo*

*“Artículo 18.- Medidas inspectivas-*

*18.1 Cuando se constate el incumplimiento de las normas sociolaborales vigentes, el inspector del trabajo deberá adoptar las medidas inspectivas que procedan entre las prescritas en el artículo 5, inciso 5 de la Ley.*

*(...)*

*18.6 La autoridad competente en la inspección del trabajo podrá disponer la implementación de planes de formalización, los que serán preferentemente destinados a las micro y pequeñas empresas. Estos planes fijan plazos para el cumplimiento de las normas sociolaborales, incluir medidas de promoción, capacitación de trabajadores, asesorías al empleador, participación en programas estatales para las*

*micro y pequeñas empresas, entre otras; para su aplicación requieren la aceptación del empleador”.*

Probablemente la razón de nuestro sistema inspectivo como pieza clave para contrarrestar la informalidad laboral, encuentre su fundamento en las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, las cuales son previas al procedimiento sancionador, es decir la comparecencia del sujeto inspeccionado con todo el caudal probatorio solicitado por la autoridad competente, quien de la información recabada solicitara a modo de negociación que ingrese a sus trabajadores a planilla, con ello, el infractor del ordenamiento laboral tiene la opción de evitar la multa que coadyuvara a mayores pasivos en la empresa. Sin embargo, siendo que en la mayoría de los casos los mismos se acogen a esta subsanación voluntaria por otro lado tenemos aquellos empleadores que prefieren simplemente omitir dicha responsabilidad para con sus trabajadores y decide suspender el estado activo del Registro Único de Contribuyente (RUC), a efectos de constituir una nueva razón social, con cual inicia nuevamente el ciclo de la actividad comercial, muchas veces con los mismos trabajadores que al encontrarse entre la espada y la pared optaran por aceptar las condiciones propuestas por el empleador.

En ese sentido, es creíble que el plan de formalización expresada en la norma inspectiva se encuentre sin la necesidad de ser desarrollada por los actores involucrados y mucho menos implementada, ya que el acogimiento de subsanación voluntaria hasta antes de la notificación de la imputación del órgano instructor ejerce de manera práctica cierta presión respecto a los empleador sobre aquellos trabajadores que ingresaran a planilla y como consecuencia de ello se entendería que no existe la necesidad de dicho plan de formalización. Sin embargo, consideramos que esta salida, (salvavidas), solo evidencia que efectivamente es necesario un plan de formalización desarrollada *ex ante* y *no ex post*, ya que el mismo, debería fomentarse de manera preventiva, por cuanto se concientizaría al empresario, en el entendido de que es un deber y un derecho Constitucional salvaguardar los derechos laborales fundamentales, independientemente del régimen especial al cual el empleador este acogido; sin embargo ello, no es comprendido en la mayoría de las fiscalizaciones realizadas en materia laboral, resaltando que la decisión de formalizar en las MYPES, no se debe a que el mensaje fue entendido por el empleador respecto a la protección del derecho al trabajo y la responsabilidad que emana de ello, sino esta se manifiesta como la obligación que impone el Estado para quien decide hacer empresa.

### **3.3. PLAN DE FORMALIZACIÓN LABORAL: DIAGNÓSTICO DE NECESIDAD DE UN PLAN PREVENTIVO O INSPECTIVO**

Si bien, el objetivo es disminuir la informalidad laboral en el país, lo que es sabido es que no nos podemos coger solo de un elemento para dar solución a este grave problema, no obstante, lo que sí se puede hacer es poner la base para dar impulso a contrarrestar la informalidad estancada y, peor aún, en crece a nivel laboral; por ello, analizaremos si es dable implementar un Plan Preventivo de Formalización Laboral y cómo se desarrollaría este de implementarse.

El artículo 23° de la Constitución Política del Perú señala: “(...) El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.”; asimismo, el artículo 59° del mismo cuerpo legal suscribe: “El Estado (...) garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa. (...) El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades. (El subrayado es nuestro)

Asimismo, en el artículo 59° de la Carta Magna se enfatiza que El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.”

Antes de profundizar en el diagnóstico de necesidad de un plan preventivo o inspectivo, es de suma importancia traer a colación ambos articulados, ya que de los mismos se desprende el fin perseguido; sin embargo, las normativas, lineamientos, políticas y demás implementadas para dicha relación entre ambos agentes del mercado no ha conseguido disminuir la informalidad laboral; así, consideramos que esto se debe a que las regulaciones internas se han encargado de ponerse una sobre la otra y en un aparente fomento del empleo lo que se ha logrado es promover las micro y pequeñas empresas, dotándolas de incentivos, con un marco legal que se acomoda a sus necesidades, pero no se ha procurado velar por la protección de otros intereses como los derechos laborales de los trabajadores, siendo así este un motivo por el que permanece perenne la informalidad laboral; y es que, somos de la fiel ideal de que la protección de los derechos laborales de los trabajadores debe ser un incentivo adicional e importante en el fomento de la formalidad a la que se empuja a los empleadores; en efecto, ello debería ser parte del plan preventivo para arribar a la formalidad laboral.

La Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169): Se refiere expresamente a la economía informal y afirma que las políticas deberían reconocer la importancia de la economía informal como proveedor de empleo y que “se deberían elaborar y llevar a la práctica programas de promoción del empleo para fomentar el trabajo familiar y el trabajo independiente en talleres individuales tanto en las áreas urbanas como en las rurales”. Insta a la adopción de medidas para ampliar las posibilidades de acceso de las empresas de la economía informal a los recursos, mercados, crédito, infraestructura, medios de formación, conocimientos técnicos y tecnologías más perfeccionadas. La Recomendación núm. 169 dispone que mientras adoptan medidas para aumentar las oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de trabajo en el sector informal, los Miembros deberían tratar de facilitar al mismo tiempo la integración progresiva de dicho sector en la economía nacional y tratar de extender progresivamente las medidas de reglamentación al sector informal.

En suma, el punto principal que sirve como justificación para implementar un plan preventivo de formalización laboral que fomente la formalidad en las MYPES es la

protección de los derechos fundamentales de los trabajadores y que considere otros aspectos adicionales más allá de los económicos, ya que del mismo modo que la Ley MYPE, el fin es brindar un plan de formalización desarrollado, que la autoridad competente pueda usar con la fuerza de obligatoriedad que la ley otorga y no como un mecanismo alternativo y convencional dentro de un proceso inspectivo.

A modo de ejemplo, podríamos proponer que dicho plan de formalización preventivo se encuentre relacionado con la acreditación a la REMYPE, ya que es de conocimiento público que para poder acceder a diversos beneficios de este régimen especial, el registro se realiza en la plataforma habilitada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo obteniendo en la práctica la acreditación en automático, por cuanto no existe forma inmediata de convalidar lo declarado por el empleador con lo que sucede en la realidad. En segundo lugar y relacionando este último punto con el primero, la información registrada necesariamente tendría que ser verificada por la autoridad competente, siendo la inspectiva la idónea para tal labor; finalmente se brindaría el asesoramiento debido en el camino a la formalización, con lo cual estaríamos frente a un instrumento que nace con la inscripción de la misma y que para recibir la autorización debida sería indispensable llevar el plan de formalización que explícitamente se encontraría en la Ley MYPE.

Así, el Plan preventivo de formalización propuesto debería considerar como génesis el problema de la informalidad, estableciendo directrices y una planificación de funciones y colaboración para los actores del estado a través de la competencia que tienen diversos organismos, no solo del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, sino la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, entre otros.

En ese sentido, el Plan preventivo de formalización como un mecanismo de incentivo ex ante y que se daría de forma obligatoria, debería contener entre sus puntos más importantes el acceso a capacitaciones por parte del Estado, financiamiento, investigación, innovación, entre otros. Si bien los incentivos son de suma importancia para alentar el crecimiento de la economía del mercado, ello tiene que venir acompañado de instrumentos de formalización idóneos y preventivos que también procuren la protección de los derechos de los agentes involucrados, recordemos que no siempre el camino a la formalidad deberá estar relacionado con mecanismos que eliminen en teoría las barreras burocráticas, sino que estas deben de responder a la realidad de cada Estado; así, siendo el nuestro un país donde prevalece la voluntad fraudulenta y la necesidad para sobrevivir, agregándole a ello los datos estadísticos mostrados sobre los niveles de informalidad y la vulneración de los derechos de los trabajadores, consideramos que el instrumento idóneo resulta ser el preventivo.

Finalmente, el Plan de Formalización como tal, no ha sido aplicado jurídicamente de forma idónea, ya que no ha habido una reglamentación del Ministerio de Trabajo o de la SUNAFIL, lo que lo hace ser “un mero saludo a la bandera”, por ello, si bien existe un listado de medidas facultadas a los inspectores y en general a la Autoridad del Trabajo, dentro de la fase inspectiva; lo importante en la propuesta preventiva es insertarlo desde el nacimiento del Registro MYPE por lo que es preciso considerar la modificación del

Reglamento del 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 - Reglamento de la Ley MYPE - Decreto Supremo N° 008-2008-TR, de la siguiente forma:

Tabla 6. Propuesta de texto legal

Texto actual	Texto propuesto
<p>Artículo 64.- DEL REGISTRO NACIONAL DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA</p> <p>El REMYPE, a cargo del MTPE, tiene por finalidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acreditar que una micro o pequeña empresa cumple con las características establecidas en los artículos 4 y 5 de la Ley;</li> <li>2. Autorizar el acogimiento de la micro y pequeña empresa a los beneficios que le correspondan conforme a la Ley y el presente Reglamento; y,</li> <li>3. Registrar a las micro y pequeñas empresas.</li> </ol> <p>La acreditación de una empresa como MYPE corresponde al MTPE y se realiza sobre la base de la información del monto de ventas anuales y el número total de trabajadores declarados ante la SUNAT. Dicha información es proporcionada por la SUNAT sin vulnerar la reserva tributaria.</p> <p>La MYPE que recién inicia su actividad económica se presume acreditada como tal, debiendo el MTPE verificar el efectivo cumplimiento de las características establecidas en el artículo 5 de la Ley cuando haya transcurrido un (1) año desde el inicio de sus operaciones.</p> <p>Acreditada la condición de MYPE, el acogimiento al régimen laboral especial correspondiente es automático.</p> <p>El MTPE, mediante Resolución Ministerial, establecerá los procedimientos derivados de la</p>	<p><b>Artículo 64.- DEL REGISTRO NACIONAL DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA</b></p> <p><b>El REMYPE, a cargo del MTPE, tiene por finalidad:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Reducir los niveles de informalidad laboral y brindar incentivos que procuren el respeto de los derechos laborales.</b></li> <li><b>2. Acreditar que una micro o pequeña empresa cumple con las características establecidas en los artículos 4 y 5 de la Ley;</b></li> <li><b>3. Autorizar el acogimiento de la micro y pequeña empresa a los beneficios que le correspondan conforme a la Ley y el presente Reglamento; y,</b></li> <li><b>4. Registrar a las micro y pequeñas empresas.</b></li> </ol> <p><b>La acreditación de una empresa como MYPE corresponde al MTPE y se realiza sobre la base de la información del monto de ventas anuales y el número total de trabajadores declarados ante la SUNAT. Dicha información es proporcionada por la SUNAT sin vulnerar la reserva tributaria.</b></p> <p><b>La MYPE que recién inicia su actividad económica se presume acreditada como tal, debiendo el MTPE verificar el efectivo cumplimiento de las características establecidas en el artículo 5 de la Ley cuando haya transcurrido un (1) año desde el inicio de sus operaciones.</b></p>

<p>implementación del REMYPE.</p>	<p><b><i>Acreditada la condición de MYPE, el acogimiento al régimen laboral especial correspondiente es automático.</i></b></p> <p><b><i>El MTPE, mediante Resolución Ministerial, establecerá los procedimientos derivados de la implementación del REMYPE.</i></b></p> <p><b><i>El plan preventivo de formalización será aplicable; antes, durante y luego de una fiscalización sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo.</i></b></p>
-----------------------------------	--

En ese sentido, se deberá implementar en otro instrumento individual que complemente la normativa propuesta, un desarrollo explícito y específico de las implicancias del Plan Preventivo de formalización, a fin de que se establezcan los ítems a modo de reglamentación para una aplicación válida jurídicamente en el ámbito laboral; por lo tanto, se entenderá que dicho “Plan Preventivo de Formalización Laboral” será aquel instrumento jurídico instaurado de forma preventiva e imprescindible, cuyo objetivo es promover el acceso a los derechos laborales desde el nacimiento de la MYPE, dentro de una economía formal para mejorar el desarrollo económico de nuestro país y coberturar la seguridad social de los individuos, el cual estará a cargo de la Autoridad de Trabajo, inspectores laborales en colaboración principal con organismos como la SUNAT, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

## CONCLUSIONES

1. Existen estudios realizados con cuyas opiniones coincidimos, especialmente porque se acredita de forma objetiva la necesidad de tomar medidas para erradicar la informalidad laboral, admitiendo que si bien ya han venido desarrollándose normas y políticas que promuevan la formalidad de las MYPES, en la actualidad no existe ninguna institución que ampare la formalidad desde el nacimiento de la empresa, que procure brindar apoyo mediante la difusión de beneficios para los emprendedores de las MYPES u otros, con el fin de que estos conozcan y sean animados a ser formalidad.
2. La tasa de informalidad laboral al 2020 se incrementará y ello, en definitiva, justifica la necesidad de tomar acciones para erradicarla, en tanto se debe revisar, analizar y mejorar la regulación sobre temas de trabajo que permitan una mejora en el sistema laboral.
3. El régimen MYPE y la informalidad laboral están estrechamente vinculados; no obstante, en el ámbito laboral pareciera que el costo-beneficio calculado por el empleador es sumamente elevado, pues este no aprovecha de forma idónea los beneficios que otorga dicho régimen especial, al haber un gran número de normas laborales existentes y la falta de orden en la estructura cronológica de aquellas; por tal motivo es necesario tener un plan determinado para revertir esta situación.
4. Colombia, Chile y Brasil se encuentran de modo general en una misma línea de fomento de la formalidad, pero el ordenamiento especial que las regula ha dejado de lado la posición de los trabajadores y el acceso al empleo, atándolo únicamente a incentivos y procedimientos fiscalizadores para los empresarios de forma que estos no caigan en las redes de la informalidad.
5. En Perú, la prevención ha sido dejada de lado, pues, el sistema actual es inspectivo, mas no cuenta con un soporte anticipado que haya podido lograr que la tasa de informalidad laboral existente se reduzca. En efecto, el Plan de Fiscalización actualmente regulado aparece de forma facultativa cuando el individuo ya cometió la infracción aunado a una “sanción”.
6. La forma preventiva para tomar acción respecto de hechos que vulneren de forma potencial o real los derechos de los trabajadores relacionados a la informalidad laboral es una opción idónea que podría funcionar como un ancla que empuje los ruedos de la formalidad laboral.
7. Con el Plan de Fiscalización actualmente regulado de forma facultativa aplicable luego de la comisión de la infracción por parte del inspeccionado, solo se desincentiva el anhelo de formalizarse en el ámbito laboral; por lo tanto, en ese punto es donde se justifica la necesidad de implementar un “Plan Preventivo de Formalización Laboral” que brinde de forma preventiva las herramientas y mecanismos que permitan al individuo arribar a la formalización.

8. El plan de formalización que se desarrolle y aplique de forma *ex ante* y *no ex post* (como en la actualidad), debería fomentarse de manera preventiva para concientizar al empresario, en el entendido de que es un deber y un derecho Constitucional salvaguardar los derechos laborales fundamentales, independientemente del régimen especial al cual el empleador este acogido.
9. Se propone, además, que el plan de formalización preventivo se encuentre relacionado con la acreditación a la REMYPE, pues a la fecha no existe forma inmediata de convalidar lo declarado por el empleador con lo que sucede en la realidad. Asimismo, la información registrada tendría que ser verificada por la autoridad competente, siendo la inspectiva la idónea para tal labor. Finalmente, el Estado debería asumir el asesoramiento a los empresarios para la formalización laboral. Con todo ello, estaríamos recién, frente a un instrumento que nace con la inscripción de la misma de forma obligatoria e incentivadora.
10. Finalmente, siendo el nuestro un país donde prevalece la voluntad fraudulenta y la necesidad para sobrevivir, agregándole a ello los datos estadísticos mostrados sobre los niveles de informalidad y la vulneración de los derechos de los trabajadores, consideramos que el instrumento idóneo resulta ser el preventivo.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aranzamendi, L. (2013). Instructivo teórico – práctico del diseño y redacción de la tesis en derecho. Lima: Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L.
- Arce, E. (2004). Informalidad y derecho.
- Cámara de Comercio Exterior del Perú. (2020). La tasa de pobreza retrocedería a los niveles de hace 10 años. Lima: Comex. Recuperado de <https://www.comexperu.org.pe/articulo/la-tasa-de-pobreza-retrocederia-a-los-niveles-de-hace-10-anos>
- Centro de Investigaciones de Economía y Negocios globales. (2020). Definiciones y repercusiones de la informalidad. Documento de trabajo. Lima
- Congreso de la República del Perú. (2003). Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa. [Ley N° 28015] Lima, Perú.
- Córdova, J. (2017). La inspección sociolaboral en la micro y pequeña empresa del sector informal laboral: hacia la aplicación de la medida de formalización laboral por los inspectores de trabajo y la implementación de los planes de formalización para los empresarios. (Tesis de posgrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- De Soto, H. (1987). El otro sendero. La revolución informal (Buenos Aires: Sudamericana)
- De Soto, H. (2001). El misterio del capital. México DF. México. Diana.
- Decreto Supremo N° 019-2006-TR. (2006). Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Diario Oficial El Peruano.
- Fernández, M.; Urteaga, P. & Verona, A. (2015). *Guía de investigación en Derecho*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Galicia, S. (2017). Derecho e informalidad. Explicaciones alternativas a la relación entre el derecho laboral y la informalidad a partir del caso de gamarra (Tesis de grado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Hernández, R.; Fernández, C. & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (Quinta ed.). México: Mc-Graw-Hill
- Lynch, P. (2016). Causas y consecuencias de la informalidad de las micro y pequeñas empresas del sector comercio del Perú: caso del mercado modelo de Chimbote, 2015.
- Ministerio de la Producción. (2017). Menú Estudios Económicos. Estadística MIPYME: *Micro, pequeña y mediana empresas (MIPYME)*. Lima. Recuperado de <http://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/shortcode/estadistica-oee/estadisticas-mipyme>
- Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo. (2019). Resolución Ministerial N° 063-2019-TR. Plan Sectorial de Inspección del Trabajo 2019-2021. Lima.

- Organización Internacional del Trabajo. (2018). Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). Políticas para la formalización de las Micro y Pequeñas empresas en América Latina. Chile: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (2019). Panorama Laboral 2019. América Latina y el Caribe. Perú: OIT.
- Perry, G.; Maloney, W.; Arias, O.; Fajnzylber, P.; Mason, A. & Saavedra-Chanduji, J. (2008). Informalidad: Escape y Exclusión. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington.
- Ramos, C. (s.f.). *El derecho y el método científico*. Lima.
- Ramos, D. (2017). La incidencia de los determinantes de informalidad de las MYPES textiles de gamarra y su acceso al financiamiento bancario y no bancario 2016. (Tesis de grado). Universidad San Ignacio de Loyola, Lima, Perú.
- Ramírez, W. (2020). Más de cuatro de cada 10 mypes son informales. La República. Lima
- Ruiz, H. (2017). La Remuneración Mínima Vital y la Informalidad Laboral de las Microempresas en el mercado Cruz de Motupe del Distrito S.J.L, 2016. (Tesis de grado). Universidad Cesar Vallejo, Lima, Perú.
- Sánchez, M. & Chafloque, R. (2019). La informalidad laboral en el Perú: Un mapa nacional basado en ENAHO. Fondo Editorial USMP. Lima.
- Santander, Cintya. (2013). Estrategias para inducir la formalidad de la MYPE de la industria gráfica- offset por medio de gestión competitiva. (Tesis de posgrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Silupú, B. (2019). Informalidad laboral en la Mype. *Udep Hoy*. Universidad de Piura. Lima.
- Tenorio, D. (2020). El empleo informal en el Perú: Una breve caracterización 2007-2018. *Pensamiento Crítico*. Volumen 25, (1). Lima, 51-75. UNMS.
- Tokman, V. (2001). Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza. *Revista Economía*. Volumen XXIV, (48). Lima. Perú. PUCP.
- Velapatiño, V.; Grippa, F. & Perea, H. (2017). Perú | Informalidad laboral y algunas propuestas para reducirla. Análisis macroeconómico. Observatorio Económico Perú. BBVA. Lima
- Waisgrais, S. & Sarabia, M. (2008). Heterogeneidad social y productiva: caracterización del trabajo informal en el Gran Buenos Aires. Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina, 179-230. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/profile/Marianela\\_Sarabia/publication/304254513\\_Heterogeneidad\\_social\\_y\\_productiva\\_caracterizacion\\_del\\_trabajo\\_informal\\_en\\_el\\_Gran\\_Buenos\\_Aires/links/576b345008aef2a864d20f97.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Marianela_Sarabia/publication/304254513_Heterogeneidad_social_y_productiva_caracterizacion_del_trabajo_informal_en_el_Gran_Buenos_Aires/links/576b345008aef2a864d20f97.pdf)