

**INFORMALIDAD Y DELITO**

# ECONOMÍAS TRASGRESORAS

○ Existe la idea de que tenemos varias economías en el Perú, pero en realidad todas funcionan en un solo sistema que se retroalimenta mutuamente de actividad formal, informal y delictiva. Hay necesidad por lo tanto de encontrar soluciones de conjunto, que apunten a una reforma profunda del Estado y a la reestructuración productiva del país que termine con la informalidad y el delito. De esta manera podremos brindar trabajo decente a los peruanos y garantizar un desarrollo sano y sostenible para todos.

# Índice

# Introducción

**2**

Página

## INTRODUCCIÓN

Una economía con varias caras

**3**

Página

## ANTECEDENTES

Orígenes de la trasgresión

**4**

Página

## DIAGNÓSTICO

La conexión 3 en 1

**6**

Página

## PROPIUESTA

El reto de la formalización

**8**

Página

## INFOGRAFÍA

Las rutas de las economías delictivas

### OTRAMIRADA

Análisis y propuesta de política

Publicación del Colectivo

Otra Mirada

Edición: N° 34

Presidente: Salomón Lerner Ghitis

Director: Nicolás Lynch

Gamer

Consejo Directivo: Salomón Lerner G., Manuel Dammert Ego Aguirre, Cecilia Israel La Rosa, Nicolás Lynch Gamer, Pedro Francke, Francisco Durand

Investigación, análisis y edición: Laura Arroyo Gárate, Deici Dávila Altamirano y Luis Guillermo Contreras Vergara

Fotos: Archivo del Diario La República

Dirección: José Pardo 741, 4to piso. Miraflores, Lima.

Teléfono: 445-6834

E-mail:

infodiaro@otramirada.pe

Impresión: Talleres del Grupo La República

### Agradecimiento:

Julio Gamer, Ricardo Giesecke y Ricardo Soberón.

# Una economía con varias caras

**E**s ya un lugar común de las últimas décadas decir que buena parte de la economía peruana es informal, es decir que las unidades productivas y el trabajo que se realiza en ellas no se ha registrado legalmente. Asimismo, empieza a ser también corriente señalar que otra parte es delictiva, que se da no sólo al margen de la legalidad sino en contra de ella.

Ha existido, asimismo, por lo menos desde la década de 1980, un debate sobre la solución frente a lo que se considera un grave problema para el desarrollo e incluso la viabilidad del Perú como país. Ha abundado desde el poder el señalamiento de que la informalidad era un problema de papeles. Había necesidad, nos dijo en su momento Hernando de Soto, de legalizar la propiedad que los informales habían obtenido en la ciudad por la vía de la invasión, para que pudieran valorizar sus activos y entrar en el mercado. De igual forma, sucesivos gobiernos han tratado de aliviar la carga laboral y burocrática de las empresas, principalmente rurales y pequeñas, para facilitar su legalización. Sin embargo, treinta años después y tras muchos programas, planes y leyes, seguimos con una situación más aguda todavía.

¿De qué se trata? ¿Tenemos acaso una economía formal y moderna por una parte y otra informal y atrasada que procrea el delito por otra? No, de ninguna manera, todo indica que nuestra economía es una sola. La parte denominada moderna o formal, que si la medimos por la cantidad de riqueza es largamente la más importante, no lo es tanto, si se toma en cuenta la cantidad de trabajo con derechos que produce, y que es tan solo una pequeña porción del trabajo de toda la economía. Sin embargo, la producción de esta riqueza no sería posible si es que no existieran importantes lazos con las "otras economías", la informal y la delictiva.

Para empezar, la existencia de trabajo informal, con peores condiciones a las señaladas por la ley, mantiene bajo el salario en el sector moderno de la economía y a una gran masa laboral en condición total o parcial de "ejército de reserva", que en realidad termina siendo permanente. Pero también porque buena parte de la producción informal produce para la economía moderna e incluso parte de las unidades productivas llamadas modernas producen y/o venden informalmente. Por último, esta informalidad, promueve el delito, brindando un espacio en la economía y la sociedad para la burla abierta de la ley y el desarrollo de prácticas criminales con muy elevadas tasas de ganancias. No está demás señalar que estas elevadas ganancias alimentan el sector moderno por la vía del denominado lavado de activos pudiendo crear bolsones sociales y regionales de aparente progreso.



Luego de varias décadas que los peruanos hemos estado esperando la solución al problema de la economía trasgresora creemos que no se puede escamotear el carácter estructural de la misma. Requerimos construir un verdadero Estado, con el cual se identifique la población, para formalizar la informalidad y combatir el delito. Hay necesidad, asimismo, de un cambio del modelo primario exportador y de sus características de capitalismo salvaje, sin derechos, para que empiece a retroceder tanto la informalidad como el delito. Un modelo que promueva la diversificación productiva, la producción de valor agregado y el trabajo con derechos podrá ser visto como una alternativa por aquellos que no tienen más remedio que vender su fuerza de trabajo en condición de precariedad o, peor aún, inventarse alguna ocupación para sobrevivir. La solución estructural y la construcción de un Estado moderno, por supuesto, no van solas. Hay necesidad de incentivos tributarios y crediticios, levantamiento de trabas burocráticas, unificación de catastros y desarrollo de eslabonamientos macro regionales en el marco de la reestructuración productiva.

De esta forma, podremos tener una economía productiva que brinde empleo docente y promueva la integración entre los peruanos, más allá de los cantos de sirena que han permitido ganar votos pero dejan a la población en la incertidumbre de la pobreza y la falta de trabajo. ☺

Agradecemos la colaboración especial en este número del Dr. Francisco Durand.

# Antecedentes



Durante el primer gobierno de Alan García creció el narcotráfico y el contrabando fronterizo a gran escala.

## Orígenes de la trasgresión

**E**n la Colonia (el Incanato era estricto en la aplicación de la ley y no conocemos de actividades criminales), existieron formas de delito económico que generaron riquezas (contrabando, abigeato) y estuvieron asociadas a la corrupción de funcionarios. La informalidad, en el sentido de un quehacer económico masivo de gente que vendía y compraba, no existía propiamente. Lo que existía era un comercio ambulatorio en muy pequeña escala. Con la República, el contrabando y el abigeato continuaron, mientras la corrupción se acentuó en el Estado. La informalidad apareció mucho más tarde, hacia 1960, con la migración y la urbanización, y también el crimen organizado y las mafias.

Al principio, la informalidad se reflejó en las invasiones de terrenos y las construcciones no autorizadas, combinadas con el comercio ambulatorio. Más tarde llegó mezclada con delictividad, contrabando (los mercados informales y los ambulantes permitían colocar sus productos) y especuladores de terrenos. Este fenómeno creció primero en Lima y se replicó en provincias del mismo modo.

Pero también aparecieron las primeras mafias. Durante el primer gobierno de Alan García creció el narcotráfico y el contrabando fronterizo a gran escala. En plena crisis de los años 1980 se desató el consumo de cocaína pura y crack en los Estados Unidos. Luego vino la Guerra Contra las Drogas. Gracias al mercado negro surgieron los carteles colombianos. Pablo Escobar en Medellín y Rodríguez Orejuela en Cali estimularon la producción de pasta en el Huallaga y el transporte en avioneta. El Perú llegó a cultivar más de 200,000 hectáreas de coca, siendo el principal productor mundial; mientras Colombia se convirtió en el principal productor cocaína. Luego llegó Sendero Luminoso, que comenzó a cobrar cupos y proteger el narcotráfico, mientras el MRTA se dedicó a la industria del secuestro. Más tarde, criminales comunes los imitarían.

### CONTEXTO ACTUAL

Durante el periodo de Fujimori (1990-2000), la política de shock recomendada por el FMI y el cambio de modelo económico generó desempleo masivo con los despidos y no ofreció empleo digno formal en suficiente volumen, a pesar de la recuperación del crecimiento. En ese período comenzó el fenómeno de Gamarra, siendo al principio un gran centro comercial informal que luego se fue formalizando. El contrabando, incentivado por el consumo que vino con el libre mercado y una tasa de 18% del IGV, siguió organizándose en Juliaca, articulado a las mafias de las 3 fronteras (Paraguay, Brasil y Argentina) y usando a Bolivia como corredor.

No obstante, en la década de 1990 bajó la producción de coca por mejor interdicción aérea y una plaga,



○ Durante el período de Fujimori se generó desempleo masivo.

descendiendo el cultivo a menos de 35,000 hectáreas sembradas al 2000. Pero al desmantelarse los grandes carteles colombianos con la muerte de Escobar en 1991, los narcos locales entraron a la cocaína (Los Camellos, Sánchez Paredes, El Lunarejo, Vaticano). Durante el fujimorato se acentuó la corrupción debido al rol nefasto de Vladimiro Montesinos, ex abogado de narcos en el Huallaga, que se convirtió en cogobernante de facto hacia 1999.

Al volver la democracia en el 2000 hubo un cierto respiro y empezó una lucha contra la corrupción, pero limitada al Estado. Sin embargo, la continuidad del modelo económico, incapaz de generar empleo formal y de calidad a pesar de la bonanza, y la continua debilidad del Estado, que no llegó a regenerarse durante los gobiernos de Toledo y García, hizo que tanto las economías informales como las delictivas se organizaran mejor.

Si bien la erradicación y nuevos cultivos como el cacao han mejorado en algo la situación en el Huallaga, la minería ilegal se convirtió en un problema social preocupante. Además, explosionó la tala y venta ilegal de maderas finas en toda la selva. También ha crecido espectacularmente la piratería (música, películas, software) y ahora el Perú es uno de los principales centros de falsificación de billetes del continente. El boom urbano del siglo XXI ha generado especulación de tierras en todo el país. También han surgido mafias tipo Montesinos en varios gobiernos regionales (Ancash). Frases como "por Dios y por la plata", "la plata llega sola" y "roba pero hace" reflejan este continuo deterioro moral de las autoridades de los últimos 50 años. ○



Frases como "por Dios y por la plata", "la plata llega sola" y "roba pero hace" reflejan el deterioro moral de las autoridades de los últimos 50 años.

# Diagnóstico



## La conexión 3 en 1

**E**l sistema económico es uno, qué duda cabe, pero se divide en tres tipos de operaciones: formales, informales y delictivas. Las tres están separadas pero relacionadas. La economía peruana se ha desarrollado actualmente en un curioso sistema. Primero, existen transacciones de tipo formal (de acuerdo a ley, con empresas reconocidas legalmente y trabajadores en planilla, lo cual no quiere decir necesariamente que las cumplan o que no incurran en delitos). Segundo, existen las informales (no reconocidas, con trabajadores sin contrato alguno, generalmente fuera del sistema de impuestos) y, tercero, las delictivas (en actividades prohibidas por ley, criminales, que atentan contra la sociedad). Esta manera de distinguir tres tipos de operaciones en una sola economía permite entender sus conexiones.

Operar fuera de la ley, informal o delictivamente, solo es posible por la vía de la coima. Ese es el aceite que mueve esta gran maquinaria en el país.

Las tres coexisten. Cada una con su propia forma de operar, siendo parte de una misma economía, la peruana, y relacionándose con un mismo Estado que regula y vigila, en teoría, todas las operaciones

de compra y venta sujetas a ley. Cada una de estas tres economías está hoy comandada por una cúpula de empresarios y cuenta con sus trabajadores, proveedores y vendedores, además de representantes políticos y lobbies. Sin embargo, anotemos que los trabajadores informales y los del delito son una mayoría que es víctima de la exclusión de la economía formal y de un sistema de autoexplotación o sobreexplotación por parte de la burguesía informal y la lumpen burguesía delictiva, al punto que los usan como fuerza de choque. Un ejemplo reciente es como la Tía Goya de Madre de Dios envió a protestar a sus trabajadores para enfrentarse a la policía luego del último intento de formalización.

### TRES ECONOMÍAS

Las tres economías son como islas de un archipiélago llamado Perú y se relacionan fuertemente. Para empezar, las grandes fortunas de los burgueses informales y los lumpen burgueses se colocan en buena parte en el sector formal. Sus jefes se nos



## Hay conexión entre las tres economías: formales venden bienes a informales y viceversa.

presentan como "empresarios de éxito" que fundan empresas de fachada; también compran abundantes propiedades formalmente y colocan sus fondos en el sistema financiero, todo para realizar un "lavado" de dinero.

Asimismo, los formales venden bienes y servicios en las economías informales y delictivas. Por ejemplo, Ferreyros le vende maquinaria pesada a formales que, a su vez, las venden a los mineros informales e ilegales de Madre de Dios. También existe el caso de proveedores informales de muebles y ropa de grandes tiendas formales que así abaratan sus costos. Asimismo, existen comerciantes formales que venden sus productos en los mercados informales dado su gran volumen de ventas. No faltan grandes comerciantes de electrónicos que venden en sus establecimientos productos de contrabando.

### VÍNCULOS

Y no olvidemos que también existe una conexión entre distintas economías delictivas y entre éstas y la informalidad. El narcotráfico usa la tala de madera para "caletear" la pasta o la cocaína mientras que los narcos blanquean sus ganancias con contrabando. Asimismo, los contrabandistas a gran escala usan los mercados informales o semiformales para sus ventas en todo el país, igual hacen los reducidos y los ladrones de vehículos.

Finalmente, no debemos olvidar que el operar fuera de la ley, informal o delictivamente, sólo es posible por la vía de la coima. Ese es el aceite que mueve a esta gran maquinaria informal y delictiva que hasta ahora avanza incontrolable. La burguesía informal y las mafias de delincuentes neutralizan el sistema, comprándolo. Es su principal arma. Así como compran policías, compran jueces y políticos, también organizan o participan en elecciones, financiando candidatos. En realidad, el problema de esta penetración es tan grave que se puede decir que estas tres economías han logrado ya una alta penetración en el Estado al punto de tener representación política en el Congreso.

Por lo tanto, para entender este complejo sistema de 3 en 1 no basta verlas por separado sino como tres tipos de comportamiento económico según el grado de observancia de la ley y daño a la sociedad, pero donde siendo cada una distinta, están conectadas formando parte de un mismo todo. Ciertamente, esta convivencia es nociva en tanto erosiona y contamina la formalidad, corrompe al Estado y genera incivilidad ciudadana. Por lo mismo, debemos realizar un estudio de las 3 y de sus relaciones, para entender cómo operan, quiénes son los operadores, dónde tienen sus bienes, cómo usan las otras dos economías como base para avanzar en reducir la informalidad y combatir la informalidad. Todo plan empieza por un diagnóstico. Y todo diagnóstico debe empezar identificando a los actores y sus conexiones con el Estado y el sistema político. Si no hacemos esto, seguiremos dando manotazos de ahogado o exigiendo operaciones puntuales que no atacan realmente el problema. ☺

Entre agosto del 2012 y enero del 2014, en pleno Gobierno de Humala, el lavado de activos por la minería ilegal aumentó en 49,6%.

## Las cifras de la informalidad y la ilegalidad

**68,8%**

Trabajadores informales

**EL SEGUNDO EN INFORMALIDAD LABORAL.** El Perú tiene una de las mayores tasas de informalidad laboral de América Latina. Estamos hablando de un sistema laboral sin derechos que llega al 68,8% según la OIT, donde solo le ganamos a Honduras (70,7%).

**\$1800**

millones en comercialización anual de cocaína

**PRIMER PRODUCTOR MUNDIAL DE COCAÍNA.** El Perú se ha convertido en el primer productor mundial de cocaína, según la ONU. El VRAEM, el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro tienen la mayor concentración de cultivos de hoja de coca, producción de pasta base de cocaína y clorhidrato de cocaína. La comercialización de la cocaína que sale del país genera ingresos estimados en 1800 millones de dólares anuales, que representa el 0,9% del PIB nacional.

**\$2900**

millones anuales por minería ilegal

**CIFRAS DE ESPANTO DE LA MINERÍA ILEGAL.** La minería ilegal genera ingresos estimados de 2900 millones de dólares al año. Desde el 2010, la minería ilegal habría desplazado al narcotráfico como la principal actividad ilícita en el Perú. Solo entre agosto del 2012 y enero del 2014, el dinero lavado como producto de la extracción ilegal de oro pasó de US\$1.019 millones a US\$1.525 millones.

**15%**

del total de bosques del país desforestados

**TALA ILEGAL, ¿HASTA CUÁNDO?** Según la FAO, la deforestación debido a la tala ilegal, la agricultura desordenada y la minería son responsables de la depredación de 150,000 hectáreas de bosques al año. La deforestación está bordeando las 9.5 millones de hectáreas de bosques, equivalentes a casi tres veces (2.7) el tamaño de toda la región Lima. Eso significa que más del 15% del total de bosques del país han sido deforestados, y las pérdidas económicas actualmente alcanzan los 60 mil millones de dólares.

**\$1600**

millones ilícitos generados por contrabando

**CIFRAS DEL CONTRABANDO.** Los bienes de contrabando generan ingresos ilícitos estimados de 1600 millones de dólares. Esta actividad ilícita se genera en un 75% en el sur del país, especialmente en Puno y Tacna. La incautación de productos de contrabando ascenderían a unos 173 millones de dólares.

# Propuesta

◎ La disminución unilateral de costos laborales no es factor determinante en la reducción de la informalidad laboral.



## El reto de la formalización

**P**ara hacerle frente a la economía informal y a la delictiva sólo han planteado propuestas parciales y coyunturales, sin ningún plan de ataque frontal de corto y largo plazo.

### INICIATIVAS PARA FORMALIZAR

Las más importantes alternativas desarrolladas para la formalización se han realizado sobre todo en el plano laboral. Por ejemplo, han transcurrido once años desde la vigencia de leyes que buscaron formalizar el empleo en la microempresa básicamente. Tal es el caso de la ley 28105, promulgada en julio del año 2003 y el Decreto Legislativo 1086, promulgado en septiembre del 2008. Sin embargo, no se puede hablar de una reducción sustantiva de la informalidad laboral.

El especialista en temas laborales Julio Gamero señala que el impacto en el sector de la microempresa ha sido marginal. De acuerdo con cifras del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en el sector de las empresas con menos de 10 trabajadores, la informalidad laboral ha disminuido en tan solo 3,2 puntos entre el año 2005 y el año 2013. Por otro lado, en el mismo periodo, en el sector privado, la

disminución ha sido mayor. Se ha disminuido en 12,5 puntos. Esto indica que la disminución ha sido muy superior en el segmento no MYPE.

¿Qué demuestran estos datos? Que, contrario a lo que se quiere hacer creer, la disminución unilateral de costos laborales no es un factor determinante en la reducción de informalidad laboral en la microempresa. Las políticas de bajar "costos laborales" no hacen sino precarizar aún más el empleo. Al mismo tiempo, un modelo económico primario-exportador intensivo en capital opera con altos niveles de desempleo y subempleo y no contribuye a brindar alternativas de empleo en la formalidad.

Gamero señala la importancia de volver a pensar en instancias como PROMPYME, los programas de capacitación y asistencia técnica cofinanciados y una mayor vinculación de las MYPES con los procesos de innovación y cambio técnico. Añadimos que estos esfuerzos requieren una verdadera transformación productiva.

En paralelo, es necesario identificar los principales obstáculos registrales y burocráticos a la creación de empresas formales. El primer obstáculo, sobre todo para las PYMES, es la alta tasa del Impuesto



Debe haber un cambio estructural del modelo económico actual para fomentar la formalización y combatir la delictividad.



En el crimen organizado, la primera línea de lucha corresponde a la Policía Nacional.

General a las Ventas (IGV). Es una de las mayores trabas a la formalización de las empresas. Un segundo obstáculo lo constituyen las numerosas barreras burocráticas para inscribir legalmente a las empresas. Un tercer obstáculo es la falta de legalización de propiedades urbanas, rurales o empresariales que, por lo mismo, no pueden ser valorizadas debidamente en el mercado.

#### PROPUESTA

Para hacerle frente a la economía informal y a las actividades delictivas, debemos promover un gran cambio estructural, vale decir, una transformación del modelo económico actual para fomentar el empleo y la formalización, además de combatir la delictividad.

##### 1) Ordenamiento territorial:

La formalización implica ordenamiento. Sólo con un sistema ordenado se logrará reducir la informalidad. Por ello proponemos, junto con el cambio de modelo económico, la ejecución de un Plan de Ordenamiento Territorial que se base en catastros integrados de propiedad urbana y rural privada y comunitaria y de bienes públicos. Un catastro unificado, eficiente y honesto permitirá dar títulos a los legítimos dueños, así como también permitirá cobrar impuestos a todos los registrados, incluyendo a la mayor cantidad de personas en el sistema. El sistema integrado de catastros coordinará estrechamente con los Gobiernos Regionales y Municipales para mantenerlo actualizado y contribuir a la fiscalización de especuladores y el aumento de la base tributaria a todo nivel.

##### 2) Plan de formalización empresarial:

El plan de formalización de empresas debe contemplar los siguientes ejes:

###### a) Disminución gradual y continua del Impuesto General a la Venta hasta llegar al 10%.

Al bajar el IGV se debe buscar en paralelo compensar la pérdida de recaudación con aumento del impuesto a la renta de personas y el gradual ensanchamiento de la base tributaria.

**b) Eliminación de trabas burocráticas.** El Estado debe trabajar coordinadamente con los Gobiernos Regionales y las Municipalidades y con la participación de las organizaciones de PYMES y gremios empresariales.

###### c) Incentivos para la formalización y la verdadera libre competencia:

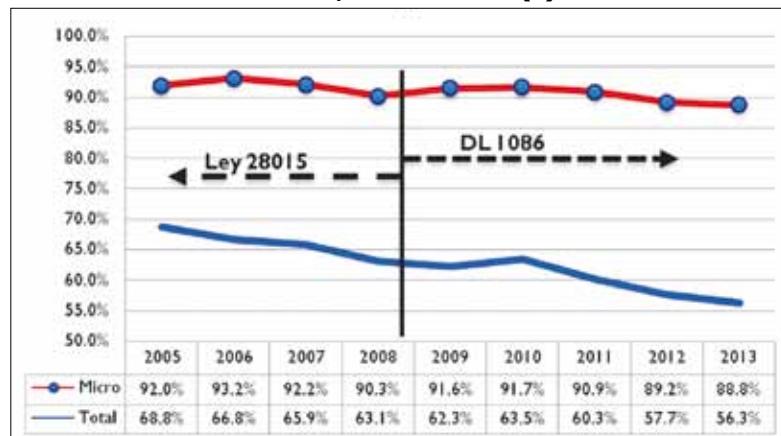
–Medidas antidumping en determinadas actividades (calzado, textiles, etc.).

–Promulgación de una Ley Antimonopolios (como la que ha sido presentada por el congresista Jaime Delgado). De ese modo la competencia será equitativa y no favorecerá únicamente a las grandes empresas en desmedro de las pequeñas y medianas.

–Sistema de crédito promocional para las PYMES formales integrantes de gremios reconocidos.

Además es necesario generar un esquema de protección social que incorpore políticas en la empleabilidad. Se requiere, particularmente en las zonas rurales, fortalecer capacidades empresariales

#### Perú: Leyes Mype y evolución de la informalidad laboral, 2005-2013 (e)



\* Porcentaje de asalariados privados no registrados en planilla (sin contrato o locadores).

\*\* La información del 2013 es proyectada.

Fuente: ENAHO, INEI / DISEL, MTPE.

Elaboración: Gabinete de Asesores del MTPE.

en gestión, aspectos técnicos y en TICs. La mayor empleabilidad en la PEA de dicho sector deviene en un mecanismo de protección social en tanto ella disponga de más capacidades para afrontar situaciones de riesgo.

#### COMBATE CONTRA LA ECONOMÍA DELICTIVA

Para combatir la economía delictiva es necesario también un cambio de modelo para generar alternativas de empleo digno masivo. Pero no basta. La acción más urgente va por el lado de una fiscalización efectiva y coordinada de organismos públicos eficientes y honestos capaces de aplicar un nuevo régimen de sanciones disciplinada y persistentemente, empezando con el crimen organizado.

Resulta indispensable, por ejemplo, suprimir el sistema de commutaciones de penas y beneficios penitenciarios para quienes haya cometido estas actividades. De esta manera, no sólo se genera un manejo efectivo de nuestro sistema judicial, sino además se suprime la discrecionalidad de los jueces, con lo cual se uniformiza el combate contra la delincuencia.

En el caso del crimen organizado, la primera línea de lucha la debe dar la Policía Nacional, que requiere mayor personal y recursos y una limpieza interna para reducir la corrupción. La idea de que la Policía no funciona es parte del des prestigio actual de la misma y para hacerle frente es necesario empezar por otorgarles la autoridad que merecen.

Dada la complejidad del problema, y la gravedad que hoy manifiesta, la sociedad civil no puede dejar de participar en este esfuerzo. Planteamos dos maneras. Una, colaborando en elaborar un diagnóstico preciso de la informalidad y la delictividad, proponiendo medidas y monitoreando el progreso en la formalización y el combate al crimen. Dos, generando formas de vigilancia social propia en los barrios y comunidades y colaborando con las autoridades para documentar y reportar el crimen. ☺



La acción más urgente contra la economía delictiva es la fiscalización efectiva y el endurecimiento de sanciones.

# LAS RUTAS DE LAS ECONOMÍAS DELICTIVAS



La comercialización de la cocaína que sale del país genera ingresos estimados en 1800 millones de dólares anuales, que representa el 0,9% del PIB nacional.

La minería ilegal genera ingresos estimados de 2900 millones de dólares al año, que representa un 1,45% del PIB nacional.

El Perú pierde aproximadamente 250 millones de dólares por tala ilegal de especies selectivas como el cedro y la caoba, que representa el 0,125% del PIB nacional.

Los bienes de contrabando generan ingresos estimados de 1600 millones de dólares, equivalentes al 0,8% del PIB nacional. (El 75% ingresa por las rutas del sur)