



CONFIEP



**OBJETIVOS
DE DESARROLLO
SOSTENIBLE**



Organización
Internacional
del Trabajo

ACT/EMP



► **Propuestas de políticas a favor del trabajo decente en el marco de la**
Agenda 2030

Documento de incidencia del sector empresarial para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Pablo Lavado



► **Propuestas de políticas a favor del trabajo decente en el marco de la Agenda 2030**

Documento de incidencia del sector empresarial para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Pablo Lavado

Mayo de 2022

► Índice

► Motivación	1
► Marco general	3
► Diagnóstico	7
<hr/>	
1. Estado situacional del mercado laboral peruano	8
1.1. La informalidad	8
1.2. La productividad	16
2. Brechas estructurales para mayores condiciones de trabajo decente en el mercado laboral	20
a) Empleabilidad	20
b) Protección de derechos laborales y protección social	22
c) Equidad laboral: pleno empleo en mujeres y jóvenes y brecha salarial	29
d) Trabajo infantil y trabajo peligroso	31
e) Entorno de trabajo seguro: seguridad y salud en el trabajo	33
f) Acoso en el trabajo	35
3. Impacto de la COVID-19 en el mercado laboral	36
4. Intervenciones en el mercado laboral	39
5. Iniciativas más recientes sobre cambios en la normativa laboral	45
► Propuestas de política	50
<hr/>	
Eje 1: Empleabilidad y empleo productivo	51
Eje 2: Sistema de protección social y la protección de derechos laborales	60
Eje 3: Equidad laboral-empleo en mujeres y jóvenes y brecha salarial	65
Eje 4: Trabajo infantil y trabajo forzoso	68
Eje 5: Entorno de trabajo seguro: seguridad y salud en el trabajo	70
Eje 6: Acoso en el trabajo	72
► Anexos	74
► Referencias	76

► Motivación

En el Perú, la informalidad es uno de los problemas estructurales más relevantes que afronta el país y que la pandemia de la COVID-19 ha contribuido a agudizar, en desmedro de la creación de trabajos y empleos decentes; de hecho, esta se incrementó de 72,6% a 78,1% entre junio de 2019 y 2021. Algunos de los temas relacionados con la alta y persistente tasa de informalidad son la protección de derechos laborales y el sistema de protección social. Al 2019, solo el 25% de la PEA ocupada contaba con seguro de salud y aportaba para su pensión de jubilación; sin embargo, quienes cuentan con seguro de salud enfrentan una inadecuada calidad de servicio. En esta misma línea, a pesar de que el 70% de los trabajadores está afiliado a algún régimen de pensiones, solo el 30% de ellos contribuye. Además, algunas situaciones extraordinarias, como la COVID-19, han elevado la tasa de desempleo inesperadamente, con lo cual muchos trabajadores han quedado desprotegidos. Entre otros problemas, se ha encontrado que no hay un entorno de trabajo seguro, pues los accidentes laborales se han incrementado, el 39,8% de los trabajadores encuestados labora más de 40 horas a la semana y, del 35% de trabajadores que no están informados sobre los riesgos laborales, solo el 16,7% ha tenido un examen médico ocupacional en los últimos dos años.

Del mismo modo, la economía peruana se caracteriza por la gran heterogeneidad productiva en los sectores económicos, la cual ha ido creciendo a lo largo del tiempo (Távora *et al.* 2014). Aquellos sectores que concentran el grueso del empleo nacional son de baja productividad (por ejemplo: agropecuario, alojamiento y restaurantes, comercio, mypes), mientras que los que aportan a la producción nacional (PBI) y cuentan con una mayor capacidad para crear empleo decente tienen una menor participación en el mercado laboral (hidrocarburos, minería, grandes empresas, entre otros). Este podría ser uno de los motivos por los cuales se ha identificado que en el Perú hay altas tasas de subempleo, pues el 43% de la PEA ocupada se encuentra en dicha situación. Además, se observa un incremento del empleo para trabajadores de calificación alta y de actividades no rutinario-cognitivas (por ejemplo, analistas, gerentes, directores), lo cual puede generar mayores brechas en mujeres y jóvenes que no tienen acceso a una educación de calidad que les permita adquirir las habilidades y las capacidades necesarias para dichos puestos.

Así, el mercado laboral peruano representa un reto para los trabajadores, ya que la informalidad, la segmentación y la baja productividad no son sinónimo de oportunidades. Sin embargo, esta situación es aún más adversa para los grupos vulnerables, dentro de los cuales se incluye a mujeres y jóvenes. En efecto, las mujeres están sobrerrepresentadas en sectores informales de baja productividad y ganan 30% menos que sus pares del sexo masculino. También se ha detectado que el 30% de mujeres ha sido víctima de acoso en el trabajo por discriminación, *bullying* y hostigamiento sexual. De ellas, el 25% renuncia a su empleo y el 30% no denuncia el hecho. Además, se ha encontrado que la tasa de desempleo en jóvenes entre 18 y 25 años es más que el doble de la tasa de desempleo promedio. Por otro lado, en 2015, 1 619 200 niños de 5 a 17 años estaban involucrados en trabajo infantil y, el 16,8% de niños de 5 a 17, en trabajo peligroso; ello puede suponer una traba para su educación, pues dejan de asistir a clases.

Por todo ello, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, ha establecido una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de sus Estados miembros.

La Agenda plantea 17 Objetivos, entre los cuales se encuentra el ODS 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos. A partir de este, se han identificado seis aspectos relevantes:

- i. empleo productivo y empleabilidad,
- ii. protección de derechos laborales y protección social,
- iii. equidad laboral y brecha salarial,
- iv. erradicación del trabajo infantil y trabajo peligroso,
- v. seguridad y salud en el trabajo, y
- vi. erradicación del acoso en el trabajo.

Trabajar en su consecución es fundamental, pues la erradicación de la pobreza solo es posible mediante empleos bien remunerados que posibiliten el desarrollo de las capacidades de los trabajadores y de las empresas, sin soslayar los derechos de los trabajadores.

Como parte del compromiso del sector empresarial por el cumplimiento y el respeto de los ODS definidos por la ONU, la CONFIEP, con el apoyo de la Oficina de Actividades para los Empleadores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT/ACTEMP), ha elaborado este documento de incidencia cuyo objetivo es identificar las causas que restringen el tránsito hacia la formalidad y, por otro lado, realizar recomendaciones de políticas públicas para mejorar las condiciones del mercado laboral y así alcanzar las metas del ODS 8. Todo ello con el propósito de aportar a la necesaria discusión tripartita. Cabe resaltar que en la elaboración del documento han participado diversos actores sociales responsables de superar los desafíos existentes en materia de sostenibilidad laboral (ver lista de instituciones en anexo) —autoridades públicas, gremios empresariales y organizaciones civiles sin fines de lucro—. De esta manera, el diagnóstico y la priorización de acciones a favor del trabajo decente cuentan con una visión holística e integral en beneficio del país.

En cuanto a su estructura, este documento presenta tres secciones. En la primera se describe el marco general del documento basado en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. En la segunda se realiza un diagnóstico del mercado laboral peruano y de los desafíos que deben enfrentarse para el logro de las metas de trabajo decente en el marco del ODS 8. También, se da a conocer el impacto de la COVID-19 en el mercado laboral, así como las intervenciones y los cambios regulatorios de los últimos treinta años para mejorar la dinámica del mercado laboral. Finalmente, en la tercera sección se presentan las recomendaciones de política sobre la base de los seis ejes centrales de trabajo decente, las cuales están orientadas a mejorar el funcionamiento del mercado laboral, haciéndolo más resiliente ante eventos adversos como la COVID-19.

► Marco general

Un mayor número de personas con un trabajo decente implica un crecimiento económico sostenido e inclusivo, lo que a su vez se traduce en más recursos disponibles para crear empleos decentes. Con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 se presenta una oportunidad única para cambiar y encauzar las medidas necesarias para mejorar la vida de millones de personas.

El trabajo decente es sinónimo de desarrollo, ya que apoya, mediante el aumento de ingresos, a individuos y a familias; ello, a su vez, promueve el progreso de la economía local. De esta manera, se inicia un círculo virtuoso para el crecimiento y el desarrollo de empresas sostenibles, sobre todo de las micro y las pequeñas empresas. Un mayor dinamismo económico implica también mayores ingresos fiscales, los cuales, si están bien orientados, pueden mejorar aún más las oportunidades laborales, los puestos de trabajo y los sistemas de protección social. En este punto es clave implementar medidas que incrementen la productividad, fortalezcan el sistema de protección social, cierren brechas e inequidades y fiscalicen los abusos o las ilegalidades en el ámbito laboral.

En ese sentido, la CONFIEP centra sus objetivos en los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): i) promover el empleo y el desarrollo de las empresas, ii) garantizar los derechos en el trabajo, iii) extender la protección social, y iv) fomentar el diálogo social. Asimismo, transversalmente a estos se extiende la búsqueda de la igualdad de género. Sin duda, perseguir estos objetivos es indispensable para avanzar con la Agenda de Desarrollo Sostenible.

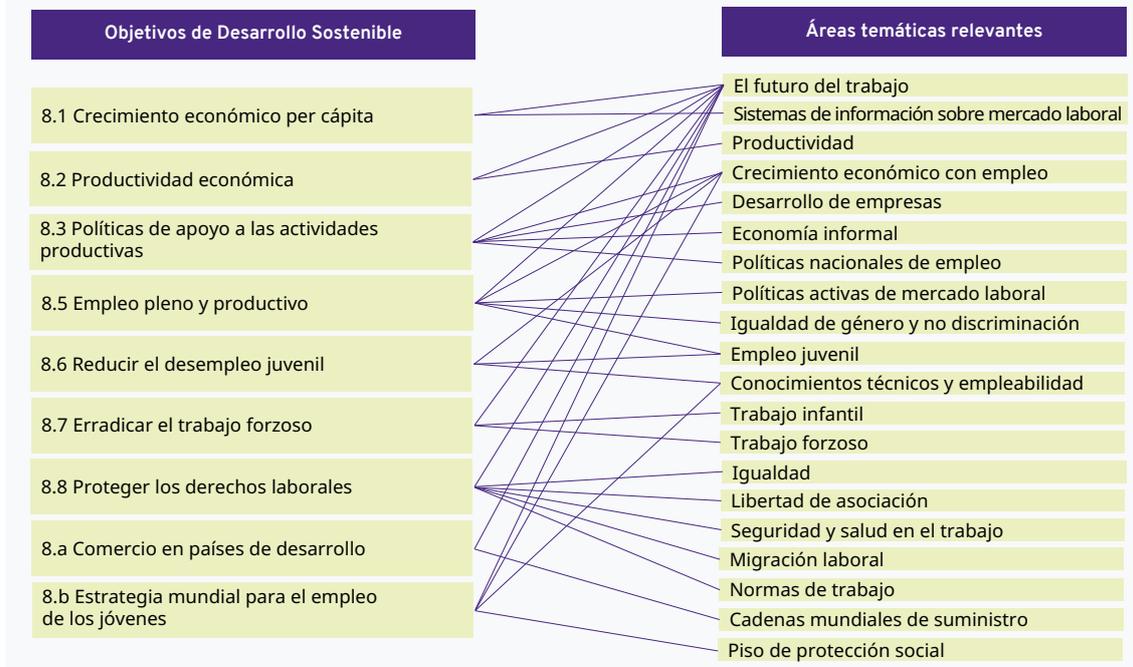


Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 «Trabajo Decente y Crecimiento Económico»

El ODS 8 busca promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, así como el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Por ello, trabajar en su consecución es fundamental, pues la erradicación de la pobreza solo es posible mediante empleos bien remunerados que posibiliten el desarrollo de las capacidades de los trabajadores y de las empresas, sin soslayar los derechos de los trabajadores.

No obstante, el objetivo aún está lejos de alcanzarse. La OIT señaló que, al 2019, la cifra de desempleados ascendía a aproximadamente 200 millones de personas y, sin duda, esta coyuntura se exacerbó debido a la pandemia de la COVID-19. Por ello, es todavía más relevante avanzar hacia el logro del ODS 8 en todas sus áreas temáticas (figura 1).

► **Figura 1. Áreas temáticas del ODS 8**



Elaboración propia.

Situación del ODS 8 en el Perú

En el Perú, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha elaborado un Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a partir de fuentes públicas como la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), los censos nacionales y la información estadística de registros administrativos de los diversos sectores. En la Tabla 1. Indicadores de seguimiento de las metas incluidas en el ODS 8 se presentan los indicadores de seguimiento planteados por el INEI para cada meta del ODS 8, en los cuales se quiere enfatizar en este documento.

► **Tabla 1. Indicadores de seguimiento de las metas incluidas en el ODS 8**

Código ODS	Meta del ODS 8	Indicador de seguimiento
8.1	Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados	Tasa de crecimiento anual del PBI real per cápita
8.2	Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas, centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra	Tasa de crecimiento anual del PBI real por persona empleada
8.3	Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros	Proporción del empleo informal en el empleo no agrícola, desglosada por sexo
8.5	De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor	Ingreso medio por hora de la población empleada Tasa de desempleo en el área urbana
8.6	De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación	Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación
8.7	Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas	Proporción de población entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil
8.8	Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios	Tasas de frecuencia de lesiones ocupacionales mortales y no mortales, desglosadas por sexo y situación migratoria Aumento del cumplimiento nacional de derechos laborales (libertad de asociación y negociación colectiva) sobre la base de fuentes textuales de la OIT y la legislación nacional, desglosado por sexo y condición de migrante
8.9	De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo	Gasto total de fondos públicos en programas de protección social y de empleo como proporción de los presupuestos nacionales y del PBI

Fuente: INEI, 2016a.
Elaboración propia.

El avance en el Perú es mixto. Al respecto, se ha registrado un incremento sostenido en algunos indicadores como el ingreso medio por hora de la población empleada, el cual pasó de 4.8 soles en 2010 a 7.7 soles en 2019.

Sin embargo, otros indicadores, como la tasa de empleo no agrícola informal, han permanecido prácticamente invariables: 69,8% en 2010 a 64,0% en 2019. Además, muchos otros todavía no cuentan con una línea de base, lo que dificulta determinar si hay o no avances. Este es el caso de:

- ☑ la huella material¹ en términos absolutos;
- ☑ la huella material per cápita y la huella material por PBI;
- ☑ el consumo material interior en términos absolutos;
- ☑ el consumo material interior per cápita y el consumo material interior por PBI;
- ☑ las tasas de frecuencia de lesiones ocupacionales mortales y no mortales, desglosadas por sexo y situación migratoria; y
- ☑ el aumento del cumplimiento nacional de derechos laborales (libertad de asociación y negociación colectiva) sobre la base de fuentes textuales de la OIT y la legislación nacional.

Con la finalidad de lograr las metas planteadas para el ODS 8 al 2030, este documento busca sentar las bases para establecer propuestas conjuntas, inclusivas y articuladas entre los distintos actores: trabajadores, empleadores, sector público y sector privado. Solo de esta manera será posible contribuir a la generación de espacios que fomenten y desarrollen el trabajo decente.

En ese sentido, se buscará poner de relieve seis aspectos enmarcados en la agenda de trabajo decente del ODS 8:

- i.** empleo productivo y empleabilidad,
- ii.** protección de derechos laborales y protección social,
- iii.** equidad laboral y brecha salarial,
- iv.** erradicación del trabajo infantil y trabajo forzoso,
- v.** seguridad y salud en el trabajo, y
- vi.** erradicación del acoso en el trabajo.

¹ Mide la cantidad total de materias primas necesarias para producir los bienes finales utilizados por la economía.



Diagnóstico

Esta sección, además de presentar el contexto peruano, identifica los principales problemas y muestra las oportunidades de intervención.

En primer lugar, se repasa cuál es la situación del mercado laboral peruano, con énfasis en dos fenómenos característicos que restringen el logro del ODS 8: la alta informalidad y las brechas de productividad. En segundo lugar, se revisan las brechas estructurales presentes en el Perú que limitan las condiciones de trabajo decente. En tercer lugar, se analizan brevemente el impacto que la COVID-19 ha tenido en el mercado laboral peruano y el conjunto de medidas que el Gobierno ha implementado para enfrentar la crisis sanitaria. Luego, se mencionan algunas intervenciones realizadas en el mercado laboral y las últimas iniciativas del Congreso en relación con la normativa laboral.

► 1. Estado situacional del mercado laboral peruano

1.1. La informalidad

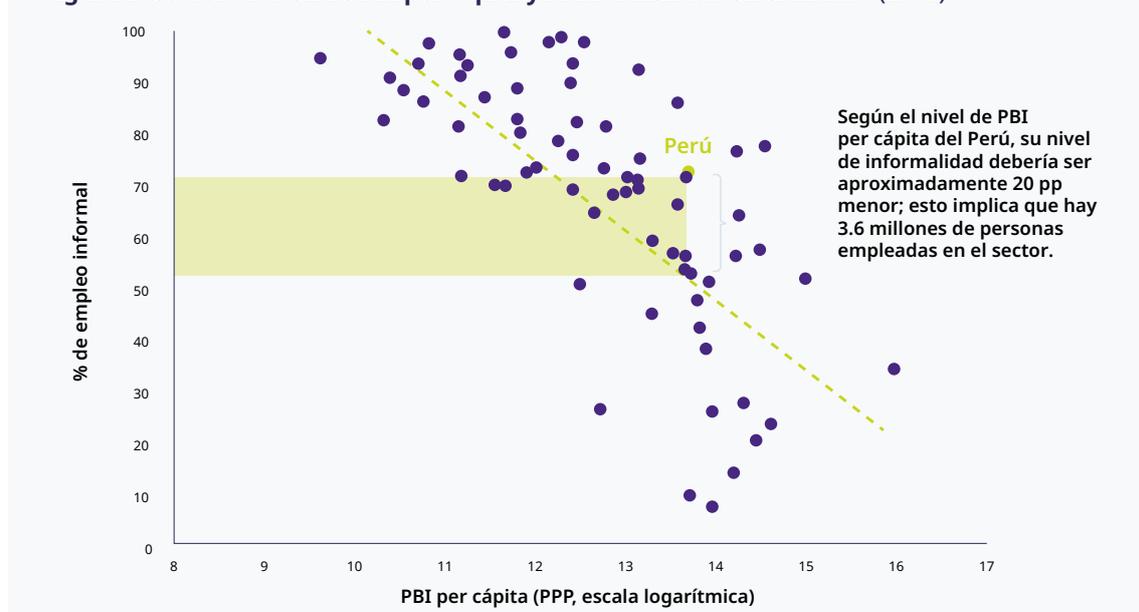
Panorama

Una de las características más relevantes del mercado laboral peruano es la informalidad. Se trata pues de uno de los problemas estructurales que afronta nuestro país y que la pandemia de la COVID-19 ha contribuido a agudizar, en desmedro de la creación de trabajos y empleos decentes.

El Perú es considerado uno de los países con los niveles más altos de informalidad, incluso en el contexto de América Latina y el Caribe (Tomaselli 2021). Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el empleo informal involucra a aproximadamente tres de cada cuatro peruanos dentro de la población económicamente activa ocupada (PEA ocupada). Si bien el porcentaje de empleos informales ha mostrado un decrecimiento en la última década, este ha sido bastante lento. En 2009, la proporción de informalidad alcanzaba el 77,2%, mientras que en 2019 pasó a 72,7% (INEI 2020b). En efecto, se trata de una reducción de menos de 5 puntos porcentuales (pp) en diez años, que fue revertida rápidamente con la pandemia. De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Hogares del INEI (2021), a junio de 2019, la tasa de informalidad era 72,6%; a junio de 2020, 73,6%; y a junio de 2021, 78,1%.

La dimensión de la informalidad en el Perú se puede apreciar mejor a través del análisis realizado por el Banco Mundial. La información disponible sobre los países muestra que existe una correlación negativa entre el ingreso per cápita y la informalidad. En ese sentido, considerando el PBI per cápita en el Perú, su nivel de informalidad debería ser de aproximadamente 20 pp menos (cerca de 3.6 millones de peruanos). El incremento de 70% del PBI per cápita producido en los últimos quince años solo generó una reducción de 7.9 pp en la informalidad (figura 3).

► **Figura 2. Correlación entre PBI per cápita y la informalidad en el mundo (2018)**

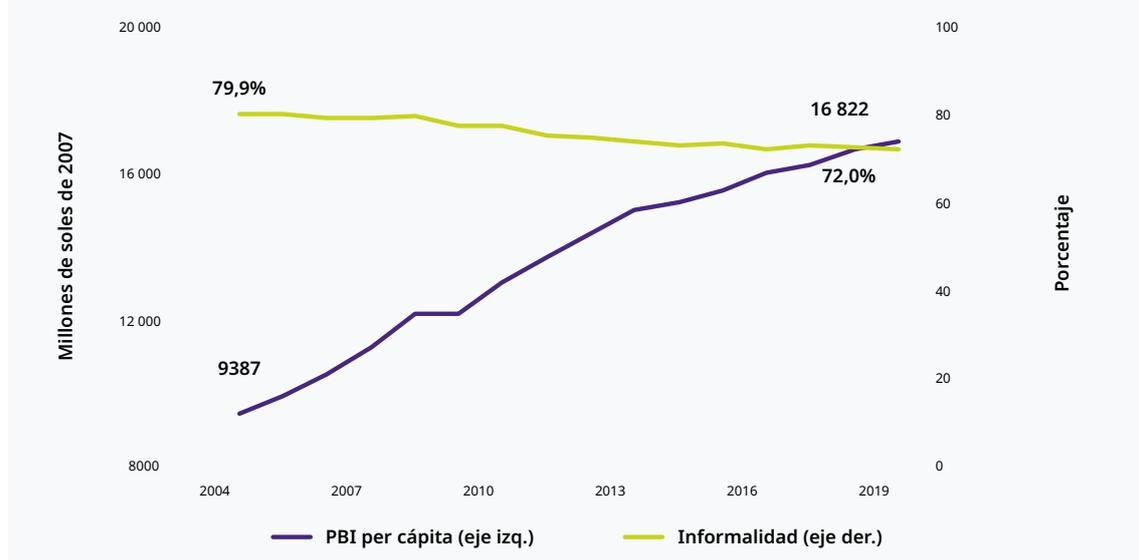


Nota: Se aprecia una correlación negativa entre el PBI per cápita (medido en dólares constantes de 2017) y el nivel de informalidad laboral en una muestra de 72 países. Adicionalmente, se ha trazado una línea de regresión que se puede interpretar como el valor promedio de informalidad que debería presentar cada país, considerando su nivel de ingresos.

Fuente: Banco Mundial, 2018 e INEI, 2018a.

Elaboración propia.

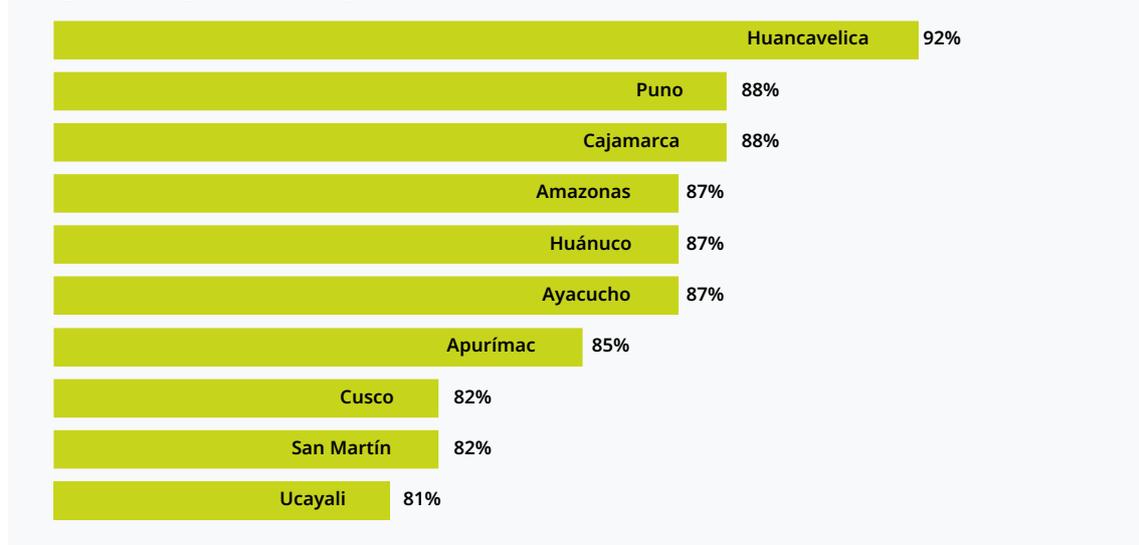
► **Figura 3. Evolución de la informalidad y el PBI per cápita en el Perú (2004-2019)**



Fuente: INEI, 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015a; 2016a; 2017a; 2018a; 2019a; 2019d.
Elaboración propia.

Estos altos niveles de informalidad implican que una proporción similar de trabajadores no cuenta con derechos laborales ni con aportes para la jubilación. Esto es especialmente preocupante en regiones como Huancavelica y Cajamarca, donde la informalidad a 2019 alcanzaba al 92% y 88% de la PEA, respectivamente.

► **Figura 4. Regiones con mayor tasa de informalidad del Perú, 2019 (en %)**



Fuente: INEI, 2019a.
Elaboración: Observatorio de la formalización laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2021.

La informalidad es un factor especialmente notable en la lucha por la promoción del trabajo decente, pues implica una asignación subóptima de los factores productivos, conlleva pérdidas de productividad y genera distorsiones en el mercado laboral. Por consiguiente, limita el acceso a la protección social y al financiamiento formal, y favorece el crecimiento de las brechas y las barreras para el incremento de la productividad, sobre todo de las mujeres y los más jóvenes (Lewis 2004; Levy 2008; Loayza 2016a; Céspedes 2020). En la siguiente tabla se muestran los beneficios y los costos que enfrentan tanto las empresas formales como las informales.

► **Tabla 2. Beneficios y costos de que las empresas pertenezcan al sector formal e informal**

	Empresas formales	Empresas informales
Beneficios	Tienen acceso a instituciones financieras formales para obtener crédito y diversificar crédito, así como la posibilidad de expandirse a mercados locales e internacionales. Además, tienen trabajadores capacitados y, por tanto, la empresa es más productiva.	No tienen que pasar por procesos largos y costosos de inscripción y de registro. No pagan impuestos ni realizan aportes a seguros o pensiones.
Costos	Para ingresar al sector: procesos de inscripción y registro. Para permanecer en el sector: pago de impuestos, pago de beneficios laborales (vacaciones, aguinaldo y bono) y remuneraciones, seguro de salud, pensión de jubilación, etc.	Los trabajadores no reciben salarios acordes a la normativa laboral vigente y no tienen seguro. Además, como no son capacitados, son poco productivos y, por tanto, la empresa tiene bajo crecimiento. También acceden a préstamos con instituciones no formales que les cobran tasas de interés más altas.

Fuente: Loayza, 2008.
Elaboración propia.

Se sabe que la informalidad también incluye a las actividades extralegales y a las actividades económicas de subsistencia que están al margen de la ley (De Soto 1989). Pero, ¿qué está detrás de esta persistente problemática? Hernando de Soto (1989) señala que la principal causa de la informalidad, en general, son los costos que las empresas afrontan para ingresar a la legalidad. De hecho, Loayza (1997) desarrolla una teoría que apunta a que ser informal es una elección y que, como parte de ella, los agentes evalúan los costos y los beneficios de pertenecer al sector formal; además, existen múltiples factores que determinan su decisión. Levy (2008), por su parte, ofrece dos respuestas a esta cuestión: i) la baja productividad de los trabajadores y las empresas y ii) la autoexclusión. La primera de ellas —la informalidad estructural de largo plazo— está vinculada a las brechas en los factores de producción. Sin duda, esta es generada por la baja productividad de los trabajadores y las empresas, la cual es insuficiente para hacer frente a los costos legales de la formalidad. Entre los factores que la explican están el bajo nivel educativo del capital humano (especialización), el limitado acceso al capital físico de las empresas (inclusión financiera), el bajo componente tecnológico en los procesos productivos, la amplia brecha de infraestructura a escala nacional, ciertos factores sociodemográficos (por ejemplo, una alta incidencia de poblaciones jóvenes y rurales), entre otros.

Entretanto, la segunda de ellas —el elevado nivel de informalidad en el mercado peruano (en el corto plazo)— se relaciona con un ineficiente marco normativo y gestión pública. Este tipo de informalidad se produce por la autoexclusión de los propios agentes económicos, quienes consideran que pueden obtener mayores beneficios económicos si operan en el ámbito informal. Como se ha mencionado líneas arriba, el Perú enfrenta un exceso de informalidad de 20 pp respecto a países con similares niveles de ingreso per cápita, según información del Banco Mundial. Ello se debe, principalmente, a tres factores: i) costo de formalidad mayor a sus beneficios, ii) enfoque de regulación y fiscalización laboral ineficiente, y iii) sistema tributario complejo (Loayza 2018).

Por todo ello, este documento busca formular medidas que puedan implementarse en un corto y mediano plazo (hasta cinco años). En ese sentido, se desarrollan tres elementos que explican la informalidad. Dos de ellos están estrechamente vinculados con la propuesta de Loayza para el corto plazo y el último factor —capacitación— se reconoce como de largo plazo porque también impacta en la productividad (punto explicado en la sección 1.2).

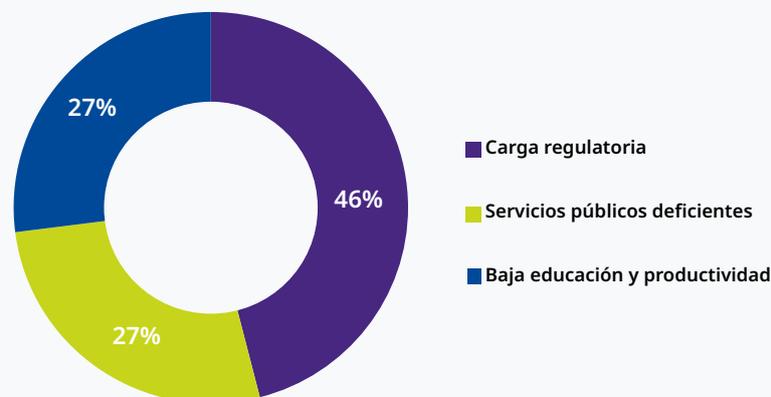
Limitantes de la formalización

Excesiva burocracia estatal

La evidencia empírica sugiere que las empresas informales no transitarán a la formalidad con estrictos marcos regulatorios y que estos pueden ser contraproducentes para reducir los niveles de informalidad (Baksi y Bose, 2016; Ram *et al.*, 2019). La burocracia estatal es el tercer punto de Levy (2018) —excesiva y poco eficaz regulación laboral—, pero también actúa como precursora de los otros dos puntos —elevados costos laborales y no laborales, y sistema tributario complejo—.

Por su parte, Loayza (2016b) sugiere que las restricciones regulatorias podrían explicar hasta la mitad de la diferencia respecto a la informalidad laboral entre el Perú y Chile. En particular, el autor estima que estas restricciones representan el 45% de la diferencia en la informalidad laboral entre ambos países. Los otros determinantes de esta diferencia son más estructurales, como los servicios públicos deficientes (27%) y la baja productividad y los deficientes servicios educativos (27%).

► **Figura 5. Determinantes del diferencial de informalidad en el Perú y Chile**



Fuente: Loayza, 2016b.
Elaboración propia.

Los efectos contraproducentes de la regulación pueden encontrarse desde el momento de la constitución de la empresa, al contratar trabajadores e incluso luego de ello. A continuación, se explica brevemente cómo la regulación en estos tres puntos limita la mejora de la calidad de los puestos de trabajo.

En primer lugar, la complejidad del sistema tributario se deriva de la coexistencia de cuatro regímenes tributarios: el Régimen Único Simplificado (NRUS), el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER), el Régimen MYPE Tributario (RMT) y el Régimen General (RG). Todos ellos presentan diferentes tasas impositivas y distintos niveles de exigencia en cuanto a su administración. De esta forma, las diferencias en la complejidad y la flexibilidad del sistema terminan estableciendo incentivos para que las empresas que están en sus primeras etapas de crecimiento tiendan a evitar crecer o se atomicen para beneficiarse de mayores beneficios tributarios o no incurrir en altos costos de administración.

En particular, los costos de administración o cumplimiento tributario son considerables al momento de transitar de un régimen a otro. La Encuesta de Percepción y Costos de Cumplimiento Tributario (2017), elaborada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y el Banco Mundial, muestra que, en promedio, en el RUS y el RER, las empresas necesitan contratar servicios de contadores por 35 y 127 horas al año respectivamente, mientras que en el RG deben hacerlo por 412 horas al año en promedio. Por tanto, la complejidad en los libros obligatorios en los diferentes regímenes tributarios también se configura como una barrera para que las empresas migren del RUS y RER al RG o al nuevo Régimen MYPE Tributario.

En segundo lugar, las modalidades de contratación son diversas. Por ejemplo, una empresa debe decidir:

- Si contratará de manera informal o de manera formal, a través de contrato;
- Si opta por contratar formal, debe decidir entre si ocupar al candidato como trabajador dependiente o como proveedor independiente de servicios;
- Si el plazo de trabajo es indefinido o de plazo fijo;
- Si es de plazo fijo, debe determinar si es temporal, ocasional o accidental; y
- Cuál será la duración de las jornadas. Existen contratos de tiempo completo (máximo 8 horas diarias o 48 semanales) y a tiempo parcial (menos de 4 horas de trabajo diario o 24 semanales).

Otra causa de la heterogeneidad en las modalidades de contratación es el tamaño de las empresas² que contratan. Las mypes están sujetas a un régimen especial de contratación (ley 28015 de 2003, modificada en 2008 y 2013), mediante el cual el Estado subsidia las contribuciones a la seguridad social y determina el carácter opcional del pago de pensiones a cualquiera de los dos regímenes: el público o el privado. A ello deben sumarse las diferencias en la legislación que protege el empleo: periodos de prueba, indemnizaciones, pagos especiales y compensación por tiempo de servicios (CTS) (ver Tabla 3. Legislación sobre la protección al empleo, según régimen laboral, 2019).

De manera similar a la regulación tributaria, esta regulación laboral genera incentivos a la atomización de la empresa y al mismo tiempo reduce los beneficios laborales de los trabajadores de las microempresas. Asimismo, como se verá en la siguiente sección, se promueve que las empresas contraten de manera informal y eviten los costos administrativos de hacerlo formalmente.

► **Tabla 3. Legislación sobre la protección al empleo, según régimen laboral, 2019**

	Régimen general	Pequeña empresa	Microempresa
Periodo de prueba	3 meses	3 meses	3 meses
Indemnización (por un año completo)	1.5 mes de sueldo	20 días de sueldo	10 días de sueldo
Pago especial	2 meses de sueldo. Sin máximo. Para los trabajadores del régimen general que han sido reemplazados como trabajadores del Régimen MYPE Tributario	2 meses de sueldo	2 meses de sueldo
CTS	1 mes de sueldo	15 días de sueldo	No aplicable
CTS máximo	Sin máximo	90 días de sueldo	-

Fuente: adaptado de Jaramillo y Sparrow, 2014.

² Para la legislación laboral, las microempresas se caracterizan porque sus ventas anuales se mantienen por debajo de 150 unidades impositivas tributarias (UIT), cuyo valor aproximado es 1200 dólares; las pequeñas empresas son aquellas cuyas ventas anuales se ubican entre 150 UIT (180 000 dólares, aproximadamente) y 1700 UIT (2 millones de dólares, aproximadamente); y las empresas con ventas mayores se acogen al Régimen General.

Finalmente, como tercer punto están la regulación y la administración de las relaciones laborales formales. El Perú tiene una extensa normativa orientada a manejar las relaciones laborales y los riesgos en el trabajo, así como a atender las enfermedades ocupacionales; sin embargo, su cumplimiento es costoso y complejo. Según el Instituto Peruano de Economía (IPE 2018), el compendio de legislación laboral vigente a agosto de 2017 estaba conformado por 136 normas que abarcan cerca de 1400 páginas y más de 2000 artículos, por lo que no es razonable esperar que una micro o pequeña empresa tenga la capacidad operativa para cumplirla.

En el Perú, la empresa debe reportar o notificar accidentes de trabajo, incidentes peligrosos y enfermedades ocupacionales a tres entidades diferentes, con procedimientos distintos: Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y Seguro Social del Perú (EsSalud). Además, si el accidente ocurrió como parte de las labores del sector minero, también se debe informar al Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Esta multiplicidad de procedimientos constituye un incentivo para no realizar las notificaciones ni acatar la ley. Además, los procedimientos vinculados al cumplimiento de la normativa de salud ocupacional y seguridad laboral no toman en cuenta las diferentes necesidades de las empresas, de acuerdo con su escala y tipo de operación, ya que se establecen, por ejemplo, las mismas exigencias independientemente del nivel del riesgo de la actividad (Loayza 2018).

Elevado costo y reducidos beneficios de la formalización

Esta sección se centra en los elevados costos laborales y no laborales de Levy. Al respecto, dos puntos son clave: por un lado, los costos laborales son mayores en el sector formal y, por otro, la fiscalización es lo suficientemente baja como para no enfrentar un valor presente neto negativo de ser informal. Adicionalmente, la formalización trae pocos beneficios.

Los costos de ser formal

El Perú es uno de los países con los costos laborales no salariales más altos en Latinoamérica y el Caribe (LAC). En particular, la indemnización por despido representa el 11,0% del salario promedio, cerca del doble del promedio de LAC (6,0%) (análisis para el régimen general).

Asimismo, la regulación sobre el despido es bastante restrictiva, lo cual distorsiona la asignación de recursos entre las empresas (Jaramillo *et al.* 2019). El despido está supeditado a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que establece la reposición del trabajador en caso de que haya sido despedido sin causa justa. Por ejemplo, los ajustes tecnológicos o de la demanda que enfrenta la empresa no son considerados causas justas para el despido de los trabajadores con contratos ya firmados (Ñopo 2021). De hecho, se ha documentado que esta jurisprudencia, en vez de proteger a los trabajadores en la relación laboral, consigue precisamente lo contrario (Jaramillo *et al.* 2019). Cooper y Cuba (2019) encuentran que, a partir del fallo del TC a favor de la reposición del trabajador, el número de contratos a plazo fijo se elevó para todos los años posteriores.

En suma, en comparación con los países de la región y de la Alianza del Pacífico, en el Perú es más difícil contratar y despedir (figura 6).



Nota: Perú 2.68, Chile 3.08, Colombia 3.2, México 3.43. Mediana de la región 3.1
Fuente: World Economic Forum, 2019.

Estas restricciones al despido y los costos de las indemnizaciones pueden ser las causas de la prevalencia de la contratación a plazo fijo en sus diferentes modalidades (61,8% al 2017 según INEI 2018c), en detrimento de la contratación a plazo indeterminado. Los contratos de plazo fijo permiten a las empresas contratar a empleados por periodos determinados y pagar las mismas contribuciones a la seguridad social que en aquellos por tiempo indefinido, pero sin tener que dar indemnización alguna una vez que el contrato haya expirado.

El uso de los contratos a plazo fijo es muy frecuente en todos los sectores. Sin embargo, que se utilicen menos en algunos de ellos no implica que necesariamente tengan una elevada cantidad de empleos por tiempo indeterminado. Por ejemplo, en el caso del sector enseñanza, el 40% de los contratos son a plazo fijo; sin embargo, del restante 60%, poco menos de la mitad son contratos por tiempo indeterminado (28%), mientras que otro 28% son contratos a tiempo parcial, que usualmente son de naturaleza temporal (Jaramillo y Campos 2019).

El análisis de Jaramillo y Campos (2019) muestra que los empleos a plazo fijo exhiben tasas elevadas de rotación, lo cual es consistente con la menor duración del empleo. Estas, a su vez, reducen las densidades de los aportes, con efectos en la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones. Además, los autores concluyen que el uso de contratos a plazo fijo y contratos por tiempo indeterminado refleja una segmentación en el mercado laboral.

Estas cifras son consecuencia del sobreuso de este tipo de contratos. Es posible que un porcentaje de empresas pueda darles mayor estabilidad a sus trabajadores, pero el alto costo de despido hace que solo unos pocos trabajadores accedan a estos contratos. Las estimaciones de Jaramillo y Campos (2019) muestran que la mayor probabilidad de obtener un contrato por tiempo indeterminado la tienen los trabajadores cualificados, que forman parte de una empresa pequeña, son ejecutivos y tienen más edad.

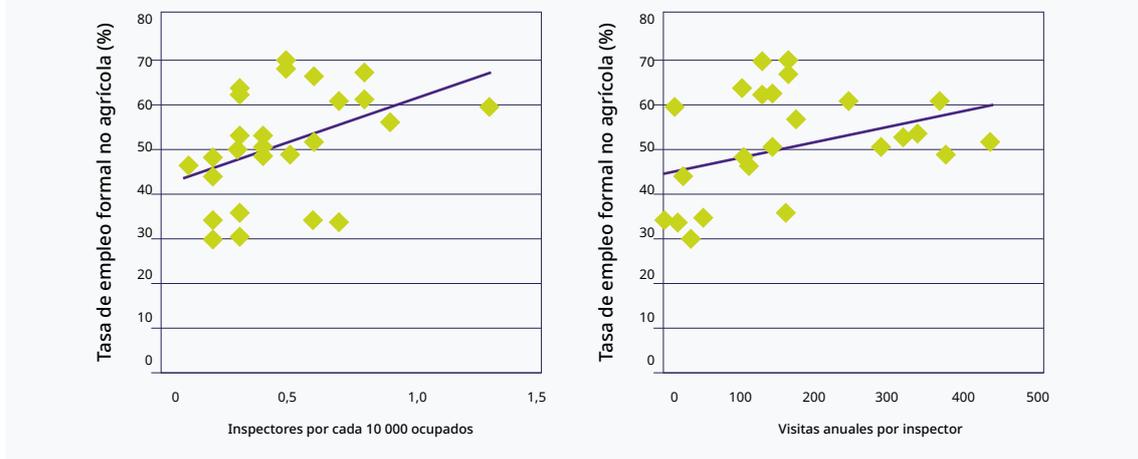
La poca fiscalización

El MTPE es el ente fiscalizador en materia laboral y lleva a cabo esta función a través de la Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo (DGPIT) y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). Esta última, creada mediante ley 29981 en 2013, es la encargada de supervisar el cumplimiento de la legislación laboral. Asimismo, es adjunta al MTPE y sus objetivos son garantizar los derechos de los trabajadores y generar las condiciones para el desarrollo de las actividades económicas de las empresas.

No obstante, se han identificado dos problemas en la SUNAFIL respecto al cumplimiento efectivo de sus objetivos. El primero de ellos es la escala. Durante 2019, esta entidad realizó 56 000 actividades de fiscalización, atendió 39 000 denuncias, dictaminó 9000 resoluciones y emitió 3000 multas³. Considerando que el mercado de trabajo peruano es de 17 millones de personas y que la tasa de informalidad es alta, estos números parecen ser insuficientes.

Al 2018, existían 0.4 inspectores por cada 10 000 trabajadores (Registros de Relaciones Laborales) y cada inspector realizaba, en promedio, 91.2 visitas. En ese sentido, la OIT señala una relación entre ambos indicadores y el porcentaje de empleo formal no agrícola (figura 7). En el primer panel se observa la correlación positiva entre el porcentaje de empleo formal y el número de inspectores por cada 10 000 ocupados y, en el segundo, la correlación entre empleo formal y el número de visitas por inspector durante el año.

► **Figura 7. América Latina y el Caribe: inspectores, visitas anuales por inspector y tasa de empleo formal 2009-2013 (porcentajes)**



Fuente: OIT, 2015.

El segundo problema es la orientación de la fiscalización, ya que sus políticas no siempre se enfocan en los segmentos de mayor informalidad. La tarea del MTPE es garantizar que todos los empleadores, formales o informales, cumplan con la normativa. Sin embargo, en la práctica, la fiscalización se concentra en el sector formal y en las empresas más grandes y visibles. Esto implica menores gastos de fiscalización para la autoridad laboral, pero genera mayores costos esperados de fiscalización para las empresas formales en comparación con las informales, que enfrentarían un costo esperado cercano a cero (Belapatíño *et al.* 2017). En ese sentido, la fiscalización sesgada hacia los empleadores formales genera que el costo de ser informal sea percibido como bajo para los empleadores.

Un esfuerzo de SUNAFIL que debe destacarse es la web Verifica tu chamba, que informa a los usuarios si fueron registrados en la planilla de su empleador. Para ello solo deben ingresar sus datos y los de la empresa donde trabajan; si esta no los tiene en la planilla, la SUNAFIL les enviará una alerta. A noviembre de 2021, se consiguieron los siguientes resultados en formalización gracias a la web: 202 453 trabajadores se formalizaron en 2021, lo cual representa al 68% de las formalizaciones de empleo de 2021. La mayoría de trabajadores que se formalizaron trabajan en agricultura (35% del total), servicios (22% del total), industria manufacturera (13% del total), comercio (8% del total) y construcción (7% del total). Respecto a la ubicación geográfica, el 56% labora en Lima Metropolitana; el 11%, en Ica; el 8%, en

³ Nota de prensa. 23 de enero de 2020. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/219124-sunafil-realizo-cerca-de-56-mil-fiscalizaciones-en-el-2019>

Piura; el 5%, en Lambayeque; y otro 5%, en La Libertad.⁴ De hecho, esta herramienta también podría servir para garantizar la contratación de otros aspectos del paquete de seguridad social, como el Seguro Vida Ley y el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR).

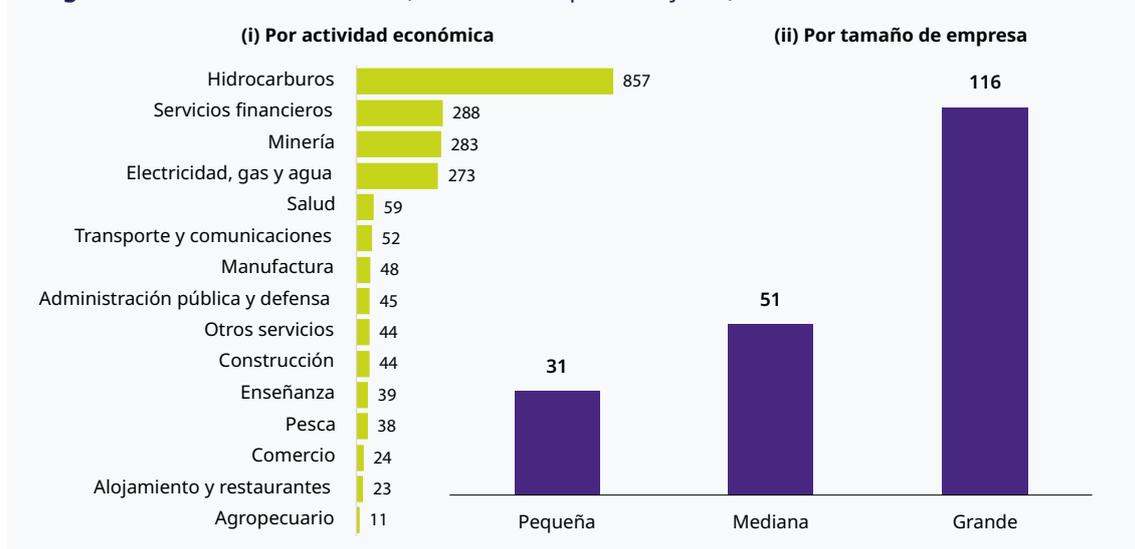
1.2. La productividad

Panorama

Una característica de la economía peruana es la gran heterogeneidad productiva en los sectores económicos, la cual ha ido creciendo a lo largo del tiempo (Távora *et al.* 2014). Esto implica que haya estratos productivos claramente diferenciados según productividad y que el patrón de crecimiento y acumulación tienda a concentrar la producción en los más productivos y a aglutinar el empleo en los de más baja productividad. Así pues, el trabajo decente y los mejores empleos —más formales, de mejores salarios y con menos brechas— se concentran en los sectores de mayor productividad.

De otra parte, existe una alta heterogeneidad en el nivel de productividad laboral según actividad económica. El sector agropecuario muestra la menor productividad laboral con apenas 11 000 soles, menos de un tercio del promedio (figura 8). De manera similar, el valor generado por cada trabajador de las actividades de alojamiento y restaurantes (23 000 soles) y comercio (24 000 soles) se ubica por debajo de la productividad laboral promedio de la economía (38 000 soles). Asimismo, las empresas de mayor tamaño resultan cuatro veces más productivas que las pequeñas y dos veces más que las medianas. Esta regularidad se observa en todos los sectores económicos. En particular, en el sector hidrocarburos, las empresas grandes son 30 veces más productivas que las pequeñas y medianas. Lamentablemente, este aspecto también se traduce en distintas calidades de trabajo entre sectores económicos y en la generación de brechas.

► **Figura 8. Productividad laboral** (miles de soles por trabajador)



Nota: La productividad laboral se calcula como la ratio entre el valor agregado bruto (en soles corrientes) según el tamaño de empresa en el sector formal y el personal ocupado. Las fuentes de información son la Encuesta Económica Anual 2018 y las Cuentas Nacionales.

Fuente: IPE, 2020

Elaboración propia.

4 Plataforma única del Estado Peruano. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/552718-uso-de-aplicativo-verifica-tu-chamba-de-sunafil-permitio-que-mas-de-200-mil-personas-ingresen-a-planilla-este-ano> Consultado el 12/12/21.

Asimismo, la estructura empresarial peruana de 2018 no presenta cambios sustanciales respecto a lo que ha venido ocurriendo en los últimos años, de modo que las micro y pequeñas empresas (mypes) son el estrato empresarial que representa la participación más alta, con 99,5%. Esto evidencia el estancamiento de la productividad: pocas empresas pequeñas y medianas, poco crecimiento (en tamaño) de las microempresas y mala asignación de los factores. Claramente, esta situación se refleja también en un bajo crecimiento de los salarios y en la alarmante prevalencia de las brechas salariales.

► **Tabla 4. Estructura empresarial en el Perú (2018)**

(i) Empresas formales según estrato empresarial (2018)

Tamaño empresarial	N.º de empresas	%
Microempresa	2 130 127	95,9
Pequeña empresa	79 143	3,6
Total de mypes	2 209 270	99,5
Mediana empresa	2711	0,1
Gran empresa	9182	0,4
Total de empresas	2 221 163	100,0

(ii) Estimación del número de empleos en el sector privado según estrato de empresa

Tamaño empresarial	Empleo en el sector privado		Part. % en la PEA ocupada
	N.º de personas	Part. %	
Microempresa	7 875 182	71,6	47,6
Pequeña empresa	1 633 703	14,6	9,7
Total de mypes	9 622 460	86,3	57,4
Mediana empresa	309 094	2,8	1,8
Gran empresa	1 220 058	10,9	7,3
Total del empleo en el sector privado	11 151 613	100,0	66,5

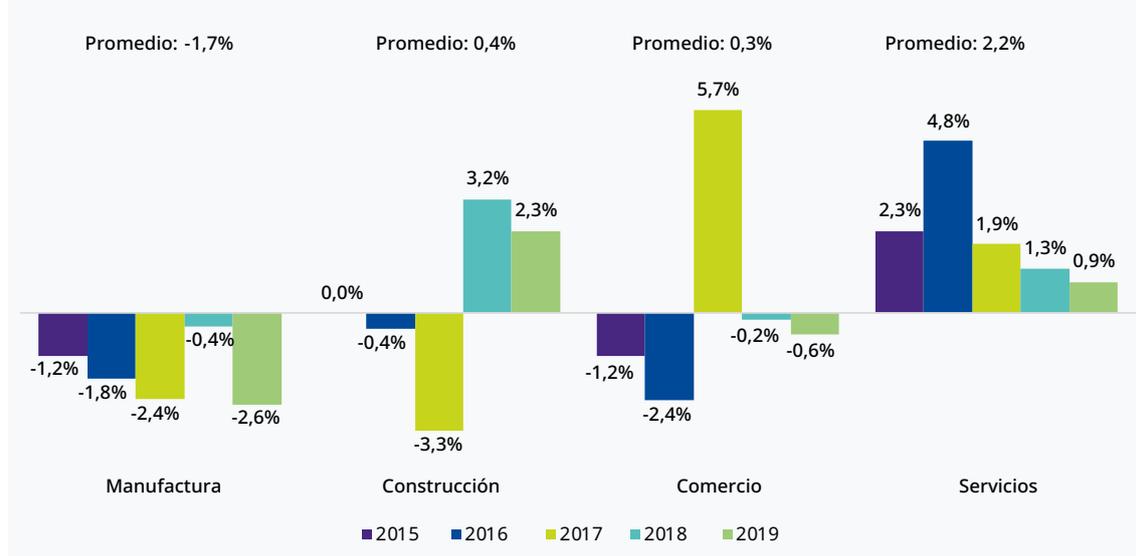
Nota: El estrato empresarial es determinado sobre la base del rango de trabajadores: microempresa, hasta 10 trabajadores; pequeña empresa, de 11 a 100 trabajadores; mediana empresa, de 101 a 250 trabajadores; y gran empresa, más de 250 trabajadores. El sector privado incluye practicantes, trabajadores familiares no remunerados e independientes que utilizan trabajadores familiares no remunerados.

Fuente: Ministerio de la Producción, 2020.

Elaboración propia.

Durante los últimos años, el sector servicios ha sido el principal generador de puestos de empleo, pues registra una tasa de creación de empleo formal promedio positiva durante el periodo 2015-2019, igual a 2,2%, superior a los sectores manufactura (-1,7%), construcción (0,4%) y comercio (0,3%).

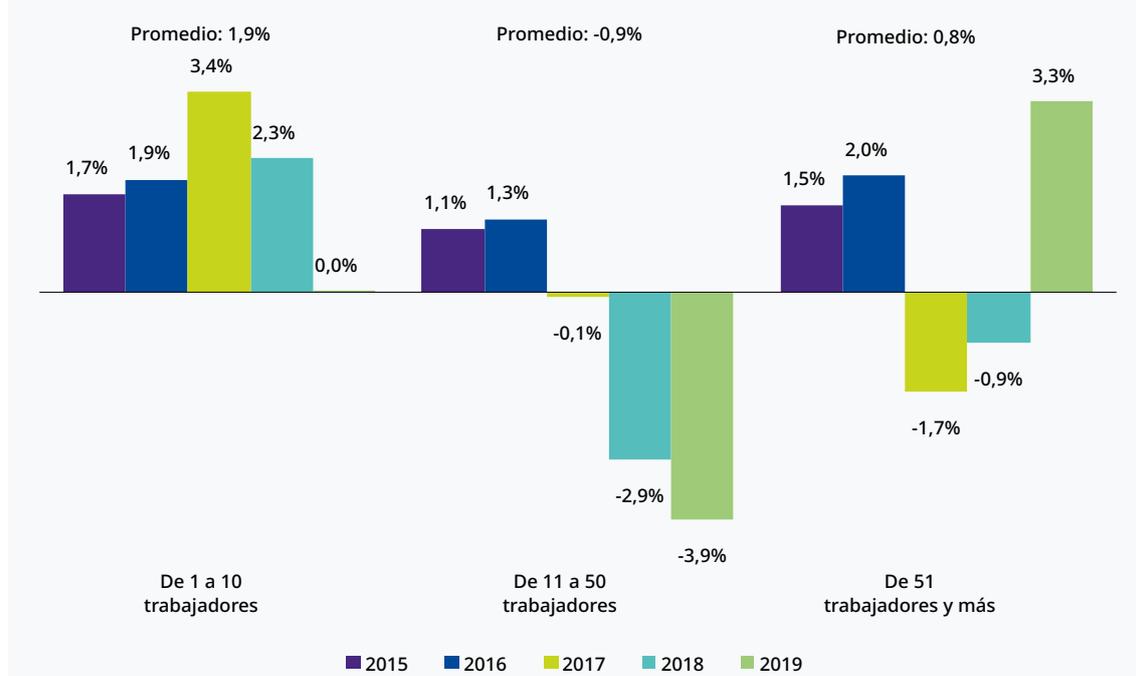
► **Figura 9. Evolución del empleo formal en Lima Metropolitana por actividad económica 2020** (variación porcentual promedio respecto al año anterior)



Fuente: INEI, 2015c; 2016b; 2017b; 2018b; 2019b.
Elaboración propia.

Por tamaño de empresa, es evidente que aquellas con menos de 10 trabajadores son la principal fuente de generación de empleo, con una tasa de crecimiento de la PEA ocupada de 1,9% anual, superior a las que tienen de 11 a 50 trabajadores (-0,9%) y aquellas con más de 50 trabajadores (0,8%).

► **Figura 10. Evolución del empleo formal en Lima Metropolitana por tamaño de empresa 2020** (variación porcentual promedio respecto al año anterior)



Fuente: INEI, 2015c; 2016b; 2017b; 2018b; 2019b.
Elaboración propia.

Limitantes de la productividad

Educación de la oferta laboral

En primer lugar, la educación superior presenta algunos desafíos para desarrollar adecuadamente las cualidades requeridas por la demanda laboral. En el Perú, el sistema que asegura la calidad de la educación superior está aún en proceso de consolidación.

En ese sentido, se identifica una considerable incompatibilidad entre la formación recibida y las demandas del mercado laboral. Las instituciones de educación superior no toman en cuenta las necesidades de capital humano de las empresas ni han desarrollado mecanismos eficientes para la mejora de la empleabilidad de sus estudiantes. Como resultado, los egresados de universidades e institutos no necesariamente tienen una ocupación vinculada a su formación.

Este contexto ha sido uno de los desencadenantes del subempleo profesional. Es así que aproximadamente cuatro de cada diez profesionales universitarios en el Perú están sobreeducados y ocupan vacantes no profesionales y están subremunerados (Lavado *et al.* 2014).

Según Lavado *et al.* (2015), el mercado de capacitación laboral se encuentra en un equilibrio ineficiente con un impacto bastante limitado, en el cual los trabajadores son los que afrontan casi íntegramente el costo de su entrenamiento laboral, hecho que restringe su participación; asimismo, asisten —en mayor medida— a las instituciones con menor retorno.

Estos problemas generan un «círculo vicioso» que vincula, entre otros factores, la alta rotación del empleo, el bajo nivel de capacitación de los trabajadores y la baja productividad individual y empresarial. De este modo, los trabajadores no han logrado incorporarse a un sistema de formación continua que les permita adaptarse a los nuevos desafíos del mercado y adquirir un mayor nivel de capital humano; por el contrario, se ven afectados por el tránsito entre el sector formal e informal.

Además, los incentivos para que las empresas inviertan en actividades de capacitación, entrenamiento y reentrenamiento de trabajadores son limitados y poco utilizados. Según la Encuesta de Micro y Pequeña Empresa de 2013, el gasto en capacitación de las mypes en el Perú alcanzaba solo el 0,2%, del total de gasto en personal realizado durante ese año.

Todo ello genera una oferta laboral que muestra un desbalance de cualificaciones: un exceso de años de educación, pero poca formación relevante para los empleadores.

► 2. Brechas estructurales para mayores condiciones de trabajo decente en el mercado laboral

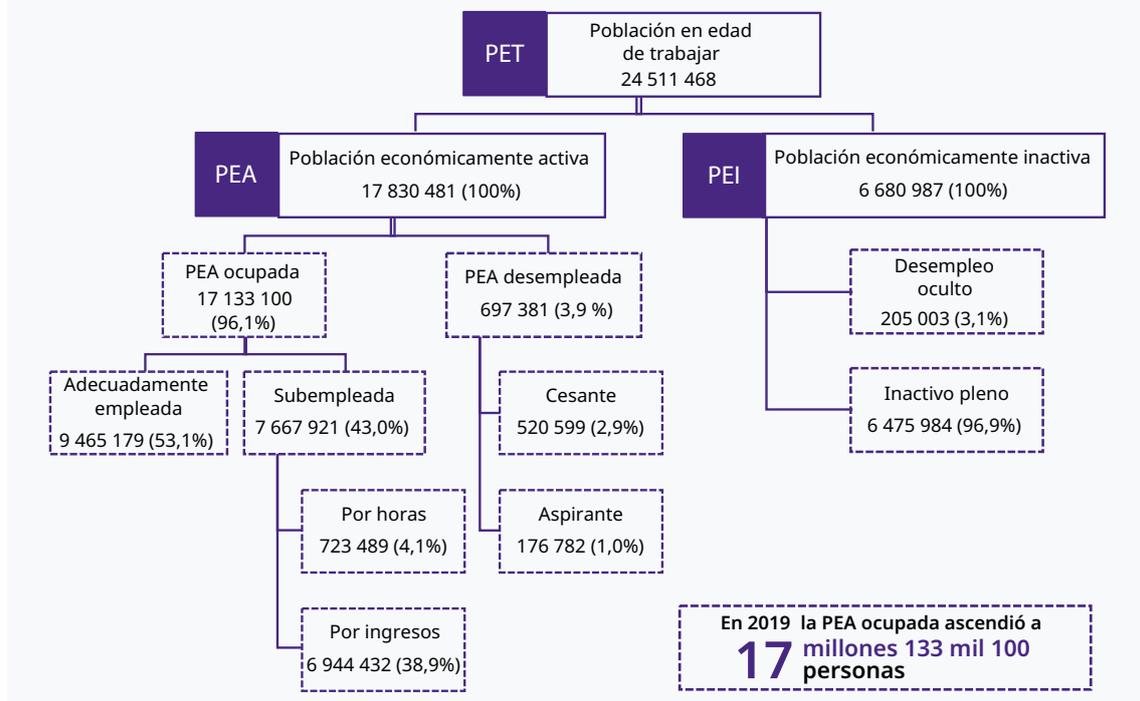
a) Empleabilidad

En este eje se consideraron dos temas: el subempleo y las tendencias en la adquisición de calificaciones. En cuanto al primero, destaca la alta tasa de subempleo (43%) con el que opera la economía peruana y se pone de relieve el incremento del subempleo profesional. Entretanto, el segundo tema es importante debido a la tendencia creciente del empleo para trabajadores de calificación alta en actividades no rutinario-cognitivas. Sin ser intrínsecamente negativa, esta tendencia puede implicar mayores brechas de empleo en mujeres y jóvenes con bajos niveles educativos, pues son quienes principalmente se ocupan en trabajos rutinarios y manuales.

Subempleo

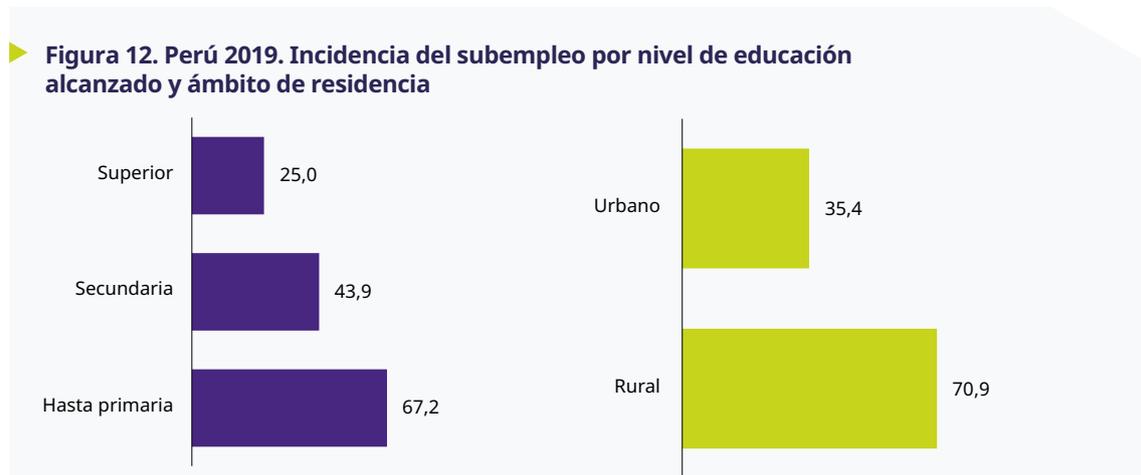
El mercado laboral peruano presenta problemas de desempleo, pero, sobre todo, de subempleo. En 2019, solo el 3,9% de la PEA estaba desempleada; sin embargo, de los ocupados, el 43% estaba en situación de subempleo (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2020a).

► **Figura 11. Perú 2019. Situación laboral de la población en edad de trabajar**



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2020a.

El subempleo se concentra en las zonas rurales (70.9% del subempleo) y afecta a los trabajadores a pesar de que cuentan con educación superior (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2020a). Si bien hubo una evolución económica positiva de la economía peruana durante el periodo 2004-2012 (crecimiento de 5,6% promedio), el subempleo mostró una tendencia al alza, equivalente a 11 pp en esta etapa (Lavado *et al.* 2014).



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2020a.
Elaboración propia.

Como parte de esta problemática, cabe resaltar las altas tasas de subempleo profesional. Uno de cada cinco trabajadores con educación superior universitaria no gana lo suficiente para cubrir los gastos de la canasta básica de una familia de tres miembros, según datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2019 (INEI 2019a). De acuerdo con Yamada (2007), esto es consecuencia de un sustancial incremento de la oferta de egresados de universidades, que se suma al escaso crecimiento de las oportunidades de trabajo profesional. Asimismo, es preciso añadir que la educación superior peruana en el siglo XXI se caracteriza por la proliferación de universidades y por la existencia de institutos de educación superior no universitaria que no logran mejorar la contratación ni los salarios de los jóvenes.

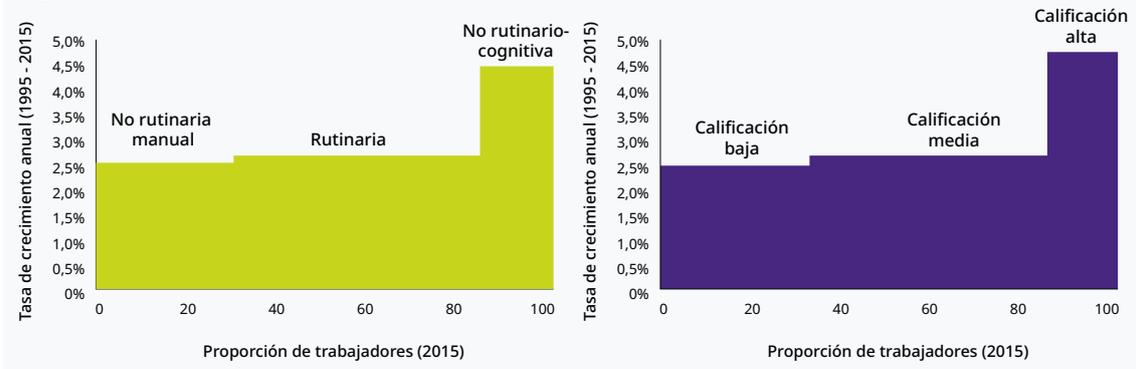
Calificaciones

Existe una discusión internacional respecto al volumen de educación o calificaciones necesarios para alcanzar el círculo virtuoso de trabajadores más productivos, empresas más productivas, crecimiento del país, crecimiento del salario y más empleos decentes. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) prevé que la tasa de crecimiento de la educación se reducirá en las próximas décadas en sus países miembros, dado que ya hubo un incremento importante en los últimos cincuenta años. No obstante, esta contracción también predice que los retornos al conocimiento aumentarán.

En el Perú, hay unos 6.4 millones de niños y jóvenes en edad de cursar la educación básica (6 a 16 años) y unos 4.6 millones en edad de cursar la educación terciaria (17 a 24 años). En 2040, en términos absolutos, esos números se habrán reducido a 5.8 y 4.4 millones respectivamente. Sin embargo, a diferencia de los países miembros de la OCDE, las tasas de matrícula en educación secundaria y terciaria aún muestran un gran rezago, lo que constituye un gran espacio para la convergencia con el resto del mundo.

Al analizar la trayectoria del empleo según calificaciones (baja, media, alta) y el tipo de tareas del puesto de trabajo (rutinaria, no rutinaria manual y no rutinario-cognitivas), entre 1995 y 2015 se observó que el crecimiento del empleo fue mayor que el promedio tanto entre los trabajadores de calificación alta como entre quienes desarrollan actividades no rutinario-cognitivas.

► **Figura 13. Crecimiento del empleo según tipo de habilidades y tareas (1995-2015)**



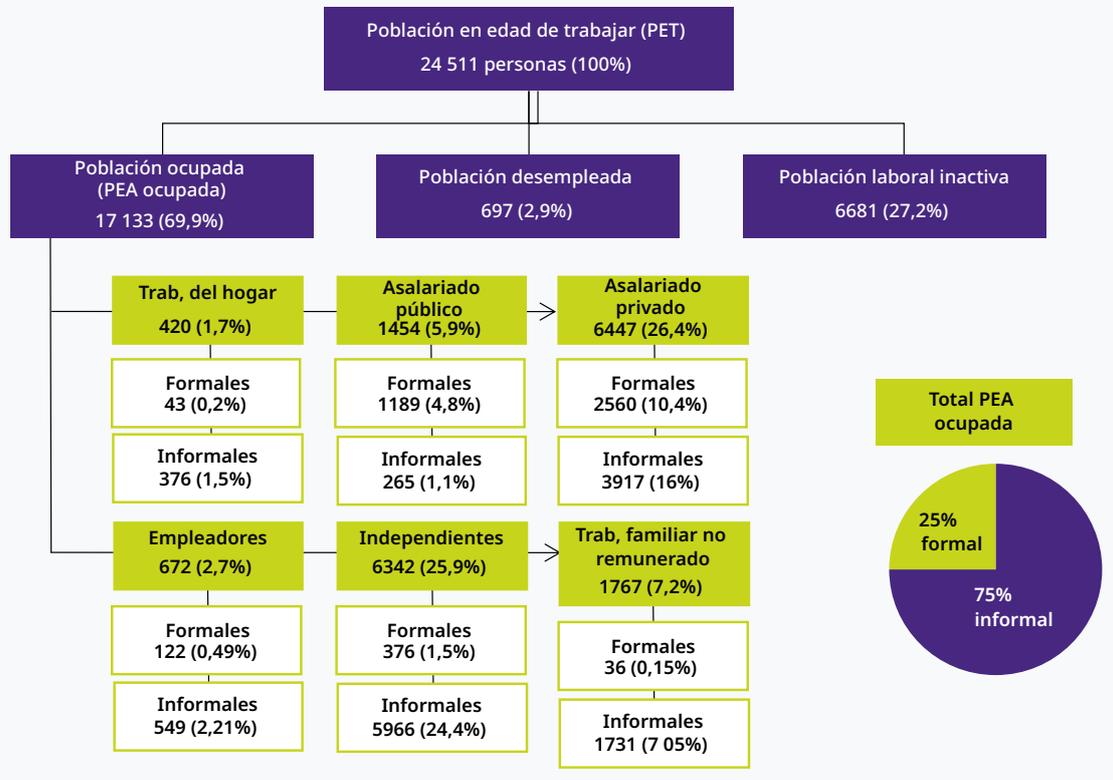
Fuente: OIT, 2015.
Elaboración propia.

b) Protección de derechos laborales y protección social

Los temas relevantes identificados en este eje se relacionan con la alta y persistente tasa de informalidad. Al 2019, solo el 25% de la PEA ocupada contaba con seguro salud y cotizaba para su pensión de jubilación; el resto tenía, al menos, alguna forma de desprotección. Como se puede ver en la figura 14, los trabajadores con protección social son la minoría en todos los grupos, salvo en el de asalariados públicos.

En particular, cabe destacar el caso de los trabajadores familiares no remunerados (TFNR) (10% de la PEA), quienes no cuentan con ingresos, seguro de salud, contratos ni aportes para la jubilación. Su magnitud dentro de la PEA es relativamente grande en el Perú. Por el contrario, en el Reino Unido, la tasa de TFNR representa 1/25 de la del Perú (Ñopo 2021).

► **Figura 14. Panorama del mercado de trabajo según formalidad Perú 2019**
(en miles de personas)



Nota: Se considera trabajadores formales a aquellos que, en su ocupación principal, cotizan tanto para la salud como para las pensiones.
Fuente: INEI, 2019a.
Elaboración: Nopo, 2021.

Sin embargo, existen problemas incluso para el grupo de trabajadores que cuentan con seguro de salud y aportes para pensiones. Algunos de ellos son el sistema de pensiones y la cobertura y la calidad de atención del seguro de salud, de los cuales se hablará enseguida.

El sistema de pensiones

En el Perú coexisten distintos regímenes de aportaciones para la jubilación, pero los activos para trabajadores civiles son dos: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) (Ley 19990) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP) (Decreto Ley 25897). El primero es administrado por el Estado y forma parte del Sistema Público de Pensiones, mientras que el segundo es administrado por entidades privadas denominadas Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP).

► **Figura 15. Legislación del sistema de pensiones al 2019**



Fuentes: Vidal *et al.*, 2012; Lavigne, 2013.
Elaboración: Ñopo, 2021.

Las brechas estructurales identificadas en este caso se refieren a la baja tasa de contribuyentes y a la fragmentación del sistema en general. En el caso del SNP, se identifican riesgos a su sostenibilidad y en el caso del SPP, la suficiencia de las pensiones (tasa de reemplazo). Un riesgo adicional del SNP, es que existe un alto porcentaje de afiliados que no recibe pensión por no cumplir con todas las condiciones. Eventualmente, esto se revierte en el tesoro a través de pensiones no contributivas.

Problema 1: Fragmentación del sistema de pensiones

El sistema de pensiones del Perú está compuesto por una serie de subsistemas desintegrados y de diversa naturaleza. Si bien los subsistemas principales son dos (SNP y SPP), existe también más de una decena de regímenes especiales y un programa social de pensiones no contributivas (Pensión 65) dirigido a población de ingresos muy bajos.

La coexistencia de los dos sistemas principales (SNP y SPP), uno público y otro privado, no es un hecho anormal en el mundo. Pero sí lo es que ambos compitan en vez de ser complementarios. En el Perú, los trabajadores del sector privado y los del sector público tienen que elegir a qué subsistema quieren pertenecer, hecho que solo ocurre, también, en Colombia. Tener que optar por uno de estos regímenes genera pérdidas de eficiencia en la administración de riesgos y supone una elección compleja para quienes tienen escaso acceso a información y educación financiera.

Un trabajador formal tiene diez días desde que se incorpora al mercado laboral para decidir por uno de los sistemas y el paso de uno a otro es limitado. Existe libertad de traslado del sistema público al privado, pero lo contrario solo se admite si se declara la nulidad del proceso de afiliación o si el individuo cumple con ciertos requisitos poco laxos (Ley de Libre Desafiliación Informada).

Un informe reciente del Fondo Monetario Internacional (Freudenberg y Toscani 2019) considera que este diseño es una debilidad mayor por:

- i. la complejidad para la planificación del ahorro para el retiro y la fragmentación del universo de afiliados, con afiliados de altos ingresos que optan por el SPP y de bajos ingresos que prefieren la ONP;
- ii. la complicación de la regulación y la supervisión; y

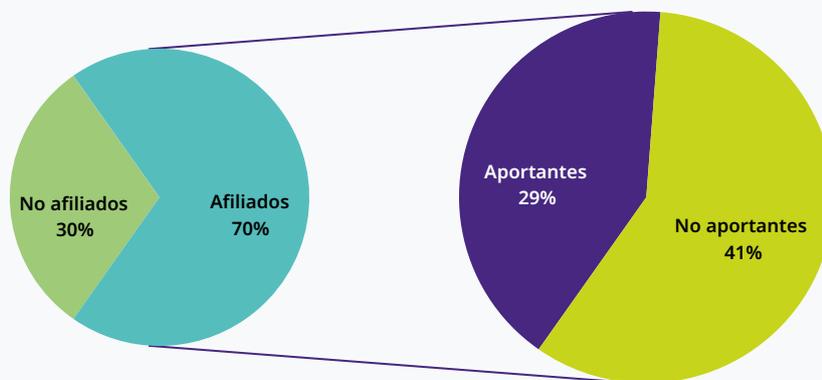
iii. el alto costo de oportunidad por la pérdida de oportunidades de diversificación de riesgos entre ambos sistemas, si fueran complementarios.

Asimismo, la competencia entre sistemas disminuye el poder de la política de subastas de nuevos afiliados, lo cual merma la capacidad del sistema para generar mejores pensiones (Altamirano *et al.* 2019).

Problema 2: Existen afiliados, pero pocos contribuyentes

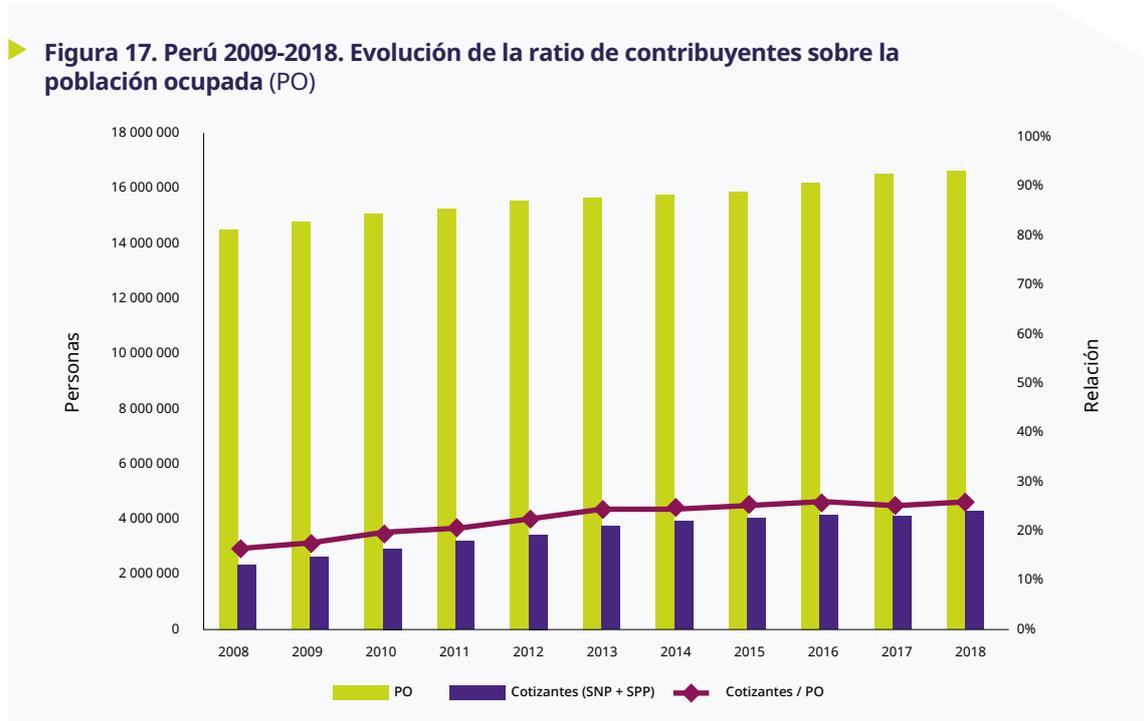
De los 17.7 millones de personas que formaban parte de la PEA en 2019, el 70% de ellas estaban afiliadas a algún régimen de sistema de pensiones (12.3 millones de personas); sin embargo, solo el 30% contribuía (figura 16). Esta es la proporción de la PEA que eventualmente dispondrá de una pensión contributiva basada en su esfuerzo contributivo actual.

► **Figura 16. Perú 2019. PEA por afiliación y contribución al sistema de pensiones**



Fuente: INEI, 2019a.
Elaboración propia.

La proporción de contribuyentes sobre la población ocupada se ha incrementado ligeramente, pero las mejoras en diez años únicamente han acumulado 10 pp.



Fuente: INEI, 2018d y SBS, 2018.
Elaboración: Casall y Pena, 2020.

¿Cuál es la causa de estas tasas de contribución tan bajas? Acumular años de aportaciones es un reto, pues, como ya se vio, los puestos de trabajo formales representan solo 25% del total aproximadamente. Además, los trabajadores compiten en mercados de trabajo particulares (regionales, distritales y en su ocupación) en los que la tasa de empleo informal puede ser aún mayor que el promedio nacional. Asimismo, la poca frecuencia o participación del aporte responde a características inherentes del mercado laboral, tales como la alta transición entre un trabajo formal e informal. Finalmente, el diseño del sistema hace obligatoria solo la afiliación y la aportación para aquellos con trabajo formal dependiente.

Problema 3: Sostenibilidad fiscal del SNP

El SNP evidencia problemas de insostenibilidad. La Oficina de Normalización Previsional (ONP) opera con transferencias anuales del Estado equivalentes al 0,2% del PBI para completar el pago mensual a sus pensionistas. Las proyecciones del Instituto Peruano de Economía (2019a) indican que el costo de mantener a la ONP muestra una tendencia creciente a partir de 2040 y que aumentaría de aproximadamente 0,6% del PBI en dicho año a 1,2% del PBI en 2063. Además, hay que considerar el efecto fiscal de la ley 31301, que otorga pensiones proporcionales a aquellos en el SNP que tienen menos de 20 años de aportaciones y que significaría un costo de S/ 7000 millones adicionales para el Estado. Esto se debe a que la sostenibilidad financiera del SNP se basa principalmente en la relación entre cotizantes y pensionados, ya que es un sistema de beneficio definido y reparto.

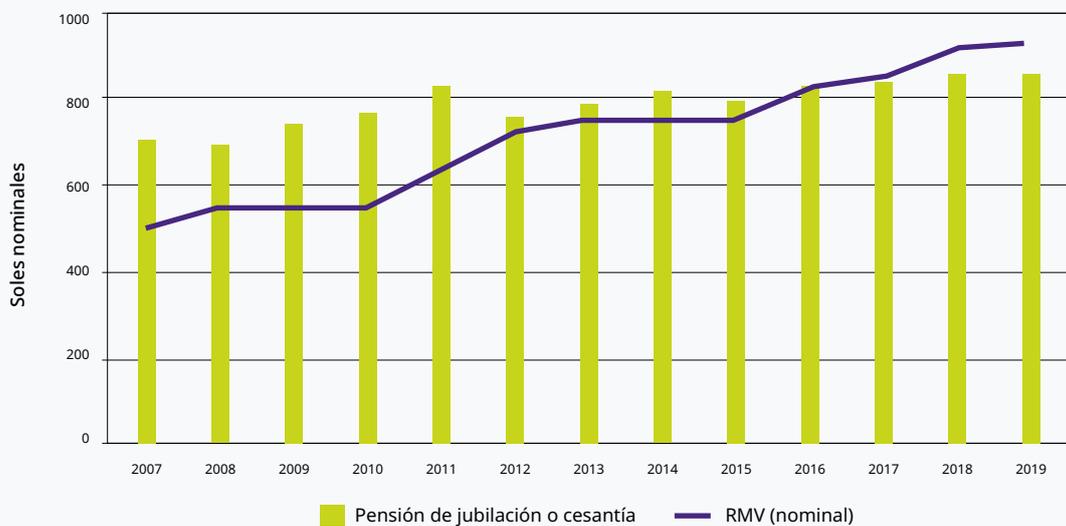
Las proyecciones de Altamirano *et al.* (2019) indican que el gasto en el sector pensiones puede llegar a ser 3,5 veces mayor y que podría llegar a 6,25% del PBI en el 2075, lo que implica un crecimiento a una tasa media anual de 2,1% en los siguientes sesenta años. La mayor parte de este gasto se destina a los sistemas de beneficio definido que se encuentran abiertos: SNP y la Caja Militar Policial. El gasto del primero se incrementa de 0,7 a 3,1% y el del segundo, de 0,4 a 2,0% del PBI en el periodo de análisis.

Problema 4: Adecuación de las pensiones

Según información reportada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), al 31 de diciembre de 2019, la pensión promedio ascendía a 1082 soles, superior a la remuneración mínima vital de dicha fecha.

En el caso de la SNP, el problema consiste en que la determinación de las pensiones no es automática. El último aumento se dio en junio de 2019, luego de 18 años sin variación. Ello indica que no existe un mecanismo de actualización acorde con los principios establecidos en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) (Casalí y Pena 2020).

► **Figura 18. Transferencias por pensión de jubilación o cesantía y remuneración mínima vital de la población inactiva de 65 a más años, 2019**



Nota: Promedio de las transferencias corrientes por pensión de jubilación o cesantía en los últimos seis meses. La remuneración mínima vital (RMV) de cada año ha sido computada como el promedio anual.

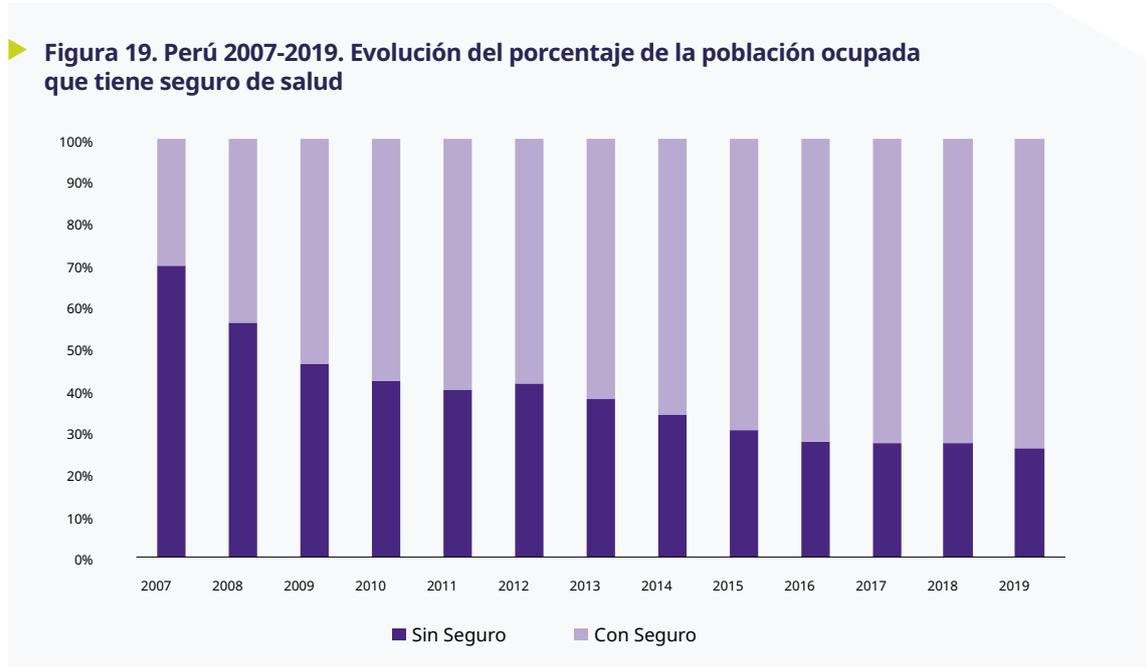
Fuentes: INEI-ENAHO, 2007-2019a.

Elaboración: Nopo, 2021.

El principal reto del SPP es la suficiencia de las pensiones. A pesar de haber conseguido rendimientos reales históricos altos —8,07% real (de 1993 a 2019), comparado con el 6,09% del promedio regional— las tasas de reemplazo del SPP han estado por debajo de las expectativas de los afiliados. Algunas estimaciones teóricas las sitúan entre el 20% y el 40% del último salario (Asociación de AFP, 2014; FMI 2018a; Altamirano *et al.* 2018), cuando la recomendación de la OIT es de 40%. Así pues, esta baja tasa de reemplazo se debe a la poca densidad de las contribuciones y a la alta transición entre la formalidad y la informalidad de los trabajadores. Esto último se ha exacerbado debido a los cinco retiros extraordinarios aprobados durante 2020 y 2021 y al sexto retiro que podría aprobarse en 2022.

Cobertura y calidad de atención del seguro de salud

Tal como ocurre con el sistema de pensiones, hasta hace pocos años eran notorios los problemas de cobertura del seguro de salud. Sin embargo, el porcentaje de trabajadores afiliados a un seguro de salud se ha incrementado en los últimos años, hasta llegar al 74% en 2019 (figura 19).



Fuente: INEI, 2020d.

A fines de 2019 se publicó el decreto de urgencia 017-2019 que establece medidas para la cobertura universal en salud (CUS). Sin embargo, la puesta en marcha de la medida recién ocurrió en 2021, con el decreto de urgencia 046-2021. En él se dispone:

- La autorización al SIS para financiar la cobertura del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud para todos los peruanos residentes que no cuenten con seguro de salud; y
- Que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) remita a la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD) los documentos nacionales de identidad (DNI) vigentes para contrastar los datos con el Registro de Afiliados al Aseguramiento Universal en Salud (RAAUS) y, con ello, identificar a las personas que no cuenten con seguro.

De este modo, el seguro de salud se convirtió en universal para todos los peruanos gracias a la ampliación de la cobertura del Seguro Integral de Salud (SIS), que antes estaba destinado únicamente a personas en situación vulnerable. No obstante, aún persisten ciertas brechas, sobre todo en cuanto a la calidad de la atención. La nueva cobertura puede desbordar las capacidades de un sistema de salud que ya presenta problemas. Según el informe de la Comisión de Protección Social, al 2017 existían 5,5 establecimientos de salud por cada 10 000 afiliados al SIS. En tanto, esta proporción era de 265 para los asegurados privados (IPE 2019c).

Las diferencias entre presupuestos por afiliado también deben ser tomadas en cuenta. El SIS cuenta con un monto por afiliado de casi S/890 al año. En contraste, EsSalud dispone de poco más de S/1200 y las EPS superan los S/2200 (IPE 2019b).

c) Equidad laboral: pleno empleo en mujeres y jóvenes y brecha salarial

Como se ha visto, el mercado laboral peruano representa un reto para los trabajadores, ya que la informalidad, la segmentación y la baja productividad no son sinónimo de oportunidades. Esta situación es aún más adversa para los grupos vulnerables, dentro de los cuales se incluye a mujeres y jóvenes, según la identificación de Lavado y Campos (2016).

En lo que respecta a las mujeres, las brechas salariales se han ido reduciendo, pero persisten y son significativas. Las mujeres están sobrerrepresentadas en sectores informales de baja productividad (OIT 2018) y ganan 30% menos que sus pares del sexo masculino. En cuanto a los jóvenes, según la ENAHO, la tasa de desempleo de la PEA entre 18 y 25 años es más del doble que la tasa de desempleo promedio. De este modo, no solamente están excluidos del mercado laboral, sino que alrededor de nueve de cada diez jóvenes ocupados están en situación de informalidad.

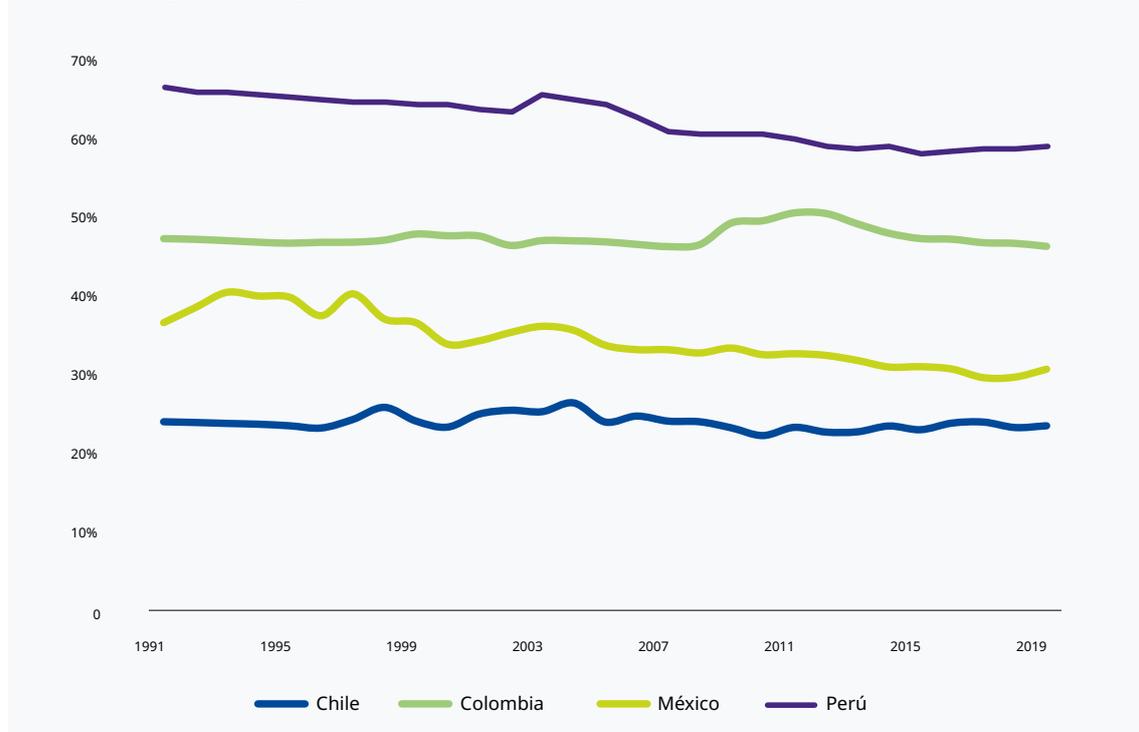
Estas cifras desalentadoras aumentan significativamente cuando nos referimos a jóvenes mujeres, en relación con el desempleo y la informalidad. Peor aún, los datos del panel de ENAHO 2015-2019 muestran que las brechas salariales de género, que se iban cerrando en la población general, no siguen el mismo patrón para aquellos jóvenes que tenían entre 18 y 25 años durante 2015. Así, las brechas entre hombres y mujeres jóvenes han aumentado en 50% entre 2017 y 2019 para este grupo etario.

Este contexto evidencia desventajas competitivas si se compara con el ámbito internacional. El BID genera un Índice de Mejores Trabajos (BID 2018), el cual mide cómo son los empleos de los países de América Latina y el Caribe a través de dos dimensiones: cantidad y calidad. La dimensión de cantidad está compuesta, a su vez, por dos indicadores: la tasa de participación laboral y la de ocupación. La de calidad, por su parte, se construye con las tasas de formalidad y de trabajos con salario suficiente para superar la pobreza. El Perú está entre los últimos seis puestos del mencionado índice.

Por otro lado, la OIT calcula el empleo vulnerable en el mundo, el cual está conformado por los trabajadores que trabajan por cuenta propia y por los trabajadores familiares auxiliares. Se consideran ambos porque tienen más probabilidades que los de otras categorías laborales de estar en situación de empleo informal y vivir en la pobreza, así como de tener acceso limitado o nulo al sistema de protección social. Asimismo, la OIT señala que el riesgo es especialmente alto en los países emergentes y en desarrollo, donde estas categorías laborales constituyen un fuerte indicio de informalidad, malas condiciones de trabajo y falta de protección social.

En comparación con los países de la Alianza del Pacífico, el Perú muestra los peores indicadores de participación de mujeres en empleos denominados vulnerables (figura 20), con un 60%.

► **Figura 20. Empleo vulnerable en mujeres en países de la Alianza del Pacífico, % de trabajadoras mujeres (1991-2018)**



Fuente: Banco Mundial, 2019.
Elaboración propia.

Además, las desigualdades de género en el mercado laboral peruano se manifiestan de otras formas. Por ejemplo, según los cálculos del Instituto Peruano de Economía (2019b), sobre la base de la ENAHO 2019, se encuentran brechas en:

- ☑ Remuneraciones: al 2019, la brecha salarial en el Perú era de 25,8%. Solo el 39,6% de mujeres cuenta con empleo asalariado, frente al 51,7% de los hombres. Además, el 15,3% de las mujeres tiene un trabajo familiar no remunerado (4,9% en el caso de los hombres) y el 4,9% es trabajadora del hogar.
- ☑ Tasa de actividad: la participación de las mujeres en la fuerza laboral aún se encuentra limitada. De los 12 millones de mujeres en edad de trabajar en el país, solo el 61% está ocupada. En tanto, esta proporción es de 78% en el caso de los hombres.
- ☑ Acceso a educación: aún el 8% de mujeres no cuenta con algún nivel educativo o solo alcanzó el nivel inicial, mientras que esta proporción es de 2% para los hombres. En la zona rural, el analfabetismo alcanza al 23% de mujeres, frente al 8% de los hombres.

En cuanto al empleo en la población joven, la ENAHO muestra que el incremento del desempleo juvenil ha sido más rápido que el aumento del desempleo adulto. Entre 2015 y 2019, la tasa de desempleo en los jóvenes no pobres se incrementó de 9% a 15%, mientras que en los jóvenes pobres aumentó de 10% a 18%, porcentaje superior al que se evidencia en la población adulta (de 3% a 5%). Respecto al subempleo, en 2019 alrededor de 6% de los jóvenes pobres y no pobres estaban subempleados por

horas, una proporción cercana a la del empleo adulto (4%). Además, no había diferencias significativas entre la proporción de jóvenes subempleados pobres y no pobres. Este tipo de subempleo no parece ser un problema, lo que no significa que los jóvenes no trabajen a tiempo parcial. Sin embargo, señalan que es por voluntad propia o porque no tienen más horas disponibles, no porque el empleador no lo permita.

d) Trabajo infantil y trabajo peligroso

Según la Encuesta Nacional Especializada en Trabajo Infantil (ETI), en 2015, los niños de 5 a 17 años involucrados en trabajo infantil ascendían a 1 619 200 en todo el país. Esta cifra se concentra en la sierra y en la selva, mientras que en la costa es sustancialmente menor (34,4%, 31,5% y 8,9% respectivamente). El trabajo infantil afecta más a los niños que a las niñas (24,1% y 19,2% respectivamente). Por área de residencia, este es 3.7 veces mayor en el área rural respecto al área urbana. Por rango de edades, el trabajo infantil es 1.6 veces superior para los adolescentes de 14 a 17 años respecto a los niños de 5 a 13 años. Se observa una relación directa entre trabajo infantil y nivel de bienestar de la familia, medido a través del gasto per cápita; de este modo, el trabajo infantil es 4.1 veces mayor entre los niños que pertenecen a hogares que se ubican en el primer cuartil (el más pobre) en relación con los niños que pertenecen al último cuartil.

Las actividades laborales pueden suponer una traba para la educación de los niños. Tal es el caso de los 619 000 niños que no estudian, pero realizan alguna actividad económica. Los datos señalan que la manera en que los niños y los jóvenes desertan de la escuela para trabajar depende de la intensidad del trabajo realizado. El 69% de los niños ocupados —trabajan una hora o más a la semana— asisten a la escuela. En cambio, entre los niños que realizan trabajo intensivo en horas —trabajan 24 horas a más a la semana si tienen entre 5 y 13 años y 36 horas a más a la semana si tienen entre 14 y 17 años—, solo el 31% asiste a la escuela. La deserción es más común en los adolescentes de 14 a 17 años, en comparación con los niños de 5 a 13 años (OIT y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú 2016).

Por su parte, el trabajo peligroso es un fenómeno que afecta a 1251 niños de 5 a 17 años de todo el país; es decir, a un 16,8%. Por sexo, este es 1.4 veces mayor entre los niños que en las niñas (19,4% y 14,0% respectivamente).

Por área de residencia, el trabajo peligroso es 3.3 veces mayor en los niños rurales respecto a los niños urbanos (34,2% y 10,2% respectivamente). Por región natural, este es mayor en la sierra y en la selva respecto a la costa (25,7%, 24,5% y 7,4% respectivamente). Por rango de edades, es 2.7 veces mayor en los adolescentes de 14 a 17 años en relación con los niños de 5 a 13 años. Finalmente, al igual que en el trabajo infantil, se aprecia una relación directa entre la tasa de participación en trabajo peligroso y la condición de vida de la familia; así, la relación entre el primer y el último cuartil es de 3.4.

► **Tabla 5. Porcentaje de niños de 5 a 17 años en trabajo infantil y trabajo peligroso por características socioeconómicas (2015)**

Característica	Trabajo infantil		Trabajo peligroso	
	Tasa (%)	Número de niños (miles)	Tasa (%)	Número de niños (miles)
Total	21,8	1619	16,8	1251
Sexo				
Niños	24,1	941	19,4	757
Niñas	19,2	678	14,0	494
Área de residencia				

Característica	Trabajo infantil		Trabajo peligroso	
	Tasa (%)	Número de niños (miles)	Tasa (%)	Número de niños (miles)
Urbana	12,6	678	10,2	552
Rural	46,1	941	34,2	699
Región natural				
Costa	8,9	318	7,4	264
Sierra	34,4	974	25,9	732
Selva	31,5	327	24,5	255
Rango de edades				
De 5 a 13 años	18,4	974	11,4	606
De 14 a 17 años	30,1	645	30,1	645
Cuartiles de pobreza				
I	40,1	829	29,9	616
II	20,3	359	16,3	290
III	13,9	260	10,4	195
IV	9,9	171	8,7	150

Fuente: INEI, 2015b.
Elaboración propia.

En la tabla 6 se desagrega el trabajo peligroso según las cuatro dimensiones utilizadas en su construcción: horas, horario, condiciones y naturaleza. La dimensión de horas es la que cuenta con la mayor participación de niños (62,3%), mientras que la de horario tiene la menor participación (25,9%). Se observan, además, algunas diferencias en los criterios de trabajo peligroso por sexo, área de residencia, rango de edades y sector económico, lo que significa que tiene perfiles particulares según las variables anteriormente mencionadas.

En el caso de los niños varones, las dimensiones de naturaleza y condiciones de trabajo son las que tienen la mayor participación (66,1% y 63,9% respectivamente), mientras que en las niñas prima la dimensión de horas (67,5%). Por área de residencia, las dimensiones con mayor participación de niños en el área urbana son las condiciones de trabajo (64,7%) y la naturaleza del trabajo (61,6%), mientras que en el área rural es la dimensión de horas (72,0%). Por rango de edades, la dimensión con mayor participación de niños es la de horas para los de 5 a 13 años (66,3%) mientras que para los adolescentes de 14 a 17 años es la de condiciones de trabajo (83,3%). Por sector económico, la dimensión con mayor presencia de niños es la de horas para el sector primario (74,3%), condiciones de trabajo y naturaleza de trabajo para el sector terciario (66,9% y 66,8% respectivamente), y naturaleza de trabajo para otros sectores económicos (74,2%).

El 8,7% de los niños cumple con las cuatro dimensiones y hay una participación relativamente mayor en las niñas, en el área urbana, en los adolescentes de 14 a 17 años de edad y en el sector terciario. El 23,3% de los niños cumple con tres dimensiones del trabajo peligroso y hay una participación relativamente mayor en los niños varones, en el área rural, entre los adolescentes de 14 a 17 años y en otros sectores económicos. De otra parte, el 36,4% de los niños cumple con dos dimensiones del trabajo peligroso y hay una participación relativamente mayor en las niñas, en el área urbana, entre los niños de 5 a 13 años y en el sector terciario. Finalmente, el 31,6% de los niños involucrados en trabajo peligroso cuenta con solo una dimensión y hay una participación relativamente mayor entre las niñas, en el área rural, en los niños de 5 a 13 años y en otros sectores económicos.

► **Tabla 6. Dimensiones del trabajo peligroso de los niños de 5 a 17 años (2015)**

Dimensiones del trabajo peligroso	Total	Sexo		Área de residencia		Rango de edades		Sector económico		
		Niños	Niñas	Urbano	Rural	De 5 a 13	De 14 a 17	Primario	Terciario	Otros sectores
Horas	62.3	58.8	67.5	49.9	72.0	66.3	58.4	74.1	47.2	39.1
Horario	25.0	25.2	24.7	36.6	15.9	21.7	28.2	16.5	36.8	37.5
Condiciones de trabajo	61.1	63.9	57.0	64.7	58.3	37.5	83.3	59.2	66.9	51.7
Naturaleza del trabajo	60.7	66.1	52.4	61.6	60.0	55.9	65.3	55.4	66.8	74.2
Total de niños en trabajo peligroso	1251	757	494	552	699	606	646	731	420	100

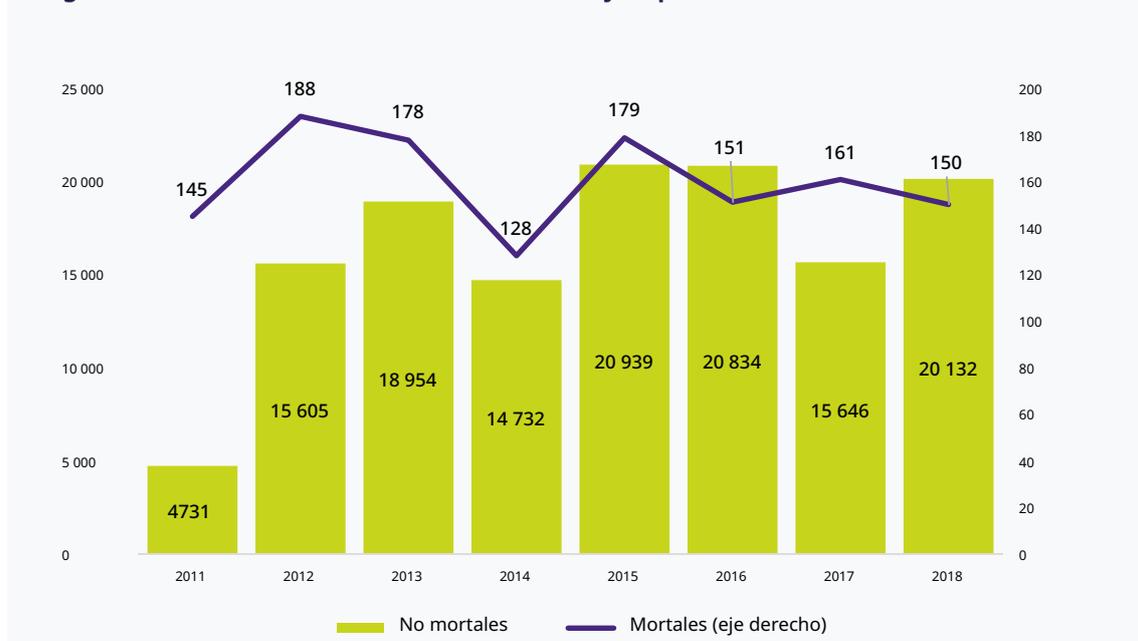
Fuente: INEI, 2015b.
Elaboración propia.

e) Entorno de trabajo seguro: seguridad y salud en el trabajo

Accidentabilidad

El Anuario Estadístico del MTPE solo contiene datos de empresas formales y casos reportados y, aun así, la evolución muestra un incremento de la accidentabilidad en el trabajo. Si bien se trata de un indicador que presenta cierta volatilidad, da cuenta de que no ha habido una mejora sostenible en el tiempo. 2019 fue el año con mayor cantidad de accidentes laborales, tanto mortales como no mortales, y 2020 fue el segundo, a pesar de las restricciones a las operaciones desde marzo hasta junio.

► **Figura 21. Perú 2011-2018. Accidentes en el trabajo reportados**



Fuente: MTPE, 2011-2018.

El 87% de los accidentes ocurridos en 2020 se produjeron en Lima Metropolitana y el Callao. La accidentabilidad en regiones es considerablemente menor y solo se destaca a Arequipa (4%) y Piura (3%). Las empresas de manufactura son las que reportaron más casos, seguidas de aquellas dedicadas a actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler. Transporte, almacenamiento y comunicaciones y el sector construcción también encabezan la lista de los que concentran la mayor cantidad de accidentes reportados.

En el 35% de los casos no se detalla la causa del accidente, pero cuando se cuenta con información, se observan los siguientes motivos: esfuerzo físico (12%), golpes por objetos (11%), caídas de personas en altura (10%) y caída de objetos (8%). Asimismo, las zonas del cuerpo más afectadas son los dedos de la mano (14%), los ojos (11%) y las manos (6%). El 43% de los accidentes generaron incapacidad total temporal y el 18%, incapacidad parcial permanente.

Entorno de trabajo

La información disponible sobre el entorno de trabajo es limitada. Uno de los pocos estudios al respecto es el de Sabastizagal-Vela *et al.* (2020), que encuesta a 3122 personas mayores de 14 años distribuidas en todo el Perú, mediante el Cuestionario Básico sobre Condiciones de Trabajo, Empleo y Salud en Latinoamérica y el Caribe (CTESLAC).

A partir de los resultados obtenidos puede observarse que la población activa ocupada urbana del Perú presenta un perfil caracterizado por:

- Alto porcentaje de trabajadores con jornadas largas de trabajo: 39,8% de encuestados trabaja más de 49 horas y el 24% lo hace de lunes a domingo.
- Baja exposición a factores de riesgos ocupacionales:
 - ▶ menos del 6,5% de los encuestados señalan que muchas veces o siempre se exponen a caídas del mismo nivel o de distinto nivel;
 - ▶ el 9,2% de la PEA ocupada urbana siempre trabaja en ambientes con ruido, una frecuencia de exposición inferior a la observada en otros países de la región, que en general superan el 15%; y
 - ▶ entre el 9,1% y 21,6% de los encuestados siempre mantienen posturas incómodas, levantan o trasladan carga o realizan movimientos repetitivos, porcentajes inferiores a los observados en las encuestas realizadas en Colombia, Argentina, Chile, Uruguay y Centroamérica.
- Insuficiente prevención de riesgos:
 - ▶ cerca del 35% de trabajadores no está informado sobre riesgos laborales;
 - ▶ su trabajo no aplica evaluaciones, mediciones o controles de riesgos; y
 - ▶ solo el 16,7% de trabajadores ha pasado por un examen médico ocupacional en los últimos dos años.

Sobre las condiciones psicosociales, entre el 12% y el 41% de la población encuestada señaló que siempre trabaja muy rápido o esconde sus emociones. Además, una proporción similar de los encuestados siente que nunca pueden influir en la cantidad de trabajo que se les asigna (en el sentido de poca capacidad de diálogo o poder de negociación con el empleador), de modo similar a lo hallado en las encuestas realizadas en otros países.

En cuanto a la percepción de salud, las cifras son semejantes a las arrojadas en las encuestas de Colombia, Chile y Centroamérica, pues un elevado porcentaje percibe que su salud es buena y hay bajos índices de accidentes y enfermedades laborales. Este hallazgo es comparable con el de la Encuesta Nacional Socioeconómica de Acceso a la Salud de los Asegurados de EsSalud en el Perú, que indica que el 64,1% de la población asegurada refiere no tener ningún síntoma, enfermedad o accidente.

f) Acoso en el trabajo

Según la última encuesta sobre situación laboral de las mujeres en el país, realizada por Aptitus.com en 2019, el 30% de las mujeres han sido víctimas de acoso en el trabajo, el cual se manifiesta, principalmente, en discriminación (42%), *bullying* laboral (39%) y, en menor medida, hostigamiento sexual (19%). Estas mujeres (en su mayoría de entre 24 y 35 años) no gozan de igualdad de oportunidades en su trabajo, lo cual evidencia la preferencia por los hombres.

Además, muchas son discriminadas por tener hijos, por prejuicios raciales o por estar embarazadas; por ello, al menos el 25% de ellas se vieron obligadas a renunciar. De este grupo, el 50% afirma haber enfrentado la situación y hablado con su jefe para encontrar una solución, un 8% dice haber denunciado el hecho ante la Policía Nacional del Perú o el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y un 30% señala no haber hecho nada al respecto.

Diversos estudios internacionales demuestran que el acoso sexual reduce la productividad de la empresa: las víctimas están evidentemente desconcentradas y tienen poca satisfacción laboral; además, se genera una reducción de la motivación y compromiso con la empresa, así como un mayor ausentismo. Ello también impacta en el equipo de trabajo. A todo ello se suman los costos de transferencia que afectan la productividad y perturban los ambientes de trabajo, los cuales se manifiestan cuando se inicia un procedimiento de investigación de acoso sexual. Estos costos se dan, principalmente, por la rotación de la víctima o el acosador, la suspensión de este mientras dura la investigación y, en caso de despido o renuncia, cuando es preciso contratar a un nuevo empleado.

A través de las entrevistas con instituciones ligadas al tema⁵ se puede observar que los datos son escasos. El INEI no reporta ningún indicador de acoso u hostigamiento sexual, a pesar de que esta información puede ser relevante para el seguimiento del ODS 5: igualdad de género. La falta de datos se debe a que no hay una definición clara de lo que es el acoso. Por otro lado, hay un subreporte en las denuncias. A partir de lo expuesto por las entrevistadas puede advertirse que, de cada diez víctimas de acoso, solo una o dos lo denuncian, lo que puede llevar a las empresas a pensar que no es un problema vigente. En casos como este, el incremento de denuncias de acoso puede ser incluso un indicador positivo de la reducción de este flagelo.

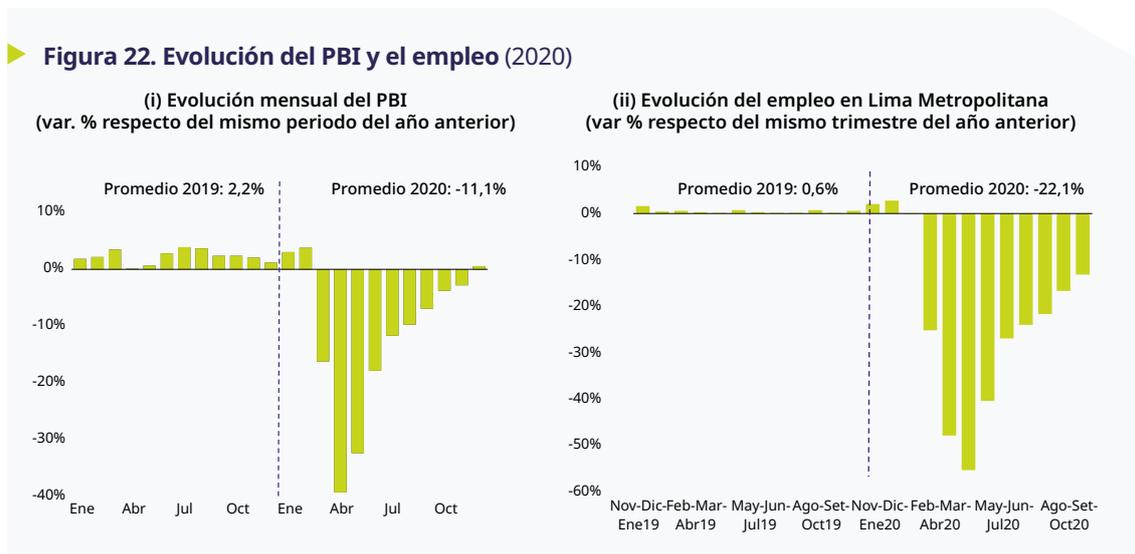
Cabe resaltar las iniciativas implementadas en el Perú en relación con esta problemática. En el ámbito estatal, el MTPE cuenta con el portal web Trabaja sin Acoso, con la normativa —presentada de manera más amigable al trabajador, al empleador y a las instituciones—, con cuestionarios para identificar acoso en el trabajo y con enlaces de comunicación con la autoridad responsable. En el sector privado destacan las consultoras especializadas en temas de género y el proyecto ELSA-Espacios Laborales Sin Acoso. Esta herramienta digital utiliza la inteligencia artificial para diagnosticar los problemas de acoso sexual y está siendo desarrollada por GenderLab y el Banco Interamericano de Desarrollo para varios países de la región. Sobre la base del diagnóstico es posible plantear intervenciones específicas para cada organización, las cuales pueden ayudar a reducir los indicadores de tolerancia, prevalencia, confianza y mitos en torno a este problema.

5 Marlene Molero, cofundadora de GenderLab y consultora de diversidad e inclusión, y Andrea de la Piedra, CEO de Aequales, empresa que provee herramientas para reducir la brecha de género en el ámbito laboral.

► 3. Impacto de la COVID-19 en el mercado laboral

En 2020 se detectó el primer caso de COVID-19 en el Perú. Al respecto, y en el marco de un mercado laboral caracterizado por la informalidad y otras brechas estructurales, se promulgaron medidas de aislamiento obligatorio y paralización de actividades económicas no esenciales. El impacto de estas disposiciones en el empleo fue notorio, principalmente en abril, cuando se restringieron casi todas las actividades económicas. En consecuencia,

- ☑ Se perdieron seis millones de empleos en el país durante el segundo trimestre del año;
- ☑ El PBI nacional se redujo 11,1, la mayor contracción en los últimos treinta años; y
- ☑ El empleo a escala nacional cayó en 13,0%.



Fuente: INEI, 2020c.
Elaboración propia.

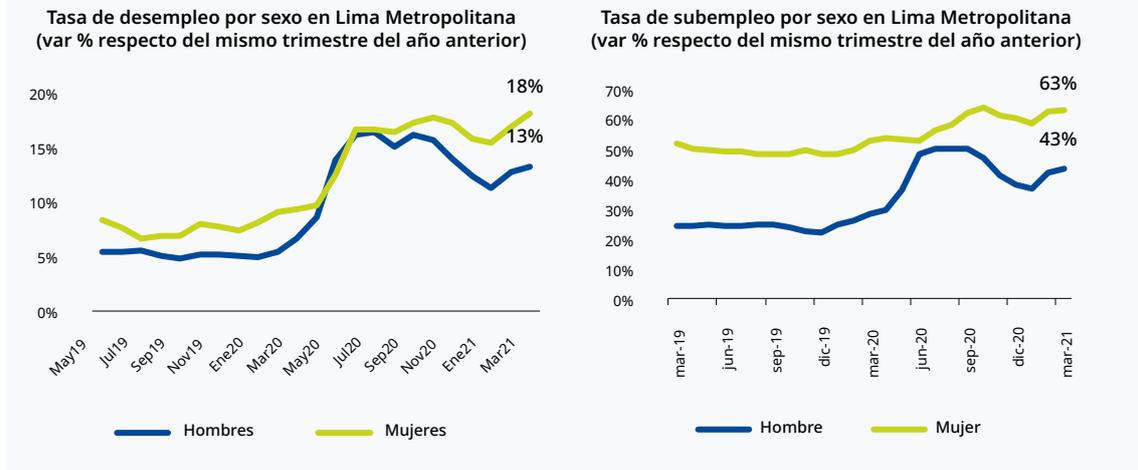
Debido a la coyuntura, la creación de trabajos decentes se paralizó y se ampliaron las brechas, sobre todo aquellas que afectan más a las mujeres y a los independientes.

Mujeres

Antes de la pandemia, las mujeres tenían una tasa de desempleo más alta que la de los varones; las restricciones a las actividades económicas impuestas en marzo de 2020 la incrementaron en ambos grupos, de manera que se eliminó la brecha existente.

Sin embargo, el relajamiento de las disposiciones para frenar la pandemia solo mejoró la situación laboral de los hombres. La tasa de desempleo de las mujeres, en el último trimestre del que se tienen datos, es la más alta, a pesar de que ya había pasado el momento con más restricciones a la circulación y se produjo la apertura de negocios. Más aún, dentro del grupo de las mujeres ocupadas, cerca del 63% está subempleada. Así pues, es claro que para las mujeres no solo es más difícil encontrar trabajo, sino que es más complicado que este sea adecuado y les provea ingresos suficientes para cubrir la canasta básica.

► **Figura 23. Evolución del empleo por sexo (2020)**

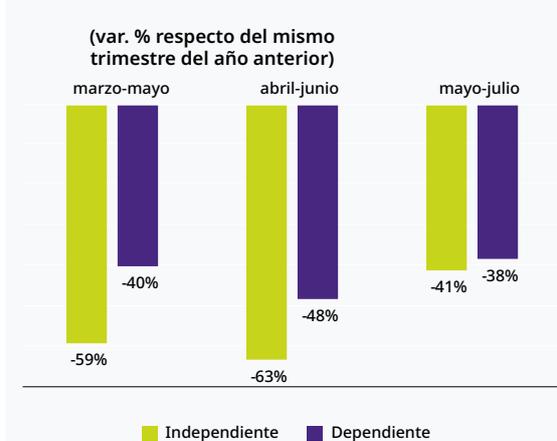


Fuente: INEI, 2019b; 2020c; 2021c.
Elaboración propia.

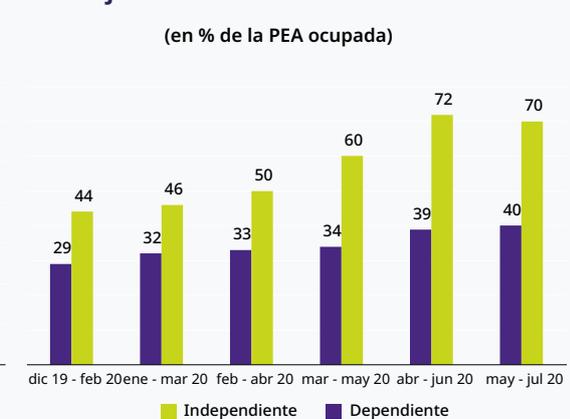
Independientes

Los trabajadores independientes fueron considerablemente afectados por la pandemia. Los datos de la Encuesta Permanente de Empleo para Lima Metropolitana muestran que el trabajo entre los independientes se redujo, en términos interanuales, en 58% en el trimestre marzo-mayo y en 60% en el periodo abril-junio. Por su parte, la reducción del empleo entre los asalariados fue de 40% y 48%, respectivamente. Más aún, las condiciones laborales de los independientes empeoraron. En el trimestre mayo-julio de aquel año, el 70% de independientes se encontraban subempleados, en contraste con el 44% en el trimestre diciembre 2019-febrero 2020, previo al inicio de la emergencia sanitaria, lo cual representa un incremento de 26 pp. En el caso de los independientes, en el mismo periodo, el subempleo se incrementó en 11 pp, al pasar de 29% en el trimestre diciembre 2019-febrero 2020 a 40% en el periodo mayo-julio.

► **Figura 24. Reducción del empleo, Lima Metropolitana 2020 vs. 2019**



► **Figura 25. Tasa de subempleo, Lima Metropolitana diciembre 2019-julio 2020**



Políticas para contener el impacto de la COVID-19

El Gobierno peruano diseñó un plan económico para afrontar la COVID-19 por un monto que equivale a aproximadamente el 20% del PBI. Las medidas están divididas en dos fases —contención y reactivación económica— y se estructuran en cuatro ejes: (i) atención inmediata a la emergencia, (ii) soporte económico a las familias vulnerables, (iii) soporte a empresas y (iv) garantizar la cadena de pagos y dar soporte a la economía. A continuación, se describen algunas de las disposiciones relacionadas con los empleos y los ingresos por eje mencionadas en el Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024 (Ministerio de Economía y Finanzas 2020).

Además del plan económico, se implementó la suspensión perfecta de labores (SPL), con la finalidad de preservar los empleos en las empresas del sector privado formal. Esta implica el cese temporal de la obligación del trabajador de prestar el servicio y la del empleador de pagar la remuneración respectiva, sin extinción del vínculo laboral, pudiendo comprender a uno o más trabajadores. Hasta el momento no se tiene ninguna evaluación que determine si estas medidas fueron efectivas o no. El principal reto para elaborar esta estimación es el acceso a datos del MTPE y de la SUNAT.

► 4. Intervenciones en el mercado laboral

Durante los últimos treinta años han ocurrido diversas intervenciones y cambios regulatorios, cuyo objetivo ha sido mejorar la dinámica del mercado laboral y el desarrollo de más y mejores empleos decentes. En ese sentido, se destaca la implementación del Programa de Capacitación Laboral Juvenil (ProJoven) y las experiencias de capacitación para «jóvenes emprendedores». Asimismo, se ejecutaron regímenes laborales especiales como la Ley de Promoción Agraria (1998) y el Régimen Especial de la PYME (2008), aunque su efectividad en cuanto a la mejora del empleo o las condiciones laborales no es clara.

En materia de reducción de la informalidad, la OIT señala tres iniciativas: la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, por su repercusión en la reducción de costos laborales; el Plan Nacional de Registro Obligatorio de Trabajadores (Plan RETO), enfocado en la fiscalización (inspección y unificación de pagos electrónicos); y la implementación del Régimen Único Simplificado (RUS, RER). Sin embargo, los resultados de estas medidas son heterogéneos.

Programa de Capacitación Laboral Juvenil (ProJoven)

Es un programa del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo orientado a la capacitación y el entrenamiento para el trabajo, dirigido a jóvenes pobres de áreas urbanas. Entre los años 1996 y 2005, ProJoven impartió cursos de capacitación a aproximadamente 42 000 jóvenes. Esta experiencia evidencia que es posible producir impactos positivos en cuanto a generación de empleos de buena calidad y mejores ingresos con programas de capacitación (Díaz y Jaramillo 2006).

Experiencias de capacitación para «jóvenes emprendedores»

Jaramillo y Parodi (2003) evalúan los resultados de dos iniciativas privadas orientadas a la formación de una cultura empresarial de la juventud: Programa de Formación Empresarial de la Juventud y Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas. Los autores observan que estos programas tuvieron resultados positivos respecto a las probabilidades de contar con un negocio establecido.

Ley de Promoción Agraria (LPA)

Esta ley se promulgó en el año 2000, con el objetivo de promover y fortalecer el desarrollo del sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial, así como contribuir a la competitividad y al desarrollo de las actividades inherentes a estos sectores. Como se muestra en la tabla 7, la LPA establecía un régimen con menores beneficios sociales y aportaciones a Essalud. La ley fue modificada en 2019, a través del decreto supremo, y principalmente se puso énfasis en los incrementos de los beneficios sociales y la tasa de aportes a Essalud. En 2020, hubo manifestaciones sociales contra esta norma en dos regiones, las cuales derivaron en la muerte de dos jóvenes (Rojas, 4 de diciembre de 2020). En este contexto, el Congreso decidió derogar la ley y dio un plazo de 15 días para la generación de un nuevo régimen agrario, plazo en el cual —según Gabriel Amaro, representante de la Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú— no se escuchó la posición del sector empresarial.

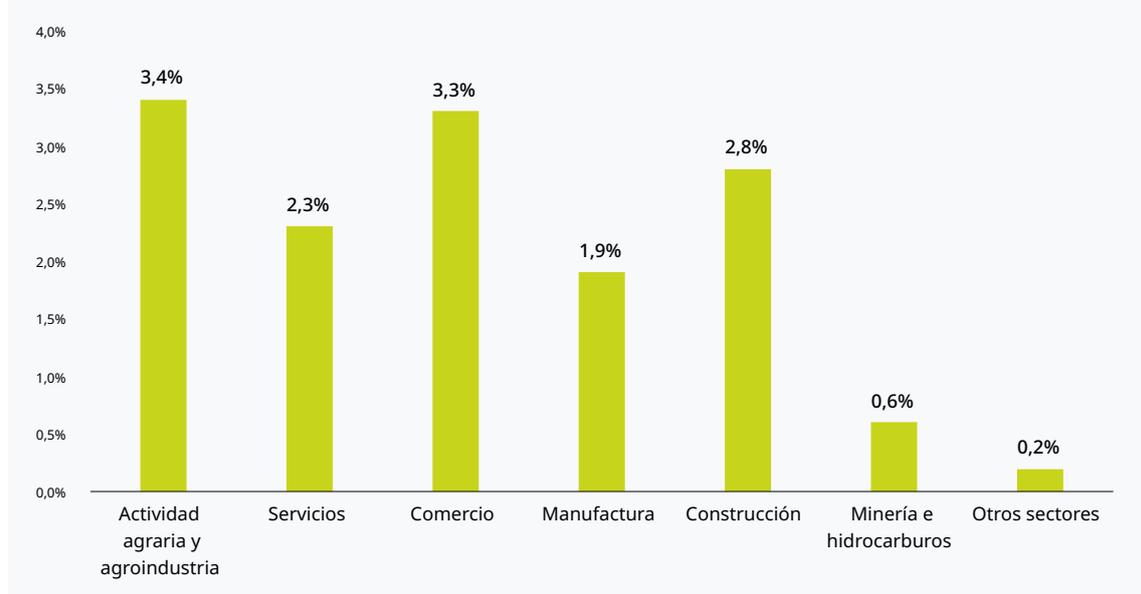
► **Tabla 7. Comparación de régimen agrario y general**

Regimen	Regimen agrario anualizado	Régimen General
Gratificaciones legales/CTS	2.05	3 remuneraciones
Remuneraciones	Al menos 12 remuneraciones mínima vital	Al menos 12 remuneraciones mínima vital
Vacaciones	15 días por año	30 días por año
Indemnización por despido arbitrario	15 Remuneraciones diarias por año	1.5 remuneraciones por año
Seguro de salud	4%	9%
Otros	No incluye asignación familiar ni seguro complementario por trabajo de riesgo	

Fuente: Ley 27360.
Elaboración propia.

Existen evaluaciones positivas de la LPA, como la que hacen Castellares *et al.* (2018) y el Banco Central de Reserva del Perú (2019). Castellares *et al.* (2018) señalan que la implementación del Régimen de Promoción Laboral del Sector Agrario ha cumplido un rol importante en el crecimiento de las exportaciones. En efecto, desde su puesta en marcha, los envíos para agroexportación han crecido por encima de las exportaciones no tradicionales y del total de exportaciones. Asimismo, se ha evidenciado un aumento de la productividad en el sector agrícola, el cual ha posibilitado el acceso a trabajadores con escasa educación y elevados niveles de pobreza a ingresos, en promedio, por encima de la remuneración mínima vital (con una tasa de crecimiento promedio anual de 2,3%, por encima del 1,9% de la RMV).

► **Figura 26. Crecimiento del ingreso real de trabajadores asalariados según actividad económica, Perú (% de crecimiento anual)**



Elaboración propia.

El BCRP (2019) encontró que los trabajadores que se desempeñan en actividades formales en el ámbito de la LPA tuvieron, en el mediano plazo, un ingreso promedio superior de 19,5% respecto a aquellos que laboran en el sector informal. Resalta el efecto de la LPA en la mayor formalización de la fuerza laboral, en especial aquella provista por las mujeres. Entre los años 2000 y 2017, la tasa promedio anual de la informalidad laboral de los trabajadores hombres incluidos en la LPA disminuyó 5,5 pp respecto a la tasa promedio observada antes de los cambios efectuados en la ley (1998-1999). Por el contrario, en el caso de las trabajadoras, la tasa promedio anual de la informalidad laboral cayó 12,2 pp en los mismos periodos.

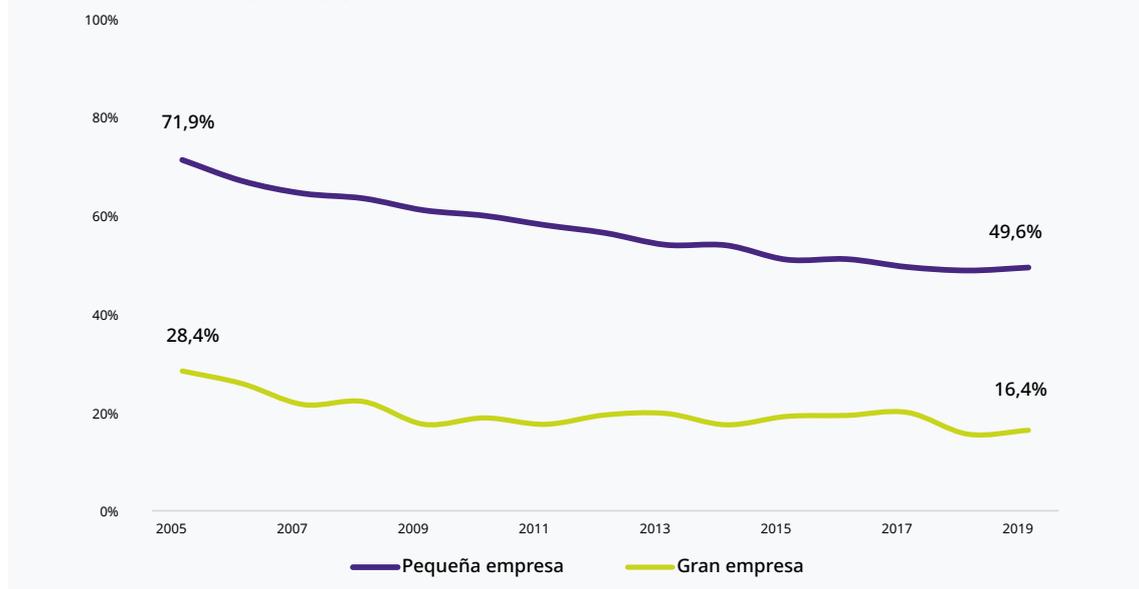
Régimen Especial de la PYME

En 2008, a través del decreto legislativo 1086 se aprobó la ley 29157, Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, cuyo objetivo fue volver permanente el Régimen de la Microempresa y crear el Régimen Permanente de la Pequeña Empresa para reducir su costo laboral no salarial. No se tiene evidencia de si esta medida tuvo un efecto positivo sobre la reducción de la informalidad.

Si se examinan los datos de informalidad por tamaño de empresa se tiene que la reducción de la informalidad laboral ha sido mayor en las empresas de menor tamaño. No obstante, partían de una cifra considerablemente mayor; además, el ritmo de reducción antes y después de la medida es similar.

Como se ve en la figura 27, durante el periodo 2005-2019, la tasa de informalidad laboral en la gran empresa se redujo en 12.0 pp. En el caso de las pequeñas empresas, antes de la entrada en vigor del Régimen Especial de la PYME, se observa una reducción de 6.2 pp en la tasa de informalidad laboral en el periodo 2005-2008 (2.06 pp por año). Luego de la promulgación de la ley, la tasa de informalidad se redujo en 1.6 pp anuales, en promedio. Cabe resaltar el aumento de la tasa de informalidad relativa entre la pequeña y la gran empresa si se compara el año 2005 (2.53) con 2019 (3.06).

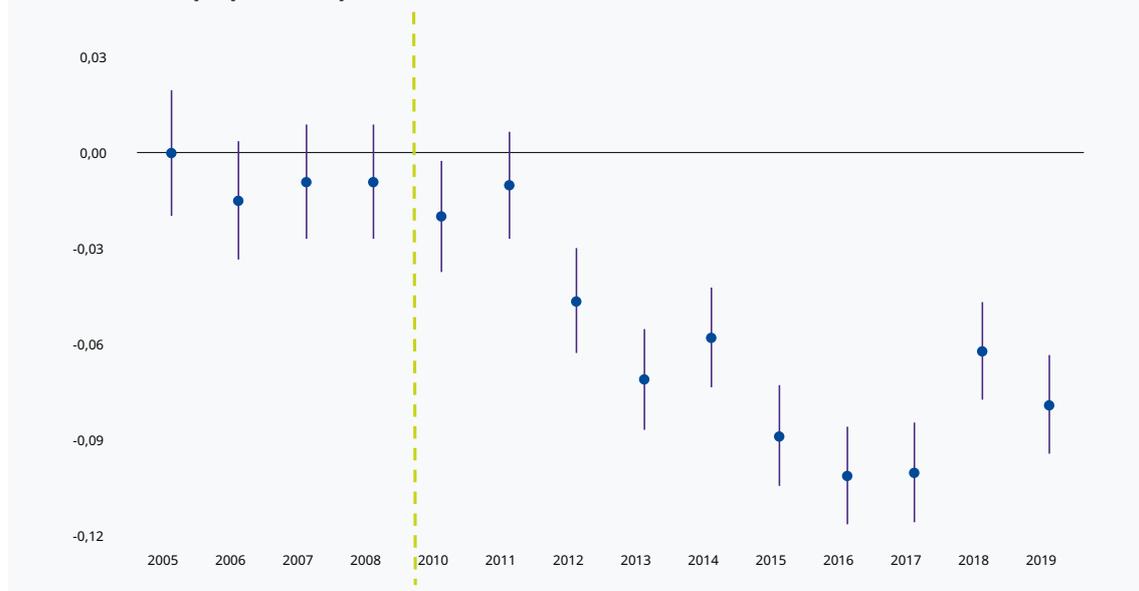
► **Figura 27. Tasa de empleo informal de trabajadores dependientes privados de la pequeña y gran empresa (2005-2019)**



Fuente: Jaramillo *et al.*, 2021.
Elaboración propia

Jaramillo *et al.* (2021) señalan que el impacto del Régimen Especial se evidencia en todos los periodos desde el año 2012. Argumentan que es probable que entre 2009-2011 no hayan existido reducciones significativas por tratarse de un periodo de ajuste en el cual las empresas modificaron sus decisiones en función del cambio normativo. Asimismo, como se ve en la figura 28, el efecto reductor de la informalidad del Régimen Especial se desaceleró a partir de 2015.

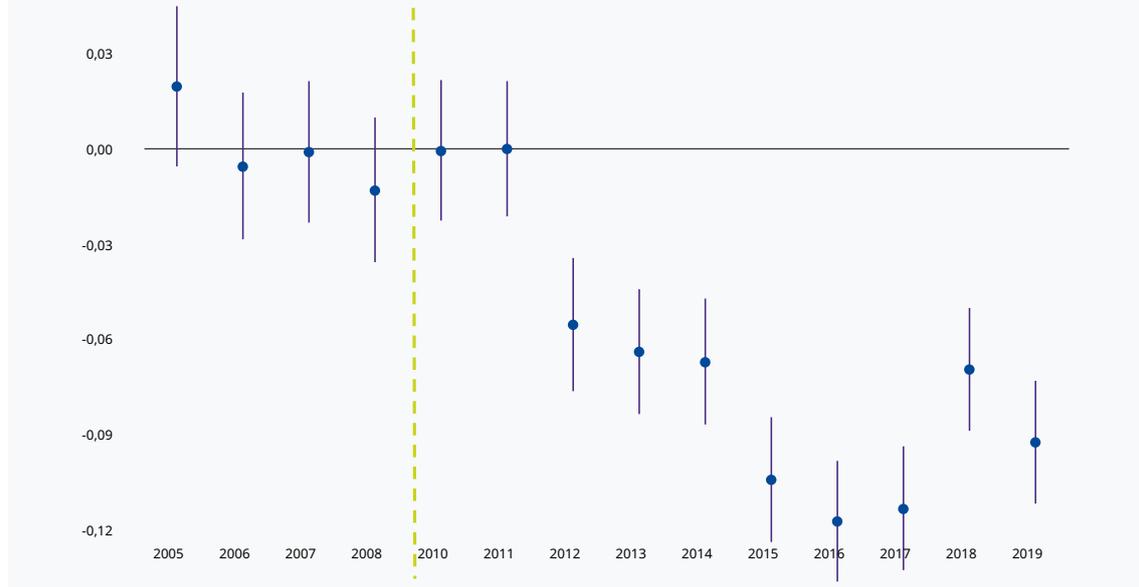
► **Figura 28. Efecto del Régimen Especial de la PYME sobre la tasa de informalidad laboral de la pequeña empresa, Perú**



Fuente: Jaramillo *et al.*, 2021.
Elaboración propia.

Otro punto relevante que muestran los resultados es la concentración del efecto formalizador del régimen en Lima Metropolitana. Estos mismos autores sostienen que, al limitarse la muestra a Lima Metropolitana, el efecto acumulado de la política es mayor (-9.6 pp) si se compara con la muestra nacional (-7.9 pp). Este resultado se debe, en parte, a que el 52,3% de los trabajadores dependientes privados que trabajan en la pequeña empresa están concentrados en Lima Metropolitana.

► **Figura 29. Efecto del Régimen Especial de la PYME sobre la tasa de informalidad laboral de la pequeña empresa, Lima Metropolitana**



Fuente: Jaramillo *et al.*, 2021.
Elaboración propia.

Implementación del Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS) y Régimen Especial de Impuesto a la Renta (RER)

Según la SUNAT, ambos regímenes fueron creados para simplificar la tributación de los pequeños productores o comerciantes y, con ello, fomentar la formalidad. Sin embargo, los efectos en la tasa de informalidad no son claros.

El NRUS incluye a los negocios con ingresos netos de hasta S/96 000 anuales. Bajo este régimen, los contribuyentes realizan un pago fijo a la SUNAT de S/20 o S/50, de acuerdo con sus ingresos, por lo que no requieren llevar ningún libro contable. Sin embargo, en el NRUS no está permitido emitir facturas, de modo que estas empresas no pueden formar parte fácilmente de una cadena de producción.

Por otro lado, el RER incluye a los negocios con ingresos netos anuales de hasta S/525 000 y que cuentan con un máximo de diez trabajadores por turno. Las empresas bajo este régimen solo tienen la obligación de llevar libros contables de compras y ventas. Por tanto, el cálculo de su impuesto a la renta (IR) se basa en sus ingresos netos. A diferencia del NRUS, estos negocios pueden emitir facturas, de manera que se pueden incorporar a la cadena productiva.

No obstante, no se tiene información sobre si la introducción de estos regímenes ha logrado reducir la tasa de informalidad. De otra parte, sí se evidencian efectos en la evasión de impuestos. Debido a que el acceso a los beneficios del RER depende de que los ingresos de una empresa sean menores que S/525 000 anuales, existen incentivos para el subreporte de ingresos. Azuara *et al.* (2019) encuentran que efectivamente existe una concentración de empresas que reportan ingresos justo antes del límite de S/525 000, que es el tope del RER.

Plan RETO

El Plan Nacional de Registro Obligatorio de Trabajadores (Plan RETO) fue parte del programa de promoción de la formalización en el Perú. Esta iniciativa, implementada por el MTPE, tuvo como objetivo reducir la informalidad en las relaciones laborales a través de la incorporación en planilla de los trabajadores asalariados privados no registrados, así como mediante la verificación del cumplimiento, por parte del empleador, del aporte a la seguridad social. La implementación del Plan RETO se llevó a cabo durante el periodo diciembre 2008-mayo 2011. En total se fiscalizaron 38 506 empresas privadas donde laboraban 818 268 trabajadores, de los cuales 61 866 estaban fuera de la planilla. Con el Plan RETO se logró que más del 73% de esa cantidad tuviera acceso a la seguridad social y a un fondo de pensiones⁶.

Como se ha mencionado anteriormente, a pesar de que se han tomado distintas medidas para contrarrestarla, el Perú mantiene una elevada tasa de informalidad. Esto podría deberse a que los programas no han logrado cumplir sus objetivos y, por tanto, aún persisten algunos determinantes de la informalidad, como la excesiva burocracia estatal (traducida en la desmesurada y poco eficaz regulación laboral, así como en un complejo sistema tributario), la poca fiscalización y la baja productividad de los trabajadores.

6 Diario Oficial *El Peruano*, 13 de junio de 2011.

► 5. Iniciativas más recientes sobre cambios en la normativa laboral

En esta sección se revisarán someramente algunas de las iniciativas del Congreso de la República, las cuales han sido expuestas en las dos legislaturas llevadas a cabo hasta la fecha. Hasta marzo de 2022 existían casi 1800 expedientes en total y alrededor de 130 expedientes a cargo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social. Por ello, solo se presentan algunos de los proyectos de ley relevantes para el mercado de trabajo.

► **Tabla 8. Proyectos de ley con ámbito de aplicación al mercado laboral (lista no exhaustiva). Periodo parlamentario 2021-2026, dos primeras legislaturas**

Fecha de presentación	Título
12/08/2021	Ley que reconoce beneficios laborales a los trabajadores que realizan el servicio de reparto, mensajería y movilidad por medio de plataformas digitales
31/08/2021	Ley que promueve la libertad sindical
2/09/2021	Ley que establece medidas complementarias para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19
2/09/2021	Ley para la formalización trabajador ambulante
10/09/2021	Ley que modifica artículos del texto único ordenado de la Ley de relaciones colectivas de trabajo priorizando mecanismos de diálogo social y garantizando la libertad sindical
10/09/2021	Ley que modifica el artículo 27 de la ley 29973 - Ley General de la Persona con Discapacidad y promueve aseguramiento continuo por mayoría de edad y el artículo 2 de la ley 25129, Ley que dispone que los trabajadores de la actividad privada cuyas remuneraciones no se regulan por negociación colectiva percibirán el equivalente al 10% del ingreso mínimo legal por todo concepto de asignación familiar
13/10/2021	Ley que optimiza los servicios públicos esenciales, promueve la actividad empresarial y garantiza los derechos de los trabajadores y trabajadoras contratados bajo regímenes de intermediación y tercerización laboral
13/10/2021	Ley de garantía de los derechos laborales individuales y colectivos
19/10/2021	Ley que establece normas para la jubilación de los trabajadores de construcción civil
19/10/2021	Ley que refuerza la esfera de protección de quienes se desarrollan a través de las modalidades formativas
25/10/2021	Ley de relaciones colectivas y que garantiza la libertad sindical
3/11/2021	Ley de mejora de la competitividad y capacitación legal a microempresas
4/11/2021	Ley que declara el 5 de noviembre como "Día del Obrero Municipal" no laborable
9/11/2021	Ley que dispone la devolución del 100% del saldo de los aportes previsionales a los afiliados del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones que se acogieron al beneficio de la Ley 31192. Ley que faculta el retiro extraordinario de los fondos privados de pensiones en el contexto de la pandemia COVID-19 en el año 2022, por un importe de 4 UIT para los que no cuenten con aportes durante tres meses consecutivos y 2 UIT para todos los afiliados
9/11/2021	Ley que incluye el refrigerio como parte de la jornada laboral
18/11/2021	Ley de protección ante el cese colectivo

Fecha de presentación	Título
13/12/2021	Ley que modifica el artículo 1 y 2 de la ley 25129, Ley que establece que los trabajadores de la actividad privada cuyas remuneraciones no se regulan por negociación colectiva percibirán asignación familiar, desde la esfera de las responsabilidades de cuidado
30/12/2021	Ley de garantía para los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19
10/01/2022	Ley que autoriza a los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, al retiro facultativo de sus fondos hasta por un importe de 4 UIT
1/02/2022	Ley que modifica el artículo 15° de la ley 27866, Ley del trabajo portuario, y permite que los pagos de la CTS puedan realizarse a una cuenta de depósito de una empresa del sistema financiero garantizando su carácter intangible e inembargable
21/02/2022	Ley que establece la licencia por fallecimiento de familiares en el sector privado
7/03/2022	Ley que regula el derecho de igualdad en la remuneración de los trabajadores de las empresas tercerizadoras y a participar en las utilidades de las empresas principales
10/03/2022	Ley que propone el fortalecimiento de los derechos laborales de los porteadores
14/03/2022	Ley que modifica el artículo 52 de la ley 30057, Ley del servicio civil que precisa la jerarquía remunerativa de funcionarios de la nación y que establece un proceso de estandarización

Fuente: Congreso de la República. Búsqueda de proyectos de ley.
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

A continuación, se analizan brevemente algunos proyectos de ley seleccionados que se centran en la formalización, la sindicalización, las condiciones laborales y el sistema de pensiones. Se encontraron características comunes entre estos proyectos de ley:

- Frecuentemente, el análisis costo-beneficio del proyecto de ley enuncia que su promulgación no generaría costos adicionales al fisco. Sin embargo, las disposiciones del proyecto de ley implican costos directos (particulares a cada medida) e indirectos (pues algunas afectan los costos de las empresas y, por lo tanto, repercuten en la recaudación por impuesto a la renta).
- No siempre se incluye un análisis del impacto regulatorio.
- Casi siempre, los proyectos de ley se enfocan en la ampliación de beneficios de los trabajadores dependientes ya formales, cuando alrededor del 75% de la PEA peruana es informal.
- Otra característica recurrente es que las medidas implican mayores costos para las empresas que contratan de manera formal, lo cual genera, en el mediano plazo, una menor cantidad de puestos formales de empleo.

► **Tabla 9. Proyectos de ley seleccionados que se centran en la formalización, la sindicalización, las condiciones laborales y el sistema de pensiones**

Ley	Descripción
<p>Ley que reconoce beneficios laborales a los trabajadores que realizan el servicio de reparto, mensajería y movilidad por medio de plataformas digitales (12/08/2021)</p>	<p>El proyecto de ley busca reconocer una relación laboral entre los repartidores de los servicios digitales de reparto, mensajería y movilidad.</p>
<p>Existen opiniones contrarias al proyecto. Jaime Dupuy, miembro del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, considera¹⁰ que no se cumplen los tres elementos necesarios para establecer un vínculo laboral: prestación personal de un servicio, remuneración y subordinación. En este caso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ► No hay subordinación. Son los mismos repartidores y conductores independientes quienes establecen sus tiempos, frecuencia y regularidad, así como los lugares y espacios en donde prestan su servicio, de manera absolutamente autónoma, con sus propios vehículos. No tienen ningún tipo de exclusividad respecto de una u otra plataforma digital, sino que, por el contrario, usan varias de ellas según su conveniencia. Incluso, las plataformas son una clara alternativa para complementar sus ingresos regulares derivados de otras actividades. ► No hay remuneración. Las plataformas no les pagan a los repartidores y conductores por sus servicios. Solo brindan un servicio de pasarela de pagos, pero estos los hacen los consumidores (a los conductores) y los establecimientos comerciales (a los repartidores). Al final, los conductores, los repartidores y los establecimientos comerciales pagan comisión a las plataformas por ser parte de la red y acceder a más consumidores. <p>En adición a la opinión técnica, la medida cuenta con la oposición¹¹ de la Asociación de Emprendedores Digitales del Perú (ASEDI), porque no reconoce el modelo de economía colaborativa y discrimina a los nuevos emprendimientos digitales, «pues pretende que un negocio meramente tecnológico se transforme en un negocio de logística y distribución sujeto a un modelo caduco para enmarcar a los emprendimientos innovadores en regulaciones».</p> <p>ASEDI, además, ha manifestado su disposición de colaborar con el Congreso con la participación de sus técnicos y especialistas, de modo que permitan aclarar los errores de concepto que han derivado en un proyecto de ley a todas luces equivocado.</p>	
Ley	Descripción
<p>Ley que promueve la libertad sindical</p>	<p>El proyecto de ley busca promover los derechos laborales de sindicación, negociación colectiva y huelga. Asimismo, pretende normar que el empleador no sea capaz de poner término al contrato laboral de los trabajadores amparados por el fuero sindical, sin previa autorización del juez.</p>
<p>En primer lugar, la medida intensifica la rigidez de los contratos laborales. En segundo lugar, beneficia, en primera instancia, a una porción reducida de trabajadores. Según cálculos del Ministerio de Trabajo de 2017, había solamente 379 000 trabajadores sindicalizados, que equivalían al 8,1% de la población económicamente activa (PEA) del sector asalariado formal y al 16% de los empleados en el sector público. En tercer lugar, la medida genera incentivos para la sindicalización de todos los trabajadores formales, pero produce desincentivos importantes para la contratación formal.</p>	

Ley	Descripción
<p>Ley que establece medidas complementarias para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19</p>	<p>Se dan múltiples medidas, entre las principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ► Migración inmediata del trabajo remoto al teletrabajo ► Una hora diaria de licencia para trabajadores con labores de cuidado (niños) ► La condonación de las horas de trabajo adeudadas por la pandemia para los trabajadores que realizan labores de cuidado de hijos, hijas o personas dependientes ► Se reduce la mitad de las horas de trabajo adeudadas de los trabajadores incluidos dentro del grupo de riesgo
<p>El MTPE, en el Informe 0160-2021-MTPE/2/14.1, se pronunció en contra de la mayoría de medidas del proyecto de ley. En cuanto a la migración inmediata al teletrabajo, considera que es preferible no quitar la libertad de acuerdo entre empleador y empleados en cuanto a la modalidad de trabajo. Además, señala que la medida podría elevar los costos de las empresas debido a la forma en que se calculan las compensaciones por uso de recursos del trabajador. El MTPE califica de rigurosa la regulación sobre compensación de gastos establecida en la ley 30036 (Ley de teletrabajo) y la considera una de las principales causas por las que esta modalidad no ha tenido acogida en el ámbito laboral peruano.</p> <p>En cuanto a la condonación de las horas adeudadas, señala que debe tratarse de un acto bilateral que requiere la aceptación de ambas partes (empleador y empleado) para surtir efectos conforme al Código Civil.</p> <p>El MTPE no se pronunció sobre la licencia de una hora al día para trabajadores que realizan labores de cuidado, pero es posible argumentar que la medida puede ser un arma de doble filo, ya que, entre otras cosas, genera incentivos para contratar personas que no realizan labores de cuidado. El proyecto de ley reconoce que, por lo general, son las mujeres las que realizan estas labores, por lo que puede generar un efecto negativo en su contratación y agravar la brecha de género en el empleo.</p>	

Ley	Descripción
<p>Ley para la formalización del vendedor ambulante</p>	<p>Propone establecer normas y criterios administrativos, técnicos y legales que regulen el control de la venta ambulatoria y el procedimiento de formalización municipal de la actividad comercial ambulatoria de bienes y/o servicios en espacios públicos.</p>
<p>Es positivo que la ley trace un camino para la formalización de ambulantes informales (caracterizados por no gozar de las prestaciones de un trabajo decente). Sin embargo, un punto del proyecto de ley resulta incongruente con el objetivo formalizado. El artículo 10 señala que «La formalización no es obligatoria. Las personas naturales pueden optar por una autorización temporal que no será mayor a un año. Al terminar el año se puede solicitar una renovación». Ello legaliza la condición de informalidad de los vendedores ambulantes.</p> <p>En adición a ello, el modelo propuesto no se basa en ninguna experiencia internacional exitosa y el análisis costo-beneficio indica que la iniciativa no genera mayores gastos al tesoro, cuando el empadronamiento propuesto y designado a los gobiernos subnacionales no es tarea habitual de ambos niveles de gobierno.</p>	

Ley	Descripción
<p>Ley que optimiza los servicios públicos esenciales, promueve la actividad empresarial y garantiza los derechos de los trabajadores y trabajadoras contratados bajo regímenes de intermediación y tercerización laboral</p> <p>Ley que regula el derecho de igualdad en la remuneración de los trabajadores de las empresas tercerizadoras y a participar en las utilidades de las empresas principales</p>	<p>Prohíbe la tercerización de actividades principales de la empresa y cambia la política de reparto de dividendos de manera que los trabajadores de empresas de tercerización reciban utilidades de la empresa principal y de aquella que utiliza los servicios de tercerización.</p> <p>Otorga derecho a los trabajadores de la empresa tercerizadora a que tengan igual remuneración que quienes laboran en la empresa principal por trabajo igual o equivalente durante el tiempo que dure el desplazamiento.</p>
<p>No especificó cómo se determina el «trabajo igual o equivalente» en la empresa principal cuando esta utiliza servicios de terciarización en todos los empleados de alguna actividad o responsabilidad similar (por ejemplo, todos los asistentes de construcción podrían ser tercerizados siempre y cuando no exista un trabajo equivalente en la empresa principal). Asimismo, los costos salariales de las empresas tercerizadoras se incrementarían. Ello sería perjudicial para el empleo generado por estas, así como para las operaciones de las empresas principales.</p>	

Ley	Descripción
<p>Ley que establece normas para la jubilación de los trabajadores de construcción civil</p>	<p>Propone establecer requisitos especiales para acceder a una pensión de jubilación, solo aplicable a trabajadores de construcción civil. Establece 180 meses de aporte (15 años) como suficientes para contar con una pensión y una contribución solidaria por parte del empleador de 4% del sueldo del trabajador. Estos requisitos funcionarían tanto en el SNP como en el SPP.</p>
<p>La propuesta no incluye ninguna fórmula clara o sustento para el cálculo de los años de aporte, del valor de las pensiones ni del sueldo referencial. El análisis costo-beneficio afirma que no genera mayores gastos al Estado, pero no se ha llevado a cabo un análisis actuarial del efecto en el SNP, en el que las pensiones otorgadas son vitalicias.</p>	

Ley	Descripción
<p>Ley que dispone la devolución del 100% del saldo de los aportes previsionales a los afiliados del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones que se acogieron al beneficio de la ley 3119</p>	<p>Habilita el retiro de fondos de las AFP</p>
<p>El gerente central de estudios económicos del BCRP Adrián Armas se manifestó⁷ en contra de la medida. Afirmó que los fondos de pensiones deben ser concebidos como un instrumento de ahorro de largo plazo y no para enfrentar problemas coyunturales. La venta masiva en un corto periodo que podría generar la medida tendría un impacto negativo sobre el valor de los fondos previsionales y, por lo tanto, sobre el propio afiliado, opte o no por el retiro.</p>	

7 Declaraciones dadas en una sesión de la Comisión de Economía del Congreso de la República del 31 marzo de 2022.



Propuestas de política

En esta sección se exponen las medidas de política, agrupadas en seis ejes temáticos. El objetivo de este planteamiento es levantar recomendaciones para cada área temática a través de las entrevistas con los actores sociales involucrados con el trabajo decente en el país. Las propuestas de este documento fueron diseñadas a partir de un diálogo representativo y articulado con la finalidad de tener una hoja de ruta que recoja las expectativas y las necesidades del país en materia laboral.

► Eje 1: Empleabilidad y empleo productivo

Medida 1:

Mejorar la educación de la oferta laboral para mejorar la productividad de las empresas y los salarios

Problema por resolver:

Una de las limitantes claras de la productividad de las empresas es la educación de la oferta laboral. En el Perú hay evidencia de sobrecualificación de la oferta (subempleo profesional), escasez de capacidades laborales técnico-productivas y una inversión subóptima en capacitaciones laborales.

Propuesta de política:

Reforma educativa

- ☑ **Calidad de la educación superior técnico-productiva.** En el marco de la Ley Universitaria y de la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, se proponen las siguientes medidas:
 - i. consolidar al licenciamiento como herramienta legítima del control de la calidad de la educación superior;
 - ii. promover la articulación entre el Estado, la universidad, los institutos y escuelas de educación superior, la sociedad civil y el sector productivo; y
 - iii. consolidar o desarrollar sistemas de información que promuevan la transparencia y optimicen la toma de decisiones en educación superior.
- ☑ **Secundaria técnica.** Se propone retomar el esquema de educación secundaria técnica, dado que los resultados en otros países muestran que los egresados de este nivel educativo logran insertarse exitosamente en el mercado laboral (Messina 2013).
- ☑ **Descentralización de la educación técnica.** Se sugiere impulsar la creación de centros como el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), de acuerdo con las actividades económicas que predominen en cada por región. Ello implicará, por ejemplo, el acceso a capacitación sobre operación de maquinaria de carga, operación con químicos u exploración en zonas de influencia minera, así como capacitaciones en temas de riego o cosecha en zonas agroexportadoras.
- ☑ **Generar mecanismos para articular la oferta de trabajo y la demanda laboral.** Actualmente existe una disociación entre la oferta y la demanda debido, principalmente, a la falta de un sistema de información, a la débil intermediación laboral y a la ausencia de un sistema nacional de cualificaciones. En ese sentido, intervenciones como la plataforma Ponte en Carrera podrían contribuir a la articulación de los actores. Por tanto, se propone optimizar el alcance, la calidad y la pertinencia de las plataformas de información laborales para, a su vez, mejorar el acceso a la información sobre las condiciones del mercado laboral. Esta nueva herramienta debe coadyuvar a la generación de conocimiento, al diagnóstico y a la difusión de las oportunidades de empleo y capacitación, entre otros; todo ello redundará en la correcta toma de decisiones de los interesados (Gobierno, empresas, público en general).

- Asimismo, como medida complementaria se propone la **habilitación de una base de datos que contribuya a reducir la falta de información que existe entre la oferta y la demanda de trabajo, en trabajo conjunto con las empresas y las instituciones educativas, PRODUCE, MTPE y el MINEDU**. A partir de la información proporcionada se podrán presentar reportes sobre el número de profesionales por ramas (empleados y desempleados) y categorizarlos por regiones, niveles de ingreso, oferta de trabajo disponible, entre otras variables. Esta herramienta será útil para orientar la formación de los jóvenes hacia carreras profesionales demandadas en el mercado de trabajo.
- Impulsar la conformación de consejos sectoriales regionales de competencia liderados por el sector productivo**. A través de estas instancias se busca «identificar y priorizar las necesidades sectoriales respecto al uso, la activación y el desarrollo de competencias» (OCDE 2016, p. 156). Estos consejos son mesas de trabajo tripartitas (Estado, trabajadores, empresarios), lideradas por el sector productivo y en las que también deben participar las instituciones educativas. El objetivo es coordinar las habilidades que se requieren en el mercado para que estas se puedan enseñar y desarrollar en las instituciones educativas. Estas mesas no son espacios de negociación, sino de coordinación entre lo que se enseña en las instituciones educativas y lo que se demanda en el mercado laboral, de tal forma que se cierren brechas en el mercado laboral.
- Programas de intermediación y capacitación laboral**. Se busca promover políticas de formación técnica y capacitación laboral constante, con una visión más amplia de empleabilidad que impulse el desarrollo de habilidades más generales. Las temáticas serían: (i) desarrollo de habilidades blandas y digitales, (ii) desarrollo de habilidades genéricas sectoriales y (iii) servicios efectivos de intermediación con la demanda.
- Asimismo, se propone **fomentar el uso de las modalidades formativas como mecanismo de promoción del entrenamiento y reentrenamiento de la fuerza laboral**. Se trata de convenios especiales celebrados entre una persona natural, una empresa y, en algunas modalidades, un centro de formación profesional o universidad, que relacionan el aprendizaje teórico y práctico mediante el desempeño de tareas programadas de capacitación y formación profesional.

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.1. Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados;

8.3. Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros; y

8.6. De aquí a 2030, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de Salud (MINSU) y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

Instrumento necesario: se requiere la creación de estas intervenciones mediante diversos decretos supremos.

Periodo de implementación: de 3 a 5 años.

Plan de acción:

Reforma educativa

1. Desarrollo de una propuesta legislativa para la reforma educativa (calidad de la educación secundaria, superior técnico-productiva y secundaria técnica; y generación de mecanismos para articular la oferta de trabajo y la demanda laboral);
2. Validación con *stakeholders* involucrados (ministerios, sociedad civil, otros);
3. Discusión de la propuesta legislativa en el Pleno del Congreso de la República; y
4. Aprobación de las propuestas legislativas que impulsan la reforma del sistema de salud, así como la reforma educativa y del sistema de capacitación laboral.

Programas de intermediación y capacitación laboral

1. Desarrollo de una propuesta legislativa para la reforma del sistema de capacitación laboral (políticas de formación técnica y capacitación laboral, así como el uso de las modalidades formativas);
2. Validación con *stakeholders* involucrados (ministerios, sociedad civil, otros);
3. Discusión de la propuesta legislativa en el Pleno del Congreso de la República.

Medida 2:

Fortalecer la Dirección de Supervisión y Evaluación (DSE) del MTPE

Problema por resolver:

Actualmente no existe una metodología para evaluar el impacto de las políticas laborales en la productividad de los trabajadores. Esto conlleva la ausencia de metas y de indicadores de seguimiento a la productividad laboral, la formalidad y la contratación. Además, no se dispone de mecanismos de alerta para detectar problemas en sectores con estancamiento o con pérdidas de productividad durante ventanas de tiempo.

El acceso a esta información puede ayudar tanto a la demanda como a la oferta. En particular, los gremios empresariales tienen la necesidad de contar con una base de datos oficial que incluya series de tiempo de la productividad laboral por sectores y las brechas de productividad entre el ámbito formal y el informal. Esta data permitiría tomar decisiones de inversión mejor informadas y maximizar la rentabilidad de los proyectos de inversión privados.

Propuesta de política:

Incorporar como parte las funciones de la Dirección de Supervisión y Evaluación (DSE) del MTPE la evaluación del impacto de las políticas laborales implementadas por el sector y a escala multisectorial, así como promover la creación de un observatorio con datos de empleo, mediante el uso de las fuentes de información disponibles de alta frecuencia (Encuesta Permanente de Empleo, Planilla Electrónica) y frecuencia media/baja (ENAHO). Asimismo, se plantea generar la interoperabilidad entre las fuentes de información gestionadas por la SUNAT, el INEI y el MTPE, y estandarizar los indicadores presentados en las estadísticas según la guía de la DSE.

Complementariamente, se recomienda crear una base de datos pública que contenga información histórica de la productividad por sectores económicos y hacer accesible para el público la metodología

de cálculo. De esta forma, habrá más transparencia sobre los niveles de productividad del mercado laboral y sobre la gestión del MTPE para cumplir con sus mandatos.

Se propone, además, mejorar la supervisión del avance de los planes, mediante la publicación de los plazos de metas finales e intermedias y de las entidades responsables de la ejecución.

Canales por los cuales la medida contribuye con el ODS 8:

8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas, centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra; y

8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT).

Instrumento necesario: modificación de la resolución ministerial 285-2019-TR, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Periodo de implementación: 1 año.

Plan de acción:

1. Desarrollo de una propuesta normativa mediante la cual la DSE del MTPE será la responsable de evaluar el impacto de las políticas laborales implementadas por el sector y de crear un observatorio para el seguimiento de datos de empleo y productividad;
2. Implementación de las siguientes propuestas de metodología para el seguimiento:
 - 2.1. El MTPE establecerá metas oficiales anuales sobre incrementos de productividad y generación de empleo formal por sectores críticos y de manera agregada.
 - 2.2. Se elaborará un semáforo de alertas de productividad para intervenir con políticas sectoriales. Las señales de alerta son la pérdida continua de productividad y la caída de empleo formal; y
3. Aprobación de nuevas funciones mediante la modificación de la resolución ministerial 285-2019-TR.

Medida 3:

Modernización de la SUNAFIL: enfoque de fiscalización, acompañamiento a las empresas e incremento de su capacidad para aumentar el impacto en la formalización

Problema por resolver:

Los servicios de fiscalización e inspección laboral en Latinoamérica y el Caribe han adaptado progresivamente instrumentos para luchar contra el empleo informal y se han valido de innovaciones para mejorar su detección. Al respecto, destacan los casos exitosos de Colombia, Argentina y Costa Rica (Briones 2011; Godínez 2011; Bertranou 2016; Buenadicha *et al.* 2017).

Desde la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), la informalidad laboral ha permanecido prácticamente invariable (ha pasado de 72,8% en 2014 a 72,0% en 2019), por lo que podría afirmarse que el enfoque actual de fiscalización laboral no estaría contribuyendo significativamente a la reducción de la informalidad.

Asimismo, las capacidades de inspección son reducidas y están enfocadas en (i) empresas ya formales y, dentro de ellas, en las más grandes y visibles; y en (ii) denuncias de irregularidades. Ello parece ser producto de la escasez de recursos en la institución. Según el Plan Sectorial de Inspección del Trabajo 2019- 2021 (MTPE 2019) , la SUNAFIL y los gobiernos regionales (GORE) efectuaron casi 45 000 inspecciones por año entre 2013 y 2018. Hasta 2018 había 2.3 millones de empresas (INEI 2019e), con lo que la cobertura de la SUNAFIL alcanzaría a alrededor del 2% de empresas peruanas.

Además, las inspecciones son de dos tipos: aquellas generadas por denuncia y los operativos programados. Entre 2013 y 2018, las fiscalizaciones por denuncia representaron anualmente el 74% del total de actividades de esta entidad (en promedio más de 33 000 inspecciones por año). Según la propia SUNAFIL, este elevado número de inspecciones por denuncia demuestra que las fiscalizaciones tienen un carácter reactivo e infractor, cuando deberían estar enfocadas en la prevención.

Propuesta de política:

1. Generar un plan de acción de reorientación del enfoque de la SUNAFIL, de uno punitivo y supervisor a uno proactivo y formalizador. Ello implica concentrar esfuerzos en fiscalizar a empresas que operan en los bolsones de informalidad (por ejemplo, el transporte colectivo). La fiscalización no debería concentrarse en un solo sector de las empresas. Asimismo, el enfoque punitivo debe cambiar por uno mediante el cual la SUNAFIL brinde acompañamiento a las empresas, para que, luego de identificar el incumplimiento de la normatividad, las oriente para subsanar las falencias detectadas (OIT 2017).
2. Reordenar el Sistema de Inspección del Empleo, el cual está regulado por el D.S. 002-2017-TR. Asimismo, está integrado por el MTPE, la SUNAFIL y los gobiernos regionales, a través de sus gerencias regionales de trabajo y promoción del empleo. En particular, estas entidades se enfocan en la fiscalización de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).
3. Ampliar el espectro de Verifica tu chamba, lo cual también podría servir para garantizar la contratación de otros aspectos del paquete de seguridad social como el Seguro Vida Ley y el SCTR.

Al respecto, se recomienda que la fiscalización de las mipymes esté a cargo de la SUNAFIL y no de los gobiernos regionales, ya que estos presentan alta rotación de personal o este es insuficiente o no está especializado. La SUNAFIL, conjuntamente con la SUNAT, por sus capacidades y tamaño, pueden estar en mejores condiciones que los gobiernos regionales para identificar negocios informales y generar mecanismos que hagan más atractiva la formalidad.

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

Instituciones involucradas en su aplicación: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

Instrumento necesario: modificación del decreto supremo 007-2013-TR, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.

Periodo de implementación: 1 año.

Plan de acción:

1. Propuesta de un dispositivo legal que modifica el objetivo general de la SUNAFIL y lo orienta hacia un enfoque proactivo de la inspección. Es importante mencionar que este cambio permitirá asignar los recursos financieros de la entidad de manera más eficiente;
2. Validación con *stakeholders* involucrados (gremios empresariales, sociedad civil, entre otros); y
3. Aprobación del nuevo programa mediante decreto supremo en el Consejo de Ministros.

Medida 4:

Revisión de la normativa laboral para la adecuación de un régimen laboral flexible para empresas, trabajadores y sectores

Problema por resolver:

1. La rigidez laboral que conllevó el fallo del Tribunal Constitucional sobre los despidos generó incentivos para la proliferación de contratos a plazo fijo y acuerdos informales entre empleador y empleado, pues dichos contratos pueden repetirse solo por un máximo de cinco años.
2. Para afrontar los altos costos y la poca flexibilidad del régimen general, en diversas oportunidades se crearon regímenes laborales para empresas pequeñas, con el objetivo de promover la contratación formal. Sin embargo, estas iniciativas complejizan el proceso de contratación para el empleador y afectan el conocimiento de los derechos y la normativa para los trabajadores. Además, en los nuevos regímenes laborales son los trabajadores los que hacen frente a la promoción del empleo formal, pues acceden a menos días de vacaciones y a menos ingresos adicionales al salario en comparación con el régimen general.
3. En adición a ello, algunos sectores muestran características intrínsecas (estacionalidad, sensibilidad al ciclo económico, intensidad de mano de obra, entre otras) que tienen un nivel de incompatibilidad con el régimen laboral general. Por ejemplo, con la pandemia de la COVID-19, en términos de actividad económica (PBI), los sectores más afectados en 2020 fueron construcción (-32,1%), comercio (-22,5%) y manufactura (-19,0%). Asimismo, sectores como turismo, agricultura y pesca están sujetos a una fuerte estacionalidad en sus requerimientos de mano de obra. Como se ha observado en el caso de la Ley de Promoción Agraria, un sector puede pasar de tener costos salariales más bajos que los del régimen general a tener costos salariales más altos y rigideces adicionales, sin un proceso de consenso tripartito adecuado por actividad y, además, sin contar con datos que demuestren si ha funcionado o no. Estos cambios arbitrarios a la

regulación laboral actúan como subsidios/impuestos implícitos al sector, que pueden generar, a la vez, un incentivo a la desinversión en sectores intensivos en mano de obra.

4. No se tiene una política continua de mejora de la competitividad con la revisión de la regulación actual. Si una ley produce sobrecostos o barreras al crecimiento, no existe un espacio para la evaluación de los efectos de la Ley en el sector. Asimismo, no existen evaluaciones periódicas de la regulación, por lo que se pueden tener medidas desfasadas respecto a los requisitos para una mayor competitividad de cada sector.
5. Se trata de una legislación laboral compleja, sobre todo para las micro, pequeñas y medianas empresas que tienen como objetivo seguir creciendo.

Propuesta de política:

1. Precisar la disposición constitucional sobre el despido, de manera que el fallo del Tribunal Constitucional de 2001 deje de condicionar la contratación a plazo indeterminado.
2. Simplificar la legislación laboral y adecuarla al ciclo de vida de la empresa, con el objetivo de incentivar a las pequeñas y medianas empresas a crecer.
3. Integrar los regímenes laborales existentes en términos de beneficios sociales y derechos laborales, de manera que ambos sean uniformes para trabajadores de todos los sectores y tamaños de empresa. En la medida en que se quiera apoyar a las empresas pequeñas o sectores particulares, el Estado podría optar por cubrir parte de los beneficios sociales, generar fondos de crédito, etc.
4. Generar regímenes laborales especiales según las características de ciertos sectores. Por ejemplo, un régimen laboral que responda a la estacionalidad de las campañas agrícolas, pesca, turismo y exportación; o a la necesidad de traslados a áreas remotas, como en minería, transporte o agricultura. Las características particulares de los nuevos regímenes corresponderían a la forma en que se realizan los pagos, seguros de vida o extensión de las jornadas laborales. Un ejemplo de régimen, no por sector sino por característica, es el de la exportación no tradicional, que permite la contratación eventual de trabajadores, siempre que ello se sustente en un requerimiento de exportación (orden de compra, por ejemplo), sin importar el sector exportador.
5. Complementariamente, se recomienda una estrategia de monitoreo enfocada en la contratación de las empresas acogidas al régimen especial para evaluar su impacto y la generación de empleo formal. Además, en paralelo, evitar el surgimiento de distorsiones como consecuencia de la ley. Esta estrategia será liderada por la SUNAFIL.
6. Impulsar la conformación de consejos sectoriales para la competitividad enfocados en generar periódicamente la agenda de eliminación de sobrecostos y barreras al crecimiento, así como ajustes a la regulación que permitan que los actores productivos se mantengan competitivos.

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros; y

8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y Congreso de la República.

Instrumento necesario: modificación del decreto legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Ley sobre interpretación del artículo referente a los despidos.

Periodo de implementación: de 1 a 3 años.

Plan de acción:

1. Propuesta de un dispositivo legal que modifica la interpretación de la necesidad de reposición del trabajador frente un despido injustificado;
2. Creación de una comisión de adaptación de la normativa laboral, liderada por el MTPE;
3. Definición de las características relevantes para la creación de regímenes especiales, cuyo principal objetivo es la generación de empleo formal y evitar la destrucción de puestos de trabajo;
4. La SUNAFIL tendrá un rol fundamental en la fiscalización del cumplimiento de las directrices establecidas en los regímenes especiales;
5. Validación con *stakeholders* involucrados (ministerios, sociedad civil, entre otros);
6. Discusión de propuestas legislativas en el Pleno del Congreso de la República; y
7. Aprobación de dispositivos legales.

Medida 5: Reforma tributaria

Problema por resolver:

La evidencia demuestra que las obligaciones tributarias constituyen una restricción relevante para la formalización (Kaplan *et al.* 2011; De Mel *et al.* 2013). En esa línea, Rocha *et al.* (2018) encuentran que una reducción de la carga fiscal incrementa los niveles de formalización. Este efecto se explica, principalmente, por la transición a la formalidad de las empresas informales.

Sin embargo, en el Perú, los esfuerzos para ofrecer mejores condiciones para la formalidad de las empresas de menor tamaño han resultado, más bien, en un sistema tributario más complejo, en el cual conviven cuatro regímenes tributarios: NRUS, RER, RMT y RG. Todos ellos presentan diferentes tasas impositivas y distintos niveles de exigencia en cuanto a su administración. De esta forma, las diferencias en la complejidad y la flexibilidad del sistema terminan generando incentivos para que las empresas, en sus primeros estadios de crecimiento, tiendan a evitar crecer o se atomicen para beneficiarse de mayores beneficios tributarios o para no incurrir en altos costos de administración. Asimismo, bajo este sistema de cuatro regímenes, existen posibilidades de arbitraje o comportamientos estratégicos de las firmas en torno a los puntos de corte (Cooper y Cuba 2019).

Todo ello implica pérdidas sociales porque las empresas dedican recursos y esfuerzos para comportarse estratégicamente, en lugar de orientarse a la actividad central de su negocio; además, deliberadamente deciden no crecer para evitar pasar ciertos umbrales de ventas o utilidades, o fragmentarse en múltiples unidades productivas, con lo cual dejan de aprovechar las economías de escala (Ñopo 2021).

Propuesta de política:

La política tributaria debería orientarse a la existencia de un único régimen general de impuesto a la renta. Siguiendo las recomendaciones de Cooper y Cuba (2019), se propone:

1. Eliminar el RUS y el RMT o focalizarlos solo para casos particulares como bodegas y mercados de abastos minoristas. El RUS para empresas unipersonales puede ser contemplado como impuesto a la renta de persona natural en cuarta categoría en vez tener un régimen empresarial.
2. Integrar el RER, el RMT y el régimen general en un solo régimen que aplique tasas progresivas sobre la utilidad de las empresas, de manera similar al pago de impuesto a la renta de quinta categoría. Ello implica el pago de impuestos por tramos de la siguiente forma:

Tasa aplicable*	UIT*	Tramo
Más baja (~1.5%, por ejemplo)	Al menos 6	1
	Más de 10, menos de 16	2
...	...	3
		4
Más alta (29.5%)	>más de 50	5

*Valores referenciales, aplicados para la explicación del escenario de tasas progresivas. Los umbrales deben ser evaluados por la SUNAT.

Así pues, una empresa con utilidades de 8, pagaría la tasa del tramo 1 por las primeras 6 UIT y la tasa del tramo 2 por las restantes 2 UIT.

3. Solo las nuevas mypes deben formar parte del régimen general con tasas graduales. Las empresas que actualmente se encuentran bajo los regímenes RUS, RER y RMT podrían mantenerse en dichas categorías por un tiempo prudencial, necesario para que puedan adaptarse a los requerimientos del régimen general progresivo.
4. La determinación del impuesto a la renta puede estar a cargo de la SUNAT para reducir costos de cumplimiento. Para ello, es necesario el avance de la penetración de la factura electrónica y, en teoría, todas las empresas deberían emitir comprobantes electrónicos para junio de 2022, según la Resolución de Superintendencia N° 128-2021/SUNAT.
5. A través del cálculo de la SUNAT sobre la base de las facturas de la empresa, se generan incentivos para el trato con proveedores formales. Con ello se busca replicar el sustento de las operaciones formales que realizan las empresas exportadoras para la devolución del IGV en la exportación y en el *drawback* de aduanas.

Canales por los cuales la medida contribuye con el ODS 8:

8.1 Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados; y

8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

Instituciones involucradas en su aplicación: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Instrumento necesario: modificación del decreto legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Periodo de implementación: de 3 a 5 años.

Plan de acción:

1. Propuesta legislativa de modificación de la Ley del Impuesto a la Renta, incluyendo solo un régimen general tributario (se unifica al régimen general el NRUS, RER, RMT);
2. Fijar una fecha máxima (*sunset clause*) para que las nuevas empresas puedan afiliarse al NRUS, RER y RMT.
3. Validación con *stakeholders* involucrados (ministerios, sociedad civil, entre otros);
4. Discusión de la propuesta legislativa en el Pleno del Congreso de la República; y
5. Aprobación de la propuesta legislativa que modifica la Ley del Impuesto a la Renta y deroga los siguientes dispositivos:
 - Decreto legislativo 937 que crea el Nuevo Régimen Único Simplificado,
 - Decreto legislativo 799 que crea el Régimen Especial del Impuesto a la Renta, y
 - Decreto legislativo 1269 que crea el Régimen MYPE del Impuesto a la Renta.

► Eje 2: Sistema de protección social y la protección de derechos laborales

Medida 6: Cambios en el sistema de seguros de salud

Problema por resolver:

Los trabajadores que contribuyen a EsSalud no reciben un buen servicio en las consultas médicas especializadas, pues hay demoras en la asignación de cupos para citas. Ante esta restricción, optan por contratar otros seguros de salud privados o acudir a prestadores de salud privados y pagar por el servicio (pago de bolsillo). En ese sentido, para muchos, la contribución a EsSalud es percibida como un impuesto con limitado beneficio.

Existe evidencia de que los asegurados a EsSalud utilizan sus prestaciones menos de lo esperado. Por ejemplo, a pesar de que ellos representan el 23% de la población, solo el 11% de las personas que consultaron servicios de salud lo hicieron con prestadores del seguro social. Al mismo tiempo, casi el 62% de los que consultaron lo hicieron con prestadores privados. Además, el 37% de los afiliados a EsSalud se atienden con prestadores del MINSA o de gobiernos regionales y realizan pagos directos de bolsillo y, además, se benefician de las tarifas subsidiadas.

Propuestas de política:

- ☑ **Fortalecer el primer nivel de atención.** Se debe promover que los establecimientos de salud elaboren sus propias guías de atención y que este proceso cumpla con las normas y la metodología establecidas en el estándar técnico aprobado por el Ministerio de Salud (Canelo-Aybar *et al.* 2016). Asimismo, se debe asegurar que haya el personal médico y auxiliares necesarios, además de contar con los suministros, infraestructura y medicamentos para realizar la atención.
- ☑ **Separar los roles de financiamiento y prestación de servicios a través de acuerdos de intercambio prestacional.** Dicha separación tiene el potencial de permitir que los proveedores compitan (en elección o calidad) y que los pacientes elijan la opción que más les favorezca (Ikkala y Lampinen 2014; Kuperman 2011).
- ☑ **Invertir en la implementación de sistemas integrales de información.** El objetivo principal es generar información para facilitar la toma de decisiones de política en materia de salud (Tomasi *et al.* 2004; Tamrat y Kachnowski 2012). Como mínimo se debe contar con la historia clínica electrónica y se debe hacer seguimiento al uso de los medicamentos y a la productividad de los recursos humanos.
- ☑ **Impulsar el Desarrollo Infantil Temprano (DIT).** Se requiere continuar con intervenciones para reducir la anemia y la desnutrición crónica infantil (DCI), considerando los impactos que estas tienen en el retraso en el crecimiento y en el desarrollo físico y cognitivo de las niñas, niños y adolescentes, lo cual se traduce en una baja productividad cuando llegan a la edad adulta (Beltrán y Seinfeld 2009; Reinhardt y Fanzo 2014).

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de Salud (MINSa) y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

Instrumento necesario: se requiere la creación de estas intervenciones mediante diversos decretos supremos.

Periodo de implementación: de 3 a 5 años.

Plan de acción:

Aseguramiento universal en salud con calidad

1. Fortalecimiento del primer nivel de atención, separación de los roles de financiamiento y prestación de servicios a través de acuerdos de intercambio prestacional e inversión en la implementación de sistemas integrales de información y en intervenciones de Desarrollo Infantil Temprano; y
2. Validación con *stakeholders* involucrados (ministerios, sociedad civil, entre otros).

Medida 7: Seguro contra *shocks* de ingresos

Problema por resolver:

Brindar un ingreso temporal a los trabajadores durante los periodos de desempleo resulta importante, especialmente si se considera la actual pandemia de la COVID-19. En esta coyuntura, la tasa de desempleo se ha incrementado en 10 pp en Lima Metropolitana, en el último trimestre, según la Encuesta Permanente de Empleo (EPE).

Propuesta de política:

Entre las alternativas de política discutidas en los últimos años, la Comisión de Protección Social (2017) no incluyó la implementación de un seguro de desempleo, ya que, debido a la alta informalidad, el seguro tendría una cobertura potencial baja, de alrededor de la mitad de la fuerza laboral asalariada. Además, el costo asociado a su implementación sería muy elevado.

Sin embargo, a partir del comentario de la Comisión es posible inferir que la evaluación negativa se refiere a la introducción de un seguro de desempleo para el sector formal dependiente. Los trabajadores formales dependientes, además, ya cuentan con CTS, que cumple los fines de un seguro de desempleo.

En este caso, se plantea la instauración de un seguro contra *shocks* de ingresos para los trabajadores independientes e informales. Así, se propone lo siguiente:

☑ **Formales independientes:** a partir de la recaudación de impuesto a la renta de los formales independientes, se propone generar un fondo para proveer un ingreso temporal al trabajador cuando su ingreso es menor a un umbral (calculado sobre la canasta básica familiar, la remuneración mínima vital o desviaciones estándar de sus propios ingresos). Este ingreso temporal puede ser tomado cada tres o cinco años.

☑ **Informales independientes:** se propone solicitar el registro periódico (trimestral, semestral o anual) de la actividad económica que realiza el trabajador a cambio de un ingreso temporal. Los trabajadores independientes informales que mantengan el registro podrían acceder a un ingreso temporal bajo declaración jurada de no poder laborar (por motivos de salud u otros) o en caso de presentar una caída importante de sus ingresos.

El nivel o la duración del ingreso temporal pueden estar sujetos a características de interés, como la cantidad de empleados a cargo del informal independiente, o a acciones futuras en pro de la formalización de su situación (a manera de transferencia condicionada).

☑ **Informales dependientes:** se plantea otorgar un seguro de desempleo condicionado a la bancarización del ingreso mensual. Si el trabajador demuestra ingresos periódicos continuos a través de depósitos bancarios realizados por el empleador o el empleado, podría recibir el seguro de desempleo. Esta propuesta solo aplicaría para quienes reciben menos de un salario que tributa, para no generar incentivos a la informalización de dependientes formales. Alternativamente, se puede focalizar el seguro de desempleo para los informales a los trabajadores con ingresos bajos, identificados por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Instrumento necesario: se requiere crear este programa por decreto supremo.

Periodo de implementación: de 1 a 3 años.

Plan de acción:

1. Diseño de la propuesta de seguros de ingresos o desempleo para cada grupo de trabajadores independientes o dependientes que no cuentan con CTS;
2. Este programa será financiado íntegramente con ingresos públicos y será administrado por el MTPE (y el MIDIS, en caso de que el seguro para informales sea focalizado a trabajadores de ingresos bajos), con la finalidad de consolidar un registro de los trabajadores informales y formales;
3. Validación con *stakeholders* involucrados (ministerios, sociedad civil, entre otros); y
4. Aprobación del nuevo programa mediante decreto supremo en el Consejo de Ministros.

Medida 8: Reforma del sistema de pensiones

Problema por resolver:

Debido a la alta tasa de informalidad y a los pocos incentivos a las contribuciones, son muy pocos los trabajadores que aportan al sistema de pensiones y la frecuencia de los aportes es baja. En consecuencia, son muy pocos los que accederán a una pensión en su vejez. Según Casalí y Pena (2020), el 74% de la población ocupada no está afiliada al sistema de pensiones y la subvención económica brindada por el Programa Pensión 65 no es suficiente para garantizar la cobertura de las necesidades básicas del trabajador en su vejez.

Propuesta de política:

1. De acuerdo con la Comisión de Protección Social, en el Perú la propuesta se centra en un sistema multipilar en el que la base contributiva se manejaría a través de la capitalización individual. Asimismo, se propone la introducción de un pilar que considere a Pensión 65 y otorgue una pensión mínima a todos los afiliados.

Entre las potenciales ventajas de este diseño se encuentran:

- a. una mejor pensión para los trabajadores de bajos ingresos; y
 - b. contención de los riesgos fiscales en el largo plazo, ya que el SNP otorgaría beneficios actuarialmente justos.
2. Ampliar la cobertura y las contribuciones a través de las siguientes medidas:
 - a. **Subsidiar las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores de bajos ingresos.** Esto reduciría los costos de pasar del sector informal al formal y generaría incentivos para el tránsito hacia la formalidad de los trabajadores de menores ingresos.
 - b. **Proporcionar incentivos para que los trabajadores informales ahorren para la jubilación.** Las contribuciones equivalentes (*matching contributions*) pueden ser un incentivo efectivo para contribuir, particularmente para grupos de bajos ingresos. Los incentivos también podrían estar vinculados a la densidad de las contribuciones, para alentar que estas sean más frecuentes (Bosch *et al.* 2013).

- c. Incentivar a la población para que ahorre para su jubilación a través de medidas como la **introducción de la inscripción automática** y el uso de otros hallazgos de la economía del comportamiento, como la simplificación de los procesos y la mejora de la comunicación.
 - d. Desarrollar un sistema de aportes voluntario accesible y asequible para todos los afiliados del sistema. El mecanismo permitiría realizar aportaciones a través de múltiples canales como el débito automático, las sucursales bancarias y de las AFP, los aplicativos móviles y las redes comerciales (supermercado, farmacia, gasolinera). Además, sería asequible en la medida en que permita hacer aportaciones de pequeños montos y con la frecuencia que mejor le convenga al afiliado.
 - e. Levantar la restricción de no permitir la realización de aportes voluntarios si no se tiene 5 años de afiliación. Para ello se requiere el cambio de dictamen favorable de la Comisión de Economía (PL 205), el cual está agendado para ser debatido en el Pleno del Congreso.
 - f. En el caso de los trabajadores independientes, o más desligados de la formalidad, se pueden aprovechar los espacios en que consumen o reciben ingresos. Por ejemplo, un creciente número de ellos utilizan las plataformas digitales de intermediación como una fuente de ingresos principal o secundaria, lo cual tiene la ventaja de bancarizar transacciones que antes se realizaban en efectivo y en la informalidad.
 - g. En el caso de los trabajadores dependientes se pueden aprovechar los momentos favorables para el ahorro, como las devoluciones de impuestos. Algo similar se puede generar con condonaciones de arbitrios municipales, multas tributarias e interés, de manera que se deposite un porcentaje de la condonación al fondo de pensión.
3. Optimizar la capacidad del SPP para producir mejores pensiones. Ello implica:
- a. Establecer carteras de referencia de retornos exógenas, observables, replicables e invertibles, mediante las cuales se pueda medir adecuadamente el valor agregado de las AFP.
 - b. Transitar hacia un esquema de inversiones de tipo fondos generacionales que propicie un nivel de pensión objetivo.

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Oficina de Normalización Previsional (ONP), Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y Asociación de AFP.

Instrumento necesario: se requiere la aprobación mediante diversos decretos supremos.

Periodo de implementación: de 3 a 5 años.

Plan de acción:

1. Propuesta legislativa que modifique las directrices del Sistema Nacional de Pensiones (ley 19990) y del Sistema Privado de Pensiones (ley 27328), incluyendo nuevos instrumentos propuestos, como las contribuciones equivalentes, el alineamiento de tarifas con los costos de las pensiones y medidas para la promoción de la competencia en el sistema de pensiones;
2. Validación con *stakeholders* involucrados (ministerios, sociedad civil, entre otros);

3. Discusión de la propuesta legislativa en el Pleno del Congreso de la República; y
4. Aprobación de la propuesta legislativa que modifica la Ley del Sistema Nacional de Pensiones (ley 19990) y del Sistema Privado de Pensiones (ley 27328).

► Eje 3: Equidad laboral-empleo en mujeres y jóvenes y brecha salarial

Problema por resolver:

A través de las entrevistas, se identificaron tres problemas vinculados con la brecha de género en empleo y salarios.

El primero es la menor riqueza en tiempo que tienen las mujeres. Según la representante de Aequales, consultora especializada en temas de género, las mujeres dedican tres veces más de tiempo al cuidado de los hijos. Ello implica una restricción para trabajar en regímenes atípicos, pero de ingresos altos (como minería). Asimismo, es posible que esta menor disponibilidad de tiempo libre suponga también una menor capacidad para desempeñarse en su trabajo remunerado. El hecho de que más de la mitad de las mujeres no formen parte de la PEA se debe a que están cuidando a otro miembro del hogar.

Un segundo problema subyacente a la brecha son los estereotipos, los cuales pueden disuadir a las mujeres de estudiar o trabajar, ocupar puestos de liderazgo, emprender o elegir carreras técnicas o profesionales de mejor remuneración. De igual forma, refuerzan el primer problema identificado. Si los estereotipos influyen en la mujer, habrá una tendencia a que se ocupe, más que su pareja, del cuidado de los hijos.

El tercer problema identificado es la presencia de políticas de género que distorsionan los incentivos para contratar mujeres. Un ejemplo citado en las entrevistas es el de la ley de lactarios (ley 29896), que impone al empleador el costo de implementar un lactario cuando cuenta con veinte trabajadoras en edad fértil. Esta medida puede desincentivar la contratación de mujeres pues incrementa el costo de la trabajadora.

Debido a ello, a continuación se dan a conocer las diversas políticas por implementar para solucionar cada una de las problemáticas anteriormente mencionadas.

Medida 9: Implementar espacios de cuidado para los hijos tanto en el sector formal como en el informal

El Gobierno tiene la potestad de implementar diversos espacios de cuidado para beneficiar a aquellas mujeres con hijos pequeños. Por un lado, se puede optar por generar una red nacional de salas cuna y guarderías que incluya más instancias de Cuna Más (destinadas a zonas de pobreza) y cunas-guarderías financiadas con contribuciones de empresas y trabajadores. Por otro lado, es posible permitirles a las empresas formales tercerizar el requerimiento de guarderías, siguiendo un modelo similar al de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS). En ambos casos, es crucial que la política de cuidados no

desincentive la contratación de trabajadores con hijos, por lo que todos los empleados deberían estar sujetos a estas contribuciones.

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Instrumento necesario: se requiere la aprobación mediante diversos decretos supremos.

Periodo de implementación: de 3 a 5 años.

Plan de acción:

1. Diseño de la propuesta de aportes para que los trabajadores accedan a prestaciones privadas o públicas de guarderías;
2. Validación con *stakeholders* involucrados (ministerios, sociedad civil, entre otros);
3. Propuesta legislativa y discusión en el Pleno del Congreso de la República; y
4. Decreto supremo del MIDIS para la modificación del Programa Cuna Más.

Medida 10:

Revisión de políticas que promuevan discriminaciones laborales por sexo

Las políticas que generan costos asociados a la contratación de mujeres incrementan la brecha de empleo e ingresos. Un ejemplo de ello son la ley de lactarios, promulgada en 2020, y la reglamentación vigente en torno a licencias de maternidad y paternidad. En el primer caso, la implementación de lactarios es un costo para el empleador, tanto en términos monetarios como de riesgo reputacional, por posibles malas prácticas que pudieran ocurrir en la guardería del centro de trabajo. En el segundo caso, la licencia es desigual por sexo y la asume solo el empleador, lo que hace que sea más rentable contratar trabajadores del sexo masculino. Respecto a este punto, es importante entender que el problema no es la licencia, sino la distorsión que genera la diferencia por sexo.

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

Periodo de implementación: 1 año.

Plan de acción:

1. Evaluación a cargo del MIMP de la regulación laboral para identificar los puntos que generan asimetrías de costos entre sexos;
2. Validación con *stakeholders* involucrados (ministerios, sociedad civil, entre otros);
3. Diseño de propuestas de modificación de la regulación; y
4. Propuesta de modificación legislativa y discusión en el Pleno del Congreso de la República —de ser el caso— o decretos supremos del MTPE para la modificación de la regulación.

Medida 11:

Promoción de carreras STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) en educación superior técnica o profesional

Para contrarrestar los estereotipos que hacen que las mujeres se dediquen a las labores de cuidado o elijan ocupaciones «típicamente femeninas»⁸ se propone implementar talleres de orientación, dirigidos a estudiantes de educación secundaria y enfocados en carreras técnicas o profesionales STEM y en las perspectivas salariales y ocupacionales que estas pueden ofrecer. A la par, es preciso promover, junto con el Ministerio de Educación, el acceso a créditos educativos y el apoyo económico para la continuidad de los estudios.

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Ministerio de Educación (MINEDU), Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) y universidades públicas y privadas.

Plan de acción:

1. Diseño del programa de promoción de carreras STEM, que incluya el contacto con graduadas y universidades, así como la difusión sobre los programas de créditos y becas del PRONABEC;
2. Reuniones de validación con *stakeholders* (ministerios, universidades, asociaciones de estudiantes, etcétera); y
3. Decreto supremo del MINEDU para la implementación del programa.

Periodo de implementación: 1 año.

⁸ Término empleado en la literatura económica (*female-typical*, por ejemplo, en Leuze y Straub 2016) que generalmente agrupa trabajos en actividades de servicios, cuidado de personas, limpieza, docencia de educación básica o empleos en el sector salud, como enfermería, terapia física u odontología.

► Eje 4: Trabajo infantil y trabajo forzoso

Medida 12:

Generar un plan de reducción del trabajo forzoso sobre la base de la identificación de los sectores y las zonas más susceptibles de presentar trabajo forzoso

Problema por resolver:

El Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso no incorpora acciones proactivas para identificar e intervenir en casos de trabajo forzoso.

Propuesta de política:

El Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso llevó a cabo la identificación por sectores y regiones, sobre la base de investigaciones efectuadas por instituciones no gubernamentales y datos del Ministerio del Interior (MININTER). Al respecto, se propone mejorar este trabajo a través de una actuación conjunta del MTPE, el MIMP y el MININTER; así pues, el primero sería responsable de identificar los sectores susceptibles de presentar trabajo forzoso y las otras dos instancias, de detectar las zonas geográficas más vulnerables al trabajo forzoso. Como mínimo, este análisis debería ser anual y guiar las operaciones de detección de trabajo forzoso.

Por otro lado, se propone una actuación articulada contra el trabajo forzoso. Las acciones concretas deberían partir del MININTER, a través de la detección y la intervención mediante operativos en las zonas identificadas. Además, le corresponden al MIMP el soporte y la rehabilitación de las víctimas de trabajo forzoso; por su parte, el MTPE es el encargado de los programas de inserción en el sector formal y de la difusión de información sobre derechos laborales e ingresos promedio de las actividades económicas.

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.7. Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Ministerio del Interior (MININTER) y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

Periodo de implementación: 2 años.

Plan de acción:

1. Implementación de un comité de trabajo interministerial para identificar anualmente las zonas y los sectores con mayor riesgo de trabajo forzoso;
2. Diseño de la propuesta de programa para los operativos de control;
3. Validación con *stakeholders* involucrados (ministerios, sociedad civil, entre otros); y
4. Aprobación del programa a través de decreto supremo.

Medida 13: **Modificación del proceso de adquisición del sello «Libre de trabajo infantil»**

Problema por resolver:

La implementación del sello «Libre de trabajo infantil» no considera el trabajo infantil en parte de la cadena de abastecimiento en la subcontratación de servicios. Así pues, no se aprovecha al máximo el efecto tractor que pueden tener las grandes empresas en la identificación de trabajo infantil en aquellas de menor tamaño o menos sujetas a demandas de certificación (contratistas).

Propuesta de política:

Se propone, en general, hacer menos costosa en tiempo la adquisición del sello «Libre de trabajo infantil» y emplear esta certificación como instrumento de identificación de casos de trabajo infantil. El orden planteado es el siguiente:

- Flexibilizar el proceso de adquisición y la inclusión de las contrataciones a terceros de la empresa en certificación. La primera recomendación se hace sobre la base de la sugerencia de la Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú (AGAP) de mejorar la política sobre reprogramación de citas. Esta flexibilización apunta al proceso y a enfocar la certificación como una oportunidad para realizar cambios.
- En la solicitud que hacen las empresas para recibir el sello, se les pide identificar a todas aquellas que son proveedoras de servicios. La autoridad encargada puede empezar la investigación de prácticas de trabajo infantil en estas terceras empresas. En caso de que no se detecte ninguna, la autoridad puede otorgar el sello también a estas terceras empresas proveedoras. De lo contrario, la empresa deberá comprometerse a no contratar con dicha proveedora hasta que haya tomado las medidas correspondientes. Solo así podrá obtener el sello «Libre de trabajo infantil».

Periodo de implementación: 1 año.

Institución involucrada en su aplicación: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

Plan de acción:

1. Diseño de la propuesta de cambio en el reglamento del sello «Libre de trabajo infantil»;
2. Validación con *stakeholders* involucrados (ministerios, sociedad civil, entre otros); y
3. Promulgación de la modificación mediante resolución directoral de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE, según el marco normativo para la implementación del reconocimiento «Sello libre de trabajo infantil».

► Eje 5: Entorno de trabajo seguro: seguridad y salud en el trabajo

Medida 14:

Enfoque sectorial y simplificación de la regulación sobre seguridad en el trabajo

Varios entrevistados señalaron que la actual normativa y regulación sobre seguridad en el trabajo no ha cumplido su función, pues los casos reportados de accidentes laborales se han incrementado.

Propuesta de política:

Se propone trabajar con normativas sectoriales que definan los incidentes más comunes y los indicadores claves para la supervisión. Al respecto, es importante la participación de los sindicatos de trabajadores para identificar los principales problemas sobre la seguridad y la salud en cada sector. En efecto, determinar qué medidas de seguridad son prioritarias puede servir para reducir la accidentabilidad, pues con ello sería posible enfocar los recursos de las empresas en el cumplimiento de las disposiciones más efectivas y disminuir los costos de la supervisión hecha por la SUNAFIL (en tiempo y en recursos). Ello, a su vez, podría incrementar la cantidad de inspecciones sobre seguridad en el trabajo.

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Periodo de implementación: de 1 a 2 años.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), gremios sectoriales y sindicatos.

Plan de acción:

1. Diseño de directrices para la actualización o generación de normativas sectoriales (lineamientos referentes a número máximo de criterios de seguridad por observar, periodo de actualización de las normativas, procedimientos para la aprobación de las normativas, etcétera) y estimación de la cantidad de operativos necesarios para la fiscalización en empresas;
2. Convocatoria a gremios, sindicatos y expertos a mesas sectoriales para la generación de las normativas; y
3. Promulgación mediante resolución directoral del MTPE o de los reguladores del sector.

Medida 15: Supervisión de la seguridad en el sector informal

Las cifras de accidentes laborales reportadas por el MTPE corresponden a aquellas que fueron proporcionadas, a su vez, por empresas formales. No se conoce la magnitud de los accidentes laborales generados por empresas informales, pero sus trabajadores son definitivamente más vulnerables por la falta de inspección laboral y seguros de vida.

Propuesta de política:

En los sectores cuyas actividades implican mayor riesgo debido a la operación de químicos, maquinaria, vehículos o trabajo en altura, es necesario realizar una supervisión de las empresas informales. Esta identificación puede efectuarse a través de la coordinación de la SUNAFIL con los gobiernos locales o mediante operativos de inspección en áreas de operaciones (por ejemplo, en sectores como minería, transporte y construcción).

Por ejemplo, en las zonas urbanas se propone emplear las rondas de patrullaje del serenazgo distrital para reportar actividades de construcción. Con esta información, la SUNAFIL puede llevar a cabo operativos de detección de actividades informales que trasgreden los reglamentos de seguridad en el trabajo.

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y gobiernos locales.

Periodo de implementación: de 1 a 2 años.

Plan de acción:

1. Diseño de una estrategia de identificación y fiscalización de puestos de trabajo informal en sectores con mayor probabilidad de presentar trabajadores expuestos a riesgos en el trabajo (construcción, minería, telecomunicaciones, entre otros).
 - a. Esta acción puede ser iniciada por el MTPE, mediante la determinación de los sectores relevantes;
 - b. Luego, se pueden generar estrategias sectoriales en conjunto con gremios formales, la SUNAFIL y los gobiernos locales.
2. Promulgación mediante resolución directoral.

► Eje 6: Acoso en el trabajo

Medida 16:

Simplificación y apoyo al mecanismo establecido para denunciar acoso en el trabajo

Problema por resolver:

El procedimiento actual⁹ es engorroso para el empleador y para las personas que forman parte de él; asimismo, la determinación de casos de acoso recae en un empleador no especializado en realizar este diagnóstico. Los errores en el proceso pueden dañar el clima laboral, afectar la concentración de los empleados, generar otros procesos judiciales o administrativos y perjudicar la reputación de la empresa. Más aún, con este reglamento no hay posibilidad de subcontratar la investigación; incluso si fuera posible, procesar las denuncias implicaría un costo que desincentivaría la contratación.

Propuesta de política:

Fomentar la cultura de respeto y denuncia.

Identificar el acoso en el sector informal. Debido a que los trabajadores en el sector informal son más vulnerables a cualquier tipo de abuso en la relación laboral, es necesario generar mecanismos de reducción del acoso en estas instancias. En ese sentido, se propone abrir la posibilidad de realizar denuncias de acoso laboral y que el proceso sea llevado a cabo por representantes del MTPE, el MIMP y el MININTER (el acoso está incluido en el Código Penal). Una denuncia por acoso laboral en el sector informal también debería ser la puerta de entrada de la SUNAFIL para fiscalizar el centro de labores.

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Ministerio del Interior (MININTER), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y Ministerio Público.

Periodo de implementación: de 1 a 2 años.

Plan de acción:

Cambio en el procedimiento de denuncia

1. Diseño de un nuevo procedimiento de denuncia que coordine el trabajo de las instituciones involucradas (Ministerio Público, MTPE, MIMP y MININTER);
2. Reuniones de validación con *stakeholders* (ministerios, sector civil, sindicatos, etcétera);
3. Promulgación de los cambios mediante decreto supremo; y
4. Trabajos de divulgación de la nueva normativa a través de los gremios.

⁹ Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.

Medida 17: Mejora del seguimiento de casos de acoso en el entorno laboral

Problema por resolver:

Los datos sobre acoso son escasos. Al respecto, el INEI no reporta ningún indicador de acoso u hostigamiento sexual, a pesar de que esta información puede ser relevante para el seguimiento del ODS 5: igualdad de género. Además, existe un subreporte en las denuncias.

Propuesta de política:

- ☑ Además de la sistematización de denuncias por parte del MTPE, se debe desagregar la pregunta de la ENAHO referente a la victimización de acoso laboral para personas en edad de trabajar, de manera que se cuente con datos al respecto.
- ☑ Se deben establecer encuestas obligatorias al personal de instituciones formales para identificar la magnitud del acoso laboral, al menos en este ámbito. De acuerdo con ello, se pueden focalizar los trabajos de promoción de la normativa que realizan el MTPE, el MIMP y el Ministerio Público.

Canal por el cual la medida contribuye con el ODS 8:

8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Instituciones involucradas en su aplicación: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

Periodo de implementación: 1 año.

Plan de acción:

1. Diseño del cuestionario de acoso;
2. Validación del cuestionario y el procedimiento con *stakeholders*;
3. Aprobación del INEI para la inclusión de las preguntas en la ENAHO;
4. Diseño del aplicativo para la recolección de información. Se puede trabajar en coordinación con el proyecto ELSA-Espacios Laborales Sin Acoso, que ya dispone de algoritmos para la identificación de acoso a través de un cuestionario autorreportado;
5. Aprobación a través de resolución directoral; y
6. Comunicación a empresas formales que reportan planilla electrónica.

► Anexos

Anexo 1. Instituciones participantes de la ronda de entrevistas

Sector público	Sector privado	Think tanks y otras organizaciones
1. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	6. Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú (AGAP)	15. Instituto Peruano de Economía (IPE)
2. Ministerio de Salud (MINSA)	7. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE)	16. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
3. Ministerio de Educación (MINEDU)	8. Sociedad de Comercio Exterior del Perú (ComexPerú)	17. Consejo Privado de Competitividad (CPC)
4. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	9. Sociedad Nacional de Industrias (SNI)	18. Asociación de Contribuyentes del Perú
5. Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)	10. Cámara de Comercio de Lima (CCL)	19. Perú 2021
	11. Asociación de Exportadores (ADEX)	20. Aequales
	12. Cámaras regionales	21. GenderLab
	13. Representantes del sector PYME	
	14. Comité laboral de la CONFIEP	

Anexo 2. Evolución de los indicadores asociados con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 «empleo decente»

Cod.	Descripción del indicador	Unidad de Medida	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
8.1.1	Tasa de crecimiento anual del PBI real per cápita	%	7.1	5.1	4.9	4.8	1.3	2.1	2.8	1.4	2.9	1.1
8.2.1	Tasa de crecimiento anual del PBI real por persona empleada	%	5.9	4.8	4.5	4.9	1.6	2.5	2.2	0.6	2.3	1.2
8.3.1	Proporción del empleo informal en el empleo no agrícola, desglosada por sexo	%	69.8	67.2	66.7	66.0	64.8	65.0	65.2	63.8	64.9	64.0
8.5.1	Ingreso medio por hora de la población empleada	Soles	4.8	5.3	5.7	6.0	6.3	6.6	6.9	7.0	7.1	7.7
8.5.2	Tasa de desempleo en el área urbana	%	5.3	5.1	4.7	4.8	4.5	4.4	5.2	5.0	4.8	4.6
8.6.1	Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación	%	15.9	16.0	15.3	15.9	16.3	17.3	16.8	17.0	16.9	17.4
8.7.1	Proporción de población entre 5 y 17 años de edad que realizan trabajo infantil	%	33.2	32.5	31.7	31.3	29.7	26.4	26.7	25.2	26.1	26.7
8.8.1	Tasas de frecuencia de lesiones ocupacionales mortales y no mortales, desglosadas por sexo y situación migratoria	Tasa	n.d.									
8.8.2	Aumento del cumplimiento nacional de derechos laborales (libertad de asociación y negociación colectiva) sobre la base de fuentes textuales de la OIT y la legislación nacional	%	n.d.									
8.b.1	Gasto total de fondos públicos en programas de protección social y de empleo como proporción de los presupuestos nacionales y del PBI	%	0.8	0.7	0.8	0.9	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9	1.0

Fuente: INEI, 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015a; 2016a; 2017a; 2018a; 2019a.

Elaboración propia.

► Referencias

- Alaimo, Verónica, Mariano Bosch, Melany Gualavisi y Juan Miguel Villa. 2017. *Measuring the cost of salaried labor in Latin America and the Caribbean (IADB Technical Note)*. IDB.
- Altamirano, Alvaro, Solange Bernstein, Mariano Bosch, Gustavo Caballero, Manue García-Huitrón, Lukas Keller, María Teresa Silva Porto. 2019. *Diagnóstico del Sistema de Pensiones peruano y Avenidas de Reforma*. No. IDB-TN-1776. IDB División de Mercados Laborales.
- Azuara, Oliver, Rodrigo Azuero, Mariano Bosch y Jesica Torres. 2019. *Special tax regimes in Latin America and the Caribbean: Compliance, social protection, and resource misallocation*. No. IDB-WP-970. IDB Working Paper Series.
- Baksi, Soham y Pinaki Bose. 2016. «Informal sector, regulatory compliance, and leakage». *Journal of Development Economics* 121(issue C): 166-176.
- Banco Central de Reserva del Perú. 2019. *La Ley de Promoción del sector agrario y su relación con el ingreso de los trabajadores*. En B. C. Perú, Reporte de Inflación Setiembre 2019 (págs. 59- 61). Lima: BCRP.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2018. *Índice de Mejores Trabajos*. <https://mejorestabajos.iadb.org/es>
- Banco Mundial. 2018. *PBI per cápita, PPA (\$ a precios internacionales actuales)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2018&start=2017&view=map>
- Banco Mundial. 2019. *Tasa de participación en la fuerza laboral, mujeres (% de la población femenina mayor de 15 años) (1991 - 2019) - Peru, Chile, Colombia, Mexico* <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.CACT.FE.NE.ZS?end=2019&locations=PE-CL-CO-MX&start=1991&view=chart>
- Belapatiño, Vanessa, Francisco Grippa y Hugo Perea. 2017. «Perú-Informalidad laboral y algunas propuestas para reducirla». *Observatorio Económico*, 9 de enero de 2017.
- Beltrán, Arlette, y Janice Seinfeld, J. 2009. *Desnutrición crónica infantil en el Perú: un problema persistente*. Documento de discusión. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. https://srvnetappseg.up.edu.pe/siswebciup/Files/DD0914%20-%20Beltran_Seinfeld.pdf
- Bernal, Noelia. 2020. *El sistema de pensiones en el Perú. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 207 (LC/TS.2020/64). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45800/4/S2000383_es.pdf
- Bertranou, F. 2016. *Afrontar los nuevos desafíos: el futuro del trabajo en América Latina*. En Instituto de Empresa, Economía colaborativa en América Latina, p. 30. BID. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7806/La-economia-colaborativa-en-America-Latina.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Betcherman, Gordon, N. Meltem Daysal y Carmen Pagés, C. 2010. «Do Employment Subsidies Work? Evidence from Regionally Targeted Subsidies in Turkey». *Labour Economics* 17(4): 710-722.
- Bosch, M., Melguizo, Á., & Pagés, C. 2013. *Mejores pensiones mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.
- Briones, Eric. 2011. «Régimen sancionatorio de la inspección de trabajo en Costa Rica (Mise en demeure)». *Revista Judicial* 1(1): 101-103.
- Buenadicha, César, Albert Cañigueral Bagó e Ignacio de León. 2017. *Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe*. Documento para discusión. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Canelo-Aybar, Carlos, Graciela Balbín, Ángela Pérez-Gómez e Iván Florez. 2016. «Guías de práctica clínica en el Perú: evaluación de su calidad usando el instrumento AGREE II». *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 33: 732-738. <https://rpmesp.ins.gob.pe/rpmesp/article/view/2559>
- Casalí, Pablo y Hernán Peña. 2020. *El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo*. Lima: OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_741409.pdf
- Castellares, Renzo, Fernando Regalado y Mario Huarancca. 2018. «Régimen de promoción del sector agrario». *Revista Moneda*, 175: 30-35. <https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/revista-moneda/revista-moneda-175.html>
- Céspedes, Nikita. 2020. «Informalidad, productividad y flexibilidad laboral». *Revista de Análisis Económico y Financiero* 2(2): 34-42.
- Comisión de Protección Social. 2017. *Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo*. http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2017/11/Informe_Final_ComisiónProtecciónSocial.pdf
- Cooper, Claudia, y Elmer Cuba. 2019. *Reforma para la reducción de la informalidad laboral y el aumento de la productividad*. Estudio elaborado para la Cámara de Comercio de Lima.
- Deelen, Linda, ed. 2015. *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina: Experiencias, avances y desafíos*. Santiago de Chile: OIT.
- De Mel, Suresh, David McKenzie y Christopher Woodruff. 2013. «The Demand for, and Consequences of, Formalization among Informal Firms in Sri Lanka». *American Economic Journal: Applied Economics* 5(2): 122-150.
- De Soto, Hernando. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: HarperCollins.
- Díaz, Juan José, y Miguel Jaramillo. 2006. *An Evaluation of the Peruvian «Youth Labor Training Program»-PROJOVEN*. Working Paper WP-10/6. Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank.
- Freudenberg, Christoph y Frederik Toscani. 2019. *Informality and the challenge of pension adequacy: Outlook and reform options for Peru*. International Monetary Fund.
- Godínez, Alexander. 2011. *Estudio sobre infracciones y sanciones en el ámbito de la inspección del trabajo: el caso de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*. Documento de trabajo. Ginebra: OIT.
- Goñi Pacchioni, Edwin. 2013. *Andemic Informality: Assessing Labor Informality, Employment and Income Risk in the Andes*. Inter-American Development Bank.
- Ikkala, Tapio, y Airi Lampinen. 2014. «Defining the price of hospitality: networked hospitality exchange via Airbnb». En *Proceedings of the companion publication of the 17th ACM conference on Computer supported cooperative work & social computing*, 173-176. Nueva York: Association for Computing Machinery.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2004. *Encuesta Nacional de Hogares, 2004. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2005. *Encuesta Nacional de Hogares, 2005. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2006. *Encuesta Nacional de Hogares, 2006. Microdatos*. Lima: INEI.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2007. *Encuesta Nacional de Hogares, 2007. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2008. *Encuesta Nacional de Hogares, 2008. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2009. *Encuesta Nacional de Hogares, 2009. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2010. *Encuesta Nacional de Hogares, 2010. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2011. *Encuesta Nacional de Hogares, 2011. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2012. *Encuesta Nacional de Hogares, 2012. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2013. *Encuesta Nacional de Hogares, 2013. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2014. *Encuesta Nacional de Hogares, 2014. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2015a. *Encuesta Nacional de Hogares, 2015. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2015b. *Encuesta Nacional Especializada en Trabajo Infantil, 2015*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2015c. *Encuesta Permanente de Empleo, 2015. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2016a. *Encuesta Nacional de Hogares, 2016. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2016b. *Encuesta Permanente de Empleo, 2016. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2016c. *Perú: Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Lima: INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/exposicion_ods.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2017a. *Encuesta Nacional de Hogares, 2017. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2017b. *Encuesta Permanente de Empleo, 2017. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2018a. *Encuesta Nacional de Hogares, 2018. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2018b. *Encuesta Permanente de Empleo, 2018. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2018c. *En el Perú existen 16 millones 511 mil trabajadoras y trabajadores que conmemorarán el próximo 1 de mayo el Día del Trabajo*. Nota de Prensa No 066, 30 de abril de 2018. Lima: INEI. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-066-2018-inei.pdf>

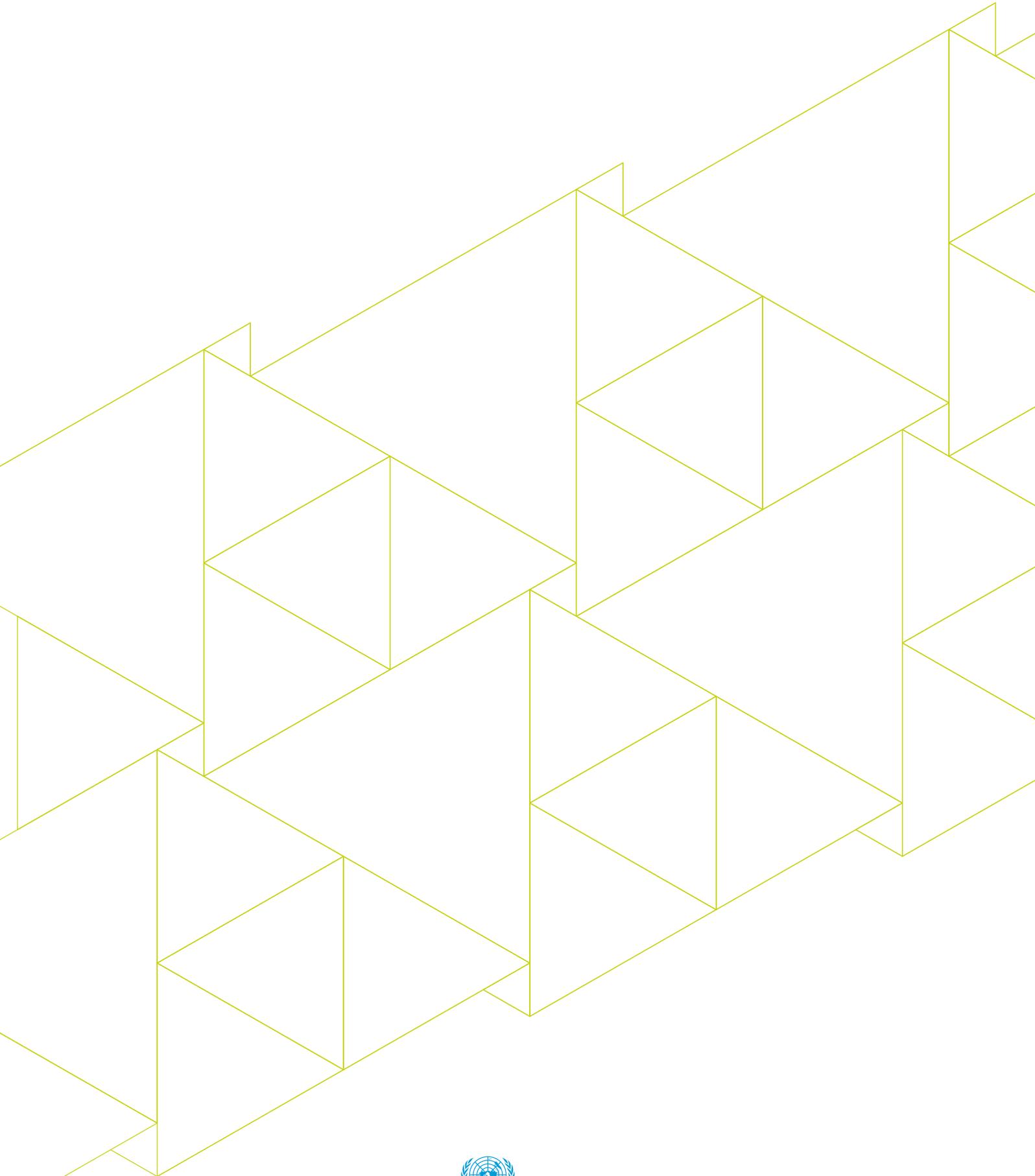
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2018d. *Estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050. Boletín de Análisis Demográfico*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2019a. *Encuesta Nacional de Hogares, 2019. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2019b. *Encuesta Permanente de Empleo, 2019. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2019c. *Perú: brechas de género 2019: avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima: INEI. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1716/Libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2019d. *Valor Agregado Bruto 2004 – 2019 (en millones de soles del 2007)*, 2004. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2019e. *Perú: Estructura empresarial, 2018*. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1703/libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2020a. *Pobreza monetaria alcanzó al 20,2% de la población en 2019*. Nota de prensa. Lima: INEI. <https://www.inei.gov.pe/prensa/noticias/pobreza-monetaria-alcanzo-al-202-de-la-poblacion-en-el-ano-2019-12196/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2020b. *Producción y empleo informal en el Perú: cuenta satélite de la economía informal 2007-2019*. Lima: INEI. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1764/libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2020c. *Encuesta Permanente de Empleo, 2020. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2021a. *Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional*. Lima: INEI. <https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-empleo-nacional-abr-may-jun-2021.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2021b. *Encuesta Nacional de Hogares, 2021. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2021c. *Encuesta Permanente de Empleo, 2021. Microdatos*. Lima: INEI.
- Instituto Peruano de Economía. 2018. *Cerrar para no lamentar*. Informe de *El Comercio*, 8 de abril de 2018. Lima: Instituto Peruano de Economía. <https://www.ipe.org.pe/portal/la-marana-laboral-peruana/>
- Instituto Peruano de Economía. 2019a. *Cerrar para no lamentar*. Informe de *El Comercio*, 25 de marzo de 2019. Lima: Instituto Peruano de Economía. <https://www.ipe.org.pe/portal/cerrar-para-no-lamentar/>
- Instituto Peruano de Economía. 2019b. *Desigualdades persistentes*. Informe de *El Comercio*, 18 de noviembre de 2019. Lima: Instituto Peruano de Economía. <https://www.ipe.org.pe/portal/desigualdades-persistentes/#:~:text=La%20participaci%C3%B3n%20de%20las%20mujeres,solo%20el%2061%25%20est%C3%A1%20ocupada.&text=Adem%C3%A1s%20el%2015%2C3%25,9%25%20es%20trabajadora%20del%20hogar>
- Instituto Peruano de Economía. 2019c. *Restos del Seguro Universal*. Informe de *El Comercio*, 12 de agosto de 2019. Lima: Instituto Peruano de Economía. <https://www.ipe.org.pe/portal/retos-del-seguro-universal/>

- Instituto Peruano de Economía. 2020a. *El imposible fiscal de la devolución de aporte a la ONP*. Informe de *El Comercio*, 26 de agosto de 2020. Lima: Instituto Peruano de Economía. <https://www.ipe.org.pe/portal/el-imposible-discal-de-la-devolucion-de-aporte-a-la-onp/>
- Instituto Peruano de Economía. 2020b. *Mercado laboral peruano: impacto por COVID-19 y recomendaciones de política*. Informe final. Lima: Instituto Peruano de Economía. <https://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Mercado-laboral-peruano-Impacto-de-COVID-19-y-recomendaciones-de-politica.pdf>
- Jaramillo, Miguel, y Sandro Parodi. 2003. *Jóvenes emprendedores: evaluación de programas de promoción*. Lima: Instituto APOYO. http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/MJ_SP_Jovenesemprendedores.pdf
- Jaramillo Miguel, y Bárbara Sparrow. 2014. *Crecimiento y segmentación del empleo en el Perú, 2001-2011*. Documento de investigación, 72 Lima: GRADE. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20141205075750/DI72.pdf>
- Jaramillo, Miguel, Julio Almonacid y Luciana de la Flor. 2019. *Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*. Documento de investigación, 92. Lima: GRADE. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/los-efectos-desprotectores-de-la-proteccion-del-empleo-el-impacto-de-la-reforma-del-contrato-laboral-del-2001/>
- Jaramillo, Miguel, y Daniela Campos. 2019. *Contratos laborales en el Perú: dinámica y determinantes*. Documento de investigación, 98. Lima: GRADE. https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADE_di98.pdf
- Jaramillo, Miguel, Pablo Lavado y Rocío Medina. 2021. *Impacto del Régimen Especial de la Pequeña Empresa en la Informalidad Laboral*. Lima: Consejo Privado de Competitividad.
- Kaplan, David, Eduardo Piedra y Enrique Seira. 2011. «Entry regulation and business start-ups: Evidence from Mexico». *Journal of Public Economics* 95(11-12): 1501-1515.
- Kuperman, Gilad. 2011. «Health-information exchange: why are we doing it, and what are we doing?». *Journal of the American Medical Informatics Association* 18(5): 678-682.
- Lavado, Pablo, Joan Martínez y Gustavo Yamada. 2014. *¿Una promesa incumplida? La calidad de la educación superior universitaria y el subempleo profesional en el Perú*. Documento de discusión. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1102>
- Lavado, Pablo, Jamele Rigolini y Gustavo Yamada. 2015. *Giving Peru a productivity boost: towards a system of continuous education and training*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1091>
- Lavado, Pablo, y Daniela Campos. 2016. *Empleo e informalidad: Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_2016_pablo_lavado_y_dc.pdf
- Lavado, Pablo, y Gustavo Yamada. 2021. «Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad». En *Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*. https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/15_dp_empleo.pdf
- Lavigne, Milena. 2013. *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Perú*. Colección Documentos de Proyecto, LC/W. 522. Santiago de Chile: CEPAL.
- Leuze, Kathrin, y Susan Straub. 2016. «Why do occupations by women pay less?: How 'female-typical' work tasks and working time arrangements affect the gender wage gap among higher education graduates». *Work, employment and society* 30(5): 802-820. doi: 10.1177/0950017015624402.

- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Lewis, William. 2004. *The Power of Productivity: Wealth, Poverty, and the Threat to Global Stability*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Loayza, Norman. 1997. *The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America*. Documento de trabajo. Policy Research 1727. Washington, DC: Banco Mundial.
- Loayza, Norman. 2008. «Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú». *Revista Estudios Económicos* 15(3): 43-64.
- Loayza, Norman. 2016a. *Informality in the Process of Development and Growth*. Policy Research Working Paper No. 7858. Washington, DC: World Bank.
- Loayza, Norman. 2016b. «La productividad como clave del crecimiento y el desarrollo en el Perú y el mundo». *Revista estudios económicos* 31: 9-28.
- Loayza, Norman. 2018. *Informality: Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced?* World Bank Research and Policy Briefs No. 133110. <https://ssrn.com/abstract=3360124>
- Messina Raimondi, Graciela. 2013. «Jóvenes egresados de la secundaria técnica mexicana: un estudio de trayectorias». *Perfiles educativos* 35(141): 46-64.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2020. *Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024*. https://www.mef.gob.pe/pol_econ/marco_macro/MMM_2021_2024.pdf.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. 2017. *Estadísticas elaboradas por DISEL-OGETIC sobre la base de la Planilla Electrónica y REMYPE*. Lima: MTPE.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. 2011-2018. *Anuario Estadístico Sectorial*. <https://www2.trabajo.gob.pe/estadisticas/anuarios-estadisticos/>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo. 2019. *Plan Sectorial de Inspección del Trabajo 2019-2021*. RM 063-2019-TR. Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300543/d295616_opt.pdf
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. 2020a. *Resumen del Informe Anual del empleo 2019*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1014704/IAE_2020_propuesta_V4.pdf
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. 2020b. *Tablero Interactivo del Empleo Informal*. <https://www2.trabajo.gob.pe/estadisticas/observatorio-de-la-formalizacion-laboral/tableros-interactivos/tablero-interactivo-del-empleo-informal-observatorio/>
- Ministerio de la Producción. 2020. *Estadística MIPYME: Micro, Mediada y Pequeñas Empresas (2012-2020)*. <https://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/en/shortcode/estadistica-oe/estadisticas-mipyme>
- Ñopo, Hugo. 2021. *Políticas de protección social y laboral en el Perú: una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas*. Lima: GRADE y UNDP. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/politicas-de-proteccion-social-y-laboral-en-el-peru.html
- OCDE. 2016. *Estrategia de Competencias de la OCDE- Reporte Diagnóstico: Perú*. <https://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Estrategia-de-Competencias-de-la-OCDE-Reporte-Diagnostico-Peru.pdf>
- OIT. 2015. *Tendencias de la Inspección del Trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe*. Programa de la OIT para la Promoción de la Formalización en América Latina y El Caribe. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_370261.pdf

- OIT. 2016. *Magnitud y características del trabajo infantil en Perú*: Informe de 2015. https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_534921/lang-es/index.htm
- OIT. 2017. *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo: Una visión comparada en torno a países seleccionados*. Informes técnicos OIT Cono Sur N.º 2.
- OIT. 2018. *Empoderar a las mujeres que trabajan en la economía informal: Nota informativa preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618369.pdf
- OIT. 2019. *América del Sur: avances y retos hacia el cumplimiento de la Meta 8.7 de los ODS: Informe del Mapeo sobre la problemática del trabajo infantil y actores clave en la Subregión (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú)*. <https://cesip.org.pe/sites/default/files/files/Mapeo%20MG%20Sudamerica%202019.pdf>
- OIT. 2020. *Panorama Laboral 2016, América Latina y el Caribe*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_537803.pdf
- OIT y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. 2016. *Magnitud y Características del Trabajo Infantil en Perú*: Informe 2015.
- Olivera, Javier. 2015. *Efectos fiscales y distributivos de un sistema de pensiones multi-pilar en Perú*. Documento de trabajo. Lima: Asociación Peruana de Economía.
- Perú. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo Gobierno del Perú. 2020. *El 72,7% de la PEA laboró de manera informal y el 53% estuvo adecuadamente empleada*. 19 de diciembre de 2020. <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/321538-el-72-7-de-la-pea-laboro-de-manera-informal-y-el-53-estuvo-adecuadamente-empleada>
- Ram, Monder, Paul Edwards, Guglielmo Meardi, Trevor Jones y Sabina Doldor. 2019. «The Roots of Informal Responses to Regulatory Change: Noncompliant Small Firms and the National Living Wage». *British Journal of Management* 31: 856-871.
- Reinhardt, Kristina y, Jessica Fanzo. 2014. «Addressing Chronic Malnutrition Through Multisectoral, Sustainable Approaches: A Review of the Causes and Consequences». *Frontiers in Nutrition* 13(1): 1-11. doi: <https://doi.org/10.3389/fnut.2014.00013>
- Rocha, Rudi, Gabriel Ulyssea y Laísa Rachter. 2018. «Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil». *Journal of Development Economics* 134(1): 28-49.
- Rojas, Fernanda. 4 de diciembre de 2020. *Paro agrario deja dos muertos y Sagasti vive horas complejas en Perú*. <https://www.latercera.com/mundo/noticia/paro-agrario-deja-dos-muertos-y-sagasti-vive-horas-complejas-en-peru/HAOAE5MEMZDEHDEFBLE7EYWHXY/>
- Sabastizagal-Vela, Iselle, Jonh Astete-Cornejo y Fernando Benavides. 2020. «Condiciones de trabajo, seguridad y salud en la población económicamente activa y ocupada en áreas urbanas del Perú». *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 37: 32-41. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=s1726-46342020000100032&script=sci_arttext
- Salazar-Xirinachs, José Manuel, y Juan Chacaltana. 2018. *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf
- Sánchez, Christian. 2019. «El régimen laboral agrario como expresión de una política de fomento del empleo basada en la afectación del principio de igualdad». *Análisis Laboral* 509: 9-14.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. 2018. *Boletín Estadístico 2006 al 2018: Estado de Ganancias y Pérdidas de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones*. Lima: SBS.

- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria y el Banco Mundial. 2017. *Encuesta de Percepción y Costos de Cumplimiento Tributario*. <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/publication/encuestas-de-percepcion-y-costos-de-cumplimiento-tributario-una-herramienta-de-reforma-tributaria>
- Tamrat, Tigest, y Stan Kachnowski. 2012. «Special delivery: an analysis of mHealth in maternal and newborn health programs and their outcomes around the world». *Maternal and Child Health Journal* 16(5): 1092-1101. doi:10.1007/s10995-011-0836-3.
- Távora, José, Efraín Gonzales de Olarte y Juan Manuel del Pozo. 2014. «Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias». En *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú*, editado por Ricardo Infante y Juan Chacaltana, 39-96. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Tomaselli, Andrés. 2021. *Determinantes departamentales y estimación del riesgo distrital del trabajo informal en el Perú*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/12). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46647/1/S2000800_es.pdf
- Tomasi, Elaine, Luiz Augusto Facchini y Maria de Fátima Santos Maia. 2004. «Health information technology in primary health care in developing countries: a literature review». *Bulletin of the World Health Organization* 82: 867-874.
- Vidal, Álvaro, Fernando Cuadros y Christian Sánchez. 2012. *Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: un balance tras 20 años*. Serie Políticas Sociales, No 175, (LC/L.3444). Santiago de Chile: CEPAL y GTZ.
- World Economic Forum. 2019. *World Economic Forum Global Competitiveness Index*. https://tcdata360.worldbank.org/indicators/inn.hire.fire?country=PER&indicator=657&countries=CHL,COL,MEX-&viz=bar_chart&years=2019
- Yamada, Gustavo. 2007. *Retornos a la educación superior en el mercado laboral: ¿vale la pena el esfuerzo?* Documento de trabajo 78. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y Universidad del Pacífico.



CONFIEP



**OBJETIVOS
DE DESARROLLO
SOSTENIBLE**



Organización
Internacional
del Trabajo

ACT/EMP