



Organización
Internacional
del Trabajo

ACT/EMP



COVID-19
RESPUESTA



CONFIEP

► Mercado laboral peruano: impacto de la COVID-19 y recomendaciones de política



► OIT Países Andinos
PERÚ ■■■

► Mercado laboral peruano: impacto de la COVID-19 y recomendaciones de política

Informe elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE)

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2021
Primera edición: 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Mercado laboral peruano: impacto de la COVID-19 y recomendaciones de política

Perú: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2021. 56 p.

ISBN: 9789220344644 (Print)

ISBN: 9789220344637 (Web PDF)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Impreso en Perú

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supone utilizar en español *o/a* para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

▶ Índice

▶ Resumen ejecutivo	11
▶ 1. Introducción	13
▶ 2. Análisis del impacto de la crisis generada por la COVID-19 en el mercado laboral	14
2.1. Impacto según tipo de trabajador	18
2.2. Impacto según el tamaño de la empresa	20
2.3. Impacto según condición de formalidad	21
2.4. Impacto según actividad económica	22
2.5. Impacto en el empleo juvenil	23
▶ 3. Productividad del trabajo	25
3.1. Estimación de la productividad	25
3.1.1. Productividad según sectores económicos	25
3.1.2. Sector formal	27
3.1.3. Microempresas y sector informal	30
3.2. Análisis de resultados	31
3.3. Productividad del sector agroindustrial	35
▶ 4. Recomendaciones de política	38
4.1. Limitantes a la productividad y la contratación formal	38
4.1.1. Fallo del Tribunal Constitucional de 2001	38
4.1.2. Regímenes laborales especiales según tamaño de empresa	40
4.1.3. Ley de Promoción Agraria (LPA)	41
4.1.4. Regímenes tributarios especiales	42
4.1.5. Repartición de utilidades	43
4.2. Propuestas de reforma	44
4.2.1. Creación de regímenes laborales para la promoción de sectores clave	44
4.2.2. Reforma de los regímenes laborales según tamaño de empresa	45
4.2.3. Modificación de los regímenes tributarios especiales	45
4.2.4. Extensión de las normas de trabajo remoto	46
4.2.5. Creación de programas de intermediación y capacitación laboral	47
4.2.6. Otras consideraciones	48

▶ 5. Conclusiones	49
▶ 6. Anexos	50
6.1. Síntesis de recomendaciones para la generación de empleo	50
6.1.1 Medidas de corto plazo	50
6.1.2. Medidas de largo plazo	52
▶ Referencias bibliográficas	53

► Índice de figuras

► Figura 1	Evolución mensual del PBI, enero 2019-junio 2020	14
► Figura 2	Evolución del empleo, enero 2019-junio 2020	14
► Figura 3	Evolución de la Población en Edad de Trabajar (PET) rural, 2004-2T 2020	15
► Figura 4	Reducción del empleo según ámbito, abril-junio 2020 vs. 2019	16
► Figura 5	Lima Metropolitana: evolución de la PEA ocupada según trimestre móvil, enero 2016 – junio 2020	17
► Figura 6	Lima Metropolitana: tasa de subempleo según trimestre móvil, marzo-julio 2019 y 2020	17
► Figura 7	Perú urbano: tasa de subempleo según años móviles, diciembre 2018-junio 2020	18
► Figura 8	Lima Metropolitana: impacto según tipo de trabajador	19
► Figura 9	Lima Metropolitana: impacto según tamaño de empresa	20
► Figura 10	Proporción de empresas y trabajadores formales por tamaño de empresa, 2019	21
► Figura 11	Reducción del empleo según actividad económica	22
► Figura 12	Informalidad laboral según actividad económica, 2017	32
► Figura 13	Ingreso promedio de los trabajadores* urbanos según quintiles de ingreso** y condición de formalidad, 2019	35
► Figura 14	Evolución del número de contratos por tipo, 1998-2015	39
► Figura 15	Distribución de firmas forales según ventas anuales: 100 a 200 UIT, 2016*	43
► Figura 16	Distribución de empresas formales por cohortes* según número de trabajadores por empresa, 2015	44
► Figura 17	Esquema de productividad laboral	49

► Índice de tablas

► Tabla 1	Trabajadores rurales según categoría de empleo, abril-mayo-junio 2019 vs. 2020	16
► Tabla 2	Cambio en la población en edad de trabajar según condición de actividad respecto del mismo trimestre del año anterior	16
► Tabla 3	Lima Metropolitana: tasa de subempleo según actividad económica, marzo-julio 2019 y 2020	23
► Tabla 4	Productividad según actividad económica, 2017	26
► Tabla 5	Sector formal: valor agregado bruto según tamaño de empresa, 2017	28
► Tabla 6	Sector formal: personal ocupado según tamaño de empresa, 2017	29
► Tabla 7	Sector formal: productividad laboral según tamaño de empresa, 2017	30
► Tabla 8	Sector informal: productividad laboral, 2017	31
► Tabla 9	Personal ocupado según condición de formalidad, 2017	31
► Tabla 10	Productividad laboral de las empresas por segmento empresarial, según actividad económica, 2017	33
► Tabla 11	Sector formal: ratio de productividad respecto a las microempresas o sector informal, según tamaño de empresa, 2017	34
► Tabla 12	Productividad laboral de empresas representativas del sector agropecuario, 2019	36
► Tabla 13	Perú: sobrecostos anuales según tipo de régimen laboral	41
► Tabla 14	Esquema tributario del impuesto a la renta de tercera categoría	42

► Resumen ejecutivo

La declaración del estado de emergencia y la cuarentena decretada con la finalidad de evitar la propagación de la COVID-19 en el país significaron la paralización de gran parte de las actividades económicas. Sin duda, el brote mundial por COVID-19 no solo ha comprometido a la economía nacional, sino que también ha deteriorado fuertemente el mercado laboral en el Perú.

El impacto en el empleo ha sido notorio, principalmente en abril de 2020, cuando la mayoría de las actividades económicas se restringieron. Así, durante el segundo trimestre del año se perdieron seis millones de empleos en el país. No obstante, el efecto sobre el empleo se ha diferenciado según las características de los trabajadores. Por ejemplo, los independientes y quienes laboran en empresas de menos de diez trabajadores han sido los más perjudicados. En el peor momento de la crisis, el empleo de ambos grupos llegó a contraerse en más del 60%.

El grupo de trabajadores más afectados se caracteriza por presentar un mayor nivel de informalidad laboral, lo cual se asocia a una baja productividad. En esta línea, la productividad laboral, entendida como el valor agregado generado por el trabajador, es mayor en los sectores con mayor formalidad: hidrocarburos; servicios financieros; minería; y electricidad, gas y agua. Asimismo, las empresas grandes presentan una productividad seis veces mayor que la de las empresas informales y las microempresas.

En efecto, estas diferencias se traducen en mayores ingresos por parte de los trabajadores de las empresas formales, que superan en 1,5 veces al ingreso de los informales. Inclusive, lo que percibe el 20% de trabajadores formales que menos ganan es cinco veces mayor que el ingreso del 20% de los trabajadores informales de menores ingresos.

Debido a las ganancias en productividad y en calidad del empleo que se generan por la contratación formal, este contexto de emergencia demanda decisiones de política que incentiven la creación de puestos de trabajo formales. Si bien la gravedad de la crisis requiere medidas que incrementen rápidamente el empleo, esta coyuntura permite también proponer e implementar políticas públicas que tengan impacto de mediano y largo plazo en el funcionamiento del mercado laboral.

La actual legislación laboral, el esquema tributario para las empresas y ciertas decisiones judiciales constituyen limitantes a la contratación formal, lo que resulta en una población ocupada altamente informal y con baja productividad. En suma, las medidas propuestas en este documento comprenden reformas de carácter laboral que flexibilicen la contratación y el despido; así como reformas tributarias que incentiven el crecimiento de empresas, con las ganancias de productividad que provendrían de las economías de escala resultantes.

► 1. Introducción

En el contexto de la crisis generada por la COVID-19, el Perú está siendo uno de los países más golpeados económicamente. Durante el segundo trimestre de 2020, el producto bruto interno (PBI) del país se redujo 30,2% y abril fue el mes de mayor impacto, con una caída de 40,5%, de acuerdo con las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Dada la magnitud de estos resultados negativos, las proyecciones de crecimiento económico para 2020 se contrajeron sustancialmente. Por su parte, las expectativas de crecimiento pasaron de cifras modestas pero positivas —de entre 2% y 3% a inicios del año—, a una contracción de niveles cercanos al 14%, según señalan la mayoría de analistas económicos del país¹.

Como ya se indicó, el impacto en el empleo ha sido notorio, principalmente en abril, cuando la mayoría de las actividades económicas se restringieron. En consecuencia, se perdieron seis millones de empleos en el país durante el segundo trimestre de 2020. Si bien la reanudación progresiva de actividades ha permitido que la actividad productiva y el empleo se incrementen ligeramente, se espera que las restricciones no se levanten en su totalidad en la medida que los contagios por COVID-19 continúen aumentando en el país. Por ejemplo, a mediados de agosto, se retomaron algunas medidas restrictivas que ya habían sido canceladas; entre ellas, la disposición de la inmovilización social obligatoria los domingos.

Entretanto, la recuperación gradual del empleo, evidenciada a partir de mayo, no supone una mejora en su calidad. Por el contrario, desde el inicio de la emergencia sanitaria, la tasa de subempleo se ha incrementado sostenidamente. De hecho, el empleo que se está recuperando no provee los ingresos ni las horas de trabajo suficientes para cubrir las necesidades de los trabajadores.

Con el propósito de lograr un mejor diseño y focalización de las políticas laborales, es necesario comprender a cabalidad las consecuencias generadas por la crisis originada por la COVID-19 en el mercado laboral del país. Para ello, se debe considerar que el efecto podría estar diferenciado según el perfil de los trabajadores. En particular, los trabajadores independientes y los que laboran en microempresas —ambos asociados a un mayor nivel de informalidad laboral y a una menor productividad— habrían sido los más afectados.

De esta forma, resultan necesarias aquellas medidas que permitan preservar y recuperar el empleo de calidad dentro del sector formal. Más aún, dada la considerable pérdida de puestos de trabajo, las políticas laborales orientadas a la creación del empleo formal, de mayor productividad, cobran más relevancia ya que cuentan con el potencial de mejorar sustancialmente la estructura del mercado laboral. Con ello, no solo se lograría recuperar los puestos de trabajo perdidos, sino también optimizar la calidad del empleo en el país.

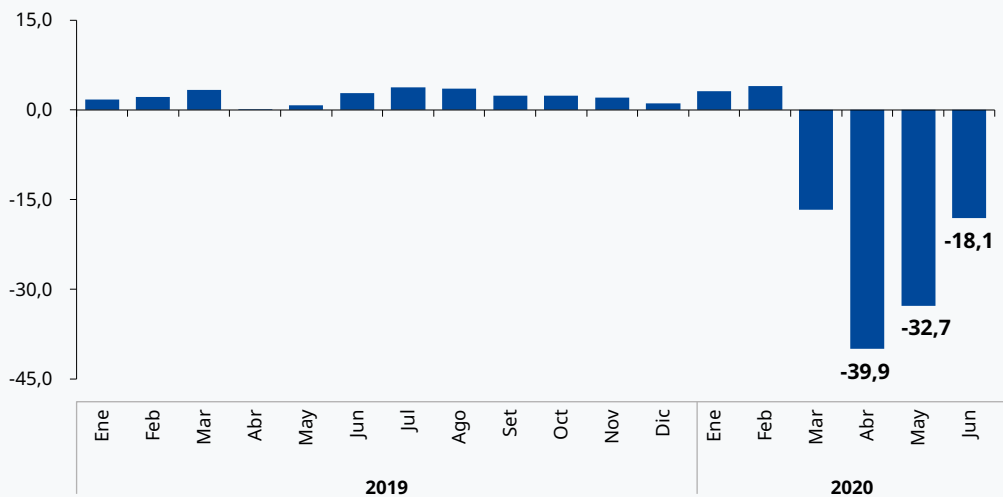
En este sentido, el presente trabajo se enfoca en analizar el impacto de la emergencia generada por la COVID-19 en el mercado laboral, mediante la identificación de las diferencias del efecto según el tipo de trabajador y segmento empresarial. Asimismo, se estima la productividad según sector económico y condición de formalidad, con el fin de identificar las fuentes de empleo que generan un mayor valor agregado para la economía. Con base en el diagnóstico realizado, se incluyen propuestas de política que permitan dinamizar el mercado laboral y recuperar eficientemente el empleo perdido durante los primeros meses del estado de emergencia.

¹ Proyecciones basadas en el informe *Latin Consensus Forecast*.

► 2. Análisis del impacto de la crisis generada por la COVID-19 en el mercado laboral

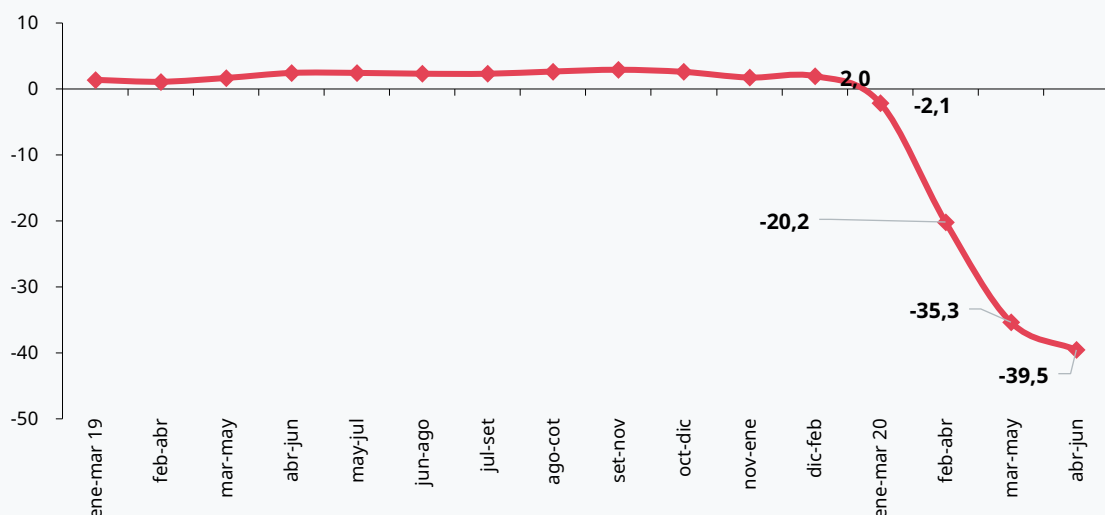
Las medidas de aislamiento obligatorio iniciadas el 16 de marzo para contener la propagación de la COVID-19 generaron la paralización de gran parte de las actividades económicas del país. En consecuencia, el producto bruto interno (PBI) nacional se redujo 30,2% durante el segundo trimestre del año y alcanzó una contracción de 40% en abril, el mes de mayor impacto. Dicha paralización se tradujo en una fuerte caída del empleo nacional, principalmente en el ámbito urbano.

► **Figura 1.**
Evolución mensual del PBI, enero 2019-junio 2020
(var. % respecto del mismo periodo del año anterior)



Nota: Tomado de INEI.

► **Figura 2.**
Evolución del empleo, enero 2019-junio 2020
(var % respecto del mismo trimestre del año anterior)



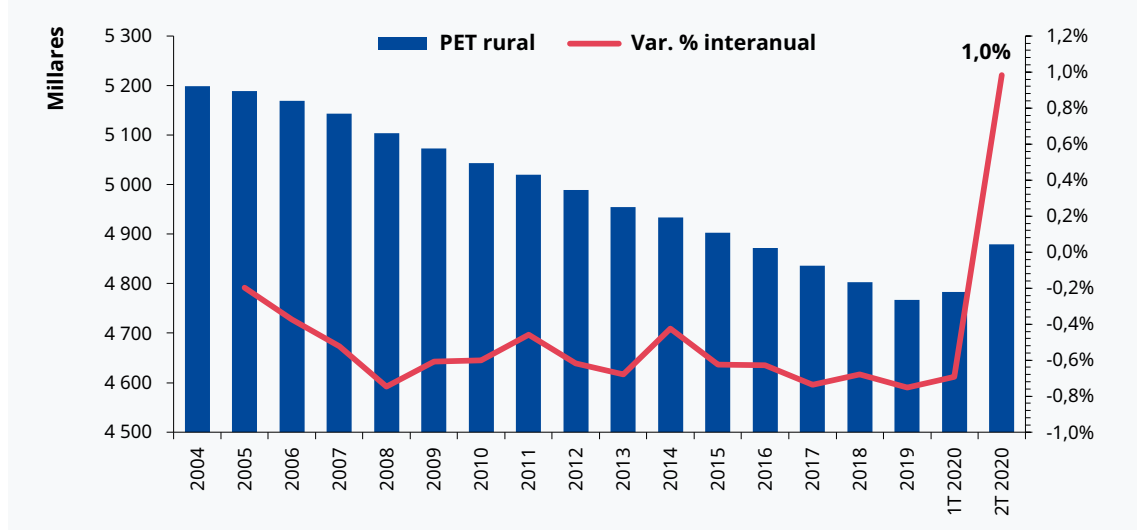
Nota: Tomado de INEI.

La población ocupada en el país se redujo en 39,6% durante el segundo trimestre del año, según los datos publicados por el INEI a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH). Esto equivale a una pérdida de 6.7 millones de puestos de trabajo. Las medidas de paralización afectaron principalmente al ámbito urbano, en el que el empleo durante el segundo trimestre disminuyó en 49,0%, mientras que en el ámbito rural fue de 6,5% en el mismo periodo.

Sin embargo, detrás de la baja caída del empleo rural se encuentra el cambio demográfico producto de las medidas de restricción. Durante las primeras semanas del estado de emergencia se registraron grandes caravanas de personas que trataban de retornar a sus lugares de origen desde las grandes ciudades del país. Esto significó un quiebre en la tendencia de la población en edad de trabajar (PET) en las zonas rurales, que había venido cayendo sostenidamente desde 2002 y que, en el segundo trimestre de 2020, registró un incremento de 1,0% respecto al mismo periodo del año anterior.

Asimismo, resalta que la mayoría de las personas que se trasladaron al ámbito rural debido a la emergencia se haya empleado en la categoría de trabajadores familiares no remunerados. Es decir, formalmente no pasaron a formar parte de la población desocupada, pero tampoco percibían una remuneración por su actividad. En contraste, en el trimestre abril-junio, los trabajadores rurales de la categoría asalariado se redujeron en 44%, mientras que los trabajadores familiares no remunerados se incrementaron casi en la misma proporción (42%).

► **Figura 3.**
Evolución de la Población en Edad de Trabajar (PET) rural, 2004-2T 2020
 (en miles de personas y var. %)



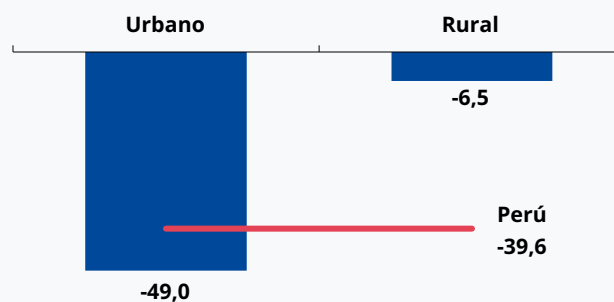
Nota: Tomado de INEI-ENAH.

► **Tabla 1. Trabajadores rurales según categoría de empleo, abril-mayo-junio 2019 vs. 2020**
(en número de trabajadores y variación en %)

	abril-mayo-junio		
	2019	2020	Var. %
Empleador	97 936	45 048	-54%
Independiente	1 828 830	1 633 956	-11%
Asalariado	867 973	486 564	-44%
Trabajador familiar no remunerado	942 048	1 339 582	42%
Otro	25 572	19 541	-24%
Total	3 762 359	3 524 691	-6%

Nota: *Incluye a trabajadores del hogar y otros. Tomado de INEI-ENAHO.

► **Figura 4.**
Reducción del empleo según ámbito, abril-junio 2020 vs. 2019
(var. % respecto del mismo trimestre del año anterior)



Nota: Tomado de INEI-ENAHO.

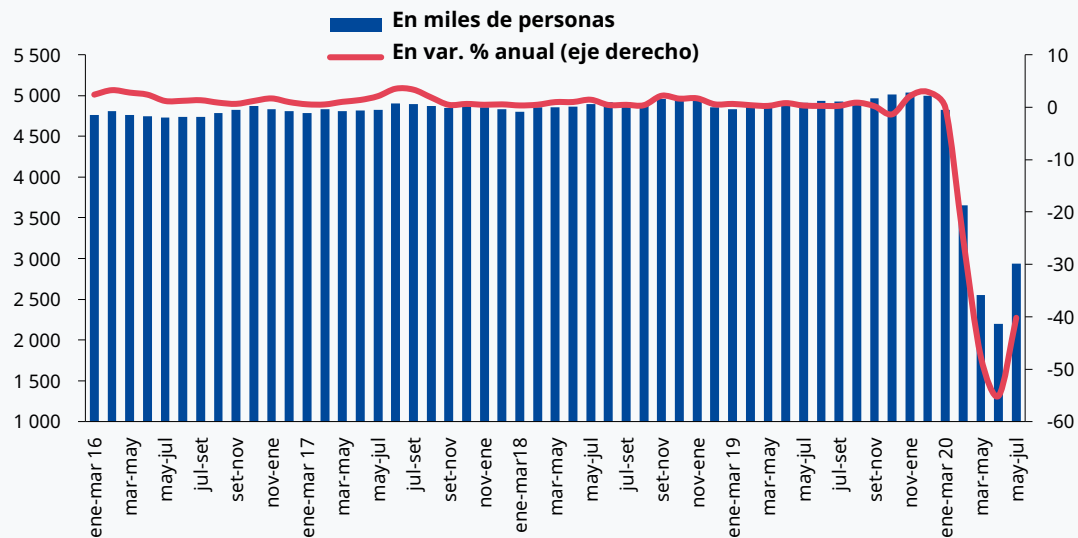
Por su parte, los datos de la Encuesta Permanente de Empleo (EPE) muestran que en Lima Metropolitana se registró una reducción interanual del empleo de 47,6% en el trimestre móvil marzo-mayo, y de 55,0% en abril-junio; ello implica una pérdida de 2,7 millones de puestos de trabajo. Más recientemente, en el trimestre mayo-junio, el porcentaje de puestos de trabajo perdidos respecto al mismo periodo del año anterior se redujo ligeramente y fue de -40,2%. Esto indica una recuperación parcial de los empleos perdidos en los trimestres previos, en línea con el reinicio gradual de las actividades económicas a partir de mayo. No obstante, la tasa de subempleo ha continuado incrementándose.

► **Tabla 2. Cambio en la población en edad de trabajar según condición de actividad respecto del mismo trimestre del año anterior**

Condición de actividad	Mar-may		Abr-jun		May-jul	
	Abs. (miles)	Var. %	Abs. (miles)	Var. %	Abs. (miles)	Var. %
PEA*	-2 283	-43,8	-2 602	-49,3	-1 712	-32,8
- PEA ocupada	-2 318	-47,6	-2 699	-55,1	-1 973	-40,2
- PEA desocupada	35	10,0	98	29,6	261	83,3
No PEA	2 389	92,9	2 706	105,2	1 815	70,2

Nota: *Población económicamente activa. Tomado de INEI-Encuesta Permanente de Empleo.

► **Figura 5.**
Lima Metropolitana: evolución de la PEA ocupada según trimestre móvil,
enero 2016 – junio 2020
 (miles de personas y var. % anual)

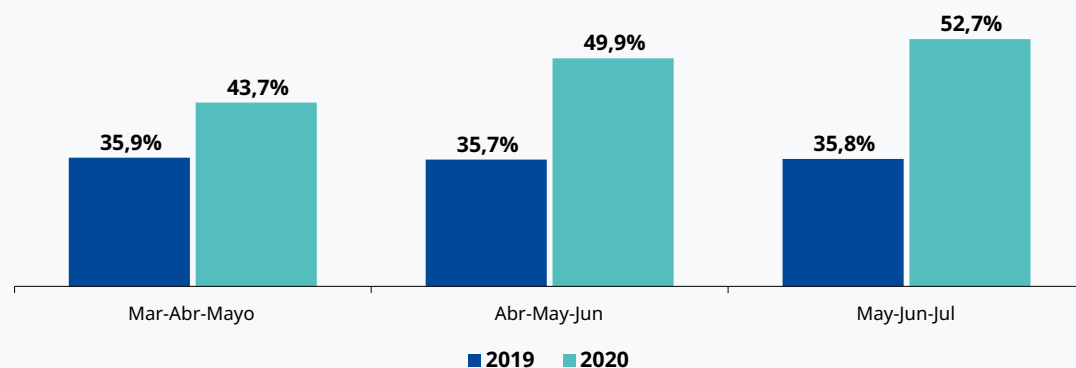


Nota: Tomado de INEI-EPE.

Tanto en el ámbito nacional como en Lima Metropolitana, la tasa de subempleo² ha presentado una tendencia creciente desde el inicio de la emergencia sanitaria y no se ha reducido con el reinicio de las actividades productivas. De este modo, a pesar de la recuperación de puestos de trabajo en el trimestre mayo-julio, la calidad del empleo continúa deteriorándose.

Por su parte, el subempleo en Lima Metropolitana se incrementó monótonamente a 43,7% en el trimestre marzo-mayo, 49,9% en abril-junio y 52,7% en mayo-julio. Ello frente a niveles de alrededor del 36% durante los mismos trimestres de 2019. En tanto, la tasa de subempleo nacional ha presentado una tendencia creciente desde el inicio de la emergencia sanitaria: ha pasado de niveles cercanos al 37% en el año móvil marzo 2019-febrero 2020 al 46% en el año móvil julio 2019-junio 2020.

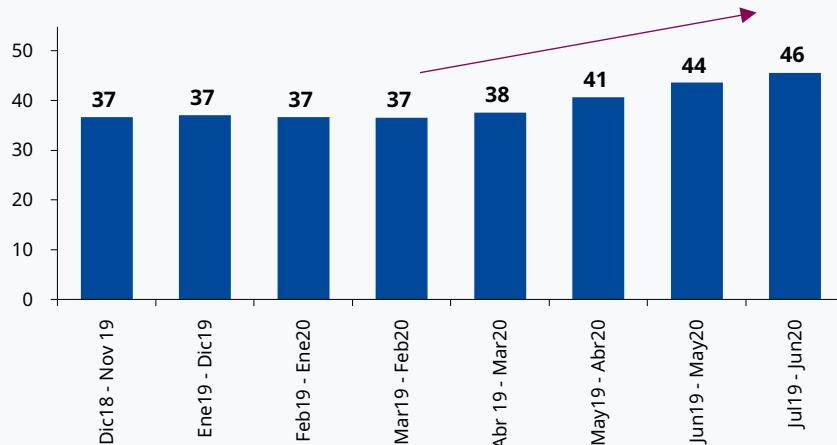
► **Figura 6.**
Lima Metropolitana: tasa de subempleo según trimestre móvil, marzo-julio 2019 y 2020
 (en % de la PEA ocupada)



Nota: Tomado de INEI-EPE.

² La tasa de subempleo se define como el porcentaje de la población ocupada que trabaja 35 o menos horas a la semana, aun si quiere trabajar más y cuenta con la disponibilidad de tiempo para hacerlo (subempleo invisible); también incluye a las personas que trabajan más de 35 horas y perciben ingresos por debajo del ingreso mínimo referencial fijado por el INEI (subempleo visible).

► **Figura 7.**
Perú urbano: tasa de subempleo según años móviles, diciembre 2018-junio 2020
(en % de la PEA ocupada)



Nota: Tomado de INEI-ENAHO.

El impacto de la emergencia sanitaria en el empleo ha sido diferenciado entre los trabajadores, debido a la alta heterogeneidad existente en el mercado laboral. Las personas que se emplean en la informalidad, en las empresas de menor tamaño y los trabajadores independientes o autoempleados —todas ellas, características asociadas a una menor productividad del trabajo— (Jaramillo y Ñopo, 2020) habrían sido los más afectados.

2.1. Impacto según tipo de trabajador

Según tipo de trabajador, la población ocupada puede clasificarse en: asalariados (empleados y obreros), independientes, trabajadores familiares no remunerados, empleadores y trabajadores del hogar. En el ámbito nacional, la mayor parte de los trabajadores corresponden a las categorías asalariados (46,3%) e independientes (37,0%). En tanto, en el ámbito urbano, los más afectados por las medidas de restricción son los asalariados, quienes representan más de la mitad de los trabajadores; por su parte, los independientes o autoempleados alcanzan el 34,2%. Dada su amplia presencia, el análisis se centrará en estas dos categorías.

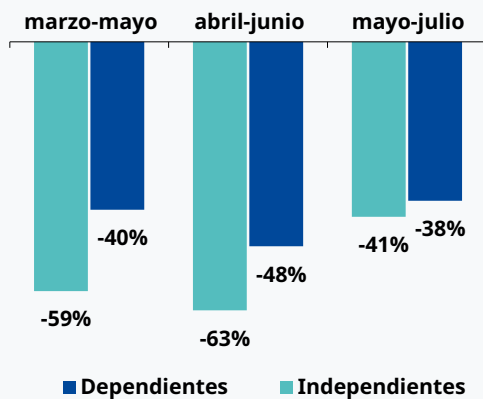
Tanto trabajadores dependientes como independientes fueron afectados por la pandemia, aunque el mayor impacto se registró en el segundo grupo. Los datos de la EPE para Lima Metropolitana muestran que el empleo entre los independientes se redujo en términos interanuales en 58% en el trimestre marzo-mayo y en 60% en abril-junio. Por su parte, la reducción del empleo entre los asalariados fue de 40% y 48%, respectivamente.

Más recientemente, en el trimestre mayo-junio, la caída del empleo entre los independientes (-41%) y dependientes (-38%) presentó una mayor similitud. Ello debido a que el levantamiento de las medidas restrictivas facilitó que los trabajadores independientes pudieran realizar actividades que generan ingresos. Además, en un mercado laboral altamente informal, en el que la mayoría de los trabajadores no disponen de beneficios como la compensación por tiempo de servicios (CTS), las personas que antes se empleaban como dependientes informales ahora buscan generar su propio empleo; en consecuencia, se ha incrementado el número de trabajadores independientes.

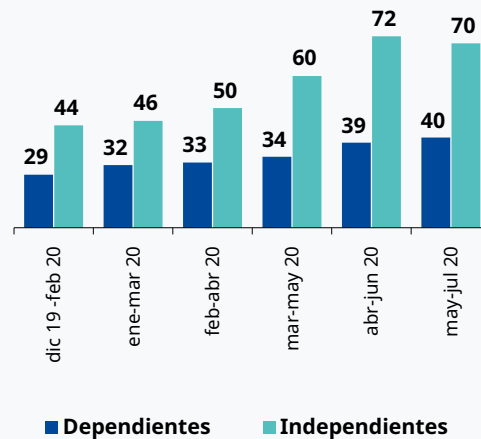
Pese a la reducción del número de independientes desempleados, las condiciones laborales de este grupo se mantienen precarias. En el trimestre mayo-julio de 2020, el 70% de independientes se encontraban en el subempleo, en contraste con el 44% en el trimestre diciembre 2019-febrero 2020, antes del inicio de la emergencia; esto supone un incremento de 26 puntos porcentuales (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 mayo-julio.

► **Figura 8.**
Lima Metropolitana: impacto según tipo de trabajador

Reducción del empleo, 2020 vs. 2019
 (var. % respecto al mismo trimestre del
 año anterior)



Tasa de subempleo, diciembre 19-julio 20
 (en % de la PEA ocupada)



Nota: Tomado de INEI-IPE.

Como se observa, los trabajadores independientes han sido los más afectados, tanto por la pérdida de puestos de trabajo durante los trimestres de mayor paralización, como por el sustancial incremento del subempleo. El mayor impacto de los independientes se explicaría por su limitado acceso al mercado laboral formal. Ello debido a que el empleo informal está asociado a un alto nivel de vulnerabilidad, ya que los trabajadores no cuentan con las protecciones establecidas por la legislación laboral. Así pues, estos trabajadores no cuentan con beneficios como la CTS ni tienen acceso a un seguro de salud y a un sistema de pensiones; además, pueden perder su empleo en cualquier momento, puesto que no están respaldados por la ley.

Los datos de la ENAHO indican que, en 2019, el 80,8% de los independientes se empleaban en la informalidad en Lima Metropolitana, porcentaje que ascendía a 98,2% en el ámbito nacional. En contraste, la informalidad entre los dependientes era menor tanto en Lima Metropolitana como a escala nacional: 44,6% y 56,4%, respectivamente.

Asimismo, los trabajadores independientes se caracterizan por contar con un menor nivel educativo. En el país, el 21,0% de los independientes había alcanzado educación superior (universitaria y no universitaria) en 2019, en contraste con el 47,8% de los trabajadores asalariados. Además, su nivel de ingresos (S/ 895) era casi la mitad que el de los dependientes (S/ 1 804). Este comportamiento se mantiene si solo se considera a los trabajadores de Lima Metropolitana.

Para incrementar la productividad de este grupo de trabajadores cobran relevancia las políticas que les permitan emplearse dentro del mercado laboral formal, que ostenta una mayor productividad. Las restricciones para la generación del empleo formal están ligadas al costo de la regulación y las dificultades para terminar contratos laborales formales a plazo indefinido (Jaramillo y Ñopo, 2020).

En la actual coyuntura, en la que se ha perdido casi la mitad del empleo, las medidas que provean la flexibilidad necesaria para incrementar el empleo dentro del sector formal son muy relevantes. Ellas no solo permitirían la recuperación de puestos de trabajo, sino que también harían posible incrementar su calidad, lo que podría traducirse en una mejora en las condiciones laborales en las que se ocupan los trabajadores del país.

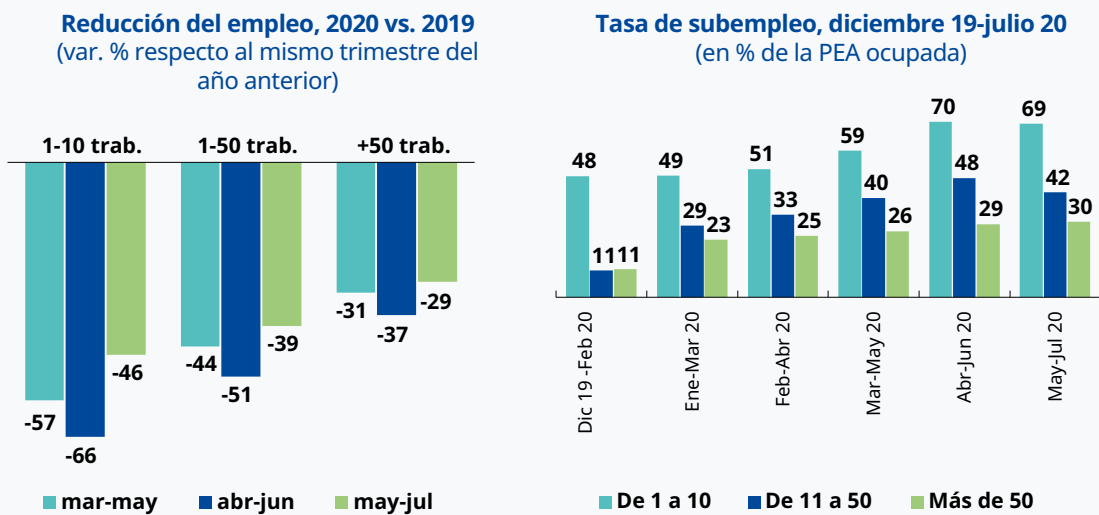
Asimismo, la recuperación del empleo debe considerar a las empresas que son su fuente de generación. Sobre esta base, a continuación, se analiza su impacto laboral según el tamaño de la empresa.

2.2. Impacto según el tamaño de la empresa

Según el INEI, las microempresas representan el 95% de las unidades empresariales del país y emplean a alrededor de dos tercios de la fuerza laboral ocupada. No obstante, este segmento empresarial no ha logrado preservar el empleo de sus trabajadores durante el estado de emergencia. En general, su reducida productividad no es suficiente para enfrentar choques abruptos de la economía, como la emergencia sanitaria.

De este modo, los datos de la EPE muestran que los trabajadores de las empresas más pequeñas han sido los más perjudicados. Por ejemplo, en el trimestre de mayor impacto (abril-junio), el empleo en las empresas de menos de diez trabajadores se redujo en 66%, porcentaje superior al de aquellas con once a cincuenta trabajadores (-51%) y aquellas de más de cincuenta trabajadores (-37%).

► **Figura 9.**
Lima Metropolitana: impacto según tamaño de empresa



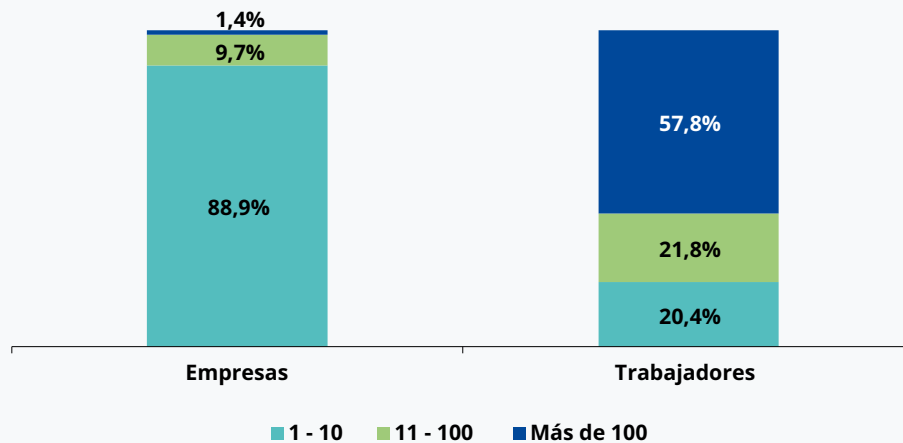
Nota: Tomado de INEI-EPE.

Asimismo, la tasa de subempleo se incrementó considerablemente entre los empleados de las empresas de menos de diez trabajadores, pues pasó de 48% en el trimestre comprendido entre diciembre de 2019 y febrero de 2020 —anterior a la emergencia sanitaria— a 70% en el trimestre abril-junio de 2020. Por su parte, el subempleo entre las empresas de once a cincuenta trabajadores durante dicho trimestre fue de 48%, mientras que, en las empresas de más de cincuenta trabajadores, de 30%. Es decir, las empresas más grandes no solamente lograron preservar la mayor cantidad de empleo, sino también, mantener la calidad de este.

El impacto más fuerte en las empresas más pequeñas está relacionado con el alto nivel de informalidad que presentan. En Lima Metropolitana, aquellas de uno a diez trabajadores emplean al 61% de la fuerza laboral; de ellos, el 80% son trabajadores informales. En contraste, la informalidad laboral en las empresas de once a cincuenta trabajadores es de 44% y en las de más de cincuenta trabajadores, de 16%.

Más aún, el empleo formal en el país es generado principalmente por las empresas más grandes. Según los datos de la Planilla Electrónica 2019 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), las empresas de menos de diez trabajadores solo emplean al 20% de la fuerza laboral formal, a pesar de representar el 89% de las unidades productivas. Las empresas de más de cien trabajadores, por su parte, representan el 1,4% de las empresas formales y emplean a casi el 60% de los trabajadores formales.

► **Figura 10.**
Proporción de empresas y trabajadores formales por tamaño de empresa, 2019
(en % del total de empresas y trabajadores)



Nota. Tomado de la Planilla Electrónica del MTPE.

2.3. Impacto según condición de formalidad

Como se observa, los trabajadores independientes y los de las empresas más pequeñas —ambos grupos ligados a una alta tasa de informalidad del trabajo— han sido los más afectados por la pandemia. Si bien la EPE no considera el efecto en el empleo según condición de formalidad, es posible calcular este impacto a través de los datos de tenencia de seguro de salud. Por tanto, en este trabajo se considera trabajadores formales a quienes están afiliados al Seguro Social de Salud (EsSalud), mientras que el resto serían considerados informales.

Según esta clasificación, el número de trabajadores «formales» en Lima Metropolitana durante el trimestre marzo-mayo 2019 ascendía a 2 073 millones de trabajadores, lo cual es consistente con los 2 023 millones de trabajadores formales de Lima Metropolitana registrados en la Planilla Electrónica durante el mismo periodo.

Se estima que, durante el trimestre de mayor impacto laboral (abril-junio), los puestos de trabajo de los trabajadores informales se redujeron en 62% respecto al mismo periodo del año anterior. En tanto, la caída interanual del empleo entre los trabajadores formales durante el mismo trimestre fue de 46%.

Luego, en el trimestre mayo-julio, la reducción interanual del empleo registró niveles más parejos entre los trabajadores formales (39%) e informales (41%). Al igual que en el caso de los trabajadores independientes —que en su mayoría son informales—, la reducción del empleo habría mostrado niveles más parejos entre ambos grupos de trabajadores debido a que el levantamiento de las medidas de restricción permitió que los informales, muchos de los cuales viven del día a día, retomaran sus actividades. Por ejemplo, a fines de mayo, se registró una notable aglomeración de comerciantes ambulantes en las calles aledañas al emporio comercial de Gamarra, antes del inicio de las operaciones de las galerías, que recién reanudaron la atención al público durante la última semana de junio.

Asimismo, la menor caída del empleo informal respecto al trimestre móvil previo se debería a que un grupo de trabajadores formales estaría transitando hacia la informalidad, lo que reflejaría el deterioro de las condiciones del mercado laboral producto de la emergencia. Los menores ingresos y los potenciales cierres de las empresas del sector formal desencadenarían una transición de sus trabajadores hacia empleos informales ante la falta de una mejor alternativa. Al respecto, los datos del INEI para el año móvil julio 2019-junio 2020 alcanzaban ya el 74,3%, por encima del 72,6% registrado durante el mismo periodo del año anterior.

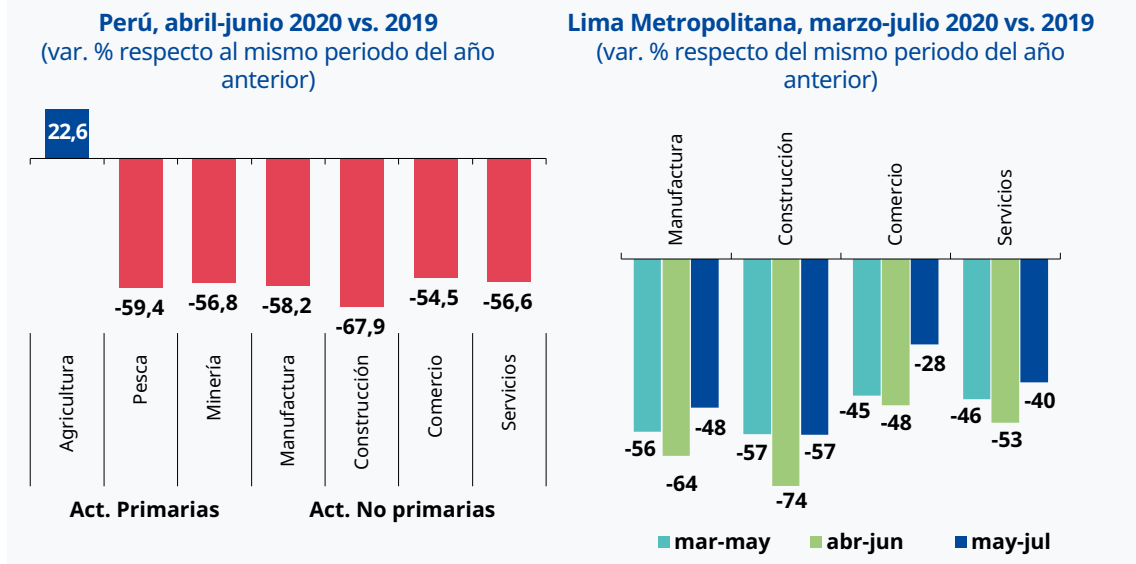
2.4. Impacto según actividad económica

El impacto en el empleo según actividad económica está fuertemente relacionado con la paralización de las actividades en cada sector. En general, las actividades primarias fueron las menos afectadas. Por ejemplo, las operaciones del sector agropecuario no fueron restringidas ya que son consideradas esenciales. Así pues, durante el segundo trimestre del año, su producción se incrementó en 1%, en contraste con la mayoría de actividades económicas que mostraron resultados negativos³. En tanto, el empleo del sector en el mismo periodo de se incrementó en 22,6%.

Por su parte, otras actividades primarias como la minería y la pesca sí experimentaron un mayor impacto, principalmente durante abril, aunque, debido al reinicio de las actividades económicas en mayo, lograron reactivar sus operaciones. En particular, con el inicio de la primera temporada pesquera del año, la producción pesquera, que tiene un fuerte componente estacional, se incrementó en 48% en junio. Por su parte, la actividad minera muestra cada vez menores caídas interanuales y se encuentra cerca de alcanzar niveles de producción previos a la emergencia. De este modo, mientras que en abril y mayo el VAB sectorial se redujo por encima del 40%, en junio, la reducción interanual fue de 14,4%.

En este caso, el empleo en estos sectores sí se contrajo considerablemente durante el segundo trimestre del año: 59,4% en pesca y 56,8% en minería. No obstante, se espera que los próximos indicadores disponibles muestren una recuperación de los puestos de trabajo, gracias a la reanudación de sus actividades productivas.

► **Figura 11.**
Reducción del empleo según actividad económica



Nota: Tomado de INEI-EPE e INEI.

Entre las actividades no primarias, el impacto ha sido mayor y más persistente. En el país, durante el segundo trimestre, la mayor reducción del empleo en términos porcentuales se registró en el sector construcción (-67,9%), seguido de los sectores manufatura (-58,2%), servicios (-56,6%) y comercio (-54,5%).

³ Adicionalmente, los sectores telecomunicaciones, intermediación financiera y administración pública también registraron cifras de crecimiento positivas durante el segundo trimestre de 2020.

En Lima Metropolitana, los datos de la EPE disponibles para los sectores no primarios muestran un panorama similar. En el trimestre abril-junio, el de mayor impacto, la pérdida de puestos de trabajo en el sector construcción alcanzó el 73,9%, seguido de los sectores manufactura (-64,2%), servicios (-53,3%) y comercio (-47,7%).

En estos sectores se registra una relación entre la paralización de las actividades productivas y la reducción de los puestos de trabajo. El sector construcción estuvo entre los más afectados por la cuarentena, ya que redujo su actividad en 89,7% en abril. En tanto, el sector comercio registró un menor impacto debido a que se mantuvieron las actividades comerciales relacionadas con la venta de productos considerados de primera necesidad, como medicinas y alimentos. Su actividad en todo el ámbito nacional se redujo en 65,4% en abril, respecto al mismo mes del año anterior.

Más recientemente, en el trimestre mayo-julio, la reducción del empleo fue menor en las cuatro actividades no primarias consideradas en la EPE, aunque se mantuvo la jerarquía entre ellas. La mayor reducción interanual se dio en el sector construcción (57,4%), seguido de los sectores manufactura (-48,4%), servicios (-40,3%) y comercio (-27,8%). Así pues, el empleo en todos los sectores muestra señales de recuperación, aunque la tasa de subempleo continúa incrementándose.

En efecto, desde el inicio de la emergencia sanitaria, el subempleo se ha incrementado de manera monótona en los cuatro sectores considerados por la EPE. Ello evidencia que, pese a la recuperación de empleos, producto del reinicio de las actividades económicas en múltiples sectores, los puestos de trabajo generados no son de calidad.

En particular, el subempleo en el sector construcción se incrementó a 53,4% en el trimestre abril-junio y a 54,4% en mayo-julio, en contraste con el 17% y 18% registrados en los mismos periodos del año anterior; ello supone un incremento de más de 36 pp. Por su parte, el incremento interanual del subempleo en el trimestre mayo-julio en los sectores manufactura y construcción fue de 17 pp. y alcanzó el 49,2% y 70,1%, respectivamente. En tanto, en el sector servicios, la tasa de subempleo pasó de 33,1% en mayo-julio de 2019 a 45,2% en el mismo periodo de 2020.

► **Tabla 3. Lima Metropolitana: tasa de subempleo según actividad económica, marzo-julio 2019 y 2020**
(en % del total de trabajadores)

	Mar-may			Abr-jun			May-jul		
	2019	2020	Dif. (en pp.)	2019	2020	Dif. (en pp.)	2019	2020	Dif. (en pp.)
Manufactura	33,1	38,2	5,2	31,8	49,2	17,5	33,7	51,5	17,7
Construcción	17,6	29,7	12,1	17,1	53,4	36,3	18,0	54,4	36,4
Comercio	53,3	61,6	8,4	53,0	70,1	17,1	53,0	70,6	17,5
Servicios	33,2	39,8	6,6	33,4	41,7	8,3	33,1	45,2	12,1

Nota: Tomado de INEI-EPE.

2.5. Impacto en el empleo juvenil

Los efectos negativos de la pandemia por COVID-19 sobre el empleo se habrían concentrado más en la población joven. Según los datos de la ENAHO, en el segundo trimestre de 2020, la mayor caída del empleo se registró en las personas entre 14 a 24 años de edad. Así, el empleo para este grupo etario se redujo en 46,7% en términos interanuales, por encima de la reducción registrada para el total de la fuerza laboral (39,6%).

Esto se explicaría porque, antes de la pandemia, el empleo juvenil presentaba una mayor tasa de informalidad y, consecuentemente, menor protección frente a los choques externos de la economía. Mientras que en 2019 la tasa de informalidad de la economía ascendía al 72% entre la población joven,

en 2020 dicho porcentaje alcanzaba el 79%. La prevalencia de desempleo o subempleo entre los jóvenes es especialmente preocupante porque está relacionada con menores indicadores de productividad en edad adulta. Más aún, en periodos anteriores, ante contracciones del mercado laboral para jóvenes, una alternativa era continuar o profundizar los estudios hasta que las condiciones económicas mejoraran; en las circunstancias actuales ello resulta muy complicado.

Además, los sectores productivos más expuestos a riesgos de pérdida de empleo ante la emergencia sanitaria —comercio, manufactura, mantenimiento y reparación de vehículos, y alojamiento y restaurantes— se caracterizan por tener una fuerte concentración de empleo juvenil (Gamero & Pérez, 2020). El porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años en estos sectores era de 30,4% en 2019, mientras que, en el total de la economía, el empleo juvenil representaba el 26,9%.

► 3. Productividad del trabajo

El mercado laboral peruano se caracteriza por una alta tasa de informalidad y una baja calidad del empleo, lo cual está asociado a la baja productividad del trabajo. En la última década, la productividad laboral, entendida como el producto medio del trabajo, se ha incrementado en promedio 3% cada año. Así, el valor generado por cada trabajador (en soles constantes 2007) pasó de S/ 25,3 miles en 2010 a S/ 31,9 miles en 2019. No obstante, existe una alta heterogeneidad entre los diversos sectores de la economía y los distintos tamaños de empresa.

En particular, los sectores y las empresas más productivos presentan una mayor tasa de formalidad laboral (Jaramillo y Ñopo, 2020). Así, sus trabajadores gozan de más protecciones laborales que disminuyen su vulnerabilidad ante los choques externos de la economía, como la pandemia por COVID-19. En este sentido, es relevante identificar los sectores y los segmentos empresariales de mayor productividad que generan empleos de mayor calidad.

Además, es importante implementar políticas que permitan el flujo de trabajadores de los sectores menos productivos hacia los de mayor productividad. Más aún, dada la fuerte pérdida de empleo generada por las restricciones impuestas para contener la emergencia sanitaria, estas disposiciones no solo permitirán recuperar empleo, sino que incrementarán la calidad de los nuevos puestos de trabajo generados.

En ese sentido, esta sección analiza el nivel de productividad en los diferentes sectores de la economía, según la condición de formalidad de las empresas. Entre las unidades productivas formales, además, se distingue la productividad entre las pequeñas, medianas y grandes empresas. Por su parte, en la sección 4 se proveen medidas de política que permitan la reinserción laboral de los trabajadores en sectores más productivos, de la manera más rápida posible.

3.1. Estimación de la productividad

Para estimar la productividad del trabajo, entendida como el valor agregado por trabajador, se recurre a diversas fuentes de información. Entre ellas se incluyen las Cuentas Nacionales 2017, la Cuenta Satélite 2017, la Encuesta Económica Anual (EEA) 2018 —cuyos datos corresponden al ejercicio económico 2017— y la ENAHO 2017, realizadas por el INEI. Asimismo, se utilizan los estados de resultados de las empresas de servicios financieros hasta diciembre 2017, reportados por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Por su parte, la clasificación de las empresas según actividad económica se realiza en función de la Revisión 4 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

3.1.1. Productividad según sectores económicos

La estimación de la productividad del total de la economía se realiza a partir de los datos del valor agregado bruto (VAB) y la población activa ocupada según actividad económica del Cuadro de Oferta y Utilización (COU) 2017 de las Cuentas Nacionales.

Con el objetivo de facilitar el análisis de la productividad según sector económico, las 54 actividades del COU son reagrupadas en quince rubros. De este modo, dadas las características de actividad y empleo, se mantiene la distinción en algunas actividades de servicios como enseñanza, salud, servicios financieros y administración pública. Entretanto, el sector otros servicios se compone de actividades inmobiliarias, servicios prestados a empresas, servicios sociales y de asociaciones u organizaciones no mercantiles, y otras actividades de servicios personales.

En 2017, el VAB de toda la economía ascendió a cerca de S/ 633 000 000 000 a precios corrientes. La mitad de la actividad de la economía ha sido explicada por cuatro sectores económicos, entre los que resalta el VAB de manufactura con S/ 89 000 000 000 y que explicó, a su vez, el 14,1% del total producido. Además, se encuentran los sectores servicios (12,8%), comercio (11,4%) y minería (9,5%).

En cuanto a la población activa ocupada, el COU distingue las categorías de empleo de asalariados, empresarios individuales —tanto los patronos, como por cuenta propia— y los ayudantes familiares. En el caso particular de los servicios financieros, la información de personal ocupado proviene de los estados de ganancias y pérdidas de las empresas del sistema financiero y las compañías de seguro. Los estados financieros son reportados hasta diciembre de 2017 ante la SBS.

En suma, el personal ocupado en la economía fue de 16 878 millones de trabajadores en 2017. De ellos, dos tercios se concentraban en cuatro sectores económicos: agropecuario (24,0%), comercio (18,0%), manufactura (11,0%) y otros servicios (10,9%). En contraste, los sectores menos intensivos en trabajo eran hidrocarburos y electricidad, gas y agua, que en conjunto explicaban apenas el 0,5% del empleo total.

A partir de la información del COU, se estima que la productividad laboral en 2017 era de S/ 38 000 por cada trabajador en el país. No obstante, se registran grandes diferencias según actividad económica. Por un lado, destaca el sector hidrocarburos como el más productivo al generar S/ 857 000 por cada trabajador, es decir, más de veinte veces la productividad promedio de la economía. Asimismo, otros sectores que también se caracterizan por un alto nivel de productividad laboral son servicios financieros (S/ 288 000), minería (S/ 283 000) y electricidad, gas y agua (S/ 273 000).

En contraste a estos resultados, el sector agropecuario presenta la menor productividad laboral: apenas S/ 11 000; es decir, menos de un tercio de la productividad promedio. De manera similar, el valor generado por cada trabajador de las actividades de alojamiento y restaurantes (S/ 23 000), y comercio (S/ 24 000) se ubica por debajo de la productividad laboral promedio de la economía.

► **Tabla 4. Productividad según actividad económica, 2017**
(miles de soles por trabajador)

Actividad económica	VAB (millones de soles corrientes)	Personal ocupado (miles de traba- jadores)	Productividad (miles de soles)
Agropecuaria	42 968	4 047	11
Pesca	3 676	98	38
Minería	59 871	212	283
Hidrocarburos	4 843	6	857
Manufactura	89 238	1 851	48
Electricidad, gas y agua	16 240	60	273
Construcción	45 134	1 031	44
Comercio	72 045	3 031	24
Transporte y comunicaciones	58 990	1 126	52
Alojamiento y restaurantes	30 961	1 346	23
Enseñanza	37 379	953	39
Salud	20 062	343	59
Servicios financieros	33 834	117	288
Administración pública y defensa	36 483	812	45
Otros servicios	81 267	1 846	44
Total	632 991	16 878	38

Nota: Tomado de INEI-COU, SBS, 2017. Estimaciones realizadas por el IPE.

3.1.2. Sector formal

Para estimar la productividad laboral del sector formal, se utilizan principalmente los datos de la Encuesta Económica Anual (EEA) 2018, que recoge información de una muestra representativa de 13 344 empresas formales en todo el país al 2017. Sobre la base de los datos recogidos por la EEA es posible hallar el valor agregado bruto (VAB) y la cantidad de personal ocupado, y diferenciarlos según sector económico y segmento empresarial.

La clasificación de las empresas según actividad económica se realiza con base en la Revisión 4 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU). Por su parte, el tamaño de las empresas se define en función del valor de las ventas netas anuales. Así pues, se considera como pequeñas empresas a las que registran ventas netas entre 150 y 1 700 UIT; como medianas, a las que reportan ventas entre 1 700 y 2 300 UIT; y como grandes, a aquellas con ventas mayores a las 2 300 UIT. Cabe señalar que la EEA no recoge información de las empresas con ventas menores a las 150 UIT, las que se consideran microempresas.

Las ventas netas anuales se definen como la suma de las ventas de mercadería, ventas de productos terminados y ventas de servicios. Entretanto, para las empresas del sector servicios, se incluye el valor de otros ingresos de gestión, de acuerdo con el procedimiento detallado por el INEI. Por su parte, el cálculo del valor agregado por empresa considera a la producción total del ejercicio, menos el consumo intermedio necesario para lograr dicha producción.

Cabe señalar que, en el caso específico del sector hidrocarburos, el valor estimado del VAB con base en la EEA (S/ 13 339 millones) supera ampliamente al valor registrado en las Cuentas Nacionales (S/ 4 843 millones). Esta diferencia se explica porque la división de las actividades económicas en la EEA se realiza en relación con las empresas, mientras que, en las Cuentas Nacionales, se considera la CIIU de los establecimientos de cada empresa. Así, por ejemplo, una empresa del sector hidrocarburos puede contar con establecimientos que correspondan a distintas actividades económicas. Debido a las diferencias registradas en este sector, se utiliza el VAB correspondiente a las Cuentas Nacionales.

Es necesario precisar que las cuentas nacionales solo consideran la producción fiscalizada de petróleo y gas natural. De este modo, la producción de este sector corresponde completamente al sector formal, lo que responde al alto nivel de regulación y de inversión requerido para la producción.

Por otro lado, el cálculo del personal ocupado para los sectores comprendidos en la EEA corresponde al número promedio de trabajadores permanentes o eventuales que, durante el ejercicio económico, se encontraban realizando una labor para la empresa. Siguiendo el procedimiento precisado por el INEI, se incluye en el personal ocupado a los trabajadores en uso de licencias cortas, vacaciones y en huelga, personal no remunerado y a los propietarios. Sin embargo, no se considera al personal de otras empresas de intermediación laboral, cooperativas de trabajo y personal en uso de licencias indefinidas.

Asimismo, el marco muestral de la EEA no incluye a las empresas de los sectores minería, servicios financieros y administración pública ni a las instituciones públicas de los sectores educación y salud. Si bien la encuesta recoge información de algunas empresas del sector agroindustrial, este grupo no es representativo para caracterizar al sector agropecuario formal.

Dadas las limitaciones mencionadas, se utilizan fuentes complementarias para estimar la productividad de los sectores no incluidos. En cuanto al sector minería, se utiliza el VAB en soles corrientes, correspondiente a las Cuentas Nacionales 2017. Para determinar la productividad generada por las empresas formales del sector, se considera la información provista por el documento *Producción y Empleo Informal en el Perú - Cuenta Satélite*. Con base en este, se estima que el 98% de la producción minera proviene del sector formal, mientras que la proporción de la fuerza laboral empleada en el sector formal asciende a 64%. Finalmente, se asume que el tejido empresarial formal de la minería se compone de grandes empresas.

Por su parte, en el caso del sector servicios financieros, la segmentación según tamaño de empresa se realizó en función de los ingresos totales. El cálculo de dichos ingresos comprende las categorías ingresos financieros, ingresos por servicios financieros y otros ingresos. Para ello, se utiliza la información de los estados de resultados que las entidades del sistema financiero y compañías de seguros reportan ante la SBS. Además, dado que el sector financiero es altamente regulado y requiere un gran capital, se considera que todas las empresas del sector son formales.

Asimismo, para los sectores salud pública y enseñanza pública, se utiliza la estructura de la producción del sector público y privado para ambos servicios de las Cuentas Nacionales. De forma similar, a partir de la ENAHO 2017, se considera la composición de la población ocupada en instituciones públicas y privadas.

Por último, en el caso del sector agropecuario no se cuenta con una fuente certera para estimar la productividad formal. Por ello, y dado que la informalidad laboral en esta actividad asciende a 97%, se asume que el total del VAB y personal ocupado del sector agropecuario corresponde al sector informal.

Las empresas grandes concentran el 70% del VAB generado por el sector formal de la economía. Así, su contribución al VAB formal de cada sector económico resulta notable. En manufactura, por ejemplo, el sector con mayor VAB (S/ 62 448 millones), el 90% corresponde a las empresas de mayor tamaño. Asimismo, resalta el VAB de los sectores minería (S/ 57 821); transportes y comunicaciones (S/ 44 559) y comercio (S/ 44 308). Como se mencionó, en el sector minero se ha asumido que la totalidad de las empresas son grandes, ya que representan la gran mayoría de la producción y porque no se cuenta con fuentes más exactas. Por su parte, dentro de los sectores comercio, y transporte y comunicaciones las empresas grandes concentran alrededor del 70% del VAB.

► **Tabla 5. Sector formal: valor agregado bruto según tamaño de empresa, 2017**
(millones de soles corrientes)

Actividad económica	Tamaño de empresa			Total
	Pequeña	Mediana	Grande	
Agropecuario	-	-	-	-
Pesca	507	57	449	1 013
Minería	-	-	57 821	57 821
Hidrocarburos	21	11	4 810	4 843
Manufactura	5 619	878	55 951	62 448
Electricidad, gas y agua	328	54	13 674	14 056
Construcción	5 527	708	16 716	22 951
Comercio	11 007	2 394	30 908	44 308
Transporte y comunicaciones	10 082	1 650	32 826	44 559
Alojamiento y restaurantes	2 041	120	2 613	4 774
Enseñanza privada	1 920	321	9 408	11 650
Enseñanza pública	-	-	-	16 858
Salud privada	1 115	76	2 955	4 146
Salud pública	-	-	-	12 546
Servicios financieros	2	6	33 826	33 834
Administración pública	-	-	-	36 483
Otros servicios	14 697	2 017	22 029	38 742
Total	52 867	8 291	283 987	411 032

Nota: Tomado de EEA, Cuentas Nacionales, Cuenta Satélite, SBS 2017. Estimaciones realizadas por el IPE.

Respecto a la concentración de la población ocupada, como se observa en la tabla 6, dos de cada cinco trabajadores formales se emplea en empresas grandes, lo cual es resaltante dado que estas unidades productivas solo representan una pequeña proporción del total de empresas. Es decir, las empresas grandes muestran la mayor capacidad de generación de empleo formal. En cuanto a los sectores económicos, las actividades que emplean más trabajadores formales son comercio, otros servicios, manufactura, y transporte y comunicaciones, que, en conjunto, representan el 55% del total de la PEA ocupada formal. Entre estos sectores destaca que las empresas grandes emplean a la mitad de la fuerza laboral formal.

► **Tabla 6. Sector formal: personal ocupado según tamaño de empresa, 2017**
(miles de trabajadores)

Actividad económica	Tamaño de empresa			Total
	Pequeña	Mediana	Grande	
Agropecuario	-	-	-	-
Pesca	11	1	7	19
Minería	-	-	148	148
Hidrocarburos	1	0	5	6
Manufactura	149	19	581	748
Electricidad, gas y agua	5	1	26	33
Construcción	134	21	196	352
Comercio	466	34	429	928
Transporte y comunicaciones	425	26	213	664
Alojamiento y restaurantes	73	4	60	136
Enseñanza privada	65	10	179	254
Enseñanza pública	-	-	-	570
Salud privada	42	2	50	94
Salud pública	-	-	-	194
Servicios financieros	0,04	0,08	117	117
Administración pública	-	-	-	812
Otros servicios	334	44	427	805
Total	1 703	163	2438	5 879

Nota: Tomado de EEA, COU, Cuenta Satélite, SBS 2017. Estimaciones realizadas por el IPE.

Los resultados indican una alta heterogeneidad en el nivel de productividad laboral según actividad económica. Como se aprecia en la tabla 7, las empresas formales de los sectores hidrocarburos (S/ 857 000); electricidad, gas y agua (S/ 431 000); minería (S/ 392 000); y servicios financieros (S/ 288 000) son las más productivas. En contraste, los sectores alojamiento y restaurantes, y educación pública son los de menor productividad.

Además, 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 treinta veces más productivas que las pequeñas y medianas. Asimismo, en los sectores electricidad, gas y agua; transporte y comunicaciones; y servicios financieros, la productividad en las empresas grandes es cinco veces mayor que en las pequeñas.

► **Tabla 7. Sector formal: productividad laboral según tamaño de empresa, 2017**
(miles de soles por trabajador)

Actividad económica	Tamaño de empresa			Total
	Pequeña	Mediana	Grande	
Agropecuario	-	-	-	-
Pesca	46	59	60	52
Minería	-	-	392	392
Hidrocarburos	34	32	1 027	857
Manufactura	38	46	96	83
Electricidad, gas y agua	61	64	518	431
Construcción	41	33	85	65
Comercio	24	71	72	48
Transporte y comunicaciones	24	63	154	67
Alojamiento y restaurantes	28	33	44	35
Enseñanza privada	29	32	53	46
Enseñanza pública	-	-	-	30
Salud privada	27	31	59	44
Salud pública	-	-	-	65
Servicios financieros	58	74	288	288
Administración pública	-	-	-	45
Otros servicios	44	45	52	48
Total	31	51	116	70

Nota: Estimaciones realizadas por el IPE.

3.1.3. Microempresas y sector informal

En general, las estimaciones de la productividad del sector informal y de las microempresas se obtienen a partir de la diferencia del valor agregado bruto y el personal ocupado por el total de la economía y las empresas formales. De acuerdo con las consideraciones mencionadas en la sección previa, para este análisis, los sectores hidrocarburos, servicios financieros y administración pública no cuentan con empresas en el sector informal. Por su parte, la totalidad de la actividad agropecuaria es informal.

Así pues, se estima que el valor agregado que generó cada trabajador en una microempresa o en el sector informal en 2017 fue de apenas S/ 20 000. No obstante, esta productividad puede ser aún menor en algunas actividades económicas. Este es el caso del sector agropecuario, que concentra el 37% de la fuerza laboral informal y genera el 19% de la producción del sector informal en la economía. Por ende, el valor agregado que genera un trabajador en el agro es de S/ 10 600.

► **Tabla 8. Sector informal: productividad laboral, 2017**
(miles de soles por trabajador)

Actividad económica	VAB (millones de soles)	Personal ocupado (miles de trabajadores)	Productividad (miles de soles)
Agropecuario	42 968	4 047	11
Pesca	2 663	78	34
Minería	2 050	64	32
Hidrocarburos	-	-	-
Manufactura	26 790	1 102	24
Electricidad, gas y agua	2 184	27	81
Construcción	22 183	680	33
Comercio	27 737	2 103	13
Transporte y comunicaciones	14 431	462	31
Alojamiento y restaurantes	26 187	1 210	22
Enseñanza	8 872	129	69
Salud	3 369	55	61
Servicios financieros	-	-	-
Administración pública	-	-	-
Otros servicios	42 525	1 041	41
Total	221 959	10 999	20

Nota: Estimaciones realizadas por el IPE.

3.2. Análisis de resultados

La fuerza laboral ocupada del país estaba conformada por 16,878 mil personas en 2017. En cuanto a los sectores, algunas actividades son más intensivas en trabajo, como el agropecuario y el de comercio, que concentran más del 40% del empleo en el país. Por el contrario, sectores como hidrocarburos y electricidad, gas y agua se caracterizan por requerir una gran inversión de capital y menos personal, por lo que apenas emplean al 0,5% del empleo total.

► **Tabla 9. Personal ocupado según condición de formalidad, 2017**
(miles de trabajadores)

Actividad económica	Sector formal	Sector informal o microempresas	Total
Agropecuario	-	4 047	4 047
Pesca	19	78	98
Minería	148	64	212
Hidrocarburos	6	-	6
Manufactura	748	1 102	1 851
Electricidad, gas y agua	33	27	60
Construcción	352	680	1 031
Comercio	928	2 103	3 031
Transporte y comunicaciones	664	462	1 126
Alojamiento y restaurantes	136	1 210	1 346

Actividad económica	Sector formal	Sector informal o microempresas	Total
Enseñanza	824	129	953
Salud	288	55	343
Servicios financieros	117	-	117
Administración pública y defensa	812	-	812
Otros servicios	805	1041	1 846
Total	5 879	10 999	16 878

Nota: Tomado de EEA, COU, Cuenta Satélite, SBS 2017. Estimaciones realizadas por el IPE.

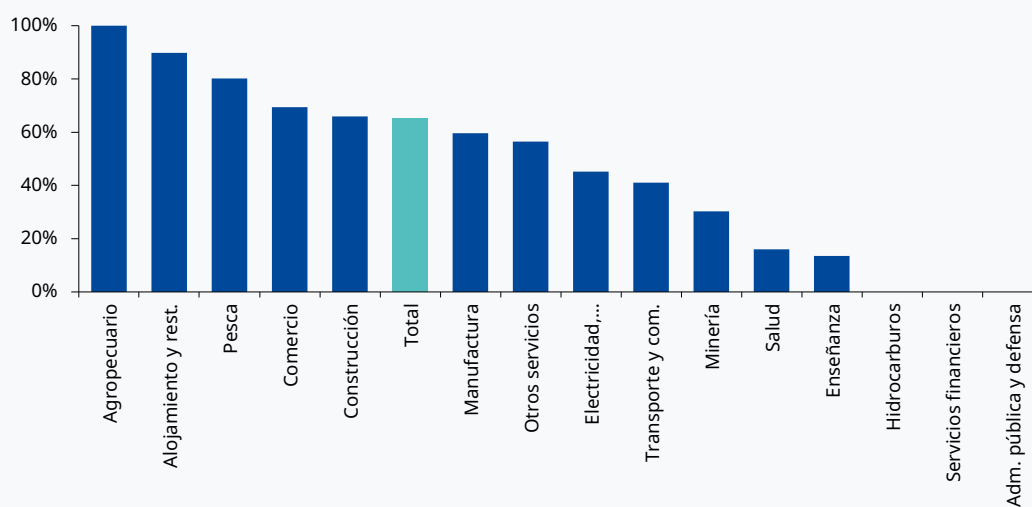
Respecto a la condición de formalidad, el 65,2%⁴ del personal ocupado en 2017 era informal. Es decir, solo uno de cada tres trabajadores contaba con beneficios laborales, como seguro de salud, pensión, entre otros. Más aún, en algunos sectores, la proporción de empleados que accede a estos beneficios es bastante menor o incluso nula. Por ejemplo, el sector agropecuario, que concentra a un quinto del empleo en el país, se caracteriza por ser altamente informal. En particular, este análisis supone que dicho sector no emplea trabajadores en el sector formal.

En contraste, aquellos sectores que emplean a una menor proporción de trabajadores, como administración pública y defensa (4,8%), servicios financieros (0,7%) e hidrocarburos, (0,03%) se caracterizan por ser altamente formales.

La productividad del trabajo en 2017 era de S/ 38 000; no obstante, esta difiere según condición de formalidad. Así pues, en el sector formal, la productividad laboral ascendía a S/ 71 000; es decir, casi el doble del promedio de la economía. Por el contrario, la productividad en el sector informal era de apenas S/ 20 000.

Entretanto, la productividad del trabajo es mayor en aquellos sectores con menor nivel de informalidad. Por ejemplo, el sector hidrocarburos cuenta con la mayor productividad laboral (S/ 857 000) y se caracteriza por ser altamente formal. Por su parte, la productividad de los trabajadores en el sector agropecuario, el de mayor informalidad, solo asciende a S/ 11 000.

► **Figura 12.**
Informalidad laboral según actividad económica, 2017
(en porcentaje)



Nota: Estimaciones realizadas por el IPE.

⁴ El dato de informalidad se estimó sobre la base del número de trabajadores de la EEA, COU, Cuenta Satélite y SBS para el año 2017. Por ello difiere del dato de informalidad correspondiente a la ENAHO del mismo año.

Como se observa en la tabla 10, en todos los sectores, las empresas formales son más productivas que las informales. En particular, la productividad del trabajo formal en el sector minería es doce veces mayor que la productividad del trabajo en el sector informal. Por su parte, en el sector electricidad, agua y gas, la productividad de los trabajadores formales es cinco veces mayor que la de los que laboran en el sector informal.

► **Tabla 10. Productividad laboral de las empresas por segmento empresarial, según actividad económica, 2017**
(en miles de soles)

Actividad económica	Sector formal				Sector informal o microempresas	Total de la economía
	Pequeña	Mediana	Grande	Total		
Agropecuario	-	-	-	-	11	11
Pesca	46	59	60	52	34	38
Minería	-	-	392	392	32	283
Hidrocarburos	34	32	1,027	857	-	857
Manufactura	38	46	96	83	24	48
Electricidad, gas y agua	61	64	518	431	81	273
Construcción	41	33	85	65	33	44
Comercio	24	71	72	48	13	24
Transporte y comunicaciones	24	63	154	67	31	52
Alojamiento y restaurantes	28	33	44	35	22	23
Enseñanza ^{1/}	29	32	53	46	69	39
Enseñanza pública	-	-	-	30	-	-
Salud ^{2/}	27	31	59	44	61	59
Salud pública	-	-	-	65	-	-
Servicios financieros	58	74	288	288	-	288
Administración pública y defensa	-	-	-	51	-	45
Otros servicios	44	45	52	48	41	44
Total	31	51	116	71	20	38

Nota: ^{1/} En el caso del sector formal, la estimación de la productividad corresponde a los servicios privados de enseñanza y salud. Estimaciones realizadas por el IPE.

Cabe señalar que, en los casos específicos de enseñanza y salud, se registra menor productividad laboral en el sector formal respecto al informal. Sin embargo, estos datos no reflejarían las características de las empresas, sino que corresponderían a diferencias en las bases de datos utilizadas. La cantidad de trabajadores reportados en la EEA considera a todo el personal empleado en las empresas educativas o de salud, independientemente de su función. Así pues, se incluye, por ejemplo, al personal administrativo, de mantenimiento, entre otros.

En cambio, en el caso del total de la economía —y, por ende, en el de las empresas informales—, se utiliza el dato de personal ocupado registrado en la COU, que considera a las personas que específicamente realizan labores pedagógicas o que proveen servicios de salud. Dichas diferencias generan que el número de trabajadores en el segmento formal de estos sectores se encuentre sobreestimado, lo que disminuye el valor de la productividad laboral en salud y educación.

Por otro lado, los resultados muestran que, dentro del sector formal, los trabajadores de las empresas grandes son los más productivos. Así, su productividad laboral es seis veces mayor que la de los trabajadores de las microempresas y del sector informal. Esta ratio es la mayor en el caso del sector minería, en el cual los trabajadores son doce veces más productivos que en las microempresas y en las unidades productivas informales. Así también, resalta la productividad de las empresas del sector electricidad, agua y gas, que equivale a 6.4 veces la productividad laboral de las empresas informales.

► **Tabla 11. Sector formal: ratio de productividad respecto a las microempresas o sector informal, según tamaño de empresa, 2017**

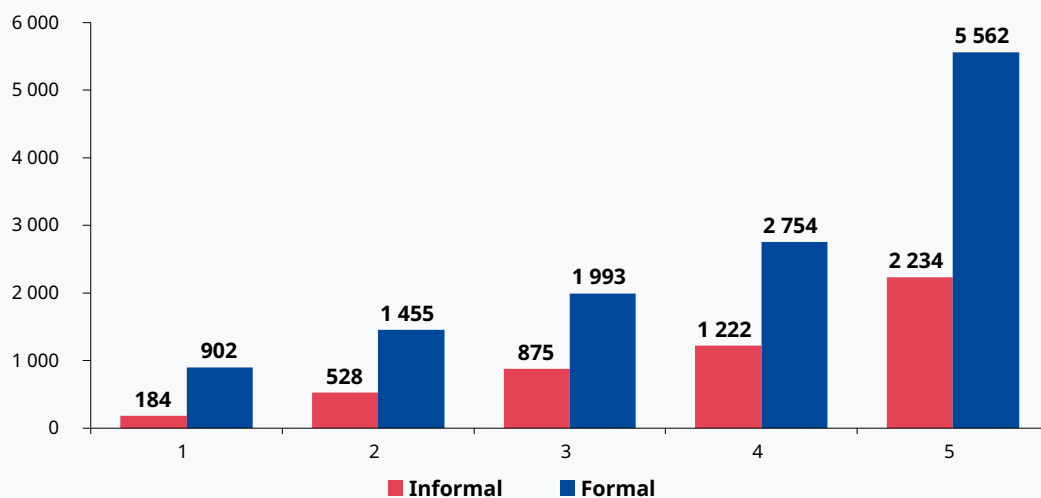
Actividad económica	Tamaño de empresa			Sector formal
	Pequeña	Mediana	Grande	
Agropecuario	-	-	-	-
Pesca	1,4	1,7	1,8	1,5
Minería	-	-	12,3	12,3
Hidrocarburos	-	-	-	-
Manufactura	1,6	1,9	4,0	3,4
Electricidad, gas y agua	0,7	0,8	6,4	5,3
Construcción	1,3	1,0	2,6	2,0
Comercio	1,8	5,4	5,5	3,6
Transporte y comunicaciones	0,8	2,0	4,9	2,1
Alojamiento y restaurantes	1,3	1,5	2,0	1,6
Enseñanza	0,4	0,5	0,8	0,7
Salud	0,4	0,5	1,0	0,7
Servicios financieros	-	-	-	-
Administración pública y defensa	-	-	-	-
Otros servicios	1,1	1,1	1,3	1,2
Total	1,6	2,5	5,8	3,6

Nota: Estimaciones realizadas por el IPE.

Como se observa, la productividad laboral es mayor en las empresas del sector formal; no obstante, solo una pequeña proporción de la fuerza laboral es formal. Por ello, la mayoría de los trabajadores se encuentran desprotegidos frente a eventos adversos de la economía. En consecuencia, han sido los más afectados durante el periodo de cuarentena.

Asimismo, los datos de la ENAHO 2019 muestran que los ingresos de los trabajadores formales urbanos representan 2,5 veces lo percibido por los informales. Más aún, esta diferencia es mayor entre los trabajadores de menores ingresos. De este modo, si se considera al 20% que menos gana en cada sector, el ingreso de los formales equivale a cinco veces el de los informales.

► **Figura 13.**
Ingreso promedio de los trabajadores
* urbanos según quintiles de ingreso** y condición de formalidad, 2019
(en soles)



*/ Se considera a los empleados, obreros, independientes y trabajadores del hogar.

**/ Se considera a los ingresos provenientes del trabajo correspondientes tanto a la ocupación principal como secundaria.

Nota: Tomado de INEI-ENAH0.

Debido a los evidentes beneficios de la formalidad, es importante facilitar el acceso de los trabajadores a puestos de trabajo más productivos. Para ello, se requiere una mayor flexibilidad del mercado laboral, que disminuya los costos de acceso a la formalidad. En particular, las trabas burocráticas y las barreras laborales desincentivan la contratación de trabajadores formales, quienes se refugian en empleos de baja calidad que los vuelven más vulnerables.

Además, cabe tomar en cuenta que, incluso dentro del sector formal, un gran grupo de trabajadores tienen una menor protección relativa debido a que laboran bajo contratos a plazo fijo. De este último grupo, al menos el 27% cuenta con contratos de tres meses o menos (Jaramillo y Campos, 2019). Asimismo, Jaramillo y Ñopo (2020) encuentran que, de acuerdo con los datos de Planilla Electrónica, cada mes se termina el 7% de las relaciones laborales y se crea un 8% de nuevos empleos. Es decir, existe una alta tasa de rotación laboral.

De acuerdo con Jaramillo y Campos (2019), la alta prevalencia de contratos temporales en el país es consecuencia de las restricciones impuestas por el fallo del Tribunal Constitucional en 2001 para terminar contratos a plazo indefinido. Además, los autores encuentran que los contratos a plazo fijo no representan un logro hacia la consecución de contratos indeterminados. De este modo, se evidencia cómo una legislación puede conseguir el efecto contrario al deseado, al exponer a los trabajadores a una mayor vulnerabilidad.

3.3. Productividad del sector agroindustrial

Un supuesto importante que se consideró en la estimación de la productividad laboral del sector agropecuario fue la inclusión de toda la producción y el empleo dentro del sector informal. Ello se debe a que la informalidad laboral en esta actividad ascendía a 97%; además, la información del sector agroindustrial incluida en la EEA no era representativa para caracterizar al sector agropecuario formal.

No obstante, la agroindustria es una actividad que se ha estado desarrollando considerablemente en los últimos años, lo cual ha permitido un notable avance del empleo formal en el sector. En los últimos

doce años, los trabajadores agropecuarios formales se han incrementado a un ritmo anual de 9,5%, al pasar de 55 000 en 2007 a más de 162 000 en 2019. Con ello, su participación como porcentaje del total de trabajadores agropecuarios se incrementó de 1,4% en 2007 a 4,0% en 2019. Si bien la gran mayoría de los trabajadores agropecuarios son informales, el incremento del empleo formal en el sector es importante y estaría vinculado al desarrollo de la agroindustria en el país.

Una diferencia sustancial entre los trabajadores formales e informales del sector se aprecia en el tamaño de las unidades productivas en las que se emplean. El 89% de los trabajadores del agro informal se ocupan en pequeñas unidades productivas de menos de cinco trabajadores. Por el contrario, el grueso de los trabajadores del agro formal (84%) laboran en empresas grandes de más de cincuenta empleados, las cuales son de mayor productividad que las de menor tamaño.

Esto se refleja en los mayores ingresos que perciben los trabajadores del agro formal en comparación con sus pares informales. Por ejemplo, los trabajadores que se desempeñan como obreros en el sector formal percibían un ingreso promedio mensual de S/ 1 589 en 2019, más del doble de lo que ganaban sus pares informales (S/ 683).

La productividad laboral de esta última actividad se estima a partir de las diferencias de las características del empleo del sector agro tradicional y la agroindustria. Un componente importante de las agroexportaciones es el envío de frutas y hortalizas, que representa poco más del 50% del total de estos envíos al exterior. Por ello, se recoge información de las empresas más importantes dedicadas a la exportación de espárragos, arándanos, palta, uva, entre otros productos, y que se ubican en la zona norte y sur del país. De este modo, se calculan el valor de la producción, los costos operativos y el número de trabajadores promedio al año asociados al cultivo de productos agropecuarios destinados al exterior.

A partir de la información disponible al 2019 de la muestra de empresas agroexportadoras, se hace la diferencia entre la producción vinculada al cultivo y aquella relacionada con el mantenimiento, empaquetamiento u otras actividades relacionadas con el sector. Así pues, se estima que el valor de la producción relacionada con el cultivo de este grupo de empresas asciende a S/ 760 millones; es decir, alrededor del 35% del valor de sus exportaciones. Asimismo, se considera que los costos preoperativos dirigidos al mantenimiento de la tierra conforman el consumo intermedio de dichas empresas. Estos costos ascendieron a S/ 283 millones y representan el 37,3% del total de su producción.

De esta forma, el valor agregado se obtiene como la diferencia del valor de producción y los costos intermedios de este grupo de empresas agroindustriales. En 2019, el valor agregado ascendería a S/ 477 millones. Asimismo, en dicho año estas empresas emplearon, en promedio, a 28 000 trabajadores al año. Con ello, la productividad laboral para este grupo de empresas importantes y representativas del sector agroindustrial ascendería a S/ 17 270. Ello significa que la productividad laboral de la agroindustria sería 60% mayor que la productividad de la actividad agro tradicional.

► **Tabla 12. Productividad laboral de empresas representativas del sector agropecuario, 2019**

Actividad económica	Valor agregado (en millones de soles corrientes)	Número de trabajadores (en miles de personas)	Productividad laboral (en miles de soles)
Agroindustria	477	28	17 270

Nota: Estimación IPE.

Potencial de la agroindustria

Como se observa, el desarrollo de la agroindustria ha permitido incrementar el empleo formal dentro de un sector que se caracteriza por su alta tasa de informalidad y bajos ingresos. Esto ha sido posible por las condiciones naturales del Perú, por el proceso de integración comercial con otros países, por el esquema de la Ley de Promoción Agraria (LPA) y por los grandes proyectos de infraestructura de

riesgo. En particular, la LPA, que entró en vigencia en 2001, generó la flexibilidad laboral necesaria en el sector para propiciar su desarrollo, tomando en cuenta la estacionalidad en la producción propia de la industria.

A fines de 2019 se aprobó la extensión de la vigencia de esta norma hasta el año 2031 y se introdujeron más beneficios para los trabajadores. En la norma original —la Ley 27360— se especificaba una remuneración diaria no menor de S/ 16, la cual debía ajustarse en el mismo porcentaje que los incrementos de la remuneración mínima vital, con lo que el jornal diario en 2019 alcanzaba los S/ 36,29. Con la nueva norma, el pago diario se incrementó en 8% y pasó a ser S/ 39,19. Asimismo, el periodo de vacaciones de los trabajadores se duplicó a treinta días por año. Además, el aporte del empleador a EsSalud pasó de 4% a 6% y se incluyeron beneficios como la CTS —equivalente al 9,72% de la remuneración básica— y las gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad —equivalentes al 16,66% de la remuneración básica—.

Por su parte, los grandes proyectos de irrigación en el país también han contribuido al desarrollo del sector agropecuario y, con ello, a la creación de empleo formal, ya que han permitido aprovechar el potencial hídrico y ampliar la frontera agrícola en algunas regiones. Entre los proyectos de infraestructura de riego más importantes destacan el Proyecto Especial Chavimochic (La Libertad), el Proyecto Majes-Siguas (Arequipa) y el Proyecto Especial Olmos-Tinajones (Lambayeque).

Por ejemplo, el Proyecto Especial Chavimochic permitirá abastecer con agua de riego a 144 385 ha de los valles de Chao, Virú, Moche y Chicama. La ejecución de las obras del proyecto se inició en 1988 y, hasta la fecha, se han concluido las dos primeras etapas; la tercera está paralizada desde 2016 debido a discrepancias entre el Gobierno Regional de La Libertad (GRL) y el concesionario. Debido a ello, a fines de julio, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) firmó un convenio con el GRL para asumir la puesta en marcha del proyecto, cuya culminación permitiría la creación de 150 000 nuevos puestos formales de trabajo en la región.

Por su parte, el proyecto de irrigación Majes-Siguas comprende dos etapas y prevé ampliar la frontera agrícola de Arequipa en aproximadamente 60 000 ha. La primera etapa se ejecutó entre 1971 y 1982, mientras que la segunda, que se realiza bajo la modalidad de asociaciones público-privadas (APP), está paralizada desde 2017 debido a controversias entre el Gobierno Regional de Arequipa (GRA) y el concesionario. Al respecto, el MINAGRI ha presentado una propuesta al GRA para asumir la puesta en marcha del proyecto, tal como lo hizo con Chavimochic. Se estima la creación de 65 000 empleos adicionales a partir de esta segunda etapa.

Por último, el Proyecto Especial Olmos-Tinajones consiste en el aprovechamiento de recursos hídricos para la irrigación de 100 000 ha de Lambayeque. Con la primera etapa, ya concluida, se incorporaron 45 500 ha, de las cuales 38 000 fueron subastadas y 5 500 pertenecen a los agricultores del Valle Viejo de Olmos. Hace cinco años, el Gobierno Regional de Lambayeque anunció el desarrollo de la segunda etapa; sin embargo, hasta el momento no se ha iniciado su ejecución.

Dado el potencial de estos proyectos para contribuir con el impulso de la agroindustria en el país, su paralización implica un desaprovechamiento de oportunidades para el desarrollo de este sector y la creación de empleo formal. En este sentido, es necesaria la resolución de controversias para agilizar su puesta en marcha.

► 4. Recomendaciones de política

El contexto de pandemia y crisis económica hace que sea urgente incentivar la creación de empleo formal. Según lo observado en el primer capítulo, ante la pérdida de aproximadamente de la mitad de los empleos en la capital durante la cuarentena, se necesitaría duplicar el número de puestos de trabajo para regresar a los niveles anteriores a la crisis. Si bien el gobierno ha implementado iniciativas para generar empleos temporales —a través de obras de inversión pública—, estos programas tendrían un impacto limitado en la generación de puestos de trabajo, ya que la principal fuente de empleo en el país corresponde al sector privado. Según los datos de la Planilla Electrónica, en 2019 el sector privado generó siete de cada diez empleos formales en el país.

Ante este panorama, se requieren medidas inmediatas para promover la contratación de empleo de calidad por parte de las empresas. Estas políticas tendrían que apuntar hacia la reducción de los costos de contratación y a la flexibilización de los empleos con protección social a las personas, lo que resultaría en un mercado laboral con menos costos y fricciones que incentive la contratación. Además, estas medidas tendrían un efecto de mediano plazo sobre la generación de empleo. En este sentido, un adecuado conjunto de políticas laborales y tributarias para superar el contexto actual de pandemia contribuiría también al aumento de la competitividad del país en el futuro.

Por otra parte, según lo estimado en este estudio, se puede inferir que, a mayor tamaño de la empresa, la productividad laboral de los trabajadores aumenta. Estos resultados se deberían al mayor acceso a capital, redes de proveedores y clientes, así como al nivel de desarrollo tecnológico y la capacidad de innovación en empresas medianas y grandes, lo que permite generar economías de escala que incrementan la productividad del empleo. En esa línea, las políticas también deben fomentar el crecimiento de las empresas, lo cual redundaría en la generación de más empleo formal —y con productividad más alta—. El contexto es propicio para emprender reformas que reduzcan las opciones de arbitraje regulatorio por parte de las empresas o los desincentivos al crecimiento, lo cual perjudica la productividad, la creación de empleo formal y la recaudación.

El presente capítulo incluye dos secciones. Primero se revisarán algunos determinantes tributarios y laborales que dificultan la creación de empleos e inhiben el crecimiento de las empresas. Luego, sobre la base de las limitaciones identificadas, se realizan recomendaciones de política para promover la generación de puestos de trabajo en este contexto de urgencia. En suma, ante una crisis de esta magnitud, es necesario promover políticas laborales que incentiven la creación de empleo.

4.1. Limitantes a la productividad y la contratación formal

4.1.1. Fallo del Tribunal Constitucional de 2001

De acuerdo con el artículo 34 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, el despido de un trabajador sin causa expresa o que no ha podido demostrarse en juicio tiene como única reparación el derecho al pago de indemnización por los años de trabajo.

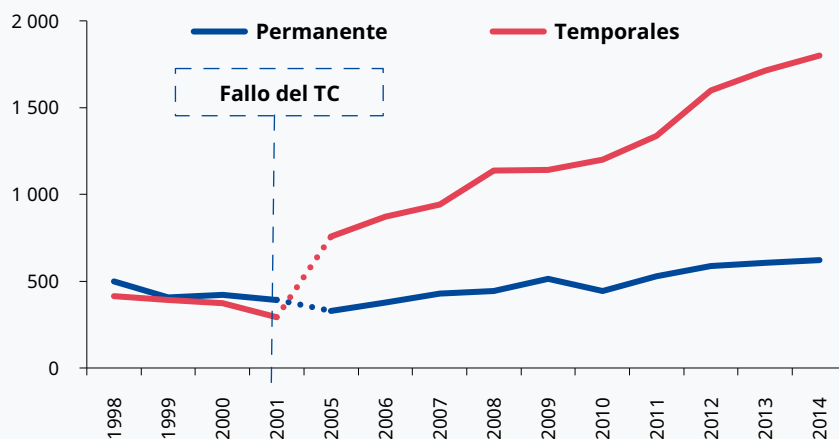
Sin embargo, en 2001, dos casos presentados al Tribunal Constitucional modificaron la aplicación e interpretación de esta norma. La sentencia del Tribunal Constitucional N° 1124-2001-AA interpreta que este artículo es incompatible con el derecho constitucional al trabajo debido a que habilita el despido incausado por parte del empleador. De esta manera, la sentencia señala que la forma de protección

al trabajador consiste en retrotraer el estado de las cosas a través de la restitución de la persona a su puesto de trabajo, lo que crea una vía de amparo constitucional ante el despido sin causa.

Esta decisión se basa en una aplicación del derecho al trabajo solo para las personas que ya cuentan con un empleo a plazo indefinido, sin considerar a la población desocupada, contratada informalmente o con empleo temporal. Al generar mayores costos potenciales para el despido, se crean también desincentivos a la contratación por tiempo indeterminado. Como resultado, este fallo judicial dificulta el acceso al trabajo y la inversión en capital humano.

De acuerdo con Jaramillo, Almonacid y De la Flor (2017), esta sentencia redujo considerablemente la probabilidad de que un trabajador sea empleado a través de contratos de plazo indefinido. Como resultado, se observa un fuerte incremento de la contratación con modalidad a plazo determinado, la cual presenta salarios 29% menores que los percibidos en un contrato de tiempo indefinido. El incremento de la contratación temporal es consistente con los resultados de estudios que evalúan el impacto del aumento de costos de despido sobre la modalidad de contratación en países desarrollados.

► **Figura 14.**
Evolución del número de contratos por tipo, 1998-2015
 (en miles de contratos)



Nota: Tomado de *Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*, por Jaramillo, Almonacid y De la Flor, 2017.

Más aún, Jaramillo y Campos (2019) señalan que los contratos a plazo fijo no funcionan como un peldaño hacia un contrato de tiempo indeterminado, por lo que la racionalidad detrás de la contratación temporal podría guiarse por evitar los altos costos de despido que existen durante un proceso judicial por despido sin causa. En ese sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional ha generado un desincentivo a la contratación de empleo de mayor calidad y no cumple el objetivo de «proteger» a los trabajadores, ya que estos son contratados a través de empleos temporales que solo pueden ser renovados hasta por un máximo de cinco años.

4.1.2. Regímenes laborales especiales según tamaño de empresa

El régimen laboral general del sector privado, establecido en el decreto legislativo 728, incluye costos de contratación adicionales a la propia remuneración bruta, como contribuciones al seguro de salud (EsSalud), gratificaciones, compensación por tiempo de servicios (CTS), entre otros. Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (Alaimo, Bosch y Villa, 2017), los sobrecostos laborales adicionales para el empleador en el Perú representan cerca del 50% del salario formal anual promedio del trabajador asalariado. Al respecto, el BID (Alaimo, Bosch y Villa, 2017) también considera al pago de los beneficios adicionales —bonificación y licencias remuneradas—, las contribuciones para la seguridad social y al pago de las provisiones para el despido como costos no salariales.

Cabe precisar que algunos de los denominados costos no salariales tienen una contraparte de beneficios, como el acceso a un sistema de pensiones o a un seguro de salud. Por ello, su interpretación como costo no salarial está asociada a que el trabajador no valore estas contribuciones al mismo precio y no esté dispuesto a pagar por ellas un valor similar. Por otro lado, la incidencia económica (en el empleador o empleado) de los costos no salariales no necesariamente está relacionada con quien la ley establece que debe pagarlos. Al respecto, el BID (Alaimo, Bosch y Villa, 2017) menciona que el empleador podría transferir parte de estos costos al empleado en forma de menores salarios, y viceversa. El salario mínimo aquí podría configurarse como una barrera adicional, pues dicha reducción de salario bruto no podría resultar en un monto menor al mínimo legal.

En paralelo al régimen general existen regímenes especiales particulares para algunos sectores —como en la actividad agraria o pesquera— o sujetos al tamaño de las ventas de una empresa — como el régimen laboral de la micro y pequeña empresa—. Estos regímenes presentan menores costos adicionales sobre el salario, como un periodo vacacional más corto y un menor pago de CTS y gratificaciones. Adicionalmente, en el caso de las microempresas, el empleador no requiere contribuir obligatoriamente a EsSalud debido a que el trabajador está automáticamente en el Seguro Integral de Salud (SIS).

A pesar de que estos regímenes fueron aprobados con el objetivo de formalizar el empleo de las micro y pequeñas empresas, los menores costos laborales generan otro desincentivo a su crecimiento, debido a los umbrales según tamaño de las ventas anuales (las microempresas se pueden acoger si sus ventas anuales no superan las 150 UIT; las pequeñas empresas, hasta un máximo de 1 700 UIT de ventas anuales).

Según una simulación realizada por el IPE, tomando como salario base a una remuneración mínima vital (S/ 930), las microempresas tienen sobrecostos anuales de 5,8% sobre la remuneración anual, las pequeñas empresas tienen sobrecostos de 28,6% y dichos costos alcanzan el 59,7% en el régimen general. Estos saltos propician prácticas como el subreporte de ventas y la escisión de la empresa, que perjudican al trabajador debido a la menor productividad de las empresas de menor tamaño.

► **Tabla 13. Perú: sobrecostos anuales según tipo de régimen laboral**

Ítem	Micro	Pequeña	General
Salario mensual	930	930	930
Salario anual	11 160	11 160	11 160
Asignación familiar	No percibe	No percibe	1 116
Vacaciones	465	465	1 023
Gratificaciones	No percibe	930	2 046
Aporte a EsSalud/SIS*	180	1 004	1 105
Bonificación extraordinaria	No percibe	167	184
CTS	No percibe	620	1 194
Salario anual sin beneficios	11 160	11 160	11 160
Salario anual con beneficios	11 805	14 347	17 827
N° de RMV equivalentes al año	12,69	15,43	19,17

Nota: El SIS solo aplica para microempresas acogidas al Registro de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE). Tomado de IPE.

Asimismo, la relación de estos costos adicionales con el salario mínimo evidencia los desincentivos a la contratación formal que pueden generarse debido a un incremento de esta remuneración mínima. Los costos asociados a la formalización de un trabajador son aún mayores ante un aumento del salario mínimo; por ello, una empresa podría estar incentivada a contratar de manera informal, en empleos sin beneficios sociales.

Más aún, este análisis muestra cómo las condiciones de acceso a la seguridad social, sujetas a la tenencia de un empleo asalariado formal, afectan tanto la protección social de los ciudadanos como las posibilidades de su contratación en este tipo de empleo. Una reforma integral de la protección social –salud y pensiones— en el país requiere desligar progresivamente el acceso a estos servicios del estado laboral formal dependiente. En efecto, el uso de canales alternativos —posiblemente voluntarios— para financiar esquemas básicos de protección social es fundamental en países con alta informalidad.

4.1.3. Ley de Promoción Agraria (LPA)

Como se mencionó previamente, con el objetivo de promover el desarrollo de la agricultura y la agroindustria, en el año 2000 se aprobó la LPA, la cual ha sido prorrogada en dos ocasiones y estará vigente hasta 2031. Entre las medidas laborales incluidas en la norma se establece un régimen especial a la contratación temporal que responde a la naturaleza estacional de la actividad agraria. Así pues, el despido sin causa justificada es indemnizado con quince remuneraciones diarias por cada año completo de servicios. Además, este régimen otorga remuneraciones diarias que incluyen el monto correspondiente a la CTS y las gratificaciones, las vacaciones son de 15 días (periodo menor a los treinta días del régimen general) y las contribuciones sociales a EsSalud son menores al 9% del régimen general (en la actualidad, 6%).

Desde su aprobación, el régimen especial agrario ha permitido un incremento de la formalidad y de los salarios de los trabajadores contratados bajo esta modalidad. Según el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP, 2019), entre 1999 y 2017, los trabajadores agrarios formales en actividades comprendidas en este régimen han tenido un ingreso promedio superior en 19,5% respecto a los trabajadores informales. Asimismo, la norma ha contribuido a la formalización de la fuerza laboral agraria. Al respecto, la tasa promedio anual de la informalidad laboral en mujeres disminuyó 12,2 puntos porcentuales (pp.) en dicho intervalo de tiempo, mientras que la de trabajadores hombres cayó en 5,5 pp.

El impacto positivo de la norma, el cual se observa también en el fuerte incremento de las agroexportaciones y en la reducción de la pobreza entre los trabajadores agrarios, permite pensar en la necesidad de regímenes de trabajo alternativos al general, flexibles en función de la naturaleza de la actividad económica.

4.1.4. Regímenes tributarios especiales

El marco tributario peruano permite excepciones al Régimen General del Impuesto a la Renta de las empresas, con el objetivo de promover la formalidad de aquellas de menor tamaño y aumentar la base tributaria. Según el nivel de las ventas anuales de una empresa, esta se puede acoger al Régimen Único Simplificado (RUS), al Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER) o al Régimen MYPE Tributario (RMT).

Estos regímenes especiales permiten una contribución al fisco menor al 29,5% sobre las rentas empresariales que se aplica en el Régimen General del Impuesto a la Renta. El RUS admite pagos fijos mensuales, que incluyen la contribución por IR e IGV, de acuerdo con el nivel de ventas mensuales, mientras que el RER tiene una tasa reducida (1,5%) sobre los ingresos netos mensuales. Por su parte, el RMT permite un pago de 10% sobre las rentas anuales hasta por un máximo de 15 UIT, mientras que las rentas en exceso son gravadas con una tasa de 29,5%.

► **Tabla 14. Esquema tributario del impuesto a la renta de tercera categoría**

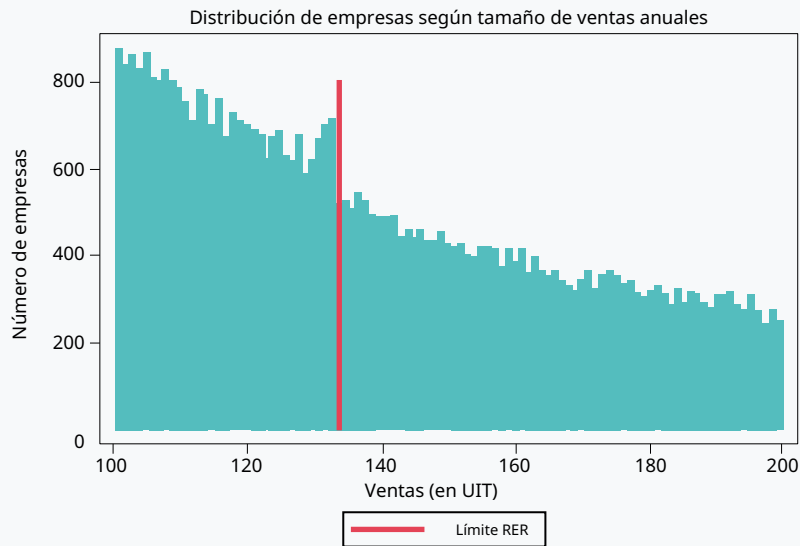
Régimen	Tamaño	Base imponible	Pago
RUS	Hasta S/ 96 000 de ventas anuales	Monto fijo	Mínimo de S/ 240 y máximo de S/ 600
RER	Hasta S/ 525 000 en ventas anuales	Ingresos netos	1,5%
RMT	Hasta 1700 UIT de ventas anuales	Utilidades netas	10% hasta 15 UIT 29,5% sobre el exceso de 15 UIT
Régimen General	No hay	Utilidades netas	29,5%

Nota: Tomado de SUNAT.

Las menores tasas de contribución de las empresas según su tamaño de ventas pueden propiciar prácticas de arbitraje regulatorio. Así, las empresas pueden escindirse en dos o más si es que sus ventas o utilidades crecen lo suficiente como para tener que pasar a una nueva escala de pago. Esta práctica, conocida como «enanismo», multiplica el número de empresas que pagan menos impuesto a la renta y constituye una forma de elusión tributaria. De igual manera, existe una discontinuidad en el incentivo a que estas realicen subreportes de sus ventas o utilidades, con el objetivo de mantenerse en un régimen en el cual sus beneficios netos sean mayores.

La evidencia es clara respecto a estas prácticas. Por ejemplo, según Azuara et al. (2019), sobre la base de datos administrativos de la SUNAT, la distribución de empresas según sus ventas anuales muestra una concentración cercana a los S/525 000 de ventas, el límite máximo para que una empresa se acoja al RER. A mayores niveles de ventas, el porcentaje de empresas disminuye significativamente. Esta información sugiere que las empresas realizan esfuerzos para no crecer, posiblemente a través de los mecanismos señalados, como el subaporte de ventas o el «enanismo».

► **Figura 15.**
Distribución de firmas forales según ventas anuales: 100 a 200 UIT, 2016*



Nota: En 2016, la UIT equivalía a S/ 3 950. El umbral para el RER era de 133 UIT. Tomado de Azuara et al., 2019.

Como consecuencia, estas prácticas de arbitraje repercuten en la recaudación total del fisco. Según información de la SUNAT, hasta diciembre de 2019, las empresas inscritas en el RUS o en el RER representaron el 66% de las empresas contribuyentes, pero pagaron solo el 2,5% de la recaudación del impuesto a la renta empresarial en dicho año⁵. Por el contrario, las empresas en el régimen general representaron el 7% de los contribuyentes, pero el 89% de los impuestos a las rentas empresariales.

4.1.5. Repartición de utilidades

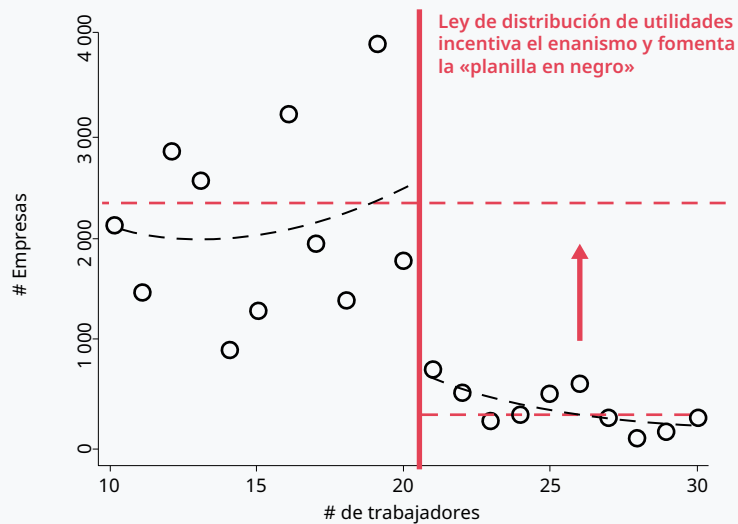
De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución, los trabajadores tienen derecho a participar de las utilidades de la empresa en la que han laborado. Según el decreto supremo 009-98-TR, este derecho se confiere a las empresas con más de veinte trabajadores y que hayan producido una renta anual antes de impuestos. El porcentaje por repartir se diferencia según la actividad económica de la empresa, entre un mínimo de 5% hasta 10% de las utilidades.

Este esquema parece también desincentivar el crecimiento de las empresas y la creación de empleo formal. El umbral de trabajadores mínimos para el reparto de utilidades puede llevar a que una empresa se divida en unidades más pequeñas para evitar que la contratación de un trabajador adicional obligue al reparto de utilidades. Asimismo, ello crea incentivos adicionales a la contratación informal fuera de la planilla con el objetivo de ocultar la verdadera fuerza laboral de la empresa.

Según estiman Cooper y Cuba (2019), la distribución de las empresas formales según número de trabajadores muestra una clara discontinuidad luego del umbral de veinte trabajadores. De este modo, existe un mayor número de empresas con un rango de entre diez y veinte trabajadores que por encima del umbral, lo que podría deberse a prácticas de «enanismo». Adicionalmente, según Azuara et al. (2019), las empresas con más de veinte trabajadores se enfrentan al incentivo adicional de subreportar sus ventas para reducir el monto de utilidades por repartir.

⁵ Este porcentaje corresponde al 1,8% del RER y al 0,7% del RUS. Debido a que el RUS unifica el pago de IR e IGV en un solo monto fijo mensual, el porcentaje recaudado del RUS solo por el concepto de renta de tercera categoría sería aún menor.

► **Figura 16.**
Distribución de empresas formales por cohortes*
según número de trabajadores por empresa, 2015



Nota: *Cada punto del gráfico representa el número de empresas existentes según el número de trabajadores por empresa, de acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Empresas (INEI). Tomado de *Reforma para la reducción de la informalidad laboral y el aumento de la productividad*, por Cooper y Cuba, 2019.

4.2. Propuestas de reforma

4.2.1. Creación de regímenes laborales para la promoción de sectores clave

De acuerdo con lo reseñado en la sección 4.1.1., la interpretación del Tribunal Constitucional respecto a la adecuada protección al trabajador ante un despido sin causa justa —de la indemnización a la reposición en el puesto de trabajo— tiene como consecuencia un desincentivo a la contratación formal a plazo indefinido. Ante las dificultades que implica el despido de un trabajador, la contratación con contrato indeterminado deviene en una decisión con altos costos potenciales para el empleador. Como consecuencia, prolifera el uso de contratos temporales para empleos de menor calidad, con la limitación de la renovación de estos contratos (hasta cinco años).

En este sentido, la recomendación de política óptima sería promover el cambio de la interpretación del Tribunal Constitucional respecto a la adecuada protección a los trabajadores. Sin embargo, tanto por consideraciones políticas como por el prolongado tiempo de deliberación de la vía judicial, una reforma de este tipo tendría mayores dificultades de implementarse en el corto plazo, durante un contexto de emergencia que requiere incentivos inmediatos a la contratación.

El diseño de incentivos a la contratación parte de analizar la naturaleza de una relación laboral. En términos generales, la demanda laboral muestra un carácter temporal debido a las fluctuaciones de la producción de cualquier unidad, las cuales llevan a requerir un número de empleados diferente para cada periodo. Esta naturaleza temporal es más evidente en ciertas actividades económicas con estacionalidad clara, tales como la agricultura y la pesca, pero es un principio presente en cualquiera otra que esté sujeta a las fluctuaciones del ciclo económico.

A pesar del carácter temporal del empleo, los costos de transacción de la contratación —tiempo del proceso de selección y procedimientos administrativos— dificultan una continua renovación de

personal y crean incentivos para la contratación por tiempo indeterminado. Sin embargo, bajo el marco regulatorio actual, la contratación indeterminada también acarrea mayores costos laborales — reseñados previamente—, en los cuales el empleador tendría que incurrir permanentemente a pesar de la naturaleza cíclica de la producción y los ingresos de esta empresa.

En un contexto de crisis se puede considerar la creación de regímenes laborales especiales que otorguen flexibilidad de contratación a los empleadores en ciertos sectores urgidos de reactivación y cuya naturaleza tenga una estacionalidad clara. Entre ellos, destacan, por ejemplo, el turismo y la industria textil. En el caso del turismo, se observa una estacionalidad según temporadas de más arribos internacionales; mientras que, en la actividad textil, ello se determina según las campañas de prendas de vestir.

Estos regímenes se modelarían sobre la base del correspondiente al sector agrario, el cual considera la naturaleza estacional de esta actividad y ofrece un marco laboral con mayor flexibilización. Tomando como ejemplo la experiencia positiva de la Ley de Promoción Agraria, estos regímenes laborales especiales contribuirían a flexibilizar el mercado laboral en sectores con mayor urgencia de generación de empleo.

4.2.2. Reforma de los regímenes laborales según tamaño de empresa

Los costos laborales adicionales asociados a la contratación formal representan un desincentivo a la formalización de las empresas y del empleo. Más aún, las diferencias según regímenes laborales basados en umbrales de ventas de las empresas también desincentivan el paso al régimen general de trabajo. Al respecto, de acuerdo con lo propuesto por Cooper y Cuba (2019), una alternativa es unificar los regímenes laborales según tamaño de empresas en un régimen general que tenga costos laborales diferenciados, acordes con la remuneración del trabajador. De este modo, los beneficios para el trabajador y las contribuciones sociales incrementarían progresivamente según el salario de los trabajadores de una empresa y no en función del tamaño de esta.

Este cambio en la legislación no tendría el efecto perverso de incentivar el enanismo empresarial, en la medida que los costos asociados a la contratación formal no se incrementarían al transitar hacia un mayor tamaño de empresa. Asimismo, la propuesta considera que los trabajadores de menores ingresos tienen una mayor preferencia por la liquidez de sus ingresos, por lo que resulta conveniente que reciban un salario integral que ya comprenda los distintos conceptos de su remuneración. En contraste, en la medida en que se incrementen los ingresos de un trabajador, se generará más espacio para que este pueda recibir parte de su remuneración en forma de ingresos no salariales, como el pago de CTS o gratificaciones.

Por otra parte, como objetivo de largo plazo, se necesita desligar progresivamente el acceso a la seguridad social de la condición de trabajador asalariado formal. Con esta propuesta se busca ampliar la cobertura de protección social, dado que el acceso sería en función de la persona y no del trabajo. Como se mencionó, se requiere desarrollar canales alternativos y complementarios de aportes a la protección social. En ese sentido, por ejemplo, implementar esquemas de *matching contributions*, o copagos, inicialmente solo para trabajadores informales o independientes, podría tener el efecto de hacer mucho más inclusivo el sistema pensionario.

4.2.3. Modificación de los regímenes tributarios especiales

Los regímenes tributarios especiales según umbrales de ventas de las empresas han generado opciones para prácticas de arbitraje con el objetivo de disminuir artificialmente la carga tributaria de las empresas. Estas prácticas han contribuido a la concentración de la estructura empresarial en unidades de menor tamaño, lo cual impacta en la productividad de los trabajadores.

Al respecto, en línea con lo recomendado por Cooper y Cuba (2019), se propone contar con un solo régimen general que aplique tasas progresivas de impuestos a la renta sobre la utilidad de las empresas, de manera similar al pago de IR de cuarta categoría. No obstante, para facilitar la transición del esquema actual, es recomendable adoptar medidas graduales. En este sentido, se recomienda que, en principio, solo las nuevas mypes pasen a formar parte del régimen general con tasas progresivas. Por su parte, 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.

4.2.4. Extensión de las normas de trabajo remoto

Debido al inicio del estado de emergencia en el Perú en marzo de 2020, se dispusieron normativas que permitían el trabajo remoto desde el domicilio o el lugar de aislamiento, ante la imposibilidad de desplazarse al centro de labores a causa de la cuarentena obligatoria. Esta modalidad se aplica a cualquier tipo de trabajo que no requiera la presencia física del trabajador o trabajadora en el centro de labores.

Las normativas implementadas difieren de la Ley que regula el teletrabajo, promulgada en 2013 (Ley 30036), en algunos aspectos que podrían fomentar el uso del trabajo remoto una vez superada la emergencia sanitaria, con consecuencias positivas sobre la flexibilización de la contratación por parte del empleador.

En primer lugar, la mencionada ley establece que, en caso de que el trabajador proporcione los equipos necesarios para la realización del trabajo, el empleador debe otorgarle una compensación. Por el contrario, el reglamento del trabajo remoto no obliga al empleador a compensar al trabajador si este provee los medios de trabajo necesarios, con lo cual queda la posibilidad de que la compensación se dé por mutuo acuerdo.

En segundo lugar, la Ley que regula el teletrabajo garantiza el derecho de la seguridad y la salud en el trabajo al empleado, lo cual tiene una aplicación equívoca respecto a lo que constituye un accidente laboral en el domicilio. Por su parte, la normativa de trabajo remoto indica que el empleador informa al trabajador de las medidas y las recomendaciones de seguridad y salud en el trabajo remoto; sin embargo, no establece la responsabilidad del empleador ante un accidente en horario laboral.

Es un hecho que el trabajo remoto ofrece beneficios a trabajadores y empresas. Al respecto, el BID destaca la flexibilidad que el trabajo remoto puede otorgar a grupos que presentan dificultades para trabajar en horario completo, como, por ejemplo, mujeres a cargo del cuidado de niños debido a los roles de género predominantes. Asimismo, esta modalidad beneficia a personas con discapacidad, ya que reduce las barreras que enfrentan para acceder a un empleo. En el caso de las empresas, el trabajo remoto permite reducir costos fijos asociados al espacio de oficina, mantenimiento de maquinaria, entre otros.

Por los beneficios expuestos, las medidas temporales de trabajo remoto tomadas por el Ejecutivo debido a la pandemia por COVID-19 podrían adoptar un carácter permanente debido a la mayor flexibilidad que esta modalidad otorga a los trabajadores y a la reducción de costos para las empresas. Establecer legislación permanente de trabajo remoto o modificar la ley existente —lo cual implica adecuarla a las medidas tomadas durante el estado de emergencia y a la realidad del mercado laboral— contribuiría a incentivar la contratación formal y a expandir las posibilidades de empleo más allá de las barreras geográficas. Si se opta por la modificación de la Ley 30036, se propone eliminar la distinción del teletrabajo según forma completa o mixta y aclarar las obligaciones del empleador respecto a la seguridad y salud en el trabajo.

No obstante, el aprovechamiento de estas medidas requiere un mayor acceso a las tecnologías que permitan su implementación —por ejemplo, el acceso a internet en el hogar—, así como la creación de puestos de trabajo cuya naturaleza no necesite trabajo físico; esto último, reflejo de la productividad

de la economía. Al respecto, sobre una muestra de 35 países, el Banco Mundial identifica al Perú como el segundo país donde los trabajadores presentan las mayores dificultades para trabajar en casa. De esta manera, la modificación de la normativa laboral también debe acompañarse de inversión que expanda el acceso a las tecnologías de la información en el hogar.

4.2.5. Creación de programas de intermediación y capacitación laboral

Adicionalmente a la implementación de medidas que flexibilicen la contratación del lado de la demanda e incentiven la creación de empleo directo, es necesario poner en marcha programas de intermediación y capacitación laboral. Los programas de intermediación laboral tienen como objetivo emparejar a los buscadores de empleo con las empresas, de modo que los primeros encuentren un empleo adecuado y las empresas cubran sus vacantes. Por su parte, los programas de capacitación buscan fortalecer las competencias laborales de los buscadores de empleo con la finalidad de mejorar su empleabilidad y facilitar su inserción en el mercado laboral.

En el Perú, el MTPE ha implementado diversas estrategias al respecto, entre las que destaca el Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales «Impulsa Perú». Este programa brinda servicios gratuitos de información sobre oportunidades laborales, capacitación acorde con la demanda del mercado de trabajo, certificación de competencias y asistencia técnica. Asimismo, cabe mencionar que dicho ministerio también ha puesto en funcionamiento un servicio de acercamiento empresarial para empresas formales, que ofrece la dotación de personal desde la bolsa de trabajo o previa capacitación laboral, así como la certificación de competencias laborales de sus trabajadores.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), durante el último decenio varios países de la región han puesto en práctica políticas activas del mercado de trabajo (PAMT). Los resultados muestran que estas intervenciones pueden ayudar considerablemente a mantener el empleo productivo. En particular, la evidencia sugiere que los programas de capacitación y las subvenciones al empleo han sido eficaces en la región. Sin embargo, no queda claro si los programas de empleo público ayudan a mejorar la empleabilidad. Respecto a su eficacia destaca la importancia tanto del diseño, como de la focalización y la implementación de la política (OIT, 2016).

Por otro lado, cabe destacar que, en respuesta a los bajos niveles de empleo en los jóvenes y su inadecuada inserción al mercado de trabajo, desde hace tres décadas se han implementado programas de capacitación laboral juvenil en la región, entre los que destacan Chile Joven y PROBECAT de México, sobre los cuales se establecieron las bases para las demás intervenciones en los demás países⁶.

Varios de los programas puestos en marcha en la región cuentan con evaluaciones de impacto que han contribuido a generar evidencia acerca de lo que funciona o no. Las evaluaciones cuasiexperimentales de estas iniciativas sugieren un impacto positivo en la promoción del empleo y en la mejora de los ingresos y la calidad del empleo de sus beneficiarios. No obstante, se encuentra que estos resultados suelen diluirse en el tiempo y que los beneficios casi siempre están asociados a las condiciones macroeconómicas. Otro hallazgo es que los efectos en empleo y calidad de estos programas suelen ser mayores en hombres que en mujeres pero que sucede lo opuesto en cuanto a ingresos. Sin embargo, estudios más rigurosos que emplean una metodología de intervenciones aleatorias tienden a encontrar un efecto de menor magnitud que los estudios cuasiexperimentales (OIT, 2015).

A partir de la evidencia recolectada sobre las experiencias de capacitación, han surgido nuevas estrategias de promoción de la empleabilidad que abordan el tema de una manera más integral. Así pues, en Latinoamérica se ha empezado a poner énfasis en las políticas de formación técnica y capacitación laboral constante, con una visión más amplia de empleabilidad que promueve el desarrollo de habilidades más generales. Adicionalmente, se están empezando a incorporar componentes como la evaluación y el reconocimiento de la capacitación, a través de un sistema de certificaciones de competencias laborales (OIT, 2015).

⁶ Destacan Jóvenes en Acción de Colombia, PROJOVEN de Perú, y Juventud y Empleo de República Dominicana, así como programas privados como Entra21 en Argentina.

4.2.6. Otras consideraciones

Además de las propuestas de política presentadas, es necesario prestar atención a propuestas que puedan tener efectos perjudiciales en la creación de empleo formal y de calidad. En primer lugar, en un contexto de caída de la demanda interna, podrían surgir propuestas para incrementar la remuneración mínima vital (RMV) como medida de reactivación del consumo privado. Como se mencionó anteriormente, los costos laborales adicionales juegan un papel importante en la decisión de contratación formal, por lo que un incremento de la RMV podría desincentivar la generación de empleo formal.

La literatura empírica encuentra que la fijación de la remuneración mínima tiene efectos diversos sobre las principales variables del mercado laboral, como el empleo, el desempleo y las remuneraciones. Para el caso peruano, Céspedes (2005) encuentra que el salario mínimo podría generar un incremento en los ingresos de los trabajadores con salarios cercanos a la RMV. Sin embargo, los resultados del estudio también muestran que existe una relación negativa entre el empleo formal y la RMV. En este sentido, es preciso evitar incrementos de la RMV que, a pesar de las buenas intenciones de los decisores de políticas públicas, serían contraproducentes respecto a la urgencia de creación de empleo.

Asimismo, como se ha demostrado en todo el documento, la productividad laboral y la calidad de los empleos se incrementan con el tamaño de la empresa. En el contexto actual, la destrucción de empleos se ha concentrado en aquellas empresas de menos de diez trabajadores, las cuales tendrán mayores dificultades para recuperarse que aquellas de tamaño mediano y grande. Ante esta situación, y de acuerdo con lo discutido por Jaramillo y Ñopo (2020), se recomienda evitar el diseño de políticas que promuevan el «emprededurismo» por necesidad en oposición a la contratación formal dependiente, ya que estas podrían acarrear la creación de autoempleo de baja calidad y productividad.

Al respecto, uno de los caminos mediante los cuales se ha buscado mejorar las condiciones laborales de los trabajadores es incrementar la productividad y la competitividad de las micro y pequeñas empresas, que constituyen la gran mayoría de las unidades productivas del país. Para ello, se han ensayado políticas cuyo objetivo es reducir los costos laborales y tributarios de estas empresas, así como facilitar el acceso al crédito y reducir las cargas burocráticas. No obstante, como se mencionó, este tipo de medidas favorecen el «enanismo» empresarial, al proveer incentivos a las empresas para no crecer.

Por otro lado, una alternativa para mejorar la productividad y las condiciones laborales de los trabajadores consiste en facilitar su empleo en empresas formales de mayor tamaño, que ya cuentan con acceso al crédito y disponen de un mayor capital físico, razón por lo cual son más productivas.

► 5. Conclusiones

Las medidas de restricción adoptadas para contener la propagación de la COVID-19 han ocasionado un fuerte impacto en el mercado laboral, ya que han generado la pérdida de aproximadamente la mitad de los empleos en las zonas urbanas del país durante el segundo trimestre de 2020. No obstante, el efecto ha sido diferenciado según el tipo de trabajador y el tamaño de la empresa.

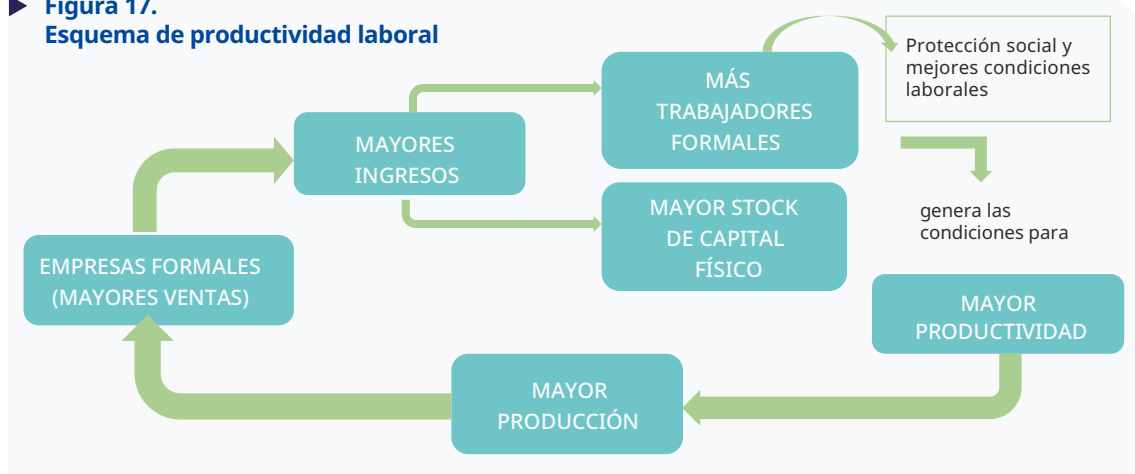
Los trabajadores independientes, que se caracterizan por presentar una alta tasa de informalidad (81%), fueron los más afectados por la pérdida de puestos de trabajo y por el incremento del subempleo en relación con los trabajadores asalariados. Entretanto, según el tamaño de la empresa, el impacto ha sido mayor en los trabajadores de las empresas más pequeñas (de uno a diez trabajadores), en contraste con los de las empresas de más de cincuenta empleados. Al respecto, resalta que el 80% de los empleados de las empresas con menos de diez trabajadores sean informales, en comparación con el 16% de los de las empresas de mayor tamaño.

De este modo, se observa que la informalidad del trabajo, característica presente sobre todo en los trabajadores independientes y en los de las empresas más pequeñas, se asocia a una mayor vulnerabilidad laboral. Ello se debe a que los trabajadores informales no cuentan con las protecciones previstas por la ley y, además, son de menor productividad, ya que no cuentan con acceso a capital físico y tienen un menor nivel de capital humano acumulado (ver la figura 15).

Por su parte, la estimación de la productividad realizada en este estudio denota las grandes diferencias según condición de formalidad y tamaño de empresa. De este modo, se concluye que las empresas formales son cuatro veces más productivas que las informales. En particular, dentro del sector formal, resalta la mayor productividad de los trabajadores de las empresas grandes, que es seis veces mayor que la de los trabajadores de las microempresas y del sector informal.

En este contexto de crisis, las políticas laborales cuentan con el potencial de mejorar sustancialmente la estructura del mercado laboral. En el corto plazo, se requiere duplicar el empleo actual a través de reformas orientadas a flexibilizar el mercado laboral, con la finalidad de reducir los costos y las fricciones de contratación. En suma, se recomienda la modificación de regímenes tributarios según el tamaño de la empresa para reducir los desincentivos al crecimiento y a la creación de empleo. De este modo, no solo se lograría recuperar los puestos de trabajo perdidos, sino también mejorar la calidad del empleo en el país.

► **Figura 17.**
Esquema de productividad laboral



► 6. Anexos

6.1. Síntesis de recomendaciones para la generación de empleo

6.1.1 Medidas de corto plazo

Recomendación 1: Crear regímenes especiales para la promoción de sectores clave.

Impacto esperado:

- Incentivar la contratación formal en actividades económicas de carácter estacional y con mayor urgencia de generación de empleo; y
- Alentar la recuperación de empresas vinculadas a actividades como turismo e industria textil en este contexto de crisis.

Plan de acción:

Acciones	Responsables	Plazo
Establecer un régimen laboral especial para las empresas de actividades económicas con carácter estacional	Congreso /MTPE / MEF	4 meses
Establecer un régimen tributario para las empresas de actividades económicas con carácter estacional	Congreso / MEF	4 meses

Indicadores de seguimiento:

Indicador	Número de empresas de sectores clave bajo el régimen laboral especial al año.
Justificación	Permite ver el alcance del nuevo régimen en empresas que realizan actividades económicas de carácter estacional.

Recomendación 2: Reformar los regímenes laborales según tamaño de empresa

Impacto esperado:

- Establecer un régimen laboral general con beneficios según el nivel de las remuneraciones de los trabajadores; y
- Reducir el desincentivo a que las empresas limiten el tamaño de sus ventas.

Plan de acción:

Acciones	Responsables	Plazo
Unificar los regímenes laborales en uno general con beneficios basados en las remuneraciones de los trabajadores	MTPE / Congreso	1 año

Indicadores de seguimiento:

Nombre del indicador	Número de empresas al año bajo el régimen laboral único con beneficios según las remuneraciones de los trabajadores.
Justificación	Facilita conocer a las empresas que se incorporan al nuevo régimen laboral basado en los salarios.

Recomendación 3: Modificar los regímenes tributarios especiales

Impacto esperado:

- Contar con un solo régimen general que aplique tasas progresivas de impuesto a la renta sobre la utilidad de las empresas.

Plan de acción:

Acciones	Responsables	Plazo
Crear régimen único basado en la utilidad dirigido a las nuevas micro y pequeñas empresas	Congreso / SUNAT / MEF	1 año
Mantener los regímenes RUS, RER y RMT para las empresas ya inscritas en estos regímenes, durante el periodo de transición	Congreso / SUNAT / MEF	Durante 5 años
Eliminar los regímenes RUS, RER y RMT	Congreso / SUNAT / MEF	5 años

Indicadores de seguimiento:

Nombre del indicador	1. Número de micro y pequeñas empresas bajo el régimen único con tasas progresivas según su utilidad, cada año.
Justificación	Permite cuantificar a las nuevas micro y pequeñas empresas formales bajo el nuevo régimen.
Nombre del indicador	2. Número de micro y pequeñas empresas ya inscritas en los regímenes RUS, RER y RMT, cada año.
Justificación	Permite monitorear el proceso de transición de las micro y pequeñas empresas ya inscritas en estos regímenes hacia el régimen único general.

Recomendación 4: Extender las normas de trabajo remoto

Impacto esperado:

- Establecer una legislación permanente de trabajo remoto o modificar la Ley que regula el teletrabajo; y
- Expandir las posibilidades de empleo sin la limitación de las barreras geográficas.

Plan de acción:

Acciones	Responsables	Plazo
Crear una nueva legislación sobre el trabajo remoto fuera de la emergencia sanitaria	Congreso / MTPE	4 meses
Modificar la Ley que regula el teletrabajo, de acuerdo con las medidas dispuestas durante el estado de emergencia y la realidad del mercado laboral	Congreso / MTPE	4 meses

Indicadores de seguimiento:

Nombre del indicador	Número de trabajadores que realizan trabajo remoto al año.
Justificación	Permite conocer a los trabajadores que laboran bajo esta nueva modalidad.
Nombre del indicador	Número de empresas bajo la legislación de trabajo remoto al año.
Justificación	Permite cuantificar a las empresas que se acogen a esta nueva modalidad.

Recomendación 5: Crear programas de intermediación y capacitación laboral

Impacto esperado:

Emparejar a los buscadores de empleo con las empresas, de tal forma que aquellos puedan encontrar un empleo y las empresas puedan cubrir las vacantes; y

Fortalecer las competencias laborales de los buscadores de empleo con la finalidad de mejorar su empleabilidad y facilitar su inserción en el mercado laboral.

Plan de acción:

Acciones	Responsables	Plazo
Crear un programa de intermediación laboral	MTPE	1 año
Crear un programa de capacitación laboral	MTPE	1 año

Indicadores de seguimiento:

Nombre del indicador	Número de empleos emparejados mediante el programa de intermediación laboral cada año.
Justificación	Permite medir la efectividad del programa.
Nombre del indicador	Número de personas que reciben el programa de capacitación laboral cada año.
Justificación	Permite ver el alcance del programa.

6.1.2. Medidas de largo plazo

Recomendación 1: Promover el cambio de la interpretación del TC respecto a la adecuada protección al trabajador ante un despido sin causa aparente.

Impacto esperado

- Incrementar el número de empleados formales con contratos a tiempo indefinido, modalidad que provee un empleo de mayor calidad y con mayor protección en comparación con los contratos a plazo fijo, ya que estos últimos son de corta duración y no cumplen el objetivo de ser un peldaño hacia contratos indefinidos (Jaramillo y Campos, 2019).

Plan de acción

Acciones	Responsables	Plazo
Crear un comité independiente especializado en materia laboral para brindar recomendaciones de carácter técnico	PCM, MTPE, MEF	1 año
Elaborar un análisis exhaustivo acerca de las consecuencias del fallo del TC de 2001 sobre la protección de empleo	Comité independiente	1 año

► Referencias bibliográficas

- Alaimo, V., Bosch, M. G. y Villa, J. M.** (2017). *Medición del Costo del Trabajo Asalariado en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Azuara, O., Azuero, R., Bosch, M. y Torres, J.** (2019). *Special Tax Regimes in Latin America and the Caribbean: Compliance, Social Protection, and Resource Misallocation*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)** (2019). La Ley de promoción del sector agrario y su relación con el ingreso de los trabajadores. En BCRP, *Perú, Reporte de Inflación, setiembre 2019* (pp. 59-61). BCRP.
- Céspedes, N., Lavado, P. y Ramírez, N.** (2016). La productividad en el Perú: un panorama general. En N. Céspedes, P. Lavado y N. Ramírez (Eds.), *Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias* (pp. 9 - 40). Universidad del Pacífico.
- Cooper, C. y Cuba, E.** (2019). *Reforma para la reducción de la informalidad laboral y el aumento de la productividad*. Cámara de Comercio de Lima.
- Jaramillo, M., Almonacid, J. y De la Flor, L.** (2017). *Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*. GRADE.
- Jaramillo, M. y Campos, D.** (2019). ¿Son los contratos temporales un peldaño hacia un contrato por tiempo indeterminado? GRADE.
- Jaramillo, M., & Ñopo, H.** (2020). *COVID-19 y el shock externo: impactos económicos y opciones de política en el Perú*. COVID-19. Serie de Documentos de Política Pública. PNUD América Latina y el Caribe.
- Lavado, P., Martínez, J. y Yamada, G.** (2016). Calidad de la educación superior y desigualdad en los retornos en el Perú. En N. Céspedes, P. Lavado y N. Ramírez (Eds.), *Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias* (pp. 221-250). Universidad del Pacífico.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)** (2015). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?* OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_369021.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)** (2016). *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y El Caribe*. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf



Organización
Internacional
del Trabajo

ACT/EMP

OIT Oficina de Actividades para los Trabajadores

4, route des Morillons
Geneva 22, Switzerland, CH-1211

www.ilo.org/actemp
actemp@ilo.org

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Calle Las Flores 275,
San Isidro
Lima - Perú

(511) 615 0300
www.ilo.org/lima

 OITAndina