



PNUD LAC C19 PDS N°. 5

Covid-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú

Por Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Investigadores Principales en el Grupo de Análisis
para el Desarrollo – GRADE
Marzo 2020

Resumen

Latinoamérica sufre al momento dos shocks, independientes pero relacionados, el impacto del Covid-19 y el shock de precios de materias primas. Perú, argumentamos, es un caso en el que el impacto más fuerte proviene de la epidemia. Perú fue el primer país de América Latina en reaccionar con medidas sanitarias y económicas frente al coronavirus. El país está en cuarentena obligatoria desde el lunes 16 de marzo. Esto trae consigo retos muy importantes para todos los actores económicos. La actividad global y nacional ha sufrido una parada súbita con implicaciones directas en: (i) la capacidad de generación de ingresos de los trabajadores independientes, (ii) los empleos de los trabajadores formales e informales, (iii) la supervivencia de las empresas pequeñas, medianas y grandes. En esta nota analizamos la situación de los hogares peruanos de cara a la pandemia, explorando sus vulnerabilidades a través de un análisis de su principal fuente de generación de ingresos: el trabajo. Analizamos también la situación de las empresas que dan empleo a los trabajadores bajo análisis. Presentamos un panorama de lo que han sido hasta el momento las principales acciones del gobierno y ofrecemos algunas recomendaciones.



PNUD América Latina y el Caribe

COVID 19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



Serie de Documentos de Política Pública

PNUD LAC C19 PDS N°. 1

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas

Por Constantino Hevia y Andy Neumeyer

PNUD LAC C19 PDS N°. 2

Sugerencias para la Emergencia

Por Santiago Levy

PNUD LAC C19 PDS N°. 3

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo

Por Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

PNUD LAC C19 PDS N°. 4

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras

Por Andrés Ham

PNUD LAC C19 PDS N°. 5

Covid-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú

Por Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

Aviso Legal:

Covid-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú
Marzo 2020

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2020 | Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.



Introducción a la serie:

Evidencia, experiencia, y pertinencia en busca de alternativas de política eficaces

La pandemia del COVID-19 es uno de los desafíos más serios que ha enfrentado la humanidad en tiempos recientes. Todavía se desconoce lo que podrá ser su costo total en vidas humanas. De manera simultánea a la pérdida de vidas y a la profunda crisis de salud, el mundo está siendo testigo de un colapso económico que impactará de manera severa el bienestar de grandes segmentos de la población durante los próximos años. Algunas de las medidas que se están tomando para contrarrestar la pandemia afectarán nuestras vidas en el futuro de manera no trivial. Entender la relación entre los diferentes elementos del problema para ampliar el espacio de la política con una comprensión completa de los efectos sociales y económicos que las medidas que se adopten pueden traer consigo, es el propósito de esta serie.

Hasta el momento, la imposibilidad de utilizar el aislamiento selectivo con las personas y grupos contagiados ha llevado a la aplicación de medidas de distanciamiento social que están imponiendo un costo económico y social excesivamente desproporcionado en todo el mundo. La combinación de políticas como el distanciamiento social, el confinamiento y las cuarentenas implica una reducción, cuando no una parada total, de las actividades de producción y consumo por un periodo de tiempo incierto, que desploma los mercados y puede llevar al cierre de empresas, llevando al desempleo a millones de trabajadores. El trabajo, factor esencial de la producción, está en cuarentena en la mayoría de los sectores de la economía. Las fronteras se han cerrado, y las cadenas globales de valor se han interrumpido. La mayoría de las estimaciones muestran una contracción del producto global. En la región de América Latina y el Caribe, las predicciones muestran un consenso alrededor del -3% o -4%, y se espera que solo en 2022 la región recupere los niveles de actividad previos a la crisis, en escenarios que prevén una crisis en forma de "U". Según la CEPAL, más de 30 millones de personas podrían caer en la pobreza si no se ponen en marcha políticas activas para proteger o sustituir el ingreso de los grupos vulnerables.

Enfrentamos una crisis que exige respuestas no convencionales. Nos preocupa el efecto nivel: el impacto de la crisis sobre el tamaño de las economías y su capacidad para recuperar el crecimiento tras el choque. Pero nos preocupa igualmente su impacto distributivo. La crisis interactúa con la heterogeneidad preexistente en tenencia de activos, capacidad de generación de

ingresos, condiciones de trabajo, acceso a servicios públicos y muchos otros aspectos que hacen que algunos individuos y hogares sean particularmente vulnerables a una parálisis de la economía como ésta. Las personas que dependen de los mercados informales, los micro y pequeños empresarios, las mujeres en situación de empleo precario, los grupos históricamente excluidos, como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, deben estar al centro de la respuesta de política.

Como agencia de desarrollo de las Naciones Unidas, el PNUD tiene una larga tradición de acompañar el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política pública. Tiene el mandato de responder a circunstancias cambiantes, desplegando su capacidad para apoyar a nuestros estados miembros en la búsqueda de soluciones integrales a problemas complejos. Esta serie busca aprovechar la experiencia y conocimientos del PNUD a nivel global y la experticia y capacidad de nuestra red de centros de investigación e instituciones académicas aliadas de América Latina y el Caribe. Es un intento por promover una reflexión colectiva sobre la respuesta a la crisis de salud del Covid-19 y sus efectos económicos y sociales sobre nuestras sociedades. Es necesario pensar rápido. Las soluciones basadas en evidencia, la experiencia y la intuición política razonada –con origen en una larga historia de experiencia en política– son esenciales para guiar este esfuerzo. Esta serie contribuye, además, al enfoque integral establecido por la reforma de la ONU y aspira a ser un insumo importante para la respuesta coherente del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a los niveles global, regional y nacional.

Ben Bernanke, antiguo gobernador de la Reserva Federal de los Estados Unidos, nos recuerda en su libro *El valor de actuar* que durante las crisis las personas se distinguen entre quienes actúan y quienes temen actuar. Esperamos que estos documentos de política contribuyan al debate público con la entrega de propuestas oportunas y sólidas para apoyar a todos aquellos que están tomando decisiones con el fin de proteger a los más vulnerables de nuestra región.

Luis F. Lopez-Calva

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Director Regional, América Latina y el Caribe

Nueva York, marzo 2020



Introducción¹

La actual coyuntura internacional, de la que es parte Perú, configura un escenario marcado fuertemente por la incertidumbre. Comenzábamos el año con perspectivas de menor crecimiento, pero a esto se suman dos choques de naturaleza independiente, pero con vínculos económicos importantes: la propagación del virus Covid-19 y el desplome de los precios de materias primas (cruciales para la región, petróleo y cobre). El primer choque afectaría a todos los países de la región en la misma dirección, aunque en grados distintos dependiendo de las políticas que se asuman para su contención, a saber, un impacto negativo sobre la oferta agregada que se transmite a la demanda agregada. El impacto del segundo choque va a depender de la posición específica de la balanza de materias primas del país.

El choque sanitario está adquiriendo características más permanentes que transitorias, cuyos impactos de mediano y largo plazo se irán revelando paulatinamente. Esto, a su vez, hace que el choque sobre los precios de nuestras materias primas también cambie de naturaleza. En conjunto, lo que estamos viviendo hoy parece ser más intenso y generalizado que lo que los modelos de paradas súbitas tenían previsto.

Al momento, dado este escenario de exacerbada incertidumbre, cualquier aproximación al impacto de estos choques es muy tentativa. Tanto es así, que el Banco Central de Reserva del Perú El BCR ha postergado la publicación de su reporte semanal de inflación con las principales proyecciones macroeconómicas. Por su lado, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) debía publicar la actualización del marco macroeconómico multianual el 31 de marzo, pero al momento se estaría publicando una norma para suspender su publicación. Ambos, independientemente, habrían decidido que no es posible publicar proyecciones macro oficiales en estas circunstancias con el nivel de incertidumbre (mundial y local) existente.

La incertidumbre macro es también micro. En nuestra economía, de cada tres empleos solo uno es formal y de los otros dos uno está en el autoempleo. Los presupuestos familiares son altamente volátiles. Las restricciones a la libertad personal y económica que se requieren para enfrentar la emergencia sanitaria han significado un corte abrupto a las posibilidades de generación de ingresos en muchos hogares. Esto tendrá impactos en el corto plazo que, dependiendo de la duración de la emergencia, podrían traducirse en impactos mayores en el mediano plazo. Observando la experiencia china, la cuarentena podría bien extenderse por dos o tres meses. Tampoco existe a la fecha un plan claro de salida de la cuarentena, aunque se espera que ésta sea muy gradual. ¿Con qué criterios se permitirá operar a ciertos negocios y a otros no? Al momento no es nada claro. Así, aquí también aplica lo que predomina en el ámbito macro: la palabra clave es incertidumbre.

No obstante, resulta importante en esta coyuntura contribuir a la discusión de los posibles canales de transmisión de los impactos y la discusión de escenarios posibles, con base en la evidencia disponible. Esto contribuirá al diseño de medidas de corto y mediano plazo que permitan no solo lidiar con la crisis, sino también posicionar al país frente al nuevo orden económico global que podría emerger. Para tales fines, en este documento se hace un análisis de los potenciales impactos sobre los ingresos de los hogares en esta coyuntura.

En contraste con otros países de la región, Perú es un importador neto de combustibles. Así, el impacto de la caída en el precio del petróleo podría tener un efecto positivo sobre la balanza comercial. Este efecto podría ser importante pues, en lo que va del año, el precio del barril de crudo ha caído más de 50%. Sin embargo, en un contexto de cuarentena en el que la demanda por combustibles ha caído de manera importante, esta caída de precios podría ser difícil de materializar.

¹ Los autores agradecen la asistencia de Daniel Fajita en el trabajo con los datos.



Por otro lado, una consecuencia de las interrupciones causadas por la epidemia del coronavirus es la caída del precio de las materias primas en general, pero en particular de los minerales. Las exportaciones de minerales representaron alrededor de 60% de las exportaciones totales del país en 2019. El cobre por sí solo representa la mitad de las exportaciones mineras y cerca al 30% de las exportaciones totales del país. En lo que va del año el precio del cobre ha caído 20%. Aunque el efecto neto de estas caídas debe considerar las políticas de ventas a futuro y *hedging* de las empresas mineras, se espera un efecto negativo. Contrarresta en parte este efecto el oro, el siguiente mineral en importancia en las exportaciones, 30% de las exportaciones de minerales y 18% del total, cuyo precio ha subido no menos de 10% en lo que va del año con relación al año anterior.

Hasta donde puede notarse, el efecto neto de precios será negativo, pero, en un contexto en el que probablemente muchos países de la región reciban choques negativos en sus canastas de precios, el país goza de una relativa ventaja comparativa. De hecho, estimaciones con que se cuentan hasta ahora sobre el saldo de la balanza comercial de la consultora privada Apoyo Consultoría arrojan una reducción del saldo de la balanza comercial de USD 6,614 mns. en 2019 a USD 5,100 mns. para el año 2020, poco más de 20%.

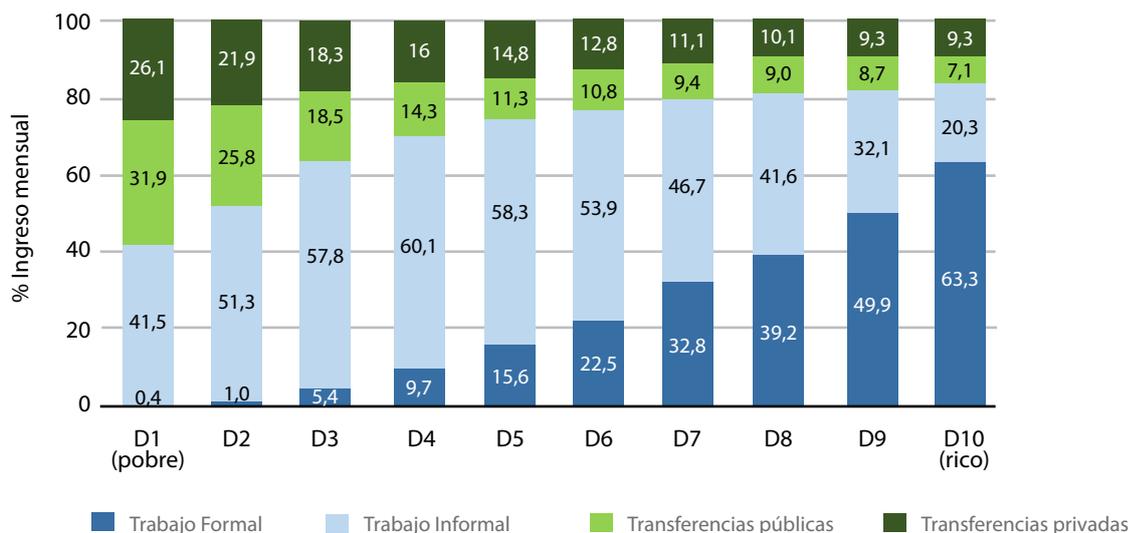
El mayor impacto, por tanto, provendría del virus Covid-19. Su alcance dependerá de su extensión en el territorio nacional (comenzando en zonas urbanas y progresivamente fluyendo hacia zonas rurales), de los sectores más fuertemente afectados (turismo, servicios y comercio), de las políticas sanitarias que se están implementando para contenerlo y de su duración.

En este documento proponemos enfocarnos en sus efectos sobre los hogares. Si bien es aún incierta la magnitud y duración del choque económico que ellos enfrentan, lo que planteamos centra la atención en la pregunta: ¿Qué tan bien preparados están los hogares peruanos para choques como los que se están desarrollando estos días? Claramente, en este enunciado de la pregunta de investigación está muy presente un enfoque distribucional. Presentaremos un análisis comparativo de diferentes perfiles de hogares, según la cantidad de perceptores de ingresos, explorando sus fortalezas y debilidades frente al choque. También, en el núcleo de la pregunta está la discusión sobre las fuentes de los ingresos de los hogares peruanos. Dentro de ello, el empleo cumple un papel central, por lo que analizaremos también el rol de las empresas en las que laboran los peruanos.

En el Perú, los ingresos laborales formales constituyen cerca del 20% de los ingresos monetarios regulares de los hogares, los ingresos laborales informales cerca del 50% y el resto proviene de rentas y transferencias, tanto del Estado como de privados. Sin embargo, hay importantes diferencias según las condiciones socioeconómicas de los hogares. Para los hogares en los deciles de ingresos más altos, el trabajo formal es responsable de tres quintos de su presupuesto, el trabajo informal un quinto y las rentas otro quinto. Para los hogares de los deciles de menores ingresos, el trabajo permite financiar la mitad de los ingresos, siendo casi todo ello informal. La otra mitad corresponde a transferencias que reciben del Estado y de otros hogares. En términos relativos, para los hogares del primer decil de ingresos las transferencias que reciben del Estado constituyen casi un tercio de sus ingresos regulares totales (gráfico 1a).



■ Gráfico 1a² Perú 2018: Componentes de los Ingresos mensuales de los hogares por deciles de ingreso total del hogar



Fuente: ENAHO 2018

Nota: Se considera solo los ingresos monetarios y regulares de los hogares. Los ingresos por trabajo son de la actividad principal y secundaria. Las transferencias privadas incluyen renta y donaciones privadas, y las transferencias públicas las donaciones públicas.

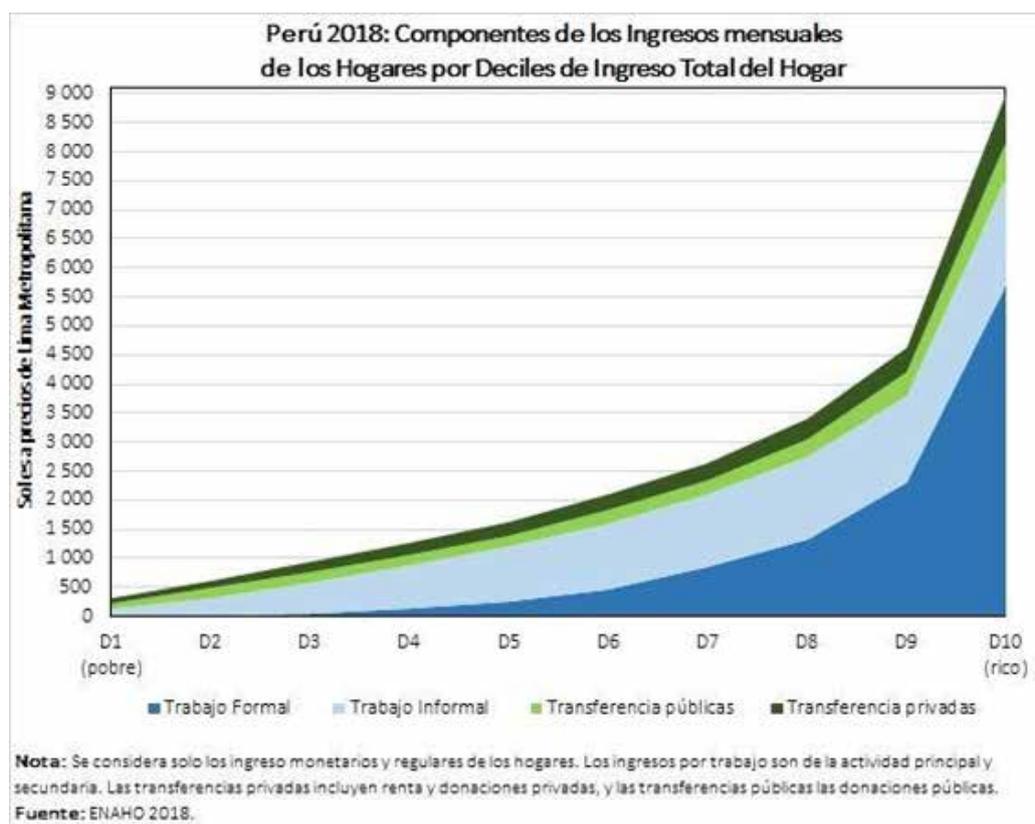
Las transferencias privadas son un universo amplio y diverso de fuentes de ingreso. Para los hogares más pobres prevalecen las transferencias monetarias privadas y las donaciones privadas. Los datos de la ENAHO no permiten distinguir si tales transferencias provienen de fuente extranjera (remesas) o nacional. De una u otra forma, es muy probable que esto corresponda a trasferencias que hacen hijos a sus padres o que se hacen entre hermanos, primos o parientes en diversas formas de solidaridad. Para los hogares más pudientes prevalecen las rentas de la propiedad.

Lo presentado en la figura previa corresponde a las proporciones que representan cada una de las cuatro fuentes de ingreso monetario regular. Mirar a los mismos datos, pero en términos absolutos (en soles corrientes), es también informativo (gráfico 1b). Esto permite identificar que las transferencias, públicas y privadas, son más o menos homogéneas a lo largo de la distribución de ingresos.

² Ingresos por trabajo formal. Ingresos mensuales por trabajo formal (principal y secundario). Se usó la proporción del ingreso laboral de los miembros de la PEA ocupada con empleo formal respecto al ingreso laboral total dentro del hogar.
 - Ingresos por trabajo informal. Ingresos mensuales por trabajo informal (principal y secundario). Se usó la proporción del ingreso laboral de los miembros de la PEA ocupada con empleo informal respecto al ingreso laboral total dentro del hogar.
 - Transferencia privada. Ingresos mensuales por transferencias monetarias privadas, rentas de la propiedad y donaciones privadas para gastos del hogar.
 - Transferencia pública. Ingresos mensuales por transferencias monetarias públicas (Programa Juntos, Pensión 65, Bono gas, Beca 18 y otros programas).



Gráfico 1b.



Siendo el trabajo una fuente tan importante de ingresos para los hogares, una primera clasificación de los mismos se hará según el número de perceptores de ingresos. A partir de ello, prestaremos atención a los perfiles socioeconómicos de los hogares determinados por: condiciones laborales (empleo, formalidad), ingresos, educación. Así, partimos de la estructura de la PEA ocupada a nivel nacional y al interior de esta categoría distinguimos entre trabajadores formales e informales. Así mismo, introducimos luego distinciones por ámbitos urbano y rural, concentrándonos en el primero, entendiendo que los efectos de la epidemia van a concentrarse en este ámbito. La presunción es que diferentes categorías de trabajadores van a verse afectadas de diferente manera por las políticas de contención del virus que el gobierno peruano viene implementando y que se traducen en restricciones a la oferta laboral.

El enfoque que adoptamos se centra en la identificación de las fuentes de ingresos de los hogares, asociadas a la situación de los trabajadores en el mercado laboral. Adicionalmente presentaremos un análisis de la posición en que se encuentran los hogares en términos de endeudamiento y el potencial que tendrían para enfrentar los choques con préstamos o transferencias (del sistema financiero, de otros hogares o del gobierno).

Este documento está organizado en seis secciones incluyendo esta introducción. La sección 2 presenta una caracterización del mercado laboral y de los hogares en cuanto a ciertas características sociodemográficas básicas y de su relación con el mercado laboral. La sección 3 presenta las principales medidas económicas que ha adoptado el gobierno hasta el momento. La sección 4 analiza las fuentes de ingresos de los hogares para iden-

tificar su vulnerabilidad ante la crisis. La sección 5 analiza el rol de las empresas, en tanto empleadores de los hogares en los que se centra el análisis. La Sección 6 cierra este documento presentando opciones de políticas.

2. Caracterización de los hogares peruanos y sus ingresos

¿De dónde provienen los ingresos de los hogares peruanos? Como subrayamos líneas arriba, mayoritariamente del trabajo. Entonces, ¿Qué tipos de empleos tienen los peruanos? A continuación, presentamos la distribución de la fuerza laboral según su tipo de inserción en el mercado laboral. En la Tabla 1 presentamos los datos a escala nacional y en la Tabla 2 restringimos los mismos a las zonas urbanas, donde se sentirá primero el impacto de esta parada súbita de la actividad económica.

Tanto en las estadísticas nacionales como en las urbanas, el 4% de los trabajadores son empleadores. Sus ingresos medios casi duplican a los del resto de la población trabajadora, pero detrás de este promedio hay una heterogeneidad grande. Dentro de este grupo de empleadores, el tercio inferior de la distribución de ingresos laborales tiene ingresos inferiores a los del promedio de los autoempleados. La política pública los atenderá junto a ese grupo. Para todos ellos, sin embargo, sí es importante prestar atención a sus emprendimientos, en tanto generadores de empleo para el resto de la población. Este análisis se presentará en la sección 5.

El resto de trabajadores comprende a asalariados (alrededor de la mitad de trabajadores no empleadores), independientes (alrededor del 40% de trabajadores no empleadores), trabajadores familiares no remunerados y trabajadoras del hogar (entre 2% y 3% de los trabajadores no empleadores). Los trabajadores familiares no remunerados (TFNR) representan el 10% a nivel nacional, pero en zonas urbanas son solo 5%. Esto significa que esta forma de trabajo es mucho más prevalente en áreas rurales. Puesto que el virus ha llegado al país por zonas urbanas (y dentro de ellas, los distritos más pudientes), no se espera que el impacto del coronavirus sea tan fuerte en zonas rurales, al menos en un primer momento. Habrá que revisar esto conforme se vayan conociendo mejor los patrones de difusión de la epidemia al interior del país.

■ **Tabla 1.** Distribución de la PEA ocupada e ingresos promedio mensual en soles a nivel nacional, 2018

PEA ocupada	Mujeres		Hombres		Ingreso laboral monetario mensual promedio ¹ S/
	Número	%	Número	%	
	7.421.616	100,0	9.354.867	100,0	
Empleadores	186.088	2,5	485.356	5,2	2.475,8
<i>Trabajadores ocupados</i>	7.235.528	97,5	8.869.511	94,8	1.162,5
Asalariados	2.938.095	39,6	4.832.816	54,5	1.480,8
Asalariados públicos	677.352	23,1	748.651	15,5	2.251,7
Asalariados privados	2.260.743	76,9	4.084.165	84,5	1.402,1
Con contrato	1.097.930	48,6	1.908.451	46,7	1.817,6
Por tiempo indeterminado	211.178	19,2	449.906	23,6	2.581,9
Plazo Fijo	886.753	80,8	1.458.545	76,4	1.602,1
Sin contrato	1.162.812	51,4	2.175.629	53,3	842,5



PNUD América Latina y el Caribe
 COVID 19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Independientes/autoempleados ^{2/}	2.788.720	37,6	3.493.034	39,4	703,1
Formales ^{3/}	320.661	11,5	351.355	10,1	1.494,5
Informales ^{3/}	2.468.059	88,5	3.141.679	89,9	608,3
Independientes/autoempleados ^{2/}	2.788.720	37,6	3.493.034	39,4	703,1
Alta calificación (educ. superior) ^{4/}	294.025	10,5	407.748	11,7	1.260,8
Baja calificación (hasta educ. secundaria completa) ^{4/}	2.494.695	89,5	3.085.286	88,3	633,0
Trabajador familiar no remunerado (TFNR)	1.145.280	15,4	525.712	5,9	0,0
Trabajador del hogar	363.408	4,9	17.604	0,2	716,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)-Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), 2018 | Elaboración propia

Nota: ^{1/} Ingreso monetario promedio mensual, proveniente de la ocupación principal, dependiente e independiente. ^{2/} Se excluye de los cálculos a la Educación Básica Especial. ^{3/} Según definición de formalidad e informalidad del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. ^{4/} Se aproxima a la formalidad e informalidad a través del nivel educativo concluido.

■ **Tabla 2.** Distribución de la PEA ocupada e ingresos promedio mensual en soles en el área urbana, 2018

PEA ocupada	Mujeres		Hombres		Ingreso laboral monetario mensual promedio ^{1/} S/
	Número	%	Número	%	
	5.838.542	100,0	7.170.124	100,0	
Empleadores	168.003	2,9	408.825	5,7	2.687,8
<i>Trabajadores ocupados</i>	5.670.539	97,1	6.761.299	94,3	1.286,2
Asalariados	2.697.788	46,2	4.204.051	62,2	1.565,8
Asalariados público	628.878	23,3	686.205	16,3	2.310,2
Asalariados privados	2.068.910	76,7	3.517.846	83,7	1.429,6
Con contrato	1.071.657	51,8	1.824.971	51,9	1.837,3
Por tiempo indeterminado	209.345	19,5	442.478	24,2	2.596,4
Plazo Fijo	862.312	80,5	1.382.493	75,8	1.616,8
Sin contrato	997.253	48,2	1.692.874	48,1	904,1
Independientes/autoempleados ^{2/}	2.184.780	37,4	2.274.823	33,6	852,9
Formales ^{3/}	308.122	14,1	342.791	15,1	1.509,1
Informales ^{3/}	1.876.658	85,9	1.932.032	84,9	740,8



Independientes/autoempleados ^{2/}	2.184.780	37,4	2.274.823	33,6	852,9
Alta calificación (educ. superior) ^{4/}	281.874	12,9	374.397,52	16,5	1.300,2
Baja calificación (hasta educ. secundaria completa) ^{4/}	1.902.905	87,1	1.900.426	83,5	775,8
Trabajador familiar no remunerado (TFNR)	447.165	7,7	265.540	3,9	0,0
Trabajador del hogar	340.780	5,8	16.699	0,2	710,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)-Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), 2018 | Elaboración propia

Nota: ^{1/} Ingreso monetario promedio mensual, proveniente de la ocupación principal, dependiente e independiente. ^{2/} Se excluye de los cálculos a la Educación Básica Especial. ^{3/} Según definición de formalidad e informalidad del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

^{4/} Se aproxima a la formalidad e informalidad a través del nivel educativo concluido.

Los segmentos de los trabajadores asalariados e independientes merecen atención adicional. Dentro de los asalariados, uno de cada cinco trabaja para el sector público y los otros cuatro para el privado. Entre los asalariados privados la mitad cuenta con contrato y la otra mitad no. Dentro de los asalariados privados con contratos, menos de uno de cada cuatro de ellos cuenta con contrato de tiempo indeterminado, la gran mayoría lo tiene a plazo fijo. Ambos tipos de contrato cuentan con protección frente al despido y, de hecho, la protección pecuniaria frente a la terminación de un contrato podría ser mayor para los trabajadores a plazo fijo: 1.5 remuneraciones mensuales por cada mes no trabajado versus 1 remuneración por año trabajado para los trabajadores con contrato por tiempo indefinido. Es de esperar, por tanto, que las empresas esperen a que estos contratos finalicen, antes que cortarlos anticipadamente. Sin embargo, típicamente los contratos a plazo fijo son por periodos cortos: al menos 27% son por 3 meses o menos. No es posible saber cuánto más lo son porque los datos de Planilla Electrónica no identifican claramente si un contrato es una renovación de uno ya existente, pero el hecho de que 37 por ciento de los contratos a plazo fijo sean por más de un año sugiere que muchos de estos deben ser renovaciones. Dentro de los independientes, nueve de cada diez están en el segmento informal del mercado de trabajo; esto es, no están registrados con la autoridad tributaria. Esta estadística coincide con la proporción de trabajadores independientes que no cuentan con educación superior (ellos también son nueve de cada diez trabajadores independientes).

En suma, de los casi 17 millones de trabajadores en el país, cerca de 3 millones (uno de cada seis) trabajan en las condiciones que describen los libros de texto. Es decir, cuentan con contrato de trabajo de tiempo indefinido. Nuestro mercado de trabajo difiere sustancialmente de los mercados de trabajo en las economías desarrolladas. Aquí hay bajo asalariamiento formal y dentro de ello, mucho empleo inestable. Además, tenemos alta presencia de contratos a plazo fijo (temporales), y alto autoempleo (especialmente, dentro de ello, alto autoempleo informal). Esto impone serios retos al diseño de políticas laborales en tiempos regulares y a la canalización de apoyos transitorios en tiempos de crisis como éste.

Como puede notarse en las tablas previas, de los cerca de 17 millones de trabajadores peruanos, poco más de 13 millones de ellos están en zonas urbanas. Además, no hay diferencias sustantivas entre los indicadores nacionales y urbanos. En lo que sigue del análisis nos concentramos en la zona urbana pues se trata de la más expuesta a la epidemia y, por tanto, a la parada súbita de la actividad económica y corresponde a la gran mayoría de los trabajadores del país (78%).

Ahora bien, más allá de la distribución de trabajadores en el mercado de trabajo, interesa saber cómo se



traduce la estructura del mercado laboral peruano en los ingresos de los hogares. Para esto es necesario pasar del análisis individual al de la economía de los hogares. Un primer paso en esta dirección es caracterizar a los hogares según la vinculación de sus miembros con el mercado laboral. Así, las tablas 3a y 3b a continuación presentan las características de los hogares urbanos peruanos en función de sus perceptores de ingresos: cero (0,2% de los hogares del país), uno (30%), dos (40%), de tres a cuatro (26,5%) y de cinco a más (3,3%). Como puede notarse, el hogar modal en el país tiene dos perceptores de ingresos. Luego, en proporciones casi similares están los hogares con uno y tres perceptores de ingresos.

Dentro de los hogares con un perceptor de ingresos, el 31% de ellos cuenta con empleo formal en su ocupación principal, una tasa similar a la nacional. Es interesante anotar también que de estos trabajadores que son sustento único para sus hogares, el 15% tiene más de un empleo. Dentro de los hogares con dos perceptores de ingresos, el 19% de ellos tiene a ambos trabajadores con empleos formales en sus ocupaciones principales, el 32% tiene a un trabajador con empleo formal y el otro informal y el restante 49% tiene a ambos perceptores con empleo informal.

Lo primero a anotar es que los hogares con tan solo un perceptor de ingresos tienen mayor vulnerabilidad que los demás hogares. En caso ese único perceptor de ingresos pierda el empleo, el choque al flujo de ingresos del hogar sería mayor que el que se tendría en otros hogares con más perceptores. En general, mas allá de las condiciones laborales de cada individuo, la vulnerabilidad frente a choques decrece conforme aumenta el número de perceptores.³

Hay diferencias importantes en indicadores sociodemográficos de los hogares según el número de perceptores. Primero lo obvio, el indicador de carga familiar (número total de miembros del hogar dividido por el número de miembros con ingresos) es monótonamente decreciente con el número de perceptores. Luego, los indicadores de presencia de niños menores de 6 años en el hogar y presencia de estudiantes en el hogar son crecientes con el número de perceptores. Los impactos que podrían tener las paradas súbitas en los ingresos de los hogares diferirán según estas medidas de dependencia. Algunos trabajadores podrán sobrellevar la prohibición de salir a trabajar con menos restricciones que otros.

■ **Tabla 3a.** Principales indicadores demográficos de hogares urbanos según número de perceptores, 2018

Perceptor de ingresos	Sin perceptor	Un perceptor	Dos perceptores	De 3 a 4 perceptores	De 5 a más	Total
N° hogares	16.354	1.942.707	2.648.111	1.975.874	261.438	6.844.483
%	0,2	28,4	38,7	28,9	3,8	100,0
Mediana del nivel educativo más alto del hogar ^{1/}	Secundaria completa	Secundaria completa	Secundaria completa	Secundaria completa	Educ. superior no Universitaria	Secundaria completa
Carga familiar		2,3	1,7	1,5	1,4	2,0
Presencia de menores de 6 años en el hogar	9,3	11,2	17,4	17,9	27,4	16,2
Presencia de estudiantes en el hogar (escolares + universitarios)	24,9	36,6	56,3	67,2	78,3	54,6
% hogares pobres	5,2	16,0	14,2	14,1	13,7	14,4
% hogares pobres extremos	3,6	1,1	0,8	0,7	0,5	0,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)-Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), 2018 | Elaboración propia

Nota: ^{1/} Se reporta la mediana del nivel educativo más alto que exista entre los miembros del hogar, por categoría de la variable número de perceptores de ingreso.

³ En la siguiente sección presentamos un análisis de acuerdo a la principal fuente de ingresos del hogar



Tabla 3b. Principales indicadores laborales de hogares urbanos según número de perceptores, 2018

Perceptor de ingresos	Sin perceptor	Un perceptor	Dos perceptores	De 3 a 4 perceptores	De 5 a más	Total
Trabajadores independientes ^{1/}	0	47,1%	40,2%	35,9%	31,9%	40,3%
Trabajadores independientes informales ^{2/}	0	39,2%	34,7%	31,0%	27,0%	34,4%
Trabajadores asalariados formales ^{3/}	0	23,5%	26,6%	27,7%	30,9%	26,3%
Ingreso monetario laboral (Ocup. prim. y sec.) anual del hogar ^{4/} (A)	0,0	15.832,9	27.014,5	40.213,5	64.055,1	29.036,1
Ingreso monetario bruto anual ^{5/} (B)	0,0	20.573,7	33.614,0	49.030,4	77.871,0	36.010,5
% Ingresos laborales/ Ingreso bruto (A/B)		77,0%	80,4%	82,0%	82,3%	80,6%
Gasto monetario anual del hogar ^{6/} (C)	10.757,2	16.881,1	24.558,7	32.573,4	45.101,9	25.465,9
Gasto bruto total anual del hogar ^{7/} (D)	21.883,5	23.342,5	32.428,2	42.380,5	57.204,9	33.668,8
(C/B)		82%	73%	66%	58%	71%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)-Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), 2018 | Elaboración propia

Nota: ^{1/} Trabajadores independientes respecto del total de trabajadores ocupados. ^{2/} Trabajadores independientes informales respecto del total de trabajadores ocupados. ^{3/} Trabajadores asalariados (público y privados) formales respecto del total de trabajadores ocupados.

^{4/} Ingreso monetario bruto que percibe el hogar proveniente de la ocupación principal y secundaria, dependiente e independiente. No incluye ingresos por autoconsumo y en especies provenientes de las ocupaciones principales y secundarias. ^{5/} Ingreso monetario laboral más rentas de propiedad y transferencias, incluyendo los impuestos. ^{6/} Gasto en bienes y servicios que implican un pago monetario de parte de los hogares.

^{7/} Gasto monetario más autosuministro, autoconsumo, donaciones privadas y públicas en especie.

En cuanto a las características laborales, resalta la relativamente baja dependencia de los hogares en el trabajo asalariado formal, que fluctúa entre 23 y 30% para los principales perceptores de ingresos de los hogares, y la importancia del trabajo independiente (autoempleo), el grueso del cual es informal, cerca al 90%. Cabe resaltar también que los datos indican que en promedio del gasto de los hogares es inferior a los ingresos, lo que sugiere que no hay problemas serios de endeudamiento. De hecho, aproximadamente tres de cada cuatro hogares peruanos consiguen cuadrar sus cuentas y el resto tiene excedentes. El porcentaje de hogares cuyos ingresos no alcanzan a cubrir sus gastos es estadísticamente cero.

3. Las medidas económicas del gobierno

En contraste con la experiencia de los países de Europa y de Norteamérica, Perú ha respondido rápidamente a la llegada del virus. Al momento de escribir este documento, las medidas adoptadas se pueden clasificar en tres grupos: (1) reforzar el sistema de salud a través de inversión en personal asistencial (bonificaciones), equipamiento (adquisición de unidades de cuidado intensivo y otros insumos) e infraestructura (implementación de hospitales orientados a atender a infectados), (2) desacelerar la expansión del virus a través de una cuarentena



obligatoria (aplanar la curva de expansión del virus) y (3) un paquete económico de alivio a los hogares y empresas.

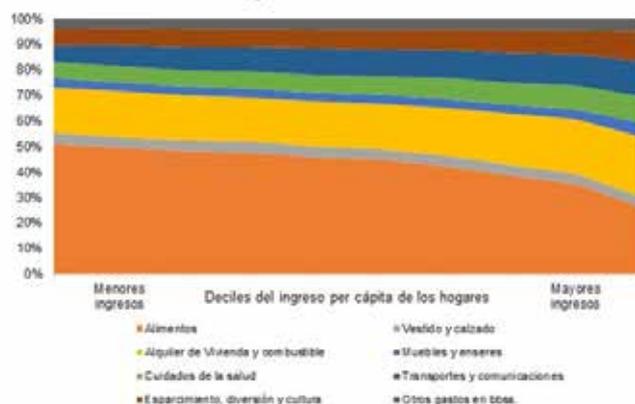
El paquete económico incluye transferencias monetarias a los hogares urbanos clasificados como pobres y vulnerables, a los hogares de trabajadores independientes y a las empresas. El padrón para la identificación de los hogares beneficiarios ha tomado como punto de partida el Padrón General de Hogares (PGH) del Sistema Nacional de Focalización de Hogares (SISFOH). Dicho padrón cuenta con la información socioeconómica que permite conocer la situación de pobreza o vulnerabilidad de los hogares. A partir de ello, los diversos programas sociales y subsidios del Estado implementan sus focalizaciones. Entre ellos, uno de los programas más importantes presupuestalmente, es el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS, el programa de transferencias condicionadas de dinero del país, pero hay varios otros.⁴

JUNTOS, tiene cobertura primordialmente rural, mientras que las transferencias monetarias por esta emergencia han sido focalizadas, en una primera etapa, en hogares urbanos. En estas zonas, se ha contemplado un bono por familia que asciende a S/.380 (aproximadamente 110 USD) quincenales. Esto equivale a poco más de 80% de la Remuneración Mínima vital (RMV). A modo de referencia, 50% de los trabajadores con empleos informales tienen ingresos mensuales inferiores al monto mensual del bono (S/.760), esto sucede con 7% de los trabajadores formales. Además de hacer el corte urbano, se hace un corte por ingreso de los hogares. Adicionalmente los hogares cuyo jefe está empleado en el sector público (donde no habrá recorte laboral), no son elegibles para el bono. Así se consigue priorizar a 2.7 millones de hogares. Dentro de estos 2.7 millones de hogares de ingresos más bajos, encontramos a 1.5 millones de trabajadores independientes, 1 millón de asalariados (60% de ellos en empleos informales), 270 mil trabajadores familiares no remunerados y 100 mil trabajadoras del hogar.

Este subsidio permite cubrir una parte importante de los gastos de los hogares. Para esto vale la pena anotar que entre los hogares de menores ingresos, la alimentación es el rubro más importante de gasto. Éste representa 50% del total de gastos, seguido de la vivienda y combustible (10%).

Gráfico 2.

Perú Urbano: Composición del gasto per cápita de los hogares según deciles, 2018



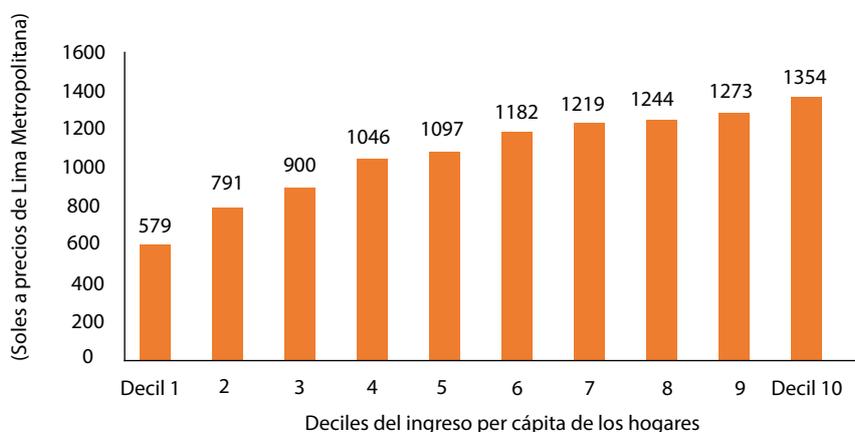
Nota: Los cálculos del gasto per cápita del hogar se basan en la metodología de la INEI (2018). Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2018.

⁴ Entre ellos destacan: Beca 18 del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC, Seguro Integral de Salud SIS (SIS) – SIS Gratuito, Trabaja Perú, Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), Pensión por discapacidad severa, y Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos (Mi Vivienda).



Los gastos de los hogares en Soles corrientes se muestran a continuación. Así se puede constatar que el bono de S/.760 mensuales permite cubrir casi la totalidad del gasto en alimentación de los primeros dos deciles de ingresos, el 85% de los gastos de alimentación del tercer decil, el 73% de los gastos de alimentación del cuarto decil y el 69% de los gastos de alimentación del quinto decil.

■ Gráfico 3 Perú Urbano: gasto mensual en alimentos de los hogares según deciles, 2018 (Soles a precios de Lima Metropolitana)



Fuente: Encuesta Nacional de hogares (ENAHO) 2018

Nota: Los cálculos del gasto del hogar se basan en la metodología de la INE (2018)

Pero hay una salvedad importante. Las estadísticas previas asumen focalización perfecta, lo cual sabemos bien es difícil de alcanzar en el terreno. Además, la información que contiene el PGH, permite identificar a hogares pobres y vulnerables en condiciones regulares. Las condiciones de esta parada súbita son especiales e inéditas para la política social contemporánea. Es probable que algunos hogares que en condiciones regulares no califiquen como pobres ni como vulnerables, al haberse detenido su capacidad de generación de ingresos, ahora están en apremios económicos.

Además, vale la pena subrayar aquí que el PGH es un instrumento imperfecto. En este tipo de padrones, uno generalmente se preocupa tanto por los errores de inclusión como de inclusión inadecuada. Ahora bien, dada la cobertura de esta intervención que llega a más de la mitad de la población urbana, la preocupación por los errores de inclusión inadecuada pasa a un segundo plano. La preocupación central de la focalización son los errores de inclusión inadecuada. En este momento, es difícil saber que tanto error de este tipo pueda tener la data. Corregir este problema requeriría abrir una convocatoria para que los hogares no registrados puedan ingresar sus datos y ser evaluados.

Los datos del PGH son imperfectos para detectar a los hogares que sin ser pobres o vulnerables, han visto una parada súbita de sus ingresos, poniendo en riesgo su posibilidad de mantener una senda suave de consumo. Pero, no cabe duda que los trabajadores independientes de ingresos medios, son un grupo que podría verse afectado en tal sentido, especialmente por la cuarentena. Por eso, se ha creado para ellos, un bono de similar monto y frecuencia que el de los hogares pobres y vulnerables. Los hogares beneficiarios de este bono han sido focalizados de forma tal que no haya hogar recibiendo más de un bono. Con esto se ha llegado a un poco más de setecientos mil hogares. Al momento de escribir esta nota, este bono a trabajadores independientes viene desembolsándose.



En conjunto, entre los dos bonos se ha llegado a 3.4 millones de hogares urbanos. En el país existen 6.4 millones de hogares en zonas urbanas (y 1.8 millones de hogares en zonas rurales). Con los dos bonos a hogares, se está llegando potencialmente a más de la mitad de los hogares urbanos del país. El costo mensual de este esfuerzo está alrededor de 0.8% del PIB.

Los hogares priorizados para el Bono 380 regularmente no reciben transferencias del Estado, por eso no se cuenta con información bancaria de la mayoría de los hogares. Ha sido necesario convocarlos a ventanillas bancarias para que cobren sus bonos directamente. Esto se ha hecho en coordinación con la red de agencias bancarias del país, prestando atención al número de personas que se puede convocar en cada agencia bancaria por día para poder mantener la distancia social.

Esto se coordinó también con el Jurado Nacional de Elecciones que es la entidad que maneja una base de datos comprehensiva de los ciudadanos del país. Esta es la información que se utiliza cada vez que se convoca a elecciones. Así, de manera similar a la convocatoria a elecciones, cada persona podía consultar en una página web si era elegible o no del bono y la agencia bancaria a la que debería ir para cobrarlo.

Adicionalmente, hay una medida para los trabajadores que hayan tenido algún vínculo laboral formal en el pasado y mantengan una cuenta de capitalización individual en el sistema privado de pensiones. A ellos se les está permitiendo retirar hasta S/.2000 (aproximadamente 590 dólares) de sus cuentas. Las personas con saldos inferiores a los S/.2000 pueden sacar el total de su fondo disponible.

Para las empresas, las medidas han estado orientadas a evitar tanto el corte de la cadena de pagos como el despido masivo de sus trabajadores. Para esto, se cuenta con un paquete de garantías crediticias por hasta el 98% de los nuevos créditos que tomen las empresas en el sistema financiero nacional. El porcentaje de las garantías que cubre el Estado es función del monto del préstamo (a mayor monto menor garantía, de forma escalonada). El tamaño del crédito se calcula en base a la contribución de la empresa a Essalud (el seguro de salud de los trabajadores) o a las ventas promedio mensuales. Las empresas elegibles no pueden tener deudas tributarias administradas a Sunat mayores a 1 UIT (S/.4,300). Además, no son elegibles empresas vinculadas al sistema financiero, ni las que deban pagar reparación civil por casos de corrupción. Las empresas beneficiarias no deben distribuir dividendos ni repartir utilidades, salvo el porcentaje correspondiente a sus trabajadores, durante la vigencia del crédito otorgado. La duración puede ser de hasta 36 meses, con un período de gracia (de intereses y principal) de hasta 12 meses. Este programa contempla S/.30 000 millones. Al momento de escribir esta nota el programa está recién comenzando a desembolsar.

En adición, se cuenta también con un paquete de incentivos que cubre el 35% de la nómina de los trabajadores de bajos ingresos (cuyo salario mensual está por debajo de 1,500 soles, 400 USD aproximadamente), sin ningún condicionamiento. Así mismo, dada la magnitud de la parada súbita y las incertidumbres en el tiempo (tanto de la duración de la cuarentena, como de la estrategia de retorno a la normalidad, y de la necesidad de eventualmente volver a hacer cuarentenas), se ha emitido un Decreto de Urgencia con medidas orientadas a “mantener la vigencia del vínculo laboral y la percepción de remuneraciones, privilegiando el acuerdo con los trabajadores”. En este contexto, se permite de manera excepcional la “suspensión perfecta de labores”, que implica suspender la ejecución del contrato laboral durante la vigencia de la emergencia sanitaria. Esto es, el contrato sigue vigente, pero se suspenden todos sus efectos—v.g., el trabajador no tiene que realizar labores y el empleador no tiene que pagar salarios. Es importante señalar también que, aunque la norma no lo señala, la Ministra de Trabajo ha indicado que la suspensión perfecta no podría ser usada por empresas que se hayan acogido al subsidio a la planilla o al programa de garantías. La empresa puede proceder con esta medida luego



de llenar un formato que expone la justificación. El Ministerio de Trabajo, ex-post, valida la justificación de la medida o no. En este último caso, la empresa deberá compensar al trabajador todo lo que ha dejado de percibir.

Esta medida se complementa con la continuidad de las prestaciones del Seguro Social de Salud mientras dure la suspensión y, para los trabajadores en el régimen laboral de la microempresa, el acceso a una transferencia de 760 soles mensuales para los trabajadores que ganan hasta 2,400 soles mensuales. Así mismo, se permite el acceso del trabajador a la compensación por tiempo de servicios (CTS), que es un sistema de cuentas individuales al que el empleador deposita dos veces al año media remuneración mensual, a razón de una remuneración bruta por mes de suspensión de labores. De manera similar, el trabajador puede retirar hasta 2,000 soles de su fondo de pensiones de jubilación. Por otra parte, el empleador puede postergar la contribución a las cuentas CTS del primer semestre del año hasta noviembre para los trabajadores con remuneraciones brutas por encima de 2,400 soles.

El paquete para las empresas que operan en el mercado financiero no es “de talla única”, depende de la nómina o las ventas. El paquete laboral, si bien tiene característica de ser una medida “de talla única” también beneficiará particularmente a las empresas de mayor tamaño y mayor formalidad (ambas características, asociadas a una mayor productividad de las mismas).

En conjunto, el tamaño del paquete de estímulos fiscales tiene un techo anunciado de 12% del PIB, pero aún no se conoce el detalle de los componentes. Vale la pena anotar que algunos de los componentes son flujos de dinero (del Estado a los hogares) y otros son garantías financieras. Además, se ha permitido que algunos trabajadores retiren dinero de sus cuentas de capitalización individual en el sistema privado de pensiones. En los próximos días es muy probable que se conozca con mayor detalle los componentes del paquete. El Ministerio de Economía y Finanzas ha anunciado que, en caso se necesite elevar el techo del paquete, ellos estarían dispuestos a hacerlo. Todo esto, al igual que la incertidumbre del virus, se irán revelando durante las próximas semanas.

Actualmente el endeudamiento público es bajo (28% del PBI), por lo que el volumen del paquete no compromete seriamente la viabilidad financiera de las cuentas públicas. Pero hasta el momento no se cuenta con una estimación de los impactos de la pandemia en la economía. Así, es imposible saber si la magnitud del paquete es apropiada o no para el reto actual. La cuarentena es sin duda la medida que tendrá los mayores impactos, tanto en el desarrollo de la epidemia como en la economía de los hogares. Los hogares se están viendo ya afectados por las restricciones a la movilidad, que para la mayor parte de la fuerza laboral implica restricciones al ejercicio del trabajo. En lo que sigue de este documento, analizamos qué grupos de hogares podrían ser los más afectados.

4. La vulnerabilidad de los hogares

La distribución de los principales perceptores de ingresos de acuerdo a su inserción en el mercado laboral muestra algunas diferencias para hogares con uno o dos perceptores de ingresos (tablas 4 y 5). En la línea de la mayor vulnerabilidad de los hogares con un solo perceptor de ingresos, la tasa de ocupación es mayor entre los segundos (65.8% versus 58.1%). Asimismo, la tasa de asalariamiento es mayor (51.8% versus 43.6%). Si estimamos la proporción de trabajadores formales en cada caso, tenemos que entre los primeros es de 32.2% mientras que entre los segundos es de 35.3%. Estos estimados asumen que todos los asalariados en el sector público son formales y que en el sector privado tener un contrato es prueba de formalidad. Finalmente, la proporción de trabajadores familiares no remunerados (TFNR) es marginalmente inferior entre los hogares con dos perceptores de ingresos.



PNUD América Latina y el Caribe
 COVID 19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

■ **Tabla 4.** Distribución de hogares con un perceptor de ingresos, según condición de empleo e ingresos promedio mensual, a nivel nacional urbano (2018)

Hogares con solo un miembro perceptor de ingresos	Número hogares	%	Ingreso mensual promedio ^{1/}	Ingreso monetario bruto ^{2/}
	1 942 707	100,0		
Empleadores	85 270,95	4,4	2 992,5	3 356,4
<i>Trabajadores ocupados</i>	1 129 107	58,1	1 380,5	1 629,5
Asalariados	491 764	43,6	1 843,3	2 156,3
Asalariados públicos	107 296	21,8	2 661,6	3 012,2
Asalariados privados	384 468	78,2	1 614,9	1 917,5
Con contrato	195 468	50,8	2 211,1	2 684,2
Por tiempo indeterminado	50 811	26,0	3 004,3	3 810,5
Plazo Fijo	130 829	66,9	1 919,0	2 290,1
Sin contrato	189 000	49,2	998,3	1 124,5
Independientes/autoempleados ^{2/}	531 674	47,1	914,9	1 093,9
Formales ^{3/}	88 926	16,7	1 698,1	1 972,4
Informales ^{3/}	442 748	83,3	757,6227	917,5
Independientes/autoempleados ^{2/}	531 674	47,1	914,9	1 093,9
Alta calificación (educ. superior) ^{4/}	76 451	14,4	1 707,6	2 004,9
Baja calificación (hasta educ. secundaria completa) ^{4/}	455 222	85,6	781,8	940,9
TFNR	75 827,01	6,7	0,0	2 005,4
Trabajador del hogar	29 842,07	2,6	815,5	1 536,0
<i>Trabajadores no ocupados</i>	728 329,4	37,5	0,0	1 627,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)-Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), 2018 | Elaboración propia

Nota: ^{1/} Ingreso promedio mensual proveniente de la ocupación principal y secundaria. No incluye ingreso en especies ni por autoconsumo. ^{2/} Ingreso que percibe el hogar en efectivo por trabajo, renta de propiedad y transferencias, incluyendo los impuestos. ^{3/} Se excluye de los cálculos a la Educación Básica Especial. ^{4/} Según definición de formalidad e informalidad del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. ^{5/} Se aproxima a la formalidad e informalidad a través del nivel educativo concluido.



PNUD América Latina y el Caribe
 COVID 19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

■ **Tabla 5.** Distribución de hogares con dos (02) perceptores de ingresos, según condición de empleo e ingresos promedio mensual, a nivel nacional urbano (2018)

Hogares con solo un miembro perceptor de ingresos	Número hogares	%	Ingreso mensual promedio ^{1/}	Ingreso monetario bruto ^{2/}
	2 648 111	100,0		
Empleadores	84 034	3,2	3 982,6	3 982,6
<i>Trabajadores ocupados</i>	1 741 352	65,8	2 398,8	2 398,8
Asalariados	901 327	51,8	2 934,6	2 934,6
Asalariados públicos	208 657	23,2	4 161,8	4 161,8
Asalariados privados	692 669	76,8	2 565,0	2 565,0
Con contrato	338 980	48,9	3 465,2	3 465,2
Por tiempo indeterminado	86 528	25,5	4 571,8	4 571,8
Plazo Fijo	225 751	66,6	3 083,8	3 083,8
Sin contrato	353 690	51,1	1 702,1	1 702,1
Independientes/autoempleados ^{2/}	700 538	40,2	1 813,4	1 813,4
Formales ^{3/}	97 105	13,9	3 098,4	3 098,4
Informales ^{3/}	603 433	86,1	1 606,6	1 606,6
Independientes/autoempleados ^{2/}	700 538	40,2	1 813,4	1 813,4
Alta calificación (educ. superior) ^{4/}	93 474	13,3	3 075,7	3 075,7
Baja calificación (hasta educ. secundaria completa) ^{4/}	607 065	86,7	1 619,0	1 619,0
TFNR	92 141	5,3		
Trabajador del hogar	47 326	2,7	2 267,4	2 267,4
<i>Trabajadores no ocupados</i>	822 725	31,1	0,0	0,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)-Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), 2018 | Elaboración propia

Nota: ^{1/} Ingreso promedio mensual proveniente de la ocupación principal y secundaria. No incluye ingreso en especies ni por autoconsumo. ^{2/} Ingreso que percibe el hogar en efectivo por trabajo, renta de propiedad y transferencias, incluyendo los impuestos. ^{3/} Se excluye de los cálculos a la Educación Básica Especial. ^{4/} Según definición de formalidad e informalidad del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. ^{5/} Se aproxima a la formalidad e informalidad a través del nivel educativo concluido.

El análisis del tipo de inserción laboral provee evidencia sobre la vulnerabilidad de los hogares en la coyuntura actual. Una primera distinción en esta dirección tiene que ver con el tipo de protección asociada a la inserción laboral. Trabajadores asalariados formales gozan de protecciones establecidas en las normas, de las cuales carecen los trabajadores independientes o autoempleados. Como podemos ver en las anteriores tablas, la proporción de este tipo de trabajadores entre los principales perceptores de ingresos de los hogares es más bien pequeña, alcanzando a apenas alrededor de un tercio de la PEA ocupada.



Sin embargo, este tercio de la fuerza laboral “protegida” bien podría ser más pequeño. En efecto, esta categoría incluye a trabajadores con contratos temporales tanto en el sector privado como en el público. Esta no es una consideración trivial puesto que el grueso de contratos laborales en el sector privado es de naturaleza temporal (contratos a plazo fijo). Cuánta protección efectiva hay al momento depende de cuál es la distribución de la duración de los contratos a plazo fijo. Por lo menos 27% de estos contratos son por tres meses o menos (Jaramillo y Campos, 2019). Más aún, de acuerdo a datos de la Planilla Electrónica, la base de datos de todas las empresas formales, cada mes se terminan alrededor de 7% de las relaciones laborales y se crean 8% de nuevos empleos. En el primer cuatrimestre, enero-abril, las tasas de terminación de empleo son estacionalmente altas, fluctuando entre 8 y 12% (Jaramillo y Campos, 2020). Esto es, si las contrataciones se paralizan en los meses de marzo y abril, lo que parece realista, debemos esperar una pérdida de entre 16 y 20% de los empleos formales en estos dos primeros meses de crisis solamente por este factor inercial. No es claro que esta dinámica sea afectada por los programas de apoyo, que no incluyen ningún condicionamiento a la estabilidad de la planilla. Adicionalmente, en el sector público hay un número indeterminado pero considerable de los llamados ‘contratos administrativos de servicios’, que son esencialmente contratos a plazo fijo.⁵

Así, es una porción limitada de los hogares la que tiene cierta protección normativa en esta coyuntura. En el otro extremo, los trabajadores asalariados sin contrato, 15.6 y 19.4% de cada grupo de hogares analizado, respectivamente, y los autoempleados informales, 36.5 y 33%, son los grupos potencialmente más afectados. Como vemos, estos dos grupos representan poco más de la mitad de los hogares urbanos. Por su parte, los independientes formales son un sector reducido, del que depende una porción más bien pequeña de los hogares urbanos del país. Como muestran las anteriores tablas, tienden a ser trabajadores profesionales. Es de esperar que este grupo también sea afectado considerablemente, aún cuando parte de su trabajo pueda ser realizado desde sus hogares y es más probable que tengan ahorros.

Finalmente, las categorías de TFNRs y empleados del hogar probablemente sufrirán las mismas restricciones para desempeñar sus labores que los trabajadores independientes informales, salvo para los que entre ellos desempeñan sus labores dentro de sus hogares o los de familiares, que de cualquier manera enfrentarán restricciones para comerciar sus productos. En el caso de los trabajadores del hogar, aquéllos que pernoctan en los hogares en que trabajan se verán menos afectados que aquéllos que cotidianamente se desplazaban.

5. La vulnerabilidad de las empresas

Para proteger las fuentes de ingreso de los trabajadores es necesario mantener viables a las empresas. Esto es importante no solo por el volumen de trabajadores que emplean directamente, sino también por el empleo indirecto que generan a través de su demanda de bienes intermedios de otras empresas o de trabajadores independientes.

Como es ampliamente conocido, en el sector empresarial peruano conviven empresas con diversos grados de formalidad, tanto en el empleo que generan como en su relación con el Estado. La Tabla 1 describe la estructura del sector empresarial, según datos del Directorio Central de Empresas y Establecimientos, la fuente más comprehensiva de datos del sector.⁶ Según esta fuente, en el año 2015 el tejido empresarial peruano formal estaba

⁵ Información periódica sugería, citando como fuente al Ministerio de Economía y Finanzas, que en el año 2018 habían alrededor de 500,000 contratos CAS en el sector público. Es decir, esto involucraría alrededor de un tercio de los contratos en el sector público (Diario Gestión, 12/6/2018).

⁶ Base de datos que se compone de dos sistemas de información: el Sistema Estadístico Nacional (utiliza como base el Censo Económico y se actualiza anualmente con las Encuestas Económicas) y el Registro de Padrón de Contribuyentes de la SUNAT.



compuesto por 2,042,992 unidades económicas. Como se puede observar, el total de unidades productivas del sector formal equivale a menos de un tercio de su contraparte informal; no obstante, su producción es cuatro veces mayor (INEI, 2016a).

Con respecto al empleo, los datos están en línea con los presentados antes sobre la base de encuestas de hogares: el empleo formal representa 27% del empleo total. Así, la productividad del trabajo es casi cinco veces mayor en el sector formal que en el informal. En cuanto a su estatus legal, del total de empresas formales, tan solo el 23.5% está conformada como sociedad mientras que el resto solamente posee un Registro Único de Contribuyente (RUC).⁷ Nótese que en la Planilla Electrónica, el registro mensual de los trabajadores de las empresas en ese mismo año, se observaba alrededor de 270,000 empresas. Esto representa aproximadamente el 13% del total de empresas del sector formal del Directorio. Esto es importante puesto que cualquier medida de apoyo a las empresas formales se deberá concentrar en aquéllas que cumplen con reportar mensualmente su información a la Planilla Electrónica, pues esta sería presumiblemente la información más actualizada.

■ **Tabla 6.** Características de las unidades productivas según sector formal e informal, 2015

	Total	Sector Formal		Sector Informal	
Unidades Productivas (en miles)	8,709	2,043	23%	6,666	77%
Sociedades	480	480		-	
Con RUC	1,563	1,563		-	
Productores agropecuarios	2,386	-		2,386	
Sin RUC	4,280	-		4,280	
Empleo (en miles)	15,919	7,004	44%	8,915	56%
Empleo Formal	4,266	4,266		-	
De 01 a 05 personas	23%				
De 06 a 10 personas	4%				
De 11 a 30 personas	9%				
De 31 a más personas	64%				
Empleo Informal	11,653	2,738	23%	8,915	77%
De 01 a 05 personas	80%				
De 06 a 10 personas	8%				
De 11 a 30 personas	5%				
De 31 a más personas	8%				
Productividad laboral (soles por trabajador)	37,850	61,631		13,000	
PBI (en millones de soles)	602,527	486,842	81%	115,685	19%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016b). Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2016.

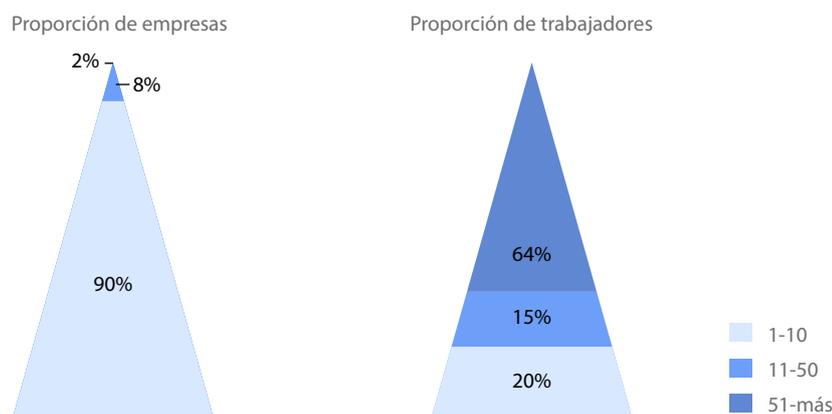
Nota: El sector informal se refiere a las unidades productivas no constituidas en sociedad que no se encuentran registradas en la administración tributaria. El empleo informal hace referencia a aquellos empleos que no gozan de beneficios estipulados por ley como seguridad social, gratificaciones y vacaciones pagadas.

⁷ El 76,6% se encuentra registrada como persona natural, 10,9% como sociedad anónima, 6,5% como empresa individual de responsabilidad limitada, 2,6% como sociedad comercial de responsabilidad limitada, 1,5% como asociaciones y otras formas de organización, respectivamente, y 0,4% como sociedad civil (INEI, 2016a).



En el Gráfico 4 se puede observar la distribución de empresas según tamaño, de acuerdo a la Planilla Electrónica, y la proporción de trabajadores que contratan en promedio en el año con relación al total de trabajadores de la PEA formal.⁸ Las empresas más pequeñas (de 1 a 10 trabajadores) representan el 90% de empresas, pero emplean tan solo al 20% de la PEA formal; las empresas medianas (de 11 a 50 trabajadores) representan el 8% de empresas y emplean al 15% de la PEA formal; mientras que las empresas más grandes (de 51 a más trabajadores) representan el 2% de las empresas y emplean al 64% de la PEA formal. Como puede constatar, de este universo, aproximadamente el 1% de las empresas genera la mitad del empleo formal. Resulta claro que en la coyuntura actual, apoyos o estímulos que excluyan a las empresas grandes van a excluir también al grueso del empleo formal.

■ Gráfico 4. Proporción de empresas y de trabajadores, según tamaño de empresa, 2015



Fuente: Planilla Electrónica | Elaboración Propia.

6. Opciones de políticas

Resulta útil para pensar opciones de políticas distinguir dos etapas en la crisis actual. La primera etapa se caracteriza por fuertes restricciones a la oferta laboral, consistentes con una cuarentena generalizada de la población. En una segunda etapa se levantan gradualmente buena parte de estas restricciones, pero con un nivel de actividad económica muy disminuido. Las políticas que se requieren para cada uno de estos contextos son diferentes. En la primera etapa, no es posible estimular empleo ni consumo, puesto que de hecho el trabajo está prohibido en la mayor parte de actividades y los hogares consumen primordialmente alimentos. En la segunda etapa se puede trabajar, pero el consumo y la demanda agregada están deprimidos.

El objetivo en la primera etapa es ayudar a los hogares y las empresas a sobrellevar las barreras que imponen las medidas sanitarias. En los hogares, esto es apoyar directamente al consumo básico doméstico (alimentos y artículos de limpieza). En las empresas esto se traduce en medidas de apoyo a su supervivencia y a la preservación del empleo que generan. En el reticulado de las empresas es importante asegurar que las cadenas de pagos se mantengan. En la segunda etapa, se trata de estimular el crecimiento del empleo y la demanda agregada.

⁸ Nótese que, no obstante que la cantidad de empresas que hacen uso de la Planilla es apenas poco más de un décimo de la totalidad de empresas, la distribución del empleo según tamaño es similar entre el grupo de empresas en la Planilla y el total de empresas formales en el Directorio.

Políticas para la primera etapa de la crisis

En la primera etapa las políticas deben buscar cumplir con dos objetivos. El primero es dotar de ingresos a los hogares que tenían trabajadores ocupados antes del inicio de la crisis. El segundo es preservar la viabilidad de los empleos formales. Esto es, evitar la quiebra de las empresas y generar incentivos para que retengan a sus trabajadores.

La Tabla 7 presenta una aproximación maximalista al costo de mantener los ingresos laborales del mayor receptor de ingresos de cada hogar. En el país existen 5.1 millones de hogares urbanos en los que el principal generador de ingresos es asalariado privado o autoempleado. En los demás hogares el principal generador de ingresos es empleado del sector público (cuyo empleo, presumimos, no se verá recortado), empleada doméstica o trabajador familiar no remunerado.

Se asume apoyos de un ingreso por hogar en función del estatus laboral del principal receptor de ingresos, sin hacer cortes por focalización. Así, esta primera estimación de costos es maximalista en dos sentidos: (i) asume apoyos universales a los ingresos de los hogares urbanos (100% de hogares), y (ii) asume que el apoyo cubre el total de los ingresos laborales del receptor principal de cada hogar (100% de los ingresos). El costo más alto es el de cubrir a los asalariados con contrato, luego a los autoempleados informales y a los asalariados sin contrato.

■ **Tabla 7.** Perú: PEA ocupada principal receptor del hogar en el área urbana, 2018. Costo de mantener sus ingresos.

	PEA ocupada	Ingreso laboral por la ocupación principal	Total de ingresos laborales por la ocupación principal
Asalariados privados	2,973,552	1,749	5,200,320,553
Con contrato	1,718,496	2,203	3,786,196,160
Sin contrato	1,255,057	1,121	1,407,060,494
Autoempleados	2,127,632	1,193	2,537,303,763
Formales	364,985	1,965	717,339,722
Informales	1,762,647	1,033	1,819,964,962
Total mensual			7,737,624,317
Total trimestral			23,212,872,950
PBI 2019			930,705,000,000
Puntos del PBI			2.49

Fuente: INEI - ENAHO, 2018

Nota: Principal receptor es el genera los mayores laborales en el hogar. Los ingresos laborales son monetarios de la actividad principal.



Los beneficios de una medida de este tipo están particularmente en la preservación de empleo formal y, al otorgar estabilidad a los ingresos, en proveer soporte al consumo de los hogares, que será crítico una vez se comience a levantar las restricciones a la oferta laboral. El costo no parece tan alto cuando se compara con el techo de 12 puntos del PBI fijado por el gobierno para apoyar a la economía en esta crisis. Un techo que, además, el Ministerio de Economía y Finanzas ha indicado que podría subirse en caso se considere necesario conforme evolucionen las economías local y global.

Una estrategia más acotada de los apoyos en efectivo del Estado a los hogares es la que se viene implementando actualmente. Esta consiste en entregar S/.380 quincenales para cada uno de los hogares urbanos focalizados según los criterios señalados en la sección anterior. Estos son 3.5 millones de hogares. Así, el costo de esta transferencia por los mismos tres meses del ejercicio previo sería: $380 \times 6 \times 3.5 = 7\,980$ millones, lo que equivale a 0.86% del PBI.

Entre las dos opciones descritas están los márgenes de acción para las políticas del gobierno. Grupos prioritarios de atención serían autoempleados y asalariados informales que no están en el padrón de beneficiarios de Bono380, pero cuya carencia de ingresos al momento hace muy probable su caída por debajo de la línea de pobreza.

La estrategia operativa para llegar a los beneficiarios deberá ser diferente para cada grupo de trabajadores. Puede ser muy sencilla y directa en el caso de los trabajadores asalariados formales. De hecho, el gobierno ya implementó un subsidio de 35% del valor de la planilla, que al momento está operativo. Tiene la opción de expandir el volumen de este subsidio o esperar a observar la evolución del empleo formal para decidir si se justifica su incremento.

En el caso tanto de los trabajadores asalariados informales como los autoempleados informales la principal dificultad es que no se cuenta con un registro adecuado. Así, el trabajo de diseño operativo no es sencillo. Se cuenta con la base de datos del Seguro Integral de Salud (SIS), que podría ser el punto de partida para llegar a esta población (más allá de los hogares pobres y vulnerables, así como algunos no pobres, que también se encuentran en el Padrón General de Hogares). Para los autoempleados formales, podrían usarse sus declaraciones juradas del año pasado y, en base a éste, establecer un monto fijo, que se puede usar como crédito contra pagos futuros de impuesto a la renta.

Hay dos detalles operativos importantes que valdría la pena atender en el corto plazo para facilitar la operatividad de estos procedimientos en el futuro. En primer lugar, se necesita identificar los errores de exclusión que pudiera tener el Padrón General de Hogares (PGH). Una revisión sistemática del PGH con un foco en identificar fuentes de problemas exclusión es una actividad prioritaria en esta dirección en el más corto plazo. En segundo lugar, se debería considerar algo que ha hecho Brasil frente a la misma circunstancia: abrir la posibilidad de registrarse en el padrón mediante una plataforma y aplicación electrónicas. En el marco de la emergencia, donde las verificaciones de la información son difíciles de implementar, tal registro tiene el carácter de declaración jurada. Si posteriormente se detectara que la declaración de un ciudadano ha sido inexacta, los montos que se hubieran transferido se contabilizarán en la declaración anual de impuestos para su devolución.

En segundo lugar, es necesario incluir en el sistema financiero a la gran mayoría de hogares beneficiarios de los bonos. Para esto, en el próximo pago que se realice en ventanillas bancarias, puede incluirse dentro del procedimiento de pago la operación de apertura de una cuenta de ahorros muy básica para cada jefe de hogar. En adición, debería explorarse la viabilidad de transferencias por medio telefónico.



Por el lado de las empresas, como se discutió en la sección 3, el gobierno ha implementado ya un conjunto de medidas para salvaguardar su salud. Así, se ha implementado un subsidio de 35% del valor de la planilla, así como un fondo de garantía para créditos de capital de trabajo. Más recientemente, el DU 038 ha abierto la posibilidad de aplicar la “suspensión perfecta de labores”, corrigiendo un DU anterior que implícitamente la prohibía. El problema real es que la imposibilidad de ajustar su planilla puede en este contexto llevar a empresas a la quiebra y a pérdidas de empleo mayores. Así mismo, se ha flexibilizado los criterios para que las empresas compensen este periodo de para con vacaciones u otorgar licencias sin goce de haber, así como reducir las jornadas con la consecuente reducción en remuneraciones, si es que media acuerdo con los trabajadores. Es clave monitorear la respuesta de las empresas a estos apoyos y evaluar qué tan efectivos son en preservar empleos y empresas.

En cuanto al fondo de garantías, es muy temprano para evaluar qué tan potentes resultan los incentivos para que las empresas, particularmente las más pequeñas, lo utilicen. Si bien la norma no discrimina por tipo de empresa (sociedades versus otras formas de organización), es claro que las empresas más pequeñas tienen más dificultades para acceder al crédito en general. Datos de la Superintendencia de Banca y Seguros indican que apenas el 12.4% del saldo total de créditos son a micro y pequeñas empresas (Mypes) y 37.5% de los deudores totales son Mypes, a pesar de constituir el 90% de las empresas formales. En este contexto resulta importante tener un adecuado monitoreo del acceso a este fondo. En esta dirección sería importante construir una base de datos de actualización diaria de los créditos cubiertos por este fondo de garantías y las características de las empresas que lo usen, particularmente tamaño y sector de actividad. Esta información permitirá ir perfeccionando el mecanismo para que el crédito llegue a las pequeñas empresas y a los sectores de actividad a donde se quiere que fluya.

Las medidas tomadas hasta el momento han llegado a una proporción considerable de los hogares urbanos, más del 50%. El efecto esperable de esta medida es impedir un empobrecimiento mayor en hogares que ya eran pobres antes de la crisis. Una comparación del monto de Bono380 con los ingresos de estas familias sugiere que por el tiempo que dure la transferencia no se movería dramáticamente la pobreza, salvo que los ingresos de los hogares de los deciles 6 al 10 caigan de forma tal que sus ingresos estén por debajo de los del decil 2. En uno de cada cinco hogares este bono cubre el 100% de los gastos en alimentación de estas familias en tiempos regulares, en otros lo compensa parcialmente. Es importante, sin embargo, notar que este es un bono temporal y cualquier cambio que induzca en la distribución de ingresos de los hogares tendrá un efecto pasajero. Es probable, sin embargo, como sugerimos más adelante, que la prolongación de la crisis una vez levantadas las restricciones a la oferta laboral llame a pensar en algún programa de alivio a la pobreza, que en alguna medida sustituiría a Bono380.

Políticas para la segunda etapa: reactivación

La segunda etapa entraría en aplicación después de levantarse las restricciones a la oferta laboral. Un escenario razonable es que la transición a esta etapa será gradual y diversa entre sectores. Las restricciones a ciertas actividades (por ejemplo, turismo y espectáculos públicos) seguramente continuarán por la mayor parte del año. En esta dirección, un tema crucial es la política sanitaria y en qué medida podrá abrir espacios para reiniciar actividades económicas. Las pruebas por necesidad deberán masificarse y en algún caso podrían ser un requisito para el reinicio de actividades, como en el *delivery* de comidas. El uso de protección adecuada también continuará siendo un tema condicionante de muchas actividades. Una política sanitaria más sofisticada va a requerir de inversión pública importante para reforzar la capacidad de actuación del sector Salud, particularmente en identificación temprana y seguimiento efectivo, y más estrecha colaboración entre sector público y privado.

Por otro lado, la magnitud del esfuerzo de políticas en la segunda etapa va a depender tanto de cuánto se prolongue la cuarentena indiscriminada como de cuán efectivas hayan sido las políticas en la primera etapa en



mantener a las empresas con vida. Es, entonces, clave la implementación de estrategias de evaluación continua de los efectos de las medidas que se han ido tomando para mejorar su gestión y efectividad.

En cualquier caso, en toda probabilidad en esta segunda etapa se enfrentará un escenario de alto desempleo, temperado por un aumento del empleo informal, y demanda agregada deprimida. El foco natural, entonces, parece ser acelerar la generación de empleo. En el contexto de países como Perú, el reto adicional es que este nuevo empleo sea formal. Esta etapa es bastante más típica en cuanto a las experiencias internacionales de crisis económicas. En estos contextos de depresión económica las recetas habituales involucran políticas monetaria y fiscal expansivas, que deberían ajustarse a las condiciones particulares de esta emergencia. Aquí nos enfocaremos, más bien, en las políticas de mercado laboral y protección social complementarias a los instrumentos conocidos de gestión de la liquidez y manejo del gasto público y la tributación.

Las políticas del mercado laboral en un contexto de recesión económica deberían orientarse a promover la expansión del empleo formal. El empleo informal va a crecer también, puesto que en ausencia de un seguro de desempleo las personas van a tener que generarse su propio empleo. Qué tanto crezca el empleo informal va a depender de las políticas para promover el empleo formal. Las restricciones al empleo formal tienen que ver con el costo de la regulación y, en el caso de los contratos a plazo indeterminado, con las dificultades para terminar contratos laborales. Considerando las dificultades políticas de realizar reformas de la regulación laboral, es necesario considerar la posibilidad de prolongar el subsidio a la planilla en los primeros momentos de esta etapa. Esto se justificaría en la medida en que permita un crecimiento más rápido del empleo formal. Una forma de implementarlo que potenciaría este efecto es pre-anunciar una fecha de término en que las empresas ya no gocen de este subsidio por los nuevos trabajadores contratados, pero se extienda el beneficio para los ya contratados por un tiempo prudencial adicional, que podría estar entre 3 y 6 meses.

Una restricción normativa adicional para la contratación formal tiene que ver con el salario mínimo. El salario mínimo en el Perú es alto con relación a la mediana de las remuneraciones; de hecho, más alto que en varios países europeos (OECD, 2019). Más aún, es alto con relación a las remuneraciones en el sector informal. En efecto, el costo de un trabajador con salario mínimo en el sector formal es 20% mayor a la remuneración promedio de un asalariado informal y 30% mayor a la de un autoempleado informal. Prolongar el subsidio a la contratación formal encuentra una justificación adicional en esta situación. Además, el incumplimiento del salario mínimo es elevado. Si bien, no es viable, y quizá tampoco deseable, ajustar el salario mínimo hacia abajo, se debe resistir en este contexto a las tentaciones de elevarlo aún más.

En estos tiempos de crisis no habrán de faltar también las voces bien intencionadas que proponen algunas políticas de impulso al trabajo que, desafortunadamente, no son efectivas en la provisión de bienestar agregado. Una familia de tales propuestas es la de emprendedurismo. Con políticas de apoyo a los emprendimientos se pretende impulsar la empleabilidad de las personas incentivándolas a crearse sus propios empleos (y la narrativa va más allá, proponiendo inclusive que los nuevos emprendedores generen empleo para otros). Aquí vale la pena recordar que somos un país que tiene exceso de emprendimiento en relación al que se puede observar en países con niveles de desarrollo similares al nuestro. Siendo más precisos, tenemos exceso de emprendimiento de subsistencia, con baja productividad. Las estimaciones de la literatura indican que la productividad de un puesto de trabajo en un emprendimiento de menos de 5 trabajadores es tan solo el 6% de la productividad de un puesto de trabajo en una empresa con 51 o más trabajadores. La mejora de la productividad agregada en el país tiene que pasar por corregir algunas de las malas asignaciones de recursos que arrastramos desde hace buen tiempo. Esta crisis es también una oportunidad.



Adicionalmente a crear las condiciones adecuadas para una expansión del empleo formal, la reactivación del empleo en la nueva normalidad debería contemplar buena parte del instrumental de las políticas activas del mercado de trabajo. En tal sentido, será importante potenciar los centros de intermediación laboral, mejorando los flujos de información que faciliten las decisiones de (i) búsqueda de empleos y (ii) entrenamiento y reconversión laboral de los participantes del mercado de trabajo. En la misma línea, resultará útil potenciar los portales electrónicos de intermediación laboral, de forma que se facilite el encuentro de la oferta con la demanda de trabajo.

Es probable que uno de los grupos más afectados por esta pandemia en los mercados de trabajo sea el de los jóvenes. En tiempos regulares ellos tienen ya tasas más altas de desempleo e informalidad, así como menores tasas de participación laboral. Este será uno de los grupos que necesitará mayor apoyo para insertarse en los mercados de trabajo. Para ellos podría funcionar un programa de pasantías que ayude a un mejor tránsito del mundo de la escuela al mundo del trabajo, así como una adaptación orientada a la fuerza laboral joven del paquete de políticas previamente descrito.

Un instrumento que podría contribuir en las primeras etapas de la recuperación económica post-cuarentena es un programa de empleo temporal. Una de las ventajas de este tipo de intervención es que ya el país cuenta con un programa de este tipo, que trabaja en distritos urbanos y rurales con alta incidencia de pobreza, bajo la gestión del Ministerio de Trabajo. Así, su expansión podría ser relativamente sencilla. Debería, sin embargo, revisarse su operatividad. Al momento las obras en las que interviene son ejecutadas por gobiernos locales. En el nuevo contexto se debería buscar ligarlo a la política de inversión pública que, como parte de un paquete fiscal reactivador, se implemente. Si bien un programa de desarrollo de infraestructura pública de corte keynesiano debería enfocarse en empresas privadas formales y especializadas, el tipo de pequeña obra local intensiva en mano de obra típicamente es poco atractivo para este tipo de empresa y, más bien, provee un nicho a este tipo de programa.

En esta segunda etapa de la crisis, con menores restricciones a la movilidad y por lo tanto a la participación laboral, la racionalidad de la necesidad del Bono380 queda disminuida. Sin embargo, puesto que es de esperarse aumentos importantes del desempleo y la informalidad, el riesgo de que los hogares caigan en pobreza aumenta. Esto es especialmente cierto en las zonas urbanas, las más afectadas en un primer momento por las restricciones que implican la estrategia sanitaria. Es necesario extender la red de protección social existente para tiempos regulares. Este puede ser un buen momento para extender de manera más decidida el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS, a zonas urbanas.

Desde su creación, el 2005, JUNTOS ha sido primordialmente rural. Una razón importante para ello ha sido que la pobreza rural ha sido mucho más alta que la urbana (hoy la primera está alrededor de 40%, la segunda cerca de 15%). Con ello, el criterio de focalización ha tomado como punto de partida un criterio geográfico. Todo esto ha hecho difícil la expansión del programa a zonas urbanas, donde el criterio de focalización necesita ser diferente. La nueva normalidad que dejará la pandemia del coronavirus, con mayor pobreza urbana, será un buen motivo para acelerar esta expansión.

Otra familia de políticas bien intencionadas pero que generan incentivos incorrectos para el largo plazo son las de apoyo a los trabajadores informales. Con este tipo de intervenciones se cuenta con una narrativa que apela a las condiciones inferiores de bienestar que tienen los trabajadores informales, canalizando recursos para mejorarlas. Si bien la intención es magnífica, los incentivos que se generan para el mediano y largo plazo son perversos. De esta manera se subsidia la informalidad de más trabajadores, perpetuando muchas de las desigualdades e ineficiente asignación de recursos. Esta crisis debería ser también una oportunidad para que la sociedad internalice que la formalidad tiene beneficios importantes. Las políticas de apoyo a trabajadores vulnerables pueden llegar



PNUD América Latina y el Caribe

COVID 19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



más fácilmente a las personas y sus hogares si su información está adecuadamente actualizada en los registros de la autoridad tributaria y están adecuadamente incluidos dentro del sistema financiero. En estas circunstancias la política pública debe llegar a todos, es claro, pero sería bueno que, pasada la tormenta, se dé inicio a una discusión seria sobre las rutas para elevar la formalidad en el país.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

PNUD América Latina y el Caribe
COVID 19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

www.latinamerica.undp.org