



ESTRATEGIA SECTORIAL PARA LA FORMALIZACIÓN LABORAL 2014-2016

FREDY ROLANDO OTÁROLA PEÑARANDA

Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo

SYLVIA ELIZABETH CÁCERES PIZARRO

Viceministra de Trabajo

DANIEL ISAU MAURATE ROMERO

Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral

LUIS ALFONSO ADRIANZÉN OJEDA

Secretario General

HERNÁN PENA

Director General de Políticas de Inspección del Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE

Av. Salaverry N° 655 – Jesús María, Lima, Perú

Teléfono 630-6000

www.trabajo.gob.pe

Año 2014

Coordinación, supervisión y edición de contenidos:

Hernán Pena, Director General de Políticas de Inspección del Trabajo

Edwin Poquioma Chuquizuta, Asesor del Despacho Vice Ministerial de Trabajo

Jorge Bernedo Alvarado, Asesor del Despacho Vice Ministerial de Trabajo

Diseño de carátula y contracarátula:

Oficina de Comunicación e Imagen Institucional

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

En la recolección de la información participaron las siguientes oficinas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: Dirección General de Promoción del Empleo, Dirección General del Servicio Nacional del Empleo, Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral, Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo, Dirección General de Trabajo, Dirección General de Derechos Fundamentales y de Seguridad y Salud en el Trabajo, Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana y de los asesores de los Despachos Vice Ministeriales de Trabajo y de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral. Asimismo, se contó con la asistencia técnica de la Oficina de la OIT para los países Andinos.



TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	9
SECCIÓN I. CONCEPTOS Y MEDICIÓN	13
I.1. ESQUEMA CONCEPTUAL: ¿QUÉ SE ENTIENDE POR INFORMALIDAD LABORAL?.....	14
I.2. MEDICIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL	17
Nueva definición del sector informal y economía informal de la OIT	18
SECCIÓN II. DIAGNÓSTICO	21
II.1. LA FORMALIDAD/ INFORMALIDAD EN UNA PERSPECTIVA NACIONAL.....	22
La estructura de mercado	22
Segmentos con predominio de empleo formal	23
Segmentos con predominio de empleo informal	23
Evolución de la informalidad laboral en la estructura del mercado	24
II.2. INFORMALIDAD Y EL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL	26
La seguridad social en pensiones	28
La seguridad social en salud	30
II.3. LOS NIVELES DE INGRESOS	32
II.4. LA EDUCACIÓN Y LA INFORMALIDAD	34
II.5. LA INFORMALIDAD EN LOS ASALARIADOS DEL SECTOR PRIVADO.....	35
La informalidad asalariada privada por ámbito geográfico	37
Las empresas de 2 a 10 trabajadores del ámbito urbano	39
Las empresas de 11 a 100 trabajadores del ámbito urbano	40
Las empresas de más de 100 trabajadores del ámbito urbano	40
II.6. GRUPOS CON MAYOR VULNERABILIDAD	41
Los trabajadores familiares no remunerados	42
Los independientes no calificados	43
Trabajador del hogar	45
Grupos vulnerables e informalidad	47

SECCIÓN III. DISEÑO DE LA ESTRATEGIA	49
III.1. MARCO ORIENTADOR DE LA ESTRATEGIA	50
III.2. LA HETEROGENEIDAD DE POLÍTICAS REQUERIDAS PARA LA FORMALIDAD	51
III.3. NIVELES DE FORMALIZACIÓN Y ÁMBITO DEL SECTOR TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO	53
III.4. ENFOQUE DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DEL SECTOR TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO PARA REDUCIR LA INFORMALIDAD LABORAL	55
Regímenes laborales con menores costos	56
Capacidad del actual sistema de inspecciones laborales	58
III.5. EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA REGIÓN	59
Argentina	60
Políticas para reducir la informalidad	62
Brasil	64
Chile	65
Colombia	66
Costa Rica	66
Ecuador	67
Uruguay	68
Promoción del empleo formal de grupos vulnerables en la experiencia comparada	70
 SECCIÓN IV. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS A IMPLEMENTAR	 73
 SECCIÓN V. IMPLEMENTACIÓN:	 81
V.1. APLICACIÓN EN LIMA METROPOLITANA	82
UN ESQUEMA DE MONITOREO DE LA FORMALIDAD	82
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA UTILIZADA	85



PRESENTACIÓN

La reducción de la informalidad laboral como política de Estado de nuestro gobierno responde a uno de los más importantes y complejos problemas nacionales. Ello debido a que la informalidad repercute de manera negativa, tanto en la vida de los trabajadores, que ven disminuidos sus derechos a mejores remuneraciones y protección social, como en el desarrollo empresarial, que ve afectado su libre desempeño y crecimiento competitivo en el mercado. Para el Estado es un problema que impide a su vez el crecimiento económico del país y una justa distribución de los frutos de ese crecimiento.

El Acuerdo Nacional, la Agenda de la Competitividad 2014-2018 y el Plan Nacional de Diversificación Productiva constituyen el marco político de las acciones a desarrollar por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) a través de la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral del período 2014-2016.

La Estrategia Sectorial representa un esfuerzo inicial del MTPE por disminuir la informalidad laboral en el segmento asalariado del Sector Privado, la cual se traduce en acciones que contribuyan a reducir la tasa de informalidad laboral, de 56% en el año 2013 a 52% en el 2016.

En el marco de las competencias del Sector Trabajo y Promoción del Empleo se proponen tres niveles de acción. El primer nivel de intervención contribuirá a mejorar las capacidades de las empresas o negocios, especialmente las de menores dimensiones, para sumarse al desarrollo en condiciones que mejoren su sostenibilidad y generen medios para su incorporación paulatina al mercado formal. El segundo está vinculado a las políticas de promoción y apoyo a la competitividad de unidades económicas que están en capacidad de lograr su formalización. El tercer nivel busca fomentar la cultura del cumplimiento de las normas y las acciones de sensibilización, orientación y fiscalización, en especial a las empresas de mayor tamaño.

La efectividad y la trascendencia de la Estrategia dependerán en gran medida de la articulación con otros sectores y niveles de Gobierno, vinculados al desarrollo empresarial, que tienen competencias específicas en la generación de mecanismos que promueven y facilitan el acceso a la formalidad.

Finalmente agradecemos el apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través de su Oficina para los Países Andinos, que acompañó la formulación de la estrategia que ahora presentamos, reconociendo que la lucha contra la informalidad laboral es una prioridad del MTPE y un compromiso del Estado Peruano para garantizar un modelo de crecimiento que promueva el bienestar social y la salud económica.

Fredy Otárola Peñaranda
Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo



Resolución Ministerial No. 205-2014-TR

Lima, 25 de setiembre de 2014

VISTO: El Proveído N° 3190 -2014-MTPE/2 del Despacho Viceministerial de Trabajo, y;

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 22 de la Constitución Política del Perú reconoce que el trabajo, en todas sus modalidades, es un deber y un derecho, de igual manera lo califica como base del bienestar social y medio de realización de la persona. Por ello, según el artículo 23 de la norma constitucional, corresponde al Estado promover condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo;

Que, la informalidad laboral es un problema estructural que afronta actualmente la sociedad peruana, generando entre otros, la exclusión del acceso a la protección legal de la legislación laboral y de seguridad social por parte de los trabajadores que se encuentran en dicha situación. Por otro lado, la informalidad laboral también tiene un impacto negativo en la productividad empresarial, en tanto y en cuanto, los trabajadores de dichas unidades productivas, al estar fuera del marco de protección legal, no cuentan con los incentivos adecuados para ser más productivos, en vista de la precariedad de sus puestos de trabajo; Que, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que los ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, encargados de formular, planear, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno; aprobar las disposiciones normativas que les correspondan, cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente; y realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, tomando las medidas que correspondan;

Que, de acuerdo a la Ley N° 29381, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ejerce competencia exclusiva y excluyente respecto de otros niveles de gobierno en todo el



territorio nacional, entre otros, en la formulación, planeamiento, dirección, coordinación, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales en materia de trabajo y promoción del empleo, en el cual se inserta la lucha contra la informalidad laboral;

Que, la lucha contra la informalidad laboral constituye prioridad del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; en dicho sentido, presenta la “Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral”, elaborada con el apoyo técnico de la Organización Internacional de Trabajo - OIT, la cual establece las pautas necesarias para cumplir con esta labor y dar efectivos resultados, constituyendo éstas un compromiso institucional y con responsabilidades para los órganos involucrados en su desarrollo;

Con las visaciones del Viceministerio de Trabajo, del Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral, de la Dirección General de Trabajo, de la Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo, de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, de la Dirección General de Promoción del Empleo, de la Dirección General del Servicio Nacional de Empleo, de la Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral, y del Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

De conformidad con el numeral 8) del artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2014-TR;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Aprobar la “Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral”, la misma que en Anexo forma parte integrante de la presente Resolución Ministerial.

Artículo 2.- Disponer que la presente Resolución Ministerial y el anexo a que se hace referencia en el artículo precedente, se publiquen en el portal institucional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: www.trabajo.gob.pe, el mismo día de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, siendo responsable de dicha acción el Jefe de la Oficina General de Estadística y Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Artículo 3.- La Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se constituye como el órgano encargado del seguimiento y monitoreo del cumplimiento de la “Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral”.

Regístrese, comuníquese y publíquese.



INTRODUCCIÓN

La informalidad es posiblemente el más grave de los problemas que afectan al mercado laboral. Amplias masas de trabajadores se encuentran fuera del mercado – son productores independientes de bienes y servicios, en su mayoría de baja calificación y productividad - o bien, participan del mercado pero no respetan las reglas laborales y tributarias. Este aislamiento de las normas es en unos casos simplemente una estrategia de sobrevivencia: la mortalidad de las empresas pequeñas es muy alta. Pero también hay casos de deliberado incumplimiento a pesar de ganancias que permitirían cumplir las obligaciones legales. Todo este complejo, sea que formen parte de los empleos de refugio o tradicionales como el minifundio agrario, o que se hayan alejado de la legalidad por considerarlo más conveniente a sus intereses, conforman el mar de la informalidad nacional.

¿Por qué formalizar el empleo, y en general, el mercado laboral?

Desde un punto de vista, la respuesta es que debe formalizarse para que los informales (empresas o trabajadores) se integren al sistema de reglas y aporten una parte de su trabajo al fisco, como hace el resto, colaborando así con el progreso del país en lugar de únicamente aprovecharlo. Solamente después del cumplimiento de sus obligaciones —con las adaptaciones convenientes de las normas para que cumplan su rol integrador— la amplia cantidad de informales estaría en capacidad de recibir el aporte de lo recaudado en escala nacional, pero ya en calidad de ciudadanos, articulados efectivamente a la democracia, con deberes y derechos propios.

Pero hay también una visión complementaria que no se debe ignorar. Se formaliza como parte de una necesidad económica fundamental de impulso a la productividad del trabajo y de la economía nacional. Una nación informal, con su población aislada del Estado y del mercado, es también una población que se ha marginado hacia reglas propias o hacia la ausencia de reglas. Al desligarse de sus obligaciones y quedar al margen de la competencia real, queda también aislada del progreso técnico. Esta es también una explicación de la mortalidad elevada en las pequeñas empresas y del retraso del campo. Una estrategia para impulsar la formalización, es por ello también una estrategia para la integración económica, la elevación de la productividad y la eficiencia del trabajo productivo.

Al intentar una visión del fenómeno informal, el hallazgo más importante es el de la heterogeneidad de situaciones. Bien puede decirse que hay un sector de informales que lo son porque no podían vivir de otra manera, simplemente sobreviven en su aislamiento. Que hay también una importante fracción que a pesar de sus deseos de formalización, el sistema les resulta complejo y sus oportunidades están reducidas por ausencia de políticas que faciliten el desarrollo de sus esfuerzos dotándoles, por ejemplo, de capitales de trabajo y tecnología adecuada. Y hay también un sector de la informalidad en empresas que aún teniendo posibilidades de integración y estando incluso registradas formalmente y cumpliendo parcialmente sus aportes, eluden obligaciones laborales y condenan a sus trabajadores a la inseguridad y condiciones de trabajo que impiden no solamente el ejercicio de sus derechos, sino también su progreso productivo. Por ello, para lograr una intervención eficiente que reduzca informalidad laboral, es importante reconocer primero su gran magnitud y enorme heterogeneidad, y segundo la necesidad de aplicar políticas públicas articuladas que escapen de lo estrictamente laboral, y que incluso sobrepasan los aspectos vinculados a la seguridad social y la fiscalidad.

En este marco, El MTPE ha elaborado una Estrategia de Formalización Laboral del Sector Trabajo, que ordena conceptos y enfoques y delimita acciones que reduzcan la proporción de trabajo informal. Partimos de una tendencia favorable: en el año 2005, el país tenía una tasa de informalidad (medida por ausencia de contratos entre los asalariados privados) de 68.8%, la cual en el año 2013 se ha reducido al 56.7%. Esta reducción sostenida tiene que ver con cambios de largo plazo en la demografía y la extensión educativa que reducen la tasa de crecimiento de la oferta laboral. Pero también, y no menos importante, por el mantenimiento de la salud económica y el crecimiento productivo que extiende su influencia en el mercado de trabajo e integra crecientemente asalariados formales. Finalmente, es destacable igualmente la función de la administración del trabajo y de los sectores que impulsan la formalización a través del apoyo al trabajo productivo y la competitividad nacional.

Con estos fundamentos, al diseñar la estrategia, se distingue claramente tres niveles de acción que permitirán reducir los niveles de informalidad:

- El primer nivel de intervención es estrictamente estructural y de soluciones de largo plazo. En el entendido que la formalidad se logra con cambios profundos en el ámbito productivo, busca crear las condiciones económicas más favorables al incremento de los niveles de competitividad a través del aumento de la productividad laboral y el fomento del autoempleo productivo, entre lo principal.
- El segundo nivel es el vinculado a las políticas de promoción y apoyo en materia del empleo; lo cual requiere de una coordinación intersectorial y recursos significativos para mejorar y difundir los beneficios que animen acceder a la formalidad.
- El tercer nivel corresponde directamente con fortalecer la capacidad del sector trabajo y promoción del empleo para hacer cumplir la regulación laboral, y define acciones y efectos de plazos inmediatos.

Estos tres ámbitos corresponden también con la amplitud de los plazos para tomar acción y la relativa pertinencia de las acciones del Sector. Los cambios estructurales son de largo plazo y se definen en las políticas nacionales de gobierno; las actividades de promoción dependen de los esfuerzos presupuestales, de su acierto y de las dimensiones que adquieran y pueden considerarse de efectos en mediano plazo; las tareas de fiscalización y empleabilidad están más directamente relacionadas con el Sector Trabajo y Promoción del Empleo, y tienen efectos inmediatos, de corto plazo.

La incidencia de la fiscalización laboral en la Estrategia de Formalización, sin embargo, no significa que el MTPE centre todos sus esfuerzos solamente en mantener y reforzar la calidad de la política inspectiva. Se propone también establecer acciones para ampliar y sostener las políticas de empleabilidad en el Viceministerio de Empleo y Capacitación Laboral y la capacidad articuladora del Ministerio con sectores y niveles de gobierno, para el conjunto de acciones de promoción que se deberá intensificar. Las acciones de esta Estrategia se plasmarán en los documentos de gestión del MTPE, así como de las entidades autónomas adscritas al Sector, y están asociadas al cumplimiento de sus metas presupuestales.

El presente documento formula en primer lugar una revisión conceptual y de mediciones sobre la informalidad. Es un tema que ha sido ya ampliamente estudiado y discutido en la academia hasta convencerse de la flexibilidad del término y su utilidad desde perspectivas variadas. Un segundo aporte del documento es el de la visión general del mercado de trabajo desde la perspectiva de su heterogeneidad en la estructura de sus relaciones con el mercado. Se trata de un diagnóstico global que muestra en principio la heterogeneidad en sus variadas acepciones (de protección social, de ingresos, educativas) y luego se va concentrando en los ámbitos – más cercanos – de las relaciones laborales salariales privadas, afines a la organización clásica de los ministerios de trabajo.

Se reflexiona después acerca de las políticas para los diferentes niveles de la informalidad y en una propuesta sectorial que pueda ser asumida nacionalmente por todos los actores, y monitoreada seriamente y de manera permanente, comprometiendo al conjunto en objetivos concretos de formalización. El documento concluye con propuestas de acciones integrables a sus documentos de

gestión y obligaciones presupuestales, y propuestas iniciales para la acción inmediata de MTPE y de las entidades autónomas adscritas al Sector Trabajo, así como para el monitoreo de la formalización.

Como se espera, el presente documento es fruto de una actividad integrada de los dos viceministerios del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del apoyo de la Organización Internacional del Trabajo a través de su Oficina Regional. Aspira sobre todo, a lograr un compromiso nacional de enfoques y obligaciones en la tarea ardua de transformar el mercado de trabajo, haciéndolo mejor para sus actores y para el país.







SECCIÓN I

CONCEPTOS Y MEDICIÓN

SECCIÓN I. CONCEPTOS Y MEDICIÓN

I.1. ESQUEMA CONCEPTUAL: ¿QUÉ SE ENTIENDE POR INFORMALIDAD LABORAL?

El concepto de informalidad ha sido analizado y discutido desde perspectivas diversas, considerando la heterogeneidad de las sociedades y países en las cuales se discute. Existen, inclusive, documentos variados solamente resumiendo la multiplicidad de los enfoques. Lo que pretendemos en este acápite es dar una idea general, para ubicar mejor las restricciones de esta estrategia.

Si bien el tema estuvo presente en la academia desde la primera mitad del siglo pasado, asociado a los conceptos de marginalidad y las primeras visiones estructurales del mercado de trabajo, se suele recordar que el término “sector informal urbano” se usó por primera vez en un artículo académico sobre Ghana (Hart, 1970). Se introdujo en la OIT en el estudio de Kenya (OIT, 1972) y en la OIT de América Latina en el trabajo sobre el empleo en la República Dominicana realizado en 1973 (OIT, 1975).

En la región, el concepto de informalidad se vinculaba básicamente al ámbito urbano, como resultado del excedente de mano de obra existente en las ciudades, producido por el escaso desarrollo industrial que no lograba absorber la creciente migración rural. En ese contexto, es que se produjeron los estudios iniciales de la década de los setenta y los sucesivos trabajos exploratorios en América latina sobre la informalidad. La investigación y el debate en el medio latinoamericano se multiplicó en los años ochenta, a través del PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe), en un periodo de profundos problemas de empleo —sobreoferta demográfica y escasa capitalización y acumulación— y la crisis de la deuda externa.

Esta visión de la informalidad relacionada con una problemática urbana fue objetada principalmente desde dos frentes disímiles: el de Alejandro Portes y el de Hernando de Soto. Portes vinculaba la informalidad a una manifestación internacional de la marginalidad¹. La posición de Portes, y sus seguidores principales —Lauren Benton, Manuel Castells— reside principalmente en la visión globalizante del tema —el cual había sido también acogido en el debate académico norteamericano y europeo— señalando muy particularmente que la informalidad era el resultado de la división internacional del trabajo y la subordinación de las economías del tercer mundo a las necesidades de los centros del capitalismo mundial. Lo que tendríamos en el continente sería una manifestación internacional de la marginalidad. El trabajo de los informales era básicamente una extensión irregular de la contratación desde los centros capitalistas hacia la periferia regional, y eran parte de una estrategia de debilitamiento del poder sindical en la formación de salarios; es decir, en el fondo, un desarrollo de la dominación capitalista, ilusamente aceptada como una respuesta de los sectores nacionales al desarrollo desigual en sus naciones.

Hernando de Soto, por su parte, acepta la presencia de la informalidad como una fracción importante del empleo, pero también del propio crecimiento económico, y en especial de la creación de reglas propias (“El Otro sendero”, 1986). Asimismo, señala que los informales serían el gran potencial del desarrollo, y considera que la desregulación es una llave esencial para dar fuerza libre al mercado y con ella, desplegar las potencialidades de los pobres. Adicionalmente postuló que la clave para superar la informalidad es desarrollar el crecimiento del capital entre los pobres, en base a sus posesiones inmobiliarias (“El misterio del capital”, 2000). La posición de De Soto, tiene importantes singularidades y virtudes originales. En especial, su visión postula una versión optimista de la informalidad, en contra

1. El artículo polémico original parece ser el de Portes y Benton, “Desarrollo industrial y absorción laboral: una reinterpretación”, publicado originalmente en 1984 en *Population and Development Review*, aunque la versión más extendida es la de 1987 en *Estudios Sociológicos*, revista del Colegio de México. Más reciente y completa es su exposición “la Economía informal”, conjuntamente con William Haller, en CEPAL, serie Políticas Sociales, número 100, Santiago de Chile, 2004.

del fatalismo de las otras posiciones. Los informales serían una fuerza positiva y creadora, frustrada por la incompetencia y los obstáculos de la pesada burocracia de los Estados. Con perspectiva legalista, se considera que la desregulación es una llave esencial para dar fuerza libre al mercado y con ella, ampliar oportunidades para los supuestos marginales, liberando su frustrada iniciativa y capacidad emprendedora. El libro “El misterio del capital”, intenta cubrir el tema de los recursos, en respuesta al cuestionamiento inmediato de que sin normas reglamentarias y aun desburocratizando la gestión estatal, igual los pobres seguirían pobres. Para ello, De Soto asigna millonarias posibilidades de capital entre los pobres, en base a sus propiedades urbanas (más propiamente, los terrenos en arenas y cerros, donde reside la mayoría), las cuales podrían sustentar —asociadas— un enorme desplazamiento del crédito, que junto a su iniciativa, transformaría la sociedad².

Estas fueron las tres grandes corrientes iniciales en el enfoque de la informalidad³. La fertilidad del concepto frente a los fenómenos sociales y económicos del desarrollo llevó a la extensión de investigaciones sobre el tema, su multiplicidad conceptual y su presencia casi obligada en el debate de las políticas de Estado. Además de la precursora OIT, otros organismos multinacionales —como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo— dieron sus propios aportes al análisis. El Banco Mundial, en plazo relativamente reciente, introduce en la discusión el posible carácter voluntario de la decisión para adoptar el empleo informal. Desde esta perspectiva, no toda la explicación de la informalidad es necesariamente estructural, sino que también contiene decisiones voluntarias (similarmente al debate de desempleo), habidas ciertas ventajas en el ámbito de la libertad personal y de los propios retornos del trabajo, que fortalecerían este tipo de empleo⁴. Así, al menos para una parte de la población, incursionar en la informalidad aparecería como la primera opción, enteramente voluntaria y convalidada por el diferencial de ingresos que estarían obteniendo frente a sus costos de oportunidad en el sector formal.

En esta dirección, Yamada⁵ desarrolla un modelo de equilibrio general de tres sectores que trata de incorporar las principales características del sector de autoempleo informal urbano. Las estimaciones para el caso de Lima Metropolitana en los años 1985, 1990, 1991 y 1994 confirmarían la hipótesis de que existe una proporción de individuos dentro del sector informal que obtienen ingresos superiores a su costo de oportunidad en el sector formal (en forma creciente, de acuerdo a sus “habilidades empresariales”). Asimismo, también se encuentra un grupo minoritario pero importante de trabajadores asalariados informales que ganan menos que en otras opciones de empleo, por lo que se encuentran en este sector de manera involuntaria.

Los cambios generados por la globalización, han llevado a nuevas revisiones de la noción de informalidad. Algunos autores se han preguntado si es posible aún hablar de informalidad. Otros —como Pérez Sainz⁶— han recurrido al concepto de ‘neoinformalidad’⁷ para hacer referencia a los rasgos que adopta el fenómeno en el renovado contexto. Este autor plantea así la existencia de tres posibles escenarios de la informalidad:

2 Ver Hernando de Soto, Enrique Ghersi y Mario Ghibellini, “El Otro Sendero”, Instituto Libertad y Democracia, Lima, 1986. Igualmente, de Hernando de Soto, “El misterio del capital” Editorial El Comercio, Lima, 2000., En el medio nacional, son destacables como muestra de aplicaciones de esta posición, el documento de OSINERG, “La informalidad y sus manifestaciones en la comercialización de combustibles líquidos en el Perú”, Documento de Trabajo No. 15 de su Oficina de Estudios Económicos; y la investigación de Jorge de la Roca y Manuel Hernández, “Evasión tributaria e Informalidad en el Perú. Una aproximación a partir del enfoque de las discrepancias en el consumo”. GRADE/CIES, setiembre 2004. Un notable cuestionamiento jurídico y empírico a la propuesta de “El misterio del capital”, es “La construcción del derecho de propiedad. El caso de los asentamientos humanos en el Perú”, de Richard Webb, Diether Beuermann y Carla Revilla, Colegio de Notarios de Lima, noviembre 2006.

3 Para el primer tramo del debate, puede consultarse Miguel Castiglia, Daniel Martínez y Jaime Mezzera, “Sector Informal Urbano. Una aproximación a su aporte al producto”, OIT, proyecto PROMICRO, San José de Costa Rica, 1994. También es un resumen importante del debate conceptual el texto de Samuel Freije, “El empleo informal en América latina y el Caribe. Causas, consecuencias y recomendaciones de Política”, IESA, BID, Caracas, 2001. Es igualmente esencial Víctor Tokman, “Una voz en el camino”, FCE, Santiago de Chile, 2004.

4 Ver Guillermo E. Perry et al, “Informalidad.: Escape y Exclusión”, Banco Mundial, Washington, 2007.

5 Yamada, Gustavo, Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima Metropolitana, 1985-86 y 1990, Cuaderno de Investigación, CIUP, Lima, 1994.

6 Pérez Sáinz, J.P. y Menjívar Larín, R. (comp.): Informalidad urbana en Centroamérica. Entre la acumulación y la subsistencia, Caracas, FLACSO/ Nueva Sociedad, 1997.

7 Pérez Sáinz, J.P, Globalización y neoinformalidad en América Latina, Nueva Sociedad Nº 135, enero – febrero, 1995, Caracas.

- i. El de la economía de la pobreza, con la exclusión de una cada vez mayor cantidad de sectores que no se incorporan al desarrollo global y recurren a la informalidad para poder subsistir⁸. Presupone la existencia de una masa de trabajadores no empleada que recurre al sector informal no debido a los bajos niveles de desarrollo tecnológico de la región sino a “la dinámica no integradora del nuevo modelo que hace que la base acumulativa sea restringida y que, por lo tanto, el volumen de fuerza laboral absorbido sea también reducido”.
- ii. El de la subordinación al sector de transables, que en un marco globalizado comprende las actividades llevadas a cabo por las pequeñas empresas que, relocalizadas y flexibilizadas, se articulan a la red subordinadamente⁹ (como proveedoras de insumos o subcontratadas). Símil al enfoque estructuralista, se diferencia al plantear la desregulación laboral como característica del modelo en el nuevo escenario, no resultando apropiado utilizarla como punto de inflexión entre los sectores formal e informal.
- iii. El de la aglomeración de pequeñas empresas dinámicas, que en el contexto globalizado permite rescatar ámbitos comunitarios en los que gracias a una determinada cantidad de capital social, pueden movilizarse los recursos mercantiles.

Cerrando el círculo conceptual, las recientes discusiones de la Organización Internacional del Trabajo, precisan que la informalidad laboral está compuesta por dos grandes grupos que se sobreponen¹⁰:

- Empleo en el sector informal, que se refiere al empleo generado en un subgrupo de empresas de hogares (es decir que no están constituidas en sociedad) que no tienen rasgos de formalidad, que no cumplen las regulaciones nacionales obligatorias para la operación de las unidades empresariales y/o no llevan registros contables, debido a motivos económicos, de desconocimiento u otras razones. Aquí se incluye a unidades económicas que no tienen rasgos de formalidad (concentradas especialmente en microempresas), a trabajadores por cuenta propia (especialmente los no calificados), a trabajadores familiares no remunerados y a trabajadoras del hogar. La idea central es que se trata de unidades económicas al margen de las normas.
- Empleo informal, que abarca el empleo que puede presentarse tanto en empresas del sector formal o informal de la economía como en los hogares. Capta además de la gran mayoría de los trabajadores en el sector informal a otros empleos informales como los empleos asalariados informales, que se refieren a los empleos asalariados que no cuentan con protección social o con determinadas prestaciones relacionadas con el empleo¹¹. La idea central ahora es que se trata de trabajadores, independientemente de las características de las unidades económicas que los emplean.

Al margen de las corrientes, la informalidad es un fenómeno visible y reconocido en la región. Se da en diferentes grados, según los diferentes desarrollos de los países, así como de sus espacios internos. Sea cual fuere la visión que se adopte, la informalidad alcanza a ser de gran magnitud y la principal fuente de explicación de la dinámica del empleo en los países con mayor retraso industrial, donde es vista como un segmento de fácil ingreso que sirve de alternativa ante el riesgo de desempleo. De otro lado, como suele suceder en la investigación ante conceptos de significados múltiples, prima finalmente la libertad de elección. La “informalidad” es definida en función de las políticas que se quiere definir y de la presión de la realidad. En lo esencial, es esta libertad, la que se adopta a los fines de la presente Estrategia.

Adicionalmente, para un adecuado tratamiento de la compleja problemática de la informalidad, es imprescindible un conocimiento sólido de las relaciones del mercado informal urbano con los otros segmentos del mercado de trabajo (el empresarial moderno, el rural tradicional, el del empleo estatal) y con el exterior, principalmente a través del mercado de bienes y servicios. En ese sentido, es importante

⁸ OIT, “Economía Informal en las Américas: situación actual, prioridades de políticas y buenas prácticas” en http://white.oit.org.pe/cimt/nn/documentos/economia_informal_.pdf

⁹ Pérez Sáinz, Juan Pablo, Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración social en el Istmo Centroamericano, Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000 (CA 2020: Documento de trabajo # 5) en http://ca2020.fiu.edu/Themes/Juan_Pablo/JPPS.pdf

¹⁰ Véase OIT- Panorama Laboral 2008 (Pág 19).

¹¹ Ver informe de la Décimo sexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. OIT Ginebra, 6-15 de octubre de 1998.

introducir en las cuentas nacionales y en las encuestas de hogares funciones que permitan evaluar los flujos de oferta y demanda de bienes y servicios – quién compra y vende a quién y cuánto – para una mejor definición de las políticas comerciales y fiscales¹². Al respecto, en lo instrumental, se requiere con urgencia una encuesta mixta nacional, sin la cual no tenemos dominio sobre las características esenciales de la economía del país¹³.

I.2. MEDICIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL

Previamente al examen de la medición de la informalidad, consideraremos algunas premisas. La primera, es relativa a la dificultad de medir variables que no son ínsitas, consustanciales a la población objetivo, sino que más bien se generan en base a nociones y/o enfoques. En efecto, cuando se miden edades, pesos, lugares de nacimiento, ingresos, parentesco, actividad económica, etc., nos estamos refiriendo a atributos de personas o de empresas que les son propios, que son parte de su caracterización “natural”. Medir, en este caso, puede tener errores, pero la variable tiene una definición única relativamente simple de establecer. No sucede esto con las variables que se definen a partir de una noción y/o enfoque. Las nociones y/o enfoques, como tales, son susceptibles de elaboración variada, pues llevan con ellas cargas de subjetividad. La informalidad tiene esta dificultad particular y por ello ha dado lugar a varias concepciones y, ergo, varias metodologías de medición.

La segunda premisa a tenerse en cuenta es que una vez acordado algún tipo de definición conceptual, al convertirla en operativa (útil para la medición), las variables que se incluyan en la medición, quedan excluidas del análisis con lo cual en cierta forma se pagan los costos de la precisión. Si por ejemplo en la definición operativa de unidad económica informal se incluyen el tamaño de la empresa, las dimensiones de las ventas y algunas categorías ocupacionales, no puede luego “descubrirse” que las empresas informales son pequeñas, que tienen bajos niveles de ventas o que no incluyen al sector público.

Para el caso del concepto original promovido por el Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), la medición de la informalidad resultaba relativamente fácil al establecerse un criterio simple: microempresas hasta 5 trabajadores y trabajadores independientes no calificados del ámbito urbano, sin incluir a los trabajadores del hogar. La información para hacer seguimiento y análisis a este concepto de informalidad se puede extraer de cualquier encuesta de hogares en la que se haya preguntado la categoría ocupacional, el nivel de instrucción (o bien el código de ocupaciones) y el tamaño de la empresa. Tal procedimiento fue utilizado en la mayoría de países latinoamericanos y aún en la actualidad se hace uso de él.

En la otra vertiente, la legalista y fiscalizadora, ha tomado forma la “Taxonomía de las actividades informales” de Schneider y Enste (2000). En esta propuesta, se incluyen las actividades ilegales, el tipo de transacciones y el cumplimiento fiscal. Tal como puede apreciarse en la siguiente tabla.

¹² Lo ideal es tener una encuesta mixta, inicialmente de hogares donde se recaban las direcciones de las empresas para después entrevistar a los conductores de estas empresas, cerrando el circuito del mercado laboral. En la segunda encuesta, es posible aproximarse a su estado de resultados (ganancias y pérdidas), su balance 8activos y pasivos) y flujos de mercancías y capital. En algunos casos se propone una encuesta 1-2-3 (la anterior sería 1-2) para entrevistar al resto de los trabajadores de la empresa., detectados en la encuesta 2. En el Perú solamente hemos tenido encuesta mixta en Lima y en algunas ciudades en los años ochenta.

¹³ Un ejemplo claro de la necesidad de conocer los flujos es el de la determinación de las políticas de precios básicos. El salario formal, por ejemplo genera una demanda – de alimentos e industrial, de servicios personales o especializados – que impacta en los otros segmentos del mercado laboral y en la propia demanda de importaciones .para el consumo o para insumos y maquinaria.,. Dónde y en qué dimensiones se producen estos flujos, sería esencial para determinar las políticas comerciales y definir el tipo de cambio con conocimiento preciso del impacto de las medidas sobre cada sector. En suma, tenemos aquí suficientes razones para atacar el frente de cuentas nacionales institucionales, con fuentes empíricas de mayor aporte que las actuales.

UNA TAXONOMÍA DE LAS ACTIVIDADES INFORMALES

	Transacciones Monetarias		Transacciones No Monetarias	
Actividades ilegales	Comercio de bienes robados, narcotráfico prostitución, contrabando, estafa, apuestas.		Trueque o intercambio de artículos robados, sustancias prohibidas, contrabando. Producción de drogas y hurtos para uso propio.	
Actividades legales	Evaden impuestos	Eluden impuestos	Evaden impuestos	Eluden impuestos
	Ingreso subdeclarado.			
	Salarios y bienes de trabajos no reportados relacionados con servicios y productos legales.	Descuentos de los empleados, incentivos.	Intercambio de servicio y productos legales.	Trabajo por cuenta propia y trabajo familiar.

Fuente: Mirus y Smith (1997) con algunas anotaciones adicionales
Elaboración: Tabla presentada en Schneider y Enste (2000)

La noción de informalidad fue cubriendo por esta vía un espectro cada vez más extenso en sus dimensiones, de manera que pueda responder al conjunto de los prejuicios sobre el término, pero ello a la vez ha venido complicando la medición de la misma.

Nueva definición del sector informal y economía informal de la OIT

La Organización Internacional del Trabajo asumió el reto del establecimiento de definición para la medición del fenómeno de la informalidad, lo cual se hizo en la XV Conferencia de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 1993.

En dicha ocasión, el sector informal fue definido en términos de las características de las “unidades de producción” (empresas) en que tenían lugar las actividades, más que en términos de las características de las personas concernidas o de su trabajo¹⁴. La inclusión del concepto de “empresas de empleadores informales” consideró el tamaño de la empresa, medido por el número de sus trabajadores, como uno de los criterios definitorios de la informalidad, lo cual llevó a que se centrara en el tamaño de la empresa o volumen de ventas pero no en la aplicación de la legislación que les afecta.

Más específicamente, se considera el sector informal como un grupo de unidades de producción que, según las definiciones y clasificaciones del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de las Naciones Unidas (Rev. 4), forman parte del sector de los hogares como empresas de hogares, es decir, como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad. Dentro del sector de hogares, el sector informal comprende: i) las “empresas informales de personas que trabajan por cuenta propia”; y ii) un componente adicional, constituido por las “empresas de empleadores informales”.

En 2002, con objeto de apuntalar la discusión sobre el trabajo decente y la economía informal durante la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), la OIT presentó un marco conceptual para el empleo en la economía informal, que relacionaba este concepto, basado en la empresa, con un concepto del empleo informal más amplio y basado en el puesto de trabajo. Como resultado de ello, la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, en el año 2003, emitió las Directrices sobre la medición del empleo informal, basadas en la distinción entre el empleo en la economía informal, el empleo informal, el empleo en el sector informal y el empleo informal fuera del sector informal. El empleo total (en términos de puestos de trabajo) se desglosaba por tipo de unidad de producción (empresas del sector formal, empresas del sector informal, hogares) y por la situación en el empleo y la naturaleza formal o informal del empleo¹⁵.

¹⁴ R. Hussmans: Defining and measuring informal employment, E/ESCAP/SOS/11 (Ginebra, OIT).

¹⁵ Informe del Grupo de Trabajo sobre el empleo informal, Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, cap. 3, Anexo (Ginebra, 2003). Ver también, en especial, OIT, “La medición de la informalidad: Manual Estadístico sobre el sector informal y el empleo informal, Ginebra,

Los Estadísticos del trabajo en la reunión XVII, estuvieron de acuerdo en la utilidad de complementar las estadísticas sobre el empleo en el sector informal con estadísticas sobre el empleo informal.

Entre los considerandos de las nuevas directrices, se remarca la importancia de “...compatibilidad y coherencia al relacionar el concepto de empleo en el sector informal basado en la empresa con un concepto más amplio de empleo informal basado en el puesto de trabajo” y que “reconociendo que la gran diversidad de situaciones de empleo informal pone límites a las posibilidades de armonización, entre países, de estadísticas sobre el empleo informal”, se alienta al conjunto de países a incorporar este nuevo marco conceptual.

Este se caracteriza por precisar en dos direcciones:

- El concepto de sector informal se refiere a unidades de producción como unidades de observación, mientras que el concepto de empleo informal se refiere a los empleos como unidades de observación. El empleo se define en el sentido del párrafo 9 de la Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada por la XIII CIET.
- Empresas del sector informal y empleo en el sector informal se definen de acuerdo con la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal adoptada por la XV CIET. En lo que concierne a las estadísticas del empleo informal, el párrafo 19 de la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal adoptada por la XV CIET debería aplicarse excluyendo hogares, que emplean a trabajadores domésticos asalariados de las empresas del sector informal, y tratándoles por separado como parte de una categoría denominada ‘hogares’.

En consecuencia, tal como se ha señalado¹⁶ estas nuevas directrices pretenden incorporar una visión más integral de la informalidad, adicionando a la medición centrada en la unidad de producción la medición centrada en el empleo, independientemente del sector de referencia.

Como parte de estas nuevas directrices se precisan los siguientes conceptos:

a) Definición de empleo informal:

Número total de empleos informales, sean realizados en empresas del sector formal, empresas del sector informal u hogares, durante un período de referencia determinado. Comprende:

- Trabajadores por cuenta propia y empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal: la naturaleza informal del empleo es el resultado de las características de la empresa.
- Miembros de cooperativas de productores informales, es decir cooperativas no constituidas formalmente como entidades jurídicas, etc.: la naturaleza informal del empleo es el resultado de las características de la cooperativa.
- Trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final propio de su hogar (agricultura de subsistencia, construcción de casas al bricolaje, etc.), sí son considerados como ocupados de acuerdo con la definición de empleo de la XIII CIET (1982).
- Trabajadores familiares auxiliares independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal: no tienen contratos de trabajo escritos, y el empleo no es sujeto a la legislación laboral, seguridad social, convenios colectivos, etc.
- Asalariados que tienen empleos informales, empleados por empresas del sector formal o informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados.

¹⁶ Hussmanns, Ralf “Recomendaciones internacionales para la medición del empleo informal” Taller Regional Medición de Indicadores del Mercado de Trabajo, EuroSocial – OIT, Lima, abril del 2006.

- La definición de empleo asalariado informal representa el principal nuevo elemento de las directrices.

b) Definición de empleos asalariados informales:

Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación laboral, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, etc.).

El esquema conceptual, que resume los criterios para la definición operativa es:

MARCO CONCEPTUAL PARA EL EMPLEO INFORMAL (DIRECTRICES 17A. CIET, 2003)

Unidades de producción por tipo	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajadores Familiares auxiliares		Asalariados		Miembros de las cooperativas de productores	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal	
Empresas del sector formal	NE	F	NE	F	I	I	F	NE	F	
Empresas del sector informal	I	NE	I	NE	I	I	F	I	NE	
Hogares	I	NE				I	F	NE		

Nota. NE (No existe). I (Informal). F (Formal)

Fuente OIT.

Adaptado del Manual Estadístico por los autores.

Para fines prácticos, en el presente documento se analiza, en primer lugar, la informalidad bajo una orientación similar a la definición del PREALC, es decir considerando a los sectores en los que predomina el empleo informal (como la microempresa, los independientes no calificados y los trabajadores familiares no remunerados), extendiendo el análisis al ámbito rural. El propósito es brindar un panorama general y nacional de la informalidad.

En este documento, para fines de medir el impacto de la estrategia sectorial del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE en la informalidad laboral, después de una visión nacional, se centra el análisis en el segmento de los asalariados privados, para lo cual se utiliza como indicador a los trabajadores que no cuentan con un contrato de trabajo¹⁷, o también denominado trabajo no registrado. La informalidad se manifiesta en la no existencia de contratos de trabajo para el caso de los asalariados, situación que los coloca en una posición de vulnerabilidad en cuanto al cumplimiento de sus beneficios laborales. Adicionalmente a ello, dadas las competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en los temas vinculados al trabajo autónomo y a la mejora de la empleabilidad, se busca incluir como parte de la estrategia a los trabajadores autónomos.

¹⁷ Se considera trabajador asalariado informal a aquel que no tiene contrato laboral o que es contratado fraudulentamente como locador de servicios independiente.



SECCIÓN II DIAGNÓSTICO

SECCIÓN II. DIAGNÓSTICO

II.1. LA FORMALIDAD/ INFORMALIDAD EN UNA PERSPECTIVA NACIONAL

La estructura de mercado

En este capítulo se realiza el análisis cuantitativo de la informalidad laboral en el país partiendo de un esquema predominantemente estructural, el cual considera al segmento que reúne empleos informales - es decir no registrados, no protegidos o no regulados - como sector no moderno; y en oposición considera a los segmentos donde se concentran con mayor predominio los empleos formales, como sector moderno. La variable clave en este caso, es la que el MTPE denomina “Estructura de mercado”.

Según los datos de la ENAHO para el año 2013, en el Perú había alrededor de 15.7 millones de ocupados de los cuales sólo el 29.5% corresponde a los segmentos con predominio de empleos formales, es decir: del sector público, de empresas de 10 a más trabajadores y a la categoría independiente con estudios universitarios y/o técnicos. El resto, es decir el 69.5% de la PEA ocupada corresponde a los segmentos con predominio de empleos informales, lo que evidencia la magnitud – en sentido amplio - de la informalidad en la estructura ocupacional del país.

PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LA PEA OCUPADA SEGÚN SEGMENTOS LABORALES POR ÁMBITO GEOGRÁFICO, 2013

Estructura de mercado	PEA Ocupada			Participación (%) ^{1/}		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Sector público	1.221.924	153.753	1.375.677	7,8	1,0	8,8
Mediana y grande (De 101 a más trab.)	1.454.019	83.630	1.537.650	9,3	0,5	9,8
Pequeña empresa (De 11 a 100 trab.)	1.469.108	134.295	1.603.402	9,4	0,9	10,2
Empleadores	27.811	7.482	35.293	0,2	0,0	0,2
Asalariados	1.441.297	126.813	1.568.109	9,2	0,8	10,0
Independiente calificados^{3/}	249.079	10.348	259.427	1,6	0,1	1,7
Independientes calificados sin TFNR	221.747	8.739	230.485	1,4	0,1	1,5
Independientes calificados con TFNR	27.332	1.610	28.942	0,2	0,0	0,2
Segmentos con predominio de empleo formal	4.394.129	382.027	4.776.156	28,0	2,4	30,5
Microempresa (De 2 a 10 Trab.)	2.798.458	681.236	3.479.694	17,8	4,3	22,2
Empleadores	567.353	164.179	731.532	3,6	1,0	4,7
Asalariados	2.231.105	517.057	2.748.163	14,2	3,3	17,5
Independiente no calificados	3.436.006	1.718.222	5.154.229	21,9	11,0	32,9
Independientes no calificados sin TFNR	2.387.461	502.073	2.889.534	15,2	3,2	18,4
Independientes no calificados con TFNR	1.048.546	1.216.149	2.264.695	6,7	7,8	14,4
Trabajadores Familiares no Remunerados	714.211	1.104.738	1.818.949	4,6	7,0	11,6
Trabajador del hogar, practicantes	405.327	36.338	441.665	2,6	0,2	2,8
No especificado	12.071	852	12.924	0,1	0,0	0,1
Segmentos con predominio de empleo informal	7.366.074	3.541.386	10.907.460	47,0	22,6	69,5
Total	11.760.203	3.923.413	15.683.616	75,0	25,0	100,0

1/ Porcentajes respecto a la PEA ocupada total

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2013. Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).



Debe también apuntarse que en esta perspectiva amplia, la informalidad es más severa en el sector rural —de poblaciones con menos de 2000 habitantes— de nuestro país. El sector urbano, por su parte, es el sector mayoritario, pues comprende exactamente tres cuartas partes de la ocupación nacional, y su tasa de informalidad es del 63%. En el sector rural, en cambio, esta tasa es del 90.4%.

Segmentos con predominio de empleo formal

En el año 2013, se encontró casi 4.8 millones de ocupados en los segmentos donde predominan los empleos formales o “sector moderno”, los cuales —como indicamos— representaban 30.5% del total de la PEA ocupada. Este grupo se compone por los ocupados del sector público, de las empresas con 11 a 100 trabajadores y con más de 100 trabajadores, y también por los independientes calificados. De este grupo 4,4 millones de ocupados se concentraron en el área urbana, es decir 92%, y sólo el 8% en el área rural.

En estos segmentos, tanto el sector público, las empresas de 11 a 100 trabajadores y las que tienen más de 100 trabajadores ocupan un volumen semejante de trabajadores, entre 1.22 y 1.47 millones de personas. El empleo formal se concentró muy preferentemente en el ámbito urbano con 4.8 millones de ocupados, mientras que en el ámbito rural se encontró 382 mil ocupados. Es decir, la proporción de empleo formal respecto a los informales era más de 9 a 1; en cambio, la proporción de población urbana/rural es de 3 a 1.

El otro segmento que conforma el sector moderno es el de los Independientes Calificados y está compuesto por profesionales y técnicos que desarrollan actividades a partir de una formación laboral posterior a la educación secundaria. Este segmento agrupó a cerca de 259 mil ocupados, lo cual representó sólo el 1.7% del total de la PEA ocupada, y se encuentra preferentemente en el ámbito urbano (96%).

Hay cierta redundancia en la mayor concentración de la formalidad —que no es dominante en el empleo nacional— en el área urbana del país. En principio por la dominancia de la capital que concentra un tercio de la población total y donde opera una parte significativa del sector público y de las empresas modernas en la industria y el comercio y los servicios; y en segundo término, porque esta relación se da también en el resto de lo urbano, en donde la mayor conglomeración de población se corresponde con procesos de industrialización y comercio.

Segmentos con predominio de empleo informal

Los grupos con predominio de empleo informal acumulan 10.9 millones de ocupados. Por ámbito geográfico, en el área urbana se encuentran un poco más de 7.4 millones de ocupados, aproximadamente dos tercios del total de la PEA ocupada, mientras que el área rural concentra cerca de 3.5 millones, el tercio restante. Esta proporción es cercana a la de la población. Lo cual equivale a que la informalidad —a diferencia de la formalidad que es predominantemente urbana— afecta a los ámbitos rurales y urbanos, pero con mayor incidencia a los rurales.

En este análisis el segmento más representativo en términos cuantitativos de la informalidad laboral corresponden a los trabajadores Independientes no Calificados, es decir que no cuentan con estudios universitarios ni técnicos, que suman 5.15 millones de ocupados y representan el 33% del total de la PEA ocupada nacional. Los trabajadores de este segmento están vinculados al comercio y a los servicios personales, en el área urbana y al campesinado en el área rural.

En el segundo segmento en importancia se encuentran los ocupados de las empresas con 2 a 10 trabajadores, los cuales entre empleadores y asalariados suman 3.5 millones y representan el 22% del total de la PEA ocupada nacional. De ellos, 2.5 millones son asalariados lo que representó el 17.5 % del

total de esta PEA ocupada nacional. El resto (731 mil) son empleadores y esta cifra se aproxima a la cantidad nacional de microempresas¹⁸. Se encuentran mayormente en el ámbito urbano (77%).

Otro grupo importante en cantidad, y especialmente en términos de precariedad, es el de los Trabajadores Familiares no Remunerados (TFNR), quienes realizan actividades de apoyo sin remuneración en los negocios familiares. En este grupo se registraron 1.8 millones de trabajadores de los cuales el 60% se localiza en el área rural, es decir un poco más de 1.1 millón de trabajadores que realizaron sus actividades, principalmente, para los independientes no calificados campesinos y ganaderos. Los 700 mil trabajadores familiares no remunerados que trabajan en el área urbana, no son tampoco una cifra desdeñable en volumen.

Por último, entre los empleos informales también se ha clasificado al segmento de los Trabajadores del Hogar, el cual se encuentra fuertemente sesgado al empleo femenino y al servicio doméstico. En este grupo se registraron más de 440 mil trabajadores, de los cuales el 92% corresponde al ámbito urbano.

Evolución de la informalidad laboral en la estructura del mercado

En los últimos seis años (2007-2013), la PEA ocupada se incrementó en más de 1,48 millones de trabajadores a una tasa de crecimiento promedio de 1.7% por año, mientras que el crecimiento de población es de 1.2% anual.

El ritmo de crecimiento de la ocupación, se encuentra, históricamente, en franca declinación. Hace solamente tres o cuatro décadas el crecimiento de la PEA era el doble o más que el actual, y allí se encuentra posiblemente la mayor explicación de la informalidad, ya que la capitalización del país —por lo demás afectada por recesiones e hiperinflación, así como conflictos sociales y de política nacional— era muy reducida respecto de la demanda de puestos de trabajo. Debe observarse que paralelamente a esta alta presión poblacional se da su concentración en los sectores urbanos, y el alivio relativo de la emigración. Crecimiento poblacional y urbanización configuran el excedente que, en lo estructural, determinan la informalidad urbana, mientras que en el área rural lo hace el retraso tecnológico tradicional del campesinado.

Las tendencias tienden a cambiar, sin embargo. La ola demográfica ya tiene una antigüedad de cincuenta años, pues las más altas tasas de natalidad corresponden a la primera mitad de los años sesenta. Como resultado, la presión sobre las edades más activas en el trabajo (de los 14 a los 60 años), se viene trasladando —salvo la prolongación expresa del trabajador de su permanencia en el trabajo, dadas las bajas pensiones— hacia la jubilación. Para las primeras edades, tiene también un efecto importante la ampliación de los años de estudio (la primaria y secundaria regular duran doce años entre ambas) y la extraordinaria extensión del oferta de educación universitaria y no universitaria (equivalente a la universitaria en importancia numérica). Aunque cuestionable en calidad, esta ampliación de la oferta post secundaria viene cumpliendo un rol importante en la retención de jóvenes fuera del mercado de trabajo, y al menos en teoría, elevando su calificación para ingresar al mercado. Tal retención, de otra parte, debería favorecer a niveles macro, la mejora de los salarios peruanos conjunta con la evidencia de su mayor productividad.

El incremento de 1.5 millones de ocupación para el periodo, se desdobra en un aumento de población ocupada formal de alrededor de más un millón de trabajadores (1.12 millones), mientras que la ocupación informal ha crecido solamente en 368 mil personas. En términos de proporciones de aumento de la ocupación, el sector formal ha aumentado en 30.6% y el informal solamente en el 3.5%. Expresados

¹⁸ La cantidad de empleadores registrados en una encuesta de hogares es una buena aproximación del número de empresas en el caso de las microempresas, ya que la elevada cantidad de ellas hace posible que los conductores y propietarios aparezcan en las muestras. En el caso de las empresas medianas y grandes, en cambio, es más difícil que resulten seleccionadas o que haya una identidad del empleador si son societarias. Respecto a la representatividad —esto vale para todos los cuadros derivados de la encuesta nacional de hogares (ENAHO)— deben considerarse referenciales, como una regla práctica— cantidades menores a los 30-40 mil personas, con mayor razón mientras más bajos sean estos valores.

estos valores en sus tasas medias de crecimiento para el periodo, tenemos 4.5% de tasa para el sector formal y 0.6% para el informal.

PERÚ: CAMBIOS EN LA PEA OCUPADA SEGÚN SEGMENTOS
LABORALES POR ÁMBITO GEOGRÁFICO, 2007- 2013

Estructura de mercado	Crecimiento Absoluto ^{1/}			Crecimiento porcentual (%) ^{2/}		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Sector público	140.481	23.913	164.394	13,0	18,4	13,6
Mediana y grande (De 101 a más trab.)	508.270	30.728	538.999	53,7	58,1	54,0
Pequeña empresa (De 11 a 100 trab.)	391.705	-19.374	372.330	36,4	-12,6	30,2
Empleadores	6.103	-4.906	1.197	28,1	-39,6	3,5
Asalariados	385.603	-14.468	371.133	36,5	-10,2	31,0
Independiente calificados	38.995	3.603	42.599	18,6	53,4	19,6
Independientes calificados sin TFNR	36.056	3.794	39.849	19,4	76,7	20,9
Independientes calificados con TFNR	2.939	-190	2.750	12,0	-10,5	10,5
Segmentos con predominio de empleo formal	1.079.451	38.872	1.118.322	32,6	11,3	30,6
Microempresa (De 2 a 10 Trab.)	363.729	-65.359	298.371	14,9	-8,8	9,4
Empleadores	-23.054	-28.120	-51.174	-3,9	-14,6	-6,5
Asalariados	386.783	-37.238	349.546	21,0	-6,7	14,6
Independiente no calificados	438.290	-6.013	432.278	14,6	-0,3	9,2
Independientes no calificados sin TFNR	337.628	-5.246	332.383	16,5	-1,0	13,0
Independientes no calificados con TFNR	100.663	-767	99.895	10,6	-0,1	4,6
TFNR	-31.371	-208.770	-240.141	-4,2	-15,9	-11,7
Trabajador del hogar, practicantes	-107.519	-14.561	-122.080	-21,0	-28,6	-21,7
No especificado	712	-998	-285	6,3	-53,9	-2,2
Segmentos con predominio de empleo informal	663.842	-295.700	368.142	9,9	-7,7	3,5
Total	1.743.293	-256.828	1.486.464	17,4	-6,1	10,5

1/ Diferencia: (PEA Ocupada 2013- PEA Ocupada 2007)

2/ Variación porcentual: 100*(PEA Ocupada 2013 - PEA Ocupada 2007) / PEA Ocupada 2007

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2013.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

El fenómeno esencial es que hay una tendencia nacional hacia el empleo formal que revierte una tendencia iniciada en las últimas décadas del siglo pasado. Esta transformación es sostenida y hay razones para considerarla como una tendencia estructural. Nótese en especial, que el incremento de puestos de trabajo del sector formal, es urbano y en el sector empresarial privado, con mayor fuerza en las empresas medianas y grandes que en las pequeñas empresas. Y que en sentido inverso, la caída del empleo del sector informal se da en el sector rural, que pierde un cuarto de millón de puestos en el periodo, en trabajadores familiares no remunerados, sobre todo, lo cual es una relativa modernización de su perfil de empleo.

El impulso hacia la formalidad es, sin embargo, bastante más complejo. Responde, de inicio, a ritmos altos de inversión en periodos amplios Mientras la demografía y la ampliación del mercado educativo apoya el comportamiento global de disminución del ritmo de incremento de la PEA, el monto y la ubicación de las inversiones mejoran la calidad del mercado de trabajo. La absorción de lo que sería el núcleo duro de la informalidad: el de los campesinos minifundarios y el de los independientes no calificados, se viene dando y podría ser más rápida, si se refuerzan las políticas que llevan a la mejora de estas las variables fundamentales.

II.2. INFORMALIDAD Y EL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El propósito de la seguridad social es garantizar a los ciudadanos que ante una contingencia tendrán acceso a prestaciones que permitan alcanzar una estabilidad en sus ingresos. En el caso de aquellos que los pueden generar por sí mismos se trata de mantener ese nivel de ingreso o similar para casos imprevistos o de incapacidad. Se trata de seguros de contingencia que garanticen los ingresos en los momentos en que el trabajador no pueda hacerlo.

En la mayoría de experiencias, la seguridad social estuvo vinculada a la subsistencia de una relación laboral que la sostenga o, al ejercicio formal de una actividad económica (sobre todo los seguros facultativos); siendo más bien excepcional la extensión de su cobertura a aquellos sectores desempleados o que no participan del mercado de trabajo en condición de asalariados. Estos últimos, se consideraba, debieran ser atendidos en principio por los programas sociales.

La seguridad social —especialmente en pensiones— tenía como base organizativa la relación salarial y la formalidad de la misma. El empleador, retenía una parte del salario y la trasladaba a las instituciones de la seguridad social para que el trabajador sea atendido en su salud o tuviera un ahorro disponible para su sostenimiento en la vejez. El sostenimiento del esquema de la seguridad social basado en una relación laboral formal institucionaliza el sistema, y facilita las labores de recaudación y fiscalización, salvo desde luego, los incumplimientos de los agentes de retención y del propio Estado como empleador y como vigilante. Inversamente la amplitud del trabajo independiente y la informalización de relaciones salariales, deja amplios sectores de la población al margen de la protección de la seguridad social. Unida al cambio demográfico, incuba un problema cada vez más grave de atención social.

Los bajos niveles de aportación a la seguridad social tienen como efecto inmediato la baja y mala cobertura del sistema. Estos deficientes niveles de aportación en nuestro país tienen varias causas que la explican y que demandan la implementación de un conjunto integrado de políticas que van desde la creación de las condiciones para la generación de empleo formal en el país hasta el despliegue de programas de sensibilización que fomenten una cultura de seguridad social en la ciudadanía. Así, el abordaje de esta problemática compete al Estado en su integralidad. Pero además, esto es importante comprenderlo, la responsabilidad alcanza también a trabajadores y empleadores y a la sociedad en general.

Ahora bien, se considera que una de las responsabilidades prioritarias que corresponden al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, es enfrentar la informalidad que afecta al mercado laboral, bloqueando no sólo el acceso a la seguridad social sino además a otros derechos fundamentales del trabajo, cuya garantía le corresponde al Estado. Por ello es impostergable el fortalecimiento de este Ministerio y la implementación de políticas que incidan sobre los factores que generan la informalidad y eliminen las barreras de entrada a la economía formal.

Los incentivos para ampliar la cobertura de la seguridad social y la formalización no necesariamente deben implicar la reducción de los niveles de protección social de los trabajadores; sino que deben estar dirigidos a crear el soporte institucional para mejorar los niveles de productividad y competitividad de las empresas. Así, acceso a la tecnología y al crédito, infraestructura y servicios adecuados, en niveles significativos como para producir un impulso realmente transformador, son opciones relevantes y necesarias para avanzar en la formalización de nuestras micros y pequeñas empresas.

De todas formas, resulta fundamental tener presente que en virtud del principio de solidaridad que rige a la seguridad social, toda la población tiene la corresponsabilidad (conjuntamente con el Estado) de participar en el financiamiento de la seguridad social; lo cual no sólo garantiza su equilibrio, sino además su sostenibilidad en el tiempo. En consecuencia, esta es una expresión concreta de ciudadanía, en tanto, sujetos de derecho; pero también de obligaciones con nuestros conciudadanos y con las generaciones futuras.

Ahora bien, los diferentes modelos de financiamiento de la seguridad social tienen como objetivo común alcanzar y mantener el equilibrio económico-financiero que permita asegurar las prestaciones adecuadas sostenidamente en el tiempo. El alcance de este equilibrio queda definido conjuntamente por el nivel y tipo de prestaciones y por las políticas de financiación implementadas.

De esta manera, la población activa, independientemente del esquema implementado, puede financiar en forma directa a la población pasiva, donde se habla de un sistema solidario o puede financiar sus propias prestaciones por medio de la capitalización de sus propias contribuciones. Por esta razón la formalización laboral -y por ende su registro en los sistemas de seguridad social- tiene un objetivo que trasciende lo tributario y responde a la sostenibilidad del propio sistema.

Evidentemente que el peso de esta corresponsabilidad en el financiamiento del sistema, a riesgo de convertirse en un factor excluyente que vulnere el principio de universalización, debe corresponder a la capacidad contributiva real de cada persona. El dilema se plantea cuando se encuentran colectivos extensos especialmente vulnerables que carecen absolutamente de capacidad contributiva para financiar su incorporación a la seguridad social. Ante esta situación se ha ido considerando necesaria la incorporación no contributiva de estos colectivos, cuya afiliación es financiada total o parcialmente con fondos públicos. En ese escenario nos encontramos frente a la colisión de dos principios como son el de universalidad y el de solidaridad.

Debe advertirse entonces, que si bien es admisible la implementación de esquemas no contributivos o subsidiados, una política sana de sostenibilidad que además promueva la ciudadanía debe tener claro que esta situación debe ser excepcional y transitoria, que responda efectivamente a la incapacidad contributiva de sus beneficiarios. Más aún, se explora la posibilidad de alinear las políticas de extensión de la cobertura de estas mayorías con las políticas fiscales de recaudación de impuestos generales¹⁹.

En general existe reticencia en los trabajadores, y sobre todo en los de menor calificación, respecto a su inclusión en los programas de seguridad social por distintas razones:

- a. Los aportes a la seguridad social se toman como una imposición onerosa y no como un ahorro o una inversión en bienes sociales. El trabajador tampoco lo percibe como parte de su compensación sino únicamente como un descuento en el corto plazo;
- b. La calidad del servicio brindado por los distintos programas de seguridad social no satisface las expectativas;
- c. Los subsidios y beneficios sociales generalmente se perciben siempre y cuando el hogar cumple ciertas condiciones. Por lo tanto, no estar incorporado a la seguridad social contributiva ayuda a que el hogar califique a estos subsidios.

Resulta necesario, entonces, implementar campañas para concientizar a la población sobre los beneficios de contribuir al sistema de seguridad social. Este tipo de campañas coadyuvan para que la población en general tomen conciencia son los costos asociados a la desprotección social, tanto para los trabajadores como para la sociedad en general, haciéndoles ver que forma parte de su compensación.

Las campañas de concientización y educación bien implementadas logran que se promueva el cambio social en forma favorable. Dichas campañas tienen dos características distintivas, son procesos continuos, no hay plazos determinados de comienzo y fin, y lo central es siempre el destinatario, es decir que los destinatarios del programa son constantemente parte del proceso. El éxito de una campaña de marketing social se alcanza cuando se crea una verdadera conciencia social de la problemática tratada, en este caso la seguridad social. En tal sentido, y dentro de un marco de convergencia de las políticas públicas resultaría muy conveniente que las políticas de educación dirigidas al conjunto de la sociedad

¹⁹ Ver al respecto Angel Melguizo, Mariano Bosch y Carmen Pagés, "Mejores pensiones mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe", BID, octubre 2003.

tengan alineamiento con los objetivos de la seguridad social, edificando así una estructura sólida de cohesión y bienestar.

La seguridad social en pensiones

Como se viene indicando el problema esencial de la seguridad social en pensiones es sobre todo la baja cobertura del sistema, y en el caso de la formalización, la asociación de la informalidad constituida en alta proporción por trabajadores independientes no calificados y microempresas de composición familiar con bajos niveles de rentabilidad²⁰.



²⁰ Al respecto, la ley 29903 de reforma del sistema de pensiones, comenzará a aplicar descuentos obligatorios a los trabajadores independientes menores de 40 años a partir de agosto de este año, reteniendo sus aportes de los recibos de prestación de sus servicios a empresas o de los emitidos a personas mediante el aporte individual del trabajador a la cuenta de pensiones a la que esté afiliado o se afilie en cumplimiento de esta ley

PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LA PEA OCUPADA SEGÚN SEGMENTOS LABORALES POR TIPO DE PENSIÓN, 2013

Estructura de mercado	PEA Ocupada						Participación (%) ^{1/}					
	AFP	Ley 19990	Ley 20530	Otro	No esta afiliado	Total	AFP	Ley 19990	Ley 20530	Otro	No esta afiliado	Total
Sector público	638.592	400.095	31.229	115.886	193.038	1.375.677	4,1	2,6	0,2	0,7	1,2	8,8
Mediana y grande (De 101 a más trab.)	1.062.726	230.875	10.624	9.105	225.715	1.537.650	6,8	1,5	0,1	0,1	1,4	9,8
Pequeña empresa (De 11 a 100 trab.)	686.445	224.614	15.319	13.686	663.578	1.603.402	4,4	1,4	0,1	0,1	4,2	10,2
Empleadores	12.086	4.567	122	643	17.874	35.293	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
Asalariados	674.359	220.047	15.197	13.043	645.703	1.568.109	4,3	1,4	0,1	0,1	4,1	10,0
Independientes calificados	67.420	27.189	5.688	3.394	155.736	259.427	0,4	0,2	0,0	0,0	1,0	1,7
Indep. Calific. sin TFNR	62.186	24.883	4.714	2.400	136.302	230.485	0,4	0,2	0,0	0,0	0,9	1,5
Indep. Calific. con TFNR	5.234	2.306	974	993	19.434	28.942	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
Segmentos con predominio de empleo formal	2.455.183	882.773	62.860	142.070	1.238.066	4.776.156	15,7	5,6	0,4	0,9	7,9	30,5
Microempresa (De 2 a 10 Trab.)	483.493	241.541	15.950	18.167	2.723.050	3.479.694	3,1	1,5	0,1	0,1	17,4	22,2
Empleadores	118.981	71.120	9.917	3.310	528.509	731.532	0,8	0,5	0,1	0,0	3,4	4,7
Asalariados	364.512	170.421	6.033	14.857	2.194.541	2.748.163	2,3	1,1	0,0	0,1	14,0	17,5
Independientes no calificados	425.691	233.245	30.320	30.843	4.435.247	5.154.229	2,7	1,5	0,2	0,2	28,3	32,9
Independientes no calificados sin TFNR	278.112	161.762	17.432	20.228	2.412.687	2.889.534	1,8	1,0	0,1	0,1	15,4	18,4
Independientes no calificados con TFNR	147.579	71.484	12.888	10.615	2.022.560	2.264.695	0,9	0,5	0,1	0,1	12,9	14,4
Trabaj. Familiares no Remunerados	47.878	30.819	5.268	3.567	1.731.835	1.818.949	0,3	0,2	0,0	0,0	11,0	11,6
Trabajador del hogar, practicantes	31.329	26.100	2.682	3.774	377.948	441.665	0,2	0,2	0,0	0,0	2,4	2,8
No especificado	3.409	108	0	1.128	8.280	12.924	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Segmentos con predominio de empleo informal	991.799	531.814	54.219	57.479	9.276.359	10.907.460	6,3	3,4	0,3	0,3	59,1	69,5
Total	3.446.981	1.414.587	17.079	199.549	10.514.425	15.683.616	22,0	9,0	0,7	0,7	67,0	100,0

Notas: Bases de datos con proyección de la población en base a los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2007

1/ Porcentajes respecto a la PEA ocupada total

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2013. Metodología actualizada

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

En el año 2013, el 67% de los ocupados del país no aportaba a ningún sistema pensionario, y por ende la tasa de afiliación a pensiones nacional era de 33%. Los excluidos del sistema conformaban 7.9% de la ocupación nacional para los que se ubicaban en el sector de predominio formal y 59.1 de la ocupación nacional para el caso de los que pertenecían al sector de empleo predominantemente informal. La tasa de afiliados a pensiones —según su declaración— del empleo predominantemente formal era del 74%, mientras que en la informalidad la tasa de afiliación era de apenas el 15%.

Evidentemente, el reto pensionario se halla concentrado en el sector informal. Dadas sus dimensiones es muy amplio y su solución requiere pasos sucesivos e intensos, y posiblemente la exploración de sistemas innovadores de protección social. Para el área rural, o más directamente para los campesinos tradicionales en poblaciones pequeñas, ese está intentando cubrir la atención de ancianos mediante el programa social Perú 65 que les alcanza un subsidio de 125 soles mensuales, los cuales tienen una significación relativamente aceptable para medios de baja monetización y un sistema de protección familiar y comunitario, que suele asegurar vivienda y alimentación y, en menor grado, tiene cercanía al sistema de salud estatal.

La perspectiva demográfica es altamente preocupante, pues el crecimiento de la tercera edad ese hará más intenso. Hacia el 2030 habrá en el país el doble de mayores de 65 años o más y para el 2050 casi el cuádruple. Sin reformas sustantivas tanto para la previsión social como para la formalización del empleo, el sistema pensionario público tiene amplias posibilidades de colapsar. En sentido contrario, la propia Estrategia de formalización y sus componentes busca enfrentar este grave problema.

La seguridad social en salud

En el 2013, el 38% de la población ocupada no estuvo afiliada a ningún tipo de seguro de salud, lo que comprende a cerca de 6 millones de ocupados. De este grupo más de 4.9 millones se encuentran en los segmentos con predominio de empleos informales, donde destacan la empresa de 2 a 10 trabajadores y los Independientes no calificados. Así, los ocupados sin afiliación a algún seguro de salud en estos dos grupos sumaron más de 4,4 millones, lo cual representa el 29% del total de la PEA ocupada.



PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LA PEA OCUPADA SEGÚN SEGMENTOS LABORALES POR TIPO DE PENSIÓN, 2013

Estructura de mercado	PEA Ocupada					Participación (%) ^{1/}				
	ESSALUD Y EPS	SIS	Otros seguros	No tiene seguro	Total	ESSALUD Y EPS	SIS	Otros seguros	No tiene seguro	Total
Sector público	994,052	101,440	134,542	145,643	1,375,677	6.3	0.6	0.9	0.9	8.8
Mediana y grande (De 101 a más trab.)	1,194,799	79,315	55,798	207,738	1,537,650	7.6	0.5	0.4	1.3	9.8
Pequeña empresa (De 11 a 100 trab.)	811,092	229,425	52,248	510,637	1,603,402	5.2	1.5	0.3	3.3	10.2
Empleadores	16,665	6,442	1,704	10,483	35,293	0.1	0.0	0.0	0.1	0.2
Asalariados	794,428	222,983	50,545	500,154	1,568,109	5.1	1.4	0.3	3.2	10.0
Independiente calificados	58,939	30,696	24,020	145,771	259,427	0.4	0.2	0.2	0.9	1.7
Indep. Calif. sin TFNR	53,584	26,635	21,168	129,098	230,485	0.3	0.2	0.1	0.8	1.5
Indep. Calific. con TFNR	5,355	4,061	2,852	16,673	28,942	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2
Segmentos con predominio de empleo formal	3,058,883	440,876	266,608	1,009,789	4,776,156	19.5	2.8	1.7	6.4	30.5
Microempresa (De 2 a 10 Trab.)	533,626	1,073,874	67,317	1,804,878	3,479,694	3.4	6.8	0.4	11.5	22.2
Empleadores	154,181	181,682	15,503	380,165	731,532	1.0	1.2	0.1	2.4	4.7
Asalariados	379,444	892,191	51,814	1,424,713	2,748,163	2.4	5.7	0.3	9.1	17.5
Independiente no calificados	577,292	2,231,432	76,688	2,268,816	5,154,229	3.7	14.2	0.5	14.5	32.9
Indep. no califi. sin TFNR	373,078	985,683	50,806	1,479,968	2,889,534	2.4	6.3	0.3	9.4	18.4
Indep. no califi. con TFNR	204,215	1,245,749	25,882	788,849	2,264,695	1.3	7.9	0.2	5.0	14.4
TFNR	99,494	1,054,711	24,828	639,917	1,818,949	0.6	6.7	0.2	4.1	11.6
Trabajador del hogar, practicantes	94,397	134,638	10,367	202,262	441,665	0.6	0.9	0.1	1.3	2.8
No especificado	5,942	2,025	0	4,956	12,924	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Segmentos con predominio de empleo informal	1,310,751	4,496,681	179,199	4,920,830	10,907,460	8.4	28.7	1.1	31.4	69.5
Total	4,369,634	4,937,557	445,807	5,930,619	15,683,616	27.9	31.5	2.8	37.8	100.0

Nota: Bases de datos con proyección de la población en base a los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2007.

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2013. Metodología actualizada.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Al interior del segmento de los independientes no calificados la falta de cobertura de salud afectó más intensamente a la mayoría de trabajadores independientes que realiza sus actividades sin TFNR. Esto puede indicar un riesgo social más alto, si se considera que los trabajadores familiares no remunerados, sobre todo en las áreas rurales, configuran una especie de “apoyo” del trabajador independiente.

Otro aspecto a destacar es el papel que cumple el Sistema Integral de Salud (SIS) en el aseguramiento de la salud de la población ocupada. En líneas generales el SIS cubre la salud de más de 4,9 millones ocupados, lo que significa el 31.5% del total de la PEA ocupada. De este grupo 4.5 millones de ocupados

se encuentran en los segmentos con predominio de informalidad. Así, en el segmento de los TFNR, que puede considerarse el más desprotegido, más de la mitad (58%) contaron con seguro de salud mediante este sistema. Cabe señalar que el SIS asegura a la población en condición de pobreza bajo la modalidad de seguro subsidiado, al cual está afiliado a un fuerte contingente de trabajadores informales que viven en esta condición²¹.

Por su parte ESSALUD y otras empresas privadas de salud cubren el aseguramiento a cerca de 4,4 millones de ocupados, lo que representa el 27.9% del total de la PEA ocupada. De este grupo más de tres millones de ocupados se concentran en el sector moderno, principalmente en las empresas medianas y grandes y en el sector público. En cierta forma, este sistema es el preferente del sector formal, y tiene la ventaja de una cobertura más amplia de los riesgos de enfermedad y sus tratamientos.

Esta información refuerza la necesidad de considerar prioritaria la ampliación de la cobertura de la salud y de las pensiones, de manera conjunta, como fundamento de las políticas de formalización. Una atención adecuada de la salud que tenga como meta una cobertura integral tiene efectos muy importantes sobre las pensiones, que de otra forma se terminan destinando al tratamiento de enfermedades. La atención de la salud y las pensiones, en el marco de esta Estrategia es no solamente parte de la política social, sino que tiene también la perspectiva de ser un ingrediente básico para hacer atractiva la formalización, mejorar el nivel de vida y aportar positivamente a la productividad de los trabajadores.

II.3. LOS NIVELES DE INGRESOS

Una de las características de la informalidad laboral son los bajos ingresos monetarios. Los ingresos bajos e irregulares o discontinuos y la ausencia de políticas públicas al respecto no solamente indican un bajo nivel de vida presente. Para el futuro, impiden a las personas invertir en educación para incrementar su propia empleabilidad y productividad y cotizar de manera continua a los sistemas de seguridad social²².

En el siguiente cuadro se muestra que —tal como están definidas— las categorías del empleo formal superan ampliamente en ingresos mensuales a las categorías informales. Esto es de esperar desde la definición, pues en lo formal se incluyen los trabajadores más calificados y las empresas más grandes. En su conjunto, el promedio del ingreso mensual de las categorías formales es de 1849 soles, mientras que el promedio del conjunto informal es de 836 nuevos soles si no se considera el trabajo familiar no remunerado y de 697 si se le considera. Las diferencias son bastante elevadas: el trabajo formal proporciona ingresos 2.2 veces mayores que el del trabajo informal, aún si no se consideran en el cálculo los trabajadores familiares no remunerados. Pero, como indicamos, parte de la explicación se halla en la propia definición de formal/informal que se está adoptando. A la vez, no debe dejarse de pensar para fines de política pública, que las remuneraciones del empleo formal configuran en gran parte la demanda de bienes y servicios del sector informal, el cual se eleva si se dan simultáneamente progresos en la evolución salarial de los sectores formales del empleo.

²¹ Gamero, Julio, *“Trabajo Informal y políticas de protección social”*, pag. 38

²² OIT, Informe V *“La Economía informal y la Transición a la economía formal: el desafío del trabajo decente”*, 2013, pag. 79.

PERÚ: PEA OCUPADA E INGRESO PROMEDIO MENSUAL SEGÚN ESTRUCTURA DE MERCADO Y SEGMENTO, 2013

Segmentos	Estructura de mercado	PEA Ocupada			Ingreso promedio mensual (S/.) 1/
		N° de trabajadores	Part. %	Crec. Promedio 2007-2012	
Segmentos formales	Sector público	1,375,677	8.8%	13.6%	1,845
	Empresas de 101 a más trab.	1,537,650	9.8%	54.0%	2,223
	Empresas de 11 a 100 trab.	1,603,402	10.2%	30.2%	1,533
	Empleadores de empresas de 11 a 100 trab.	35,293	0.2%	3.5%	4,466
	Asalariados de empresas de 11 a 100 trab.	1,568,109	10.0%	31.0%	1,467
	Independiente calificados	259,427	1.7%	19.6%	1,609
	Independientes calificados sin TFNR	230,485	1.5%	20.9%	1,591
	Independientes calificados con TFNR	28,942	0.2%	10.5%	1,757
Segmentos informales	Empresas de 2 a 10 Trab.	3,479,694	22.2%	9.4%	1,099
	Empleadores de empresas de 2 a 10 trab.	731,532	4.7%	-6.5%	2,084
	Asalariados de empresas de 2 a 10 trab.	2,748,163	17.5%	14.6%	837
	Independiente no calificados	5,154,229	32.9%	9.2%	663
	Independientes no calificados sin TFNR	2,889,534	18.4%	13.0%	660
	Independientes no calificados con TFNR	2,264,695	14.4%	4.6%	667
	TFNR	1,818,949	11.6%	-11.7%	-
	Trabajador del hogar, practicantes	441,665	2.8%	-21.7%	765
No especificado	12,924	0.1%	-2.2%	1,527	
	PEA ocupada	15,683,616	100.0%	10.5%	1,185

Nota: Bases de datos con proyección de la población en base a los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2007.

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2013. Metodología actualizada.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

El efecto de escala del tamaño de la empresa en cantidad de trabajadores, es notable en el ámbito nacional. Los asalariados de empresas de 2 a 10 trabajadores tienen ingresos promedio de 837 soles, los de empresas de 11 a 100, de 1467 y los de más de 100 (desestimando por marginal, el efecto de los empleadores) de 2223 soles mensuales. En la explicación, se da por supuesto que existe —a este nivel general— economía de escala: la cantidad de trabajadores de una empresa, denota mayores niveles de capitalización y utilidades y explica las mejores remuneraciones. La escala de tamaño de las empresas refleja también una mayor institucionalidad y posiblemente la presencia más intensa de sindicatos en las empresas grandes, que actualizarían sus remuneraciones a través de la negociación colectiva. Es notable también, que los empleadores del sector de 11 a 100 trabajadores (formales) ganen más del doble del ingreso mensual de los trabajadores de empresas de 2 a 10 trabajadores: 4,466 soles contra 2,084 soles al mes.

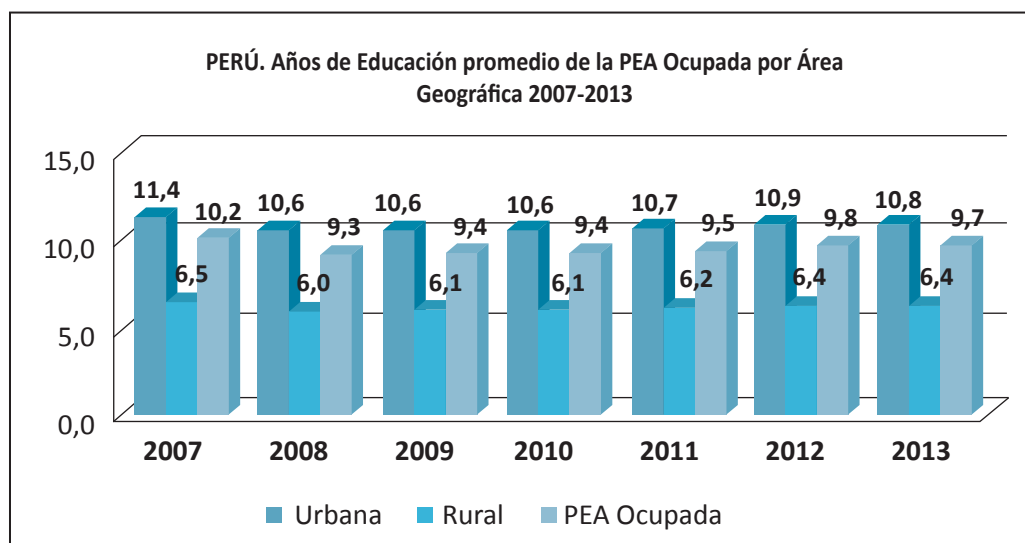
En el segmento de los trabajadores independientes, si son calificados (sector formal) ganan 1609 soles, y si no lo son (sector informal, con alta presencia rural y campesina) ganan solamente 663 soles por mes. La calificación de los independientes hace que su ingreso medio sea casi dos veces y media el de los trabajadores independientes no calificados. De su parte, este bajo nivel del ingreso del independiente no calificado afecta seriamente el también reducido nivel del ingreso promedio total nacional (1185 soles), pues estos independientes no calificados son el grupo más grande en empleo, abarcando al 33.1% del empleo total.

Debe subrayarse que en el periodo 2007 – 2013 se ha venido sosteniendo una mejora de los ingresos laborales bastante mayor a la inflación (que fue menor al 20 por ciento entre estos mismos años). Esta mejora es muy marcadamente debida al sector empresarial con unidades de más de 100 trabajadores, que es además el aportante de los incrementos de empleo.

II.4. LA EDUCACIÓN Y LA INFORMALIDAD

En el período 2007-2013 la PEA ocupada pasó de tener 10.2 años de educación en promedio a 9.7 años, pero si se analiza por área geográfica se encuentra que la población ocupada del ámbito rural tiene 4.4 años promedio menos de educación en comparación con los ocupados del ámbito urbano. Buena parte de la explicación debe estar en los efectos migratorios rural urbanos y en la incorporación de trabajadores informales hacia la formalidad.

Por otro lado, se constata que en los últimos 6 años no se redujo la brecha de trabajadores con mayor nivel de estudios del ámbito urbano respecto del rural. Esta situación caracteriza el mayor porcentaje de trabajadores con predominio de empleos informales en el ámbito rural.



Fuente: INEI -Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2012.
Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Si se analiza la relación años de estudios y el ingreso mensual de los ocupados, según el segmento al que pertenecen, se tiene un panorama más amplio del problema de la informalidad laboral y de las heterogeneidades que presenta el mercado de trabajo.

Así, las estimaciones del siguiente cuadro muestran que el segmento de los Independientes no calificados y los asalariados de la empresa de 2 a 10 trabajadores, que en el 2013 representan la mitad de la PEA ocupada, registraron los más bajos niveles educativos y percibieron los ingresos mensuales promedio más bajos del mercado. Esta situación envuelve a las empresas y a los trabajadores en un círculo de baja productividad y pobreza, característico de la economía informal. Esto dificulta a las empresas de 2 a 10 trabajadores y a los Independientes a generar capacidades que les permita asumir los costos de la innovación y de riesgos, elementos esenciales para su éxito en el mediano y largo plazo²³.

Los asalariados de las empresas con más de 10 trabajadores, que representaron el 20% de los ocupados, tuvieron ingresos promedio mensual superiores al del total de la PEA ocupada. En este grupo se registraron los mayores niveles de años de estudio que se correspondieron con los ingresos mensuales promedio más elevados.

Pero fueron los trabajadores Independientes calificados con y sin TFNR y los del sector público, que concentraron el 11% de los ocupados, los segmentos con más años promedio de estudios de la estructura

²³ *Ibid*, pag. 10.

del mercado (12.7, 14.2 y 13.9 años) y percibieron los ingresos mensuales promedio (S/.1,757, S/.1,591 y S/.1,845) superiores al promedio del total de la PEA ocupada.

**PERÚ: PEA OCUPADA POR AÑOS DE EDUCACIÓN E INGRESO PROMEDIO,
SEGÚN ESTRUCTURA DE MERCADO, 2013**

Estructura de Mercado	PEA Ocupada (Trabajadores)	Años de educación (promedio años)	Ingreso promedio (S/.) 1/
Sector público	1,375,677	13.9	1,845
Sector privado			
Empleadores microempresa (De 2 a 10 Trab.)	731,532	9.9	2,084
Asalariados microempresa (De 2 a 10 Trab.)	2,748,163	9.9	837
Empleadores pequeña empresa (De 11 a 100 trab.)	35,293	11.6	4,466
Asalariados pequeña empresa (De 11 a 100 trab.)	1,568,109	11.7	1,467
Mediana y grande (De 101 a más trab.)	1,537,650	12.4	2,223
Sector privado no especificado	12,924	11.5	1,527
Independientes			
Independientes calificados sin TFNR	230,485	14.2	1,591
Independientes calificados con TFNR	28,942	12.7	1,757
Independientes no calificados sin TFNR	2,889,534	8.8	660
Independientes no calificados con TFNR	2,264,695	6.6	667
TFNR	1,818,949	7.2	.
Trabajador del hogar, practicantes	441,665	9.3	765
PEA ocupada	15,683,616	9.7	1,185

Nota: Bases de datos con proyección de la población en base a los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2007.

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2013.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

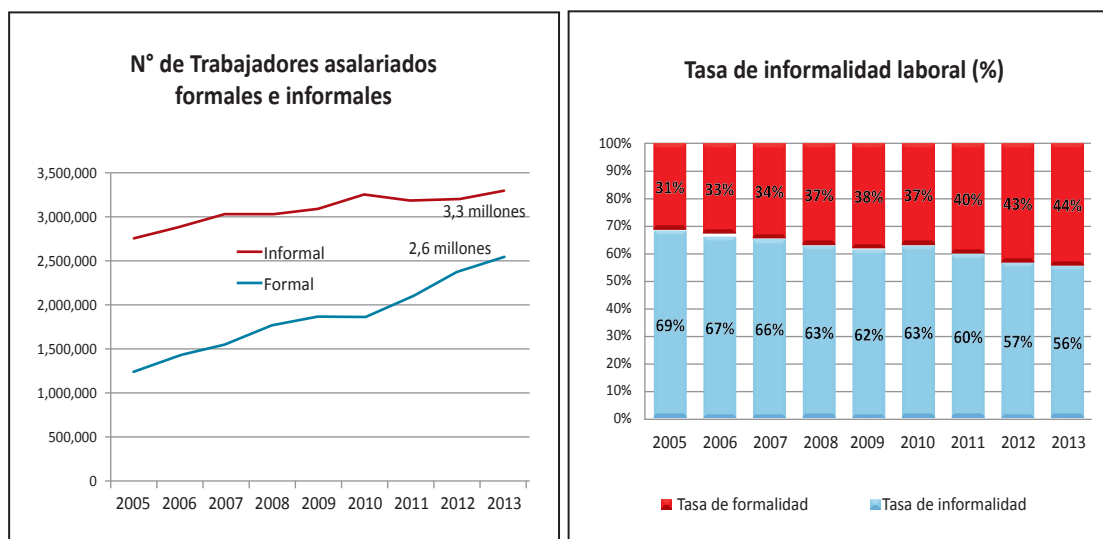
El retorno positivo de la educación sobre el trabajo, debe suponer también un aumento de la calificación laboral de los trabajadores actualmente activos, a través de la intensificación de su entrenamiento en el trabajo y de reformas en el sistema educativo que mejoren seriamente la calidad de su oferta y su adecuación al sistema productivo.

II.5. LA INFORMALIDAD EN LOS ASALARIADOS DEL SECTOR PRIVADO

Teniendo en cuenta que las acciones de la administración del trabajo se focalizan, preferentemente, en el grupo de los asalariados de la empresa privada, en lo que sigue, el análisis se centra en este segmento de ocupados en los distintos tamaños de empresas.

Para medir la informalidad laboral de los asalariados del sector privado se considera el registro del trabajador o contrato de trabajo, excepto el de locador de servicios, lo cual determina si el empleo es formal o informal. Bajo este criterio en el siguiente gráfico se muestra el comportamiento en los últimos años de la informalidad laboral en este segmento.

PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD DE LOS ASALARIADOS PRIVADOS, 2005-2012



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2013.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

En el período 2005-2013 se incrementaron cerca de 1.3 millones de asalariados privados formales y cerca de 600 mil asalariados informales. El mayor incremento de los asalariados privados formales, 500 mil, aconteció en los últimos años; situación que fue compartida, al mismo tiempo, con la paralización del crecimiento en el volumen de asalariados informales.

El incremento de la formalidad laboral de los asalariados privados en los plazos recientes, se debería al sostenimiento del crecimiento económico del país que se mantiene desde hace varios años, y que en el 2010 tuvo su más alta tasa (8,8 del PBI). De otro lado, debe resaltarse que la demanda de trabajo se viene concentrando en la mediana y gran empresa.

En el año 2005 cerca del 70% de los asalariados privados no contaban con un contrato de trabajo, por lo tanto 7 de cada 10 trabajadores no accedían a los beneficios laborales básicos. Este porcentaje se redujo gradualmente en los siguientes años y pasó a 56% en el 2013.

En términos absolutos, el problema de la informalidad laboral en el año 2013 involucró a más de 3,3 millones de los asalariados privados, quienes trabajaron sin contrato de trabajo. En cantidad de trabajadores, el número de asalariados laborales todavía se incrementa, con altibajos. A la vez, la cantidad de asalariados privados en la formalidad, aumenta también, pero en mayor número y de manera sostenida.

Para efectos de la tasa de crecimiento de la informalidad en este segmento, el resultado es un descenso de la misma. Todavía es una tasa elevada —más de la mitad de asalariados privados son informales— pero se tiene ya una tendencia definida que debe reforzarse. La propia Estrategia que se plantea tiene como objetivo central la continuidad de esta tendencia.

Al analizar la distribución de la informalidad laboral de los asalariados privados según el número de trabajadores de las empresas, se encontró una relación inversa entre la mayor cantidad de trabajadores y la tasa de informalidad laboral medida por la falta de un contrato de trabajo.

PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL DE LOS ASALARIADOS PRIVADOS
SEGÚN SEGMENTOS LABORALES, 2013

Tamaño de empresa	Trabajadores asalariados privados			Tasa de informalidad laboral (%)
	Formal (Contrato ^{1/})	Informal (Sin contrato ^{2/})	Total	
Microempresa (De 2 a 10 trab.)	335,714	2,412,448	2,748,163	87.8
2 a 5 Trabajadores	143,729	1,812,096	1,955,825	92.7
6 a 10 Trabajadores	191,985	600,352	792,338	75.8
Pequeña empresa (De 11 a 100 trab.)	898,116	669,993	1,568,109	42.7
11 a 50 trabajadores	617,066	573,042	1,190,108	48.2
51 a 100 trabajadores	281,050	96,951	378,001	25.6
Mediana y grande (de 101 a más trab.)	1,317,118	219,336	1,536,454	14.3
Asalariado privado no especificado ^{3/}	7,064	5,860	12,924	45.3
Total	2,558,012	3,307,638	5,865,650	56.4

Notas: Bases de datos con proyección de la población en base a los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2007.

1/ Con contrato (indefinido, a plazo fijo, está en periodo de prueba, convenios de formación laboral juvenil).

2/ Sin contrato o ser contratado como locador de servicios.

3/ Cifras referenciales.

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2013. Metodología actualizada.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Al respecto la estadística muestra que del total de asalariados que trabajan en la empresa de 2 a 10 trabajadores el 87.8% no tenía un contrato de trabajo. La situación se agrava en el caso de la empresa de 2 a 5 trabajadores, donde la tasa de informalidad laboral ascendió a 92.7%, es decir más de 1.8 millones de asalariados que trabajan sin un contrato laboral.

En las empresas que tienen de 11 a 100 trabajadores la tasa de informalidad fue de 42.7%, pero dentro de este grupo las empresas con 11 a 50 trabajadores tuvieron una tasa de informalidad de 48.2%, lo cual implica que del total de estos asalariados casi la mitad tienen un empleo en situación de vulnerabilidad. Caso contrario, las empresas que tienen de 101 a más trabajadores presentaron la tasa de informalidad más baja del mercado de trabajo (14.3%).

Por otro lado, en las unidades económicas que pertenecen a las empresas más grandes del sector moderno se encontraron más de 219 mil asalariados informales, y en los segmentos con predominio de empleos informales trabajaron 335 mil asalariados con contrato de trabajo. Lo cual evidencia que en las empresas grandes hay todavía presencia una cantidad importante de empleo informal. Pero el mayor problema de informalidad, aún restringiéndose el análisis al sector asalariado privado, se encuentra en la micro empresa.

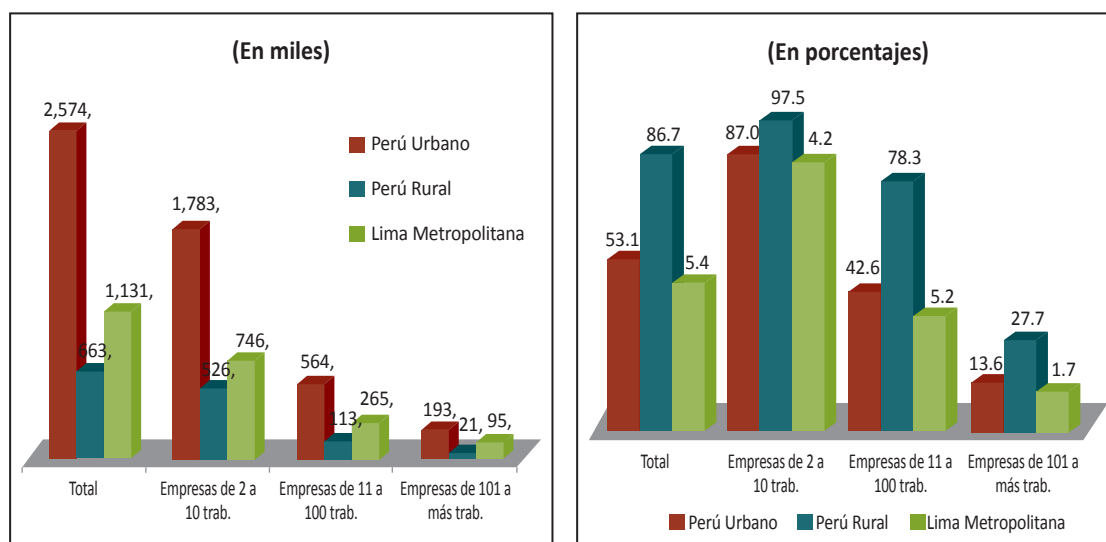
La informalidad asalariada privada por ámbito geográfico

La informalidad en la empresa privada según el ámbito geográfico muestra que el área urbana que concentró más de 4,8 millones de asalariados privados tuvo una tasa de informalidad de 53%. Si se tiene en cuenta que este grupo de ocupados representa el 86% del total de asalariados privados se constata que en términos absolutos el ámbito urbano concentró la mayoría de trabajadores informales de la empresa privada. Al respecto la OIT señala que si bien el crecimiento económico es un elemento esencial en la reducción de la informalidad, la evidencia sugiere que no hay una relación automática entre los dos. De hecho, puede haber casos en los que la informalidad puede persistir a pesar del fuerte crecimiento económico²⁴.

²⁴ OIT, "The Informal Economy and Decent work", 2013, pag. 63.

De los asalariados privados, más de 2,6 millones de asalariados se concentró en Lima Metropolitana con una tasa de informalidad de 42.6%, lo cual significa un poco más de 1,1 millón de asalariados privados informales en la capital. Debe notarse que ya la formalidad supera de manera significativa a la informalidad en la capital del país.

PERÚ: ASALARIADOS PRIVADOS INFORMALES^{1/} POR ÁMBITO Y TAMAÑO DE EMPRESA, 2013



Nota: No se incluye privado no especificado.

^{1/} Trabajador informal es aquel que declara realizar un trabajo dependiente, sin tener contrato o ser contratado como locador de servicios

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2013.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Por otro lado, el ámbito rural con un poco más de 728 mil asalariados privados tuvo una tasa de informalidad del 84.7%, es decir, que en términos porcentuales la informalidad laboral afecta también de manera elevada a los asalariados privados. Si se analiza además la distribución de los asalariados informales privados según su ámbito rural/urbano por tamaño de empresa resaltan los siguientes resultados:

En las empresas de 2 a 10 trabajadores del ámbito rural se registró la más alta tasa de informalidad laboral de asalariados privados (97.5%), lo que significa que sólo 2.5%, en este caso un poco más de 12 mil trabajadores, tuvieron un contrato de trabajo y acceso, por ello, a los beneficios básicos de la protección social, a diferencia de la gran mayoría, más de 500 mil ocupados, que trabajaron en condiciones de vulnerabilidad. En el caso del ámbito urbano la informalidad laboral afectó al 85.5% del total de asalariados privados, es decir, más de 1,9 millones de trabajadores informales, y de este grupo 745 mil se encontraron en Lima Metropolitana, en la cual se presentaba una tasa de informalidad laboral del 79.2%; vale decir que tratándose de la microempresa la informalidad es muy alta, incluso en Lima Metropolitana.

En las empresas de 11 a 100 trabajadores localizadas en el ámbito rural es donde se concentró el mayor porcentaje de asalariados informales (72.5%) en comparación con el ámbito urbano (40.1%), y de este grupo la informalidad laboral afecta al 35% del total de los asalariados privados que trabajaron en Lima Metropolitana (más de 261 mil), con una tasa de informalidad de 31.5%.

En las empresas de 101 a más trabajadores, como ya se ha visto, se encontró el menor porcentaje de asalariados informales si se compara con otros tamaños de empresa. En el ámbito rural el porcentaje de asalariados informales (23.9% de un total de 83,630 trabajadores) es relativamente bajo posiblemente debido a la presencia de campamentos mineros. En el ámbito urbano la tasa de informalidad fue de

13.7%, esperablemente baja, y con un total de 1.45 millones de trabajadores asalariados privados. En Lima Metropolitana este grupo de empresas concentró más de 836 mil asalariados con una tasa de informalidad de 12.5%, lo cual comprende más de 104 mil trabajadores sin contrato de trabajo.

En conclusión, la mayoría de los asalariados de la empresa privada del ámbito rural son informales, pero la mayor cantidad de población asalariada informal se encontró en el ámbito urbano, y de este grupo una importante población de ocupados se concentró en Lima Metropolitana, especialmente, en las empresas de 2 a 10 trabajadores y en las empresas con 11 a 100 trabajadores.

La elevada informalidad de los asalariados rurales está asociada a la menor escala de la economía en estas áreas, menores grados de modernización de las relaciones laborales y muy débil presencia de la administración del trabajo en dichos centros poblados.

Las empresas de 2 a 10 trabajadores del ámbito urbano

En el período 2005-2013, la empresa de 2 a 10 trabajadores en el ámbito urbano tuvo un crecimiento de cerca de 700 mil trabajadores, pasando a concentrar a un poco más de 2.2 millones de asalariados. De este grupo más de 1,9 millones son asalariados informales, mientras que más de 322 mil fueron formales.

La tasa de informalidad tuvo una reducción de 5.3 puntos porcentuales en el mismo período, si bien es claro que en este grupo de tamaño de empresas privadas urbanas se registraron las tasas de informalidad más altas del mercado de trabajo.

PERÚ URBANO: EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL DE LOS ASALARIADOS PRIVADOS EN EMPRESAS DE 2 A 10 TRABAJADORES, 2005-2013

Año	Trabajadores asalariados privados			Tasa de informalidad laboral (%)
	Formal (Contrato ^{1/})	Informal (Sin contrato ^{2/})	Total	
2005	150,609	1,492,122	1,642,731	90.8
2006	144,826	1,604,793	1,749,619	91.7
2007	176,934	1,667,388	1,844,322	90.4
2008	228,700	1,688,003	1,916,703	88.1
2009	194,876	1,686,582	1,881,457	89.6
2010	203,587	1,768,750	1,972,336	89.7
2011	222,715	1,822,719	2,045,433	89.1
2012	266,140	1,783,928	2,050,069	87.0
2013	322,773	1,908,332	2,231,105	85.5

1/ Con contrato (indefinido, a plazo fijo, está en periodo de prueba, convenios de formación laboral juvenil).

2/ Sin contrato o ser contratado como locador de servicios.

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2005-2013. Metodología actualizada.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

La magnitud de la informalidad en este segmento en el ámbito urbano supone que las estrategias concentren sus acciones en una intensiva difusión de la normatividad y un trabajo inspectivo coordinado y articulado para reducir de manera progresiva y significativa la tasa de informalidad laboral en este grupo de asalariados. Estas labores, sin embargo, tienen costos administrativos más altos, dada la mayor cantidad de unidades empresariales y su dispersión en el territorio. Debe tenerse en cuenta además que en la nueva legislación inspectiva, tras la creación de SUNAFIL, las competencias de las direcciones regionales de trabajo se encuentran restringidas.

Las empresas de 11 a 100 trabajadores del ámbito urbano

En el período 2005-2013, la empresa de 11 a 100 trabajadores en el ámbito urbano tuvo un crecimiento gradual de asalariados formales, pasando de 436 mil a 863 mil trabajadores. Si se toma en cuenta que en el mismo período el número de asalariados informales se mantuvo en el rango de los 500 mil trabajadores se puede inferir que la tasa de informalidad tuvo una importante reducción.

Tal como se muestra, la tasa de informalidad en este grupo de empresas tuvo una contracción de 12 puntos. Así, pasó de implicar a más de la mitad de los asalariados (55%) trabajando sin contrato de trabajo en el año 2005 al 40% los trabajadores en esa condición, en el año 2013.

PERÚ URBANO: EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL DE LOS ASALARIADOS PRIVADOS EN EMPRESAS DE 11 A 100 TRABAJADORES, 2005-2013

Año	Trabajadores asalariados privados			Tasa de informalidad laboral (%)
	Formal (Contrato ^{1/})	Informal (Sin contrato ^{2/})	Total	
2005	436,892	535,160	972,052	55.1
2006	498,558	548,710	1,047,268	52.4
2007	522,169	533,525	1,055,694	50.5
2008	600,639	547,386	1,148,025	47.7
2009	609,670	586,273	1,195,943	49.0
2010	645,436	586,393	1,231,829	47.6
2011	703,945	547,963	1,251,908	43.8
2012	761,212	564,983	1,326,195	42.6
2013	863,247	578,050	1,441,297	40.1

1/ Con contrato (indefinido, a plazo fijo, está en periodo de prueba, convenios de formación laboral juvenil).

2/ Sin contrato o ser contratado como locador de servicios.

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. Continua 2005-2013.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Las empresas de más de 100 trabajadores del ámbito urbano

Según la información relevada, destaca el incremento progresivo de los asalariados formales de la empresa con más de 100 trabajadores en el período 2005 -2013. Este segmento pasó de 582 mil a más de 1,25 millones de ocupados, duplicando así en solamente siete años el volumen original, lo cual significa una tasa media de crecimiento mayor al 10% anual. Quedan aún, sin embargo, casi 200 mil trabajadores sin contrato que deben ser incorporados al marco de la legislación laboral, reduciendo así la tasa actual de 13.7% de informalidad.

Como se menciona, es el sector de mayor dinámica reciente en el campo del empleo asalariado privado, y por tanto, uno de los más dinámicos —y a la vez beneficiario— del reciente del crecimiento productivo. La sostenibilidad de este crecimiento, se refleja claramente en la caída de la tasa de informalidad desde el año 2005, y es éste grupo el que viene determinando a su vez la caída general de la informalidad en el sector privado nacional.

**PERÚ URBANO: EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL DE LOS ASALARIADOS
PRIVADOS EN EMPRESAS DE 101 A MÁS TRABAJADORES, 2005-2013**

Año	Trabajadores asalariados privados			Tasa de informalidad laboral (%)
	Formal (Contrato ^{1/})	Informal (Sin contrato ^{2/})	Total	
2005	581,709	167,064	748,773	22.3
2006	726,509	160,365	886,874	18.1
2007	789,314	155,833	945,147	16.5
2008	866,871	181,019	1,047,890	17.3
2009	991,724	150,043	1,141,767	13.1
2010	959,180	199,322	1,158,502	17.2
2011	1,074,755	181,429	1,256,183	14.4
2012	1,229,288	193,973	1,423,261	13.6
2013	1,253,448	199,376	1,452,824	13.7

1/ Con contrato (indefinido, a plazo fijo, está en periodo de prueba, convenios de formación laboral juvenil).

2/ Sin contrato o ser contratado como locador de servicios.

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2005-2013.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Dentro de ese marco, es preocupante que las encuestas muestren casi 200 mil trabajadores en situación de informalidad, posiblemente debido a las inconsistencias de la contratación más que a la ausencia de ésta. La mayor formalidad y la competencia en este grupo de empresas, además de labor sindical, sugieren la posibilidad de tener inspecciones más inmediatas y simples, y la concentración de trabajadores, un menor costo por trabajador incorporado a la formalidad. Bajo la condición estática (que los trabajadores ingresantes se distribuyan conservando la tasa previa de formalidad) la tasa de este segmento podría reducirse al 10 por ciento si se trasladaran en dos años 50 mil trabajadores hacia el sector formal desde la condición informal.

II.6. GRUPOS CON MAYOR VULNERABILIDAD

Como se ha visto, entre los segmentos del mercado de trabajo con predominio de empleos informales se encuentran los Independientes no calificados y los TFNR, y de acuerdo a lo expuesto, estos dos segmentos constituyen el grupo de ocupados más vulnerables frente a la informalidad laboral.

Ello, en razón de varios factores. Cuentan con los niveles más bajos de estudios en comparación con los otros segmentos. Y, en el caso de los independientes no calificados perciben los ingresos mensuales promedio más bajos del mercado. En cuanto al acceso a las prestaciones sociales, los trabajadores de ambos segmentos que no cuentan con cobertura de salud son también los de mayor incidencia, lo cual comprende la mitad de la PEA ocupada sin ningún tipo de seguro de salud.

Si se considera que ambos segmentos suman cerca de 7 millones de ocupados, ello implica que el 45% del total de la PEA ocupada trabajan en condiciones de precariedad, con baja productividad y expuestos a un nivel de desprotección importante.

Otro de los sectores vulnerables del mercado lo constituyen los trabajadores del hogar. Debido a la modalidad de sus actividades este segmento cuenta con una Ley²⁵ específica, a diferencia del resto, para la regulación de las relaciones laborales. En la perspectiva de la ratificación del Convenio 189 de

²⁵ LEY No.27986 "Ley de Trabajadores del Hogar", D.S.No.015-2003-TR

OIT (Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, del 2011), la legislación que afecta a este segmento se renovaría y modernizaría incorporándolas a un tratamiento no discriminatorio, afín al del conjunto de asalariados privados.

En el año 2013, los trabajadores de esta categoría ocupacional superaban los 400 mil ocupados que representaban el 2.6% del total de la ocupación nacional. Cabe señalar, que en comparación con el año 2007, este segmento tuvo una disminución de 21.7%, lo que comprende más de 122 mil ocupados.

A fin de conocer en mayor detalle las características más resaltantes que describen a estos segmentos del mercado, se presenta a continuación información estadística del año 2013.

Los trabajadores familiares no remunerados

Como se ha mencionado, según la ENAHO 2013 el segmento de los Trabajadores Familiares No Remunerados (TFNR) representó el 11.6% del total de la PEA ocupada, lo cual significa más de 1,8 millones de ocupados, quienes por definición propia se encuentran excluidos de todos los beneficios básicos que resultan exigibles en las relaciones laborales, ya que se integran en una economía familiar con pagos y reglas no establecidos en las normas positivas.

En líneas generales, los TFNR están integrados mayormente por mujeres jóvenes de 14 a 29 años (52%) y del ámbito rural. Estos resultados indicarían que la población juvenil femenina de este grupo participa en el mercado de trabajo sin condiciones básicas de protección social y sin un ingreso económico que le permita cubrir sus necesidades básicas.

De acuerdo al nivel educativo alcanzado, el 44% se halla en la categoría sin nivel o nivel primario y se conforma en casi el 80% por mujeres del área rural. 45% de los TFNR cuentan con algún año de la secundaria. De este último grupo la mayoría continúa siendo rural y tiene todavía predominancia de las mujeres.

Respecto a la extensión de la jornada laboral, el 57% de los TFNR que trabajó menos de 35 horas semanales, mayormente son mujeres y se encuentran en el ámbito rural. Por consiguiente, si los TFNR en su mayoría son jóvenes, se puede inferir que el tiempo que pasan realizando sus actividades en el negocio familiar les daría un margen de horas para apoyar en otras actividades propias del hogar y en el mejor de los casos continuar con sus estudios.

Por otro lado, cabe señalar que los TFNR que trabajaron de 60 a más horas a la semana se encontraron, preferentemente, en el ámbito urbano (un poco más de 126 mil ocupados), de los cuales más de 75 mil son mujeres.

Las mujeres, entonces, son las que conforman mayoritariamente al grupo TFNR y lo hacen en condiciones socialmente menos ventajosas, sea por su residencia en ámbitos rurales o por su menor educación, lo que dificulta de manera más su intensa su incorporación hacia segmentos con mayores posibilidades de ascenso social. No hay para este grupo programas sociales específicos.

PERÚ: TRABAJADORES FAMILIARES NO REMUNERADOS POR ÁREA GEOGRÁFICA Y SEXO SEGÚN DIVERSAS VARIABLES, 2013

Concepto	Urbano			Rural			Total		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Total	258,136	456,076	714,211	320,119	784,619	1,104,738	578,255	1,240,694	1,818,949
Grupos de edad									
14 a 29 años	167,191	224,760	391,951	264,729	287,571	552,300	431,920	512,331	944,251
30 a 44 años	31,052	112,451	143,503	37,368	247,156	284,525	68,420	359,607	428,027
45 a 59 años	29,837	72,934	102,771	7,773	155,944	163,717	37,610	228,878	266,488
60 a más años	30,055	45,931	75,987	10,249	93,947	104,196	40,304	139,879	180,183
Nivel educativo alcanzado									
Sin nivel, primaria	43,243	124,924	168,168	96,972	543,020	639,992	140,215	667,945	808,160
Secundaria	156,525	237,052	393,576	203,648	223,130	426,778	360,173	460,182	820,355
Superior no universitaria	26,335	38,923	65,257	11,296	11,864	23,159	37,631	50,786	88,417
Superior universitaria	32,033	55,177	87,210	8,203	6,605	14,808	40,235	61,782	102,017
Rango de horas normales semanales									
Menos de 35 horas	145,538	247,793	393,331	184,637	480,341	664,978	330,175	728,134	1,058,309
De 35 a 47 horas	49,355	85,083	134,438	73,153	182,613	255,766	122,508	267,696	390,204
De 48 a 59 horas	29,124	61,821	90,945	53,808	99,293	153,101	82,932	161,114	244,046
De 60 a más horas	34,119	61,379	95,498	8,521	22,371	30,892	42,640	83,750	126,390

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2013. Metodología actualizada.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Los independientes no calificados

Como ya se demostró, el segmento de Independientes no calificados concentra el mayor número de ocupados de la estructura del mercado de trabajo y del grupo de segmentos con predominio de empleo informal. Así, en el 2013, los trabajadores independientes no calificados representaron el 33% del total de la PEA ocupada y el 47% del total de los trabajadores de los segmentos con predominio de informalidad laboral.

El trabajador independiente no calificado, mayormente, es varón, se encuentra con preferencia en el área urbana —aunque las proporciones de incidencia respecto a la población son similares para el área urbana y la rural— y cubre el 95% del total de independientes, siendo así evidente la baja proporción, 5% de los independientes con alguna calificación técnica o profesional. Debe desatarse, además, la alta presencia de comerciantes y trabajadores de servicios personales en el área urbana y campesinos en el área rural. A luz de las cifras, estos serían los sectores de la ocupación en los que es más urgente y necesaria la capacitación laboral.

Según el nivel de estudios alcanzados el 79% de los trabajadores independientes no calificados cuenta con estudios básicos, y solamente 15% han tenido acceso a algún año de la educación superior, lo cual los deja en desventaja para competir en el mercado de trabajo e insertarse en un empleo decente y productivo. A diferencia del independiente calificado, que por definición cuenta con estudios superiores. Cabe anotar, sin embargo que al definirse esta variable a partir de la calificación del puesto de trabajo, aparecen un 18% de calificados sin acceso a la educación superior, los cuales están desempeñando trabajos especializados a partir de su conocimiento práctico.

Respecto a la cobertura de seguridad en salud, el 56% de los trabajadores independientes no calificados estuvo afiliado a algún tipo de seguro, sin embargo, más de 2,88 millones de trabajadores de este segmento no contaron con algún tipo de seguro que cubra la atención de su salud y la de su familia.

PERÚ: INDEPENDIENTES CALIFICADO, NO CALIFICADO SEGÚN DIVERSAS VARIABLES, 2013

Concepto	Cifras absolutas			Cifras relativas (%)		
	Independiente calificado	Independiente no calificado	Total	Independiente calificado	Independiente no calificado	Total
Ámbito						
Urbano	249,079	3,436,006	3,685,085	96.0	66.7	68.1
Rural 1/	10,348	1,718,222	1,728,570	4.0	33.3	31.9
Sexo						
Hombre	187,216	2,773,211	2,960,427	72.2	53.8	54.7
Mujer	72,211	2,381,018	2,453,228	27.8	46.2	45.3
Edad						
14 a 24 años	31,172	417,987	449,159	12.0	8.1	8.3
25 a 44 años	130,042	2,420,911	2,550,954	50.1	47.0	47.1
45 a 54 años	46,754	1,016,241	1,062,995	18.0	19.7	19.6
55 a más años	51,458	1,299,090	1,350,548	19.8	25.2	24.9
Nivel educativo alcanzado						
Sin nivel educativo 1/	749	323,512	324,261	0.3	6.3	6.0
Primaria 1/	10,348	1,889,080	1,899,427	4.0	36.7	35.1
Secundaria	35,706	2,165,034	2,200,740	13.8	42.0	40.7
Superior no universitaria	64,217	486,276	550,493	24.8	9.4	10.2
Superior universitaria	148,407	289,713	438,120	57.2	5.6	8.1
No especificado 2/	0	613	613			
Afiliado a salud						
No afiliado	113,656	2,885,412	2,999,068	43.8	56.0	55.4
Afiliado	145,771	2,268,816	2,414,587	56.2	44.0	44.6
Afiliado a pensión						
No	103,691	718,982	822,673	40.0	13.9	15.2
Si	155,736	4,435,247	4,590,983	60.0	86.1	84.8
Ingreso promedio mensual(S./)	1,609	663	708			
Total	259,427	5,154,229	5,413,655	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2013. Metodología actualizada.
Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Además, de acuerdo a los resultados presentados anteriormente, del total de independientes que cuentan con seguro de salud, la mayoría (73%) se encuentra afiliado al Sistema Integral de Salud - SIS²⁶. En cuanto a la cobertura de pensiones cerca del 86% de los independientes no calificados no se encuentran afiliados a ningún seguro de pensión, lo cual comprende cerca de 4,4 millones de ocupados sin previsión para su jubilación. Mientras que el 60% de los independientes calificados 8,156 mil en valores absolutos) cuentan con algún seguro de pensiones.

²⁶ El SIS es un sistema de salud de reciente creación para la atención de las personas sin seguro de salud, y prioriza a personas en situación de pobreza y de extrema pobreza, que tiene capacidades limitadas para brindar el servicio de salud a todo y para toda contingencia.

Por último, el independiente no calificado se caracteriza por percibir los ingresos mensuales más bajos del mercado. Así, el independiente no calificado percibió un ingreso promedio mensual (S/. 663) que es inferior a la remuneración mínima vital (S/.750), por lo tanto con escasas posibilidades de ahorro. Dicha condición contribuye a perpetuar los ciclos de pobreza y ampliar las brechas de la desigualdad. Es igualmente notorio que siendo mayor que el de no calificados, el ingreso de los independientes calificados (1,609 nuevos soles) es bajo, posiblemente por influencia de las carreras masivas del sector público.

Trabajador del hogar

El trabajador del hogar en su mayoría es mujer (94%) del área urbana (90%) y su edad oscila entre 14 y 44 años (72%). Se debe recordar que una parte, minoritaria pero importante, de estos trabajadores no son necesariamente empleadas para labores domésticas de limpieza, cocina, lavado o cuidado de niños, sino que se incluye en este sector a otros trabajos adscritos al hogar como el de chofer, institutrices, enfermeros y enfermeras o cuidantes de acciones, siempre que estén contratados por un hogar.



PERÚ: TRABAJADORES DEL HOGAR SEGÚN DIVERSAS VARIABLES. 2004, 2013

Indicadores	2014		2013	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Total de trabajadores del hogar	481629	100.0	405929	100.0
% respecto del total de la PEA ocupada	3.7		2.6	
Sexo				
Hombre	29929	6.2	17929	4.4
Mujer	451701	93.8	388001	95.6
Rango de edad				
14 a 24 años	222299	46.2	102512	25.3
25 a 29 años	65909	13.7	29176	7.2
30 a 44 años	127843	26.5	142135	35.0
45 a 54 años	42425	8.8	77575	19.1
55 a más años	23153	4.8	54532	13.4
Nivel educativo culminado^{1/}				
Sin nivel	82563	17.1	61371	15.1
Primaria completa	205659	42.7	148733	36.6
Secundaria completa	172166	35.7	160281	39.5
Superior no universitaria completa	17189	3.6	28744	7.1
Superior universitaria completa	4053	0.8	5327	1.3
No especificado	0	0	1474	0.4
Ingreso laboral nominal (S./.)				
Promedio	411		716	
Mediana	360		648	
Ocupados según RMV				
Menor de 1 RMV	309677	64.3	239205	58.9
Mayor igual a 1 RMV	171952	35.7	166724	41.1
Ingreso promedio según RMV (S./.)				
Menor de 1 RMV	260		421	
Mayor o igual a 1 RMV	682		1138	
Seguridad Social				
Afiliados al sistema de salud ^{2/}	66797	13.9	216796	53.4
Afiliados al sistema de pensiones	13914	6.0	54633	13.5
Trabajadores del hogar con jornadas laborales superiores a las 48 horas semanales	308506	64.1	170769	42.1

Los ingresos usados en este cuadro, corresponden a la ocupación principal y comprenden los ingresos monetarios y los pagos en especie por trabajo dependiente (alimentos, vestido y calzado, transporte, vivienda y salud)
Se considera las Remuneraciones Mínimas Vitales (RMV): 2004 (S/. 460,0); y 2013 (S/. 750,0).

1/ Sin nivel incluye al nivel primaria incompleta, Primaria incluye al nivel secundaria incompleta, Secundaria incluye al nivel superior incompleta.

2/ Considera a los trabajadores afiliados a ESSALUD, Seguro Privado de Salud, Entidad Prestadora de Salud, Seguro de FFAA/ Policiales y Seguro Integral de Salud.

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. 2004 - 2013.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Este segmento tiene nivel educativo relativamente bajo, pues la mayoría tiene sólo estudios básicos. Pero debe a la vez resaltarse que casi el 40% de los trabajadores del hogar cuentan con el nivel secundario terminado.

Los ingresos de los trabajadores del hogar tienen un promedio mensual de 715 nuevos soles y una mediana (el valor que dividiría a la población en dos grupos iguales) de 647 nuevos soles al mes. El 41 por ciento de ellos se hallan en la remuneración mínima vital o por encima de ella, lo cual denota su carácter urbano y la relativamente elevada demanda actual de sus servicios.

Respecto al acceso a las prestaciones sociales el 53% cuenta con seguridad social en salud, aunque seguramente con preeminencia del sistema SIS del Ministerio de Salud respecto al de Essalud o privado. Otra característica de este segmento es la falta de acceso a algún seguro de pensiones (86%), para cuando tenga que salir del mercado. Por otro lado, 42% de los trabajadores del hogar excede la jornada legal semanal de 48 horas.

Se trata de un sector cuyas condiciones de trabajo suelen ser sumamente adversas, especialmente en el caso de hogares tradicionales. Con frecuencia son sometidas a jornadas amplias de trabajo y a un trato arbitrario y discriminatorio, e incluso vejatorio. Esta es parte de la explicación del hecho que la cantidad de estos trabajadores haya ido descendiendo en los últimos años. En contraparte, especialmente en las urbes metropolitanas, se trata de trabajadoras que en proporciones crecientes se han ido incorporando a relaciones salariales de contratación independiente, usualmente para días u horas limitadas y prefijadas. Esta “modernización” se ha ido reforzando con la actividad de sus propios gremios y gremios de apoyo, y con la demanda creciente de este tipo de trabajo al haberse incrementado la participación femenina en el trabajo de manera importante y sostenida.

Existen cambios positivos en este sector en de trabajadores, en lo que va desde el año 2004. En principio, se ha “envejecido” en la distribución de edades de la población, disminuyendo sustantivamente —de 60 a 32.5%— el aporte de trabajadores adolescentes y jóvenes (14 a 29 años) con lo cual debe estar disminuyendo la explotación y abuso de trabajadoras en hogares, modernizando sus relaciones laborales, mejorando su educación y su capacidad de defensa de sus derechos. Existe, por ejemplo, un avance de sus niveles educativos, al menos si se comparan grandes grupos: Avanza en casi 4 puntos la secundaria completa (de 35 a 39%) y casi se duplica la superior no universitaria completa (de 3.6 a 7.1%).

Aunque no son altos —solamente el 35% igualan o superan la remuneración mínima— los ingresos de trabajadores del hogar han tenido un ascenso en este periodo 2004-2013, que debe traducirse incluso en términos reales, de aumento de su poder adquisitivo alrededor del 30 por ciento. No es aventurado esperar que este progreso social persista y el sector continúe marchando hacia relaciones de trabajo actualizadas en términos de sus ingresos y sus relaciones laborales, marcando —con mayor razón si se apoyan en nuevas normas más igualitarias— un avance social nacional.

Grupos vulnerables e informalidad

Estos segmentos del mercado de trabajo por lo general están conformados, como se ha anticipado, por trabajadores con alto grado de vulnerabilidad. Las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, los trabajadores de edad y otros grupos son especialmente vulnerables frente a los déficits de empleo formal.

Se trata de trabajadores que no están registrados, reglamentados ni protegidos por legislación laboral —aunque hay que reconocer los importantes pasos dados en la promoción del empleo de las personas con discapacidad con la dación de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad—, y de protección social y, por consiguiente, no pueden disfrutar de sus derechos fundamentales, ejercerlos o defenderlos, siendo expuestos a la violencia, incluido el acoso sexual y otras formas de explotación y abusos²⁷.

Tal es el caso de los jóvenes y las jefas de hogar. Los jóvenes constituyen uno de los grupos de la población

²⁷ OIT. La economía informal y la transición a la economía formal: el desafío del trabajo decente, Informe V (1), 2013

activa más afectada por el problema del desempleo, subempleo y la precariedad laboral. Ellos soportan las tasas más altas de desempleo, perciben bajos ingresos, y se insertan al trabajo por lo general sin contrato, y en consecuencia, no cuentan con seguridad social ni con beneficios sociales (indemnizaciones por tiempo de trabajo, a las vacaciones, a la asignación familiar, al fondo de pensiones, etc.)

Por su parte, las mujeres jefas de hogar enfrentan dificultades para combinar el trabajo doméstico y de cuidado con las actividades remuneradas²⁸. Si bien la mayoría de las mujeres jefas de hogar (entre el 52% y 77%) están en el mercado laboral, estos hogares tienden a ser más pobres. La principal causa está asociada a los menores ingresos que perciben estas mujeres debido a la discriminación salarial, y por la mayor dificultad que enfrentan para conciliar el trabajo remunerado con las responsabilidades familiares, sin contar con la ayuda de otros adultos. Frente a una oferta y cobertura de servicios preescolares insuficientes, estas mujeres deben buscar otras alternativas que generalmente van en detrimento del cuidado de sus hijos; o del trabajo en que se insertan.

De acuerdo a la Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad del 2012, en el Perú la Población en Edad de Trabajar con discapacidad ascendía a 1 millón 456 mil 543, de ellos el 76.8% se encontraba en inactividad. Con respecto a la PEA con discapacidad (316 mil 092 personas) el 12.1% se encuentra desocupada, porcentaje superior al total de desempleo en el país (3.7%).

La personas con discapacidad que trabajan, lo hacen principalmente como trabajadores independientes (58.3%), seguidos por aquellos que laboran como empleados (15.3%) y obreros (13.1%). Los trabajadores familiares no remunerados con discapacidad registran el 5.1% mientras que los trabajadores del hogar ascendían a 1.4%. Por otro lado, el 61,2% de las personas con discapacidad cuenta con algún tipo de seguro de salud (54.2% en el SIS, 42.1% en EsSalud, 3.5% otros seguros o en más de un seguro).

Por otro lado, la población adulta mayor de 60 años constituye el 12,6% del total universo de la población en edad de trabajar considerada apta para el ejercicio de funciones productivas. Por niveles de empleo, en el 2012, la mayor parte de los adultos mayores contaban con un empleo adecuado (60.5%) y el 1% estaba desempleado, sin embargo el 38.3% se encontraban subempleados, siendo mayor en el ámbito rural (46.1%). Asimismo, aquellos que trabajan lo hacían principalmente como trabajadores independientes no calificados (57.9%) y como los trabajadores familiares no remunerados (10.4%). Cabe mencionar que los trabajadores independientes no calificados adultos mayores representan casi el doble de los trabajadores en general. Un tercer grupo de importancia son los trabajadores adultos mayores que laboran en empresas de 2 a 100 trabajadores, los cuales representan el 10.2% de total de trabajadores adultos mayores siendo este porcentaje, mayor en el caso de los hombre y en el ámbito rural.

28 OIT-PNUD, Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social. 2009



SECCIÓN III

DISEÑO DE LA ESTRATEGIA

SECCIÓN III. DISEÑO DE LA ESTRATEGIA

III.1. MARCO ORIENTADOR DE LA ESTRATEGIA

El diseño de la estrategia sectorial para la formalización laboral se enmarca en las orientaciones y disposiciones establecidas en:

- Las Políticas del Estado y Planes de Gobierno 2011-2016 - Acuerdo Nacional
- Plan Bicentenario- El Perú hacia el 2021 - Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
- Políticas Nacionales de Empleo - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

En el Acuerdo Nacional se establecen Políticas de Estado sobre temas de interés nacional, que permitan construir una democracia basada en el diálogo y la justicia y que sirvan para el proceso de consolidación de la afirmación de la identidad nacional y una visión compartida del país a futuro.

Estas políticas tienen como horizonte el 2021 y responden a cuatro objetivos:

- I. Fortalecimiento de la Democracia y del Estado de Derecho;
- II. Desarrollo con Equidad y Justicia Social;
- III. Promoción de la Competitividad del País;
- IV. Afirmación de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

Para el logro de cada uno de los objetivos antes mencionados se han concertado políticas a ser desarrolladas por los actores involucrados. Así, para el caso de los objetivos II y III se contemplan, entre otros, realizar acciones que promuevan el empleo digno y productivo y el mejoramiento de la competitividad productividad y formalización de la economía, respectivamente

El Plan Bicentenario el Perú hacia el 2021²⁹, contiene seis ejes estratégicos. El Eje Estratégico 4 referido a economía, competitividad y empleo, contempla como objetivo nacional: lograr una economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad. En el marco de dicho objetivo se plantea el lineamiento de política: Empleo, que propone entre otros, los siguientes:

- Promover la modernización de las unidades productivas familiares, reducir la informalidad urbana y la agricultura de subsistencia mediante el establecimiento de complejos integrados de producción e incubadoras de empresas, con el apoyo sostenido de los gobiernos regionales y locales.
- Apoyar la competitividad empresarial de la MYPE, las PYME y la agricultura campesina, y promover una normativa que establezca un marco legal e institucional para que estas unidades económicas funcionen como tercer sector.
- Promover la capacitación para el trabajo, la reconversión laboral y la formación continua en las empresas, así como, la orientación vocacional, la información ocupacional y la normalización y certificación de competencias laborales para desarrollar los recursos humanos.

Las Políticas Nacionales de Empleo³⁰, por su parte, buscan promover la creación de empleo decente en todo el país, diferenciando las características y necesidades de mujeres y hombres, en especial de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad. Estas Políticas son las máximas directrices que enmarcan una acción articulada, coherente y sistemática para promover el empleo formal.

²⁹ Aprobado por el Decreto Supremo N° 054-2011-PCM.

³⁰ Aprobadas por el Decreto Supremo N° 052-2011-PCM.

Las Políticas Nacionales de Empleo se encuentran articuladas y organizadas en función de seis ejes: 1) Entorno, 2) Empleo, 3) Empleabilidad, 4) Emprendimiento, 5) Equidad y 6) Espacio.

La Política de Emprendimiento, comprende estrategias referidas a la promoción del autoempleo productivo formal, el desarrollo de capacidades emprendedoras y empresariales y la promoción del emprendimiento, la formalización, la asociatividad y la competitividad y acceso a mercados internos y externos de la micro y pequeña empresa.

Con posterioridad, se ha puesto en consulta el Plan Nacional de Diversificación Productiva, por parte del Ministerio de la Producción. El documento respectivo entiende que la informalidad está involucrada en los tres ejes que componen el Plan. Respecto del primero, sobre la diversificación productiva basada en la ampliación de la cartera de exportaciones, porque se incide sobre empresas necesariamente formales. En cuanto al segundo eje, de eliminación de sobrecostos y regulaciones inadecuadas, porque —manteniendo la protección de los derechos— esta simplificación tiene necesariamente asociación con las políticas de reducción de la informalidad. Y en cuanto al tercio de los ejes, de reducción de la heterogeneidad productiva, por la necesidad de dar atención, precisamente, a los sectores de menor productividad, generalmente informales.

El conjunto de estas coincidencias señalan a la misma dirección: la reducción de la informalidad debe ser y es, un objetivo nacional fundamental en la política de desarrollo. Más aún, es una versión del desarrollo, no solamente porque refuerza la institucionalidad y la gobernabilidad, sino también porque es una condición imprescindible para un mayor despliegue de las potencialidades productivas y el desarrollo humano, y por ende, del objetivo esencial de lograr el desarrollo económico.

III.2. LA HETEROGENEIDAD DE POLÍTICAS REQUERIDAS PARA LA FORMALIDAD

El objetivo de lo expuesto es no sólo mostrar que existe una gran variedad de definiciones e ideas para la conceptualización y medición de la informalidad, o que dicho problema tiene una gran magnitud y a su vez una enorme heterogeneidad, sino también, que como respuesta a esta complejidad se requiere de un abanico de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo para promover la formalización. En tal sentido, se debe aclarar que las políticas —en términos amplios— para la formalización, tienen ámbitos más extensos que los estrictamente laborales, y que incluso sobrepasan a los vinculados a la seguridad social y tributación.

Las proporciones de la informalidad en nuestro país son muy elevadas, como se repite continuamente. La cantidad de trabajadores independientes no calificados, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores del hogar acumulan casi la mitad de la ocupación Y de otro lado, la otra mitad de la PEA ocupada cuyas relaciones laborales están definidas por ser asalariadas, mostrando en los niveles más bajos muy elevadas tasas de incumplimiento de la ley a la vez que reflejan el grado de desarrollo de los mercados de trabajo y de las economías que los sustentan.

En el prioritario tema de la seguridad social —o con mayor amplitud todavía, el de la protección social— es evidente que queda mucho por hacer respecto de los trabajadores informales, especialmente para los trabajadores independientes no calificados (con una mayoría campesina) y familiares no remunerados. Si bien se les considera frecuentemente en el campo de las políticas sociales, la seguridad social constitucionalmente establecida es todavía muy ajena al mundo de los trabajadores informales. La estructura administrativa del actual sistema tradicional de la seguridad social³¹, dificulta la integración

³¹ El sistema tradicional de la seguridad social se basa en descuentos a las remuneraciones, y retenidos por el empleador para su posterior transferencia a la entidad que los administra, ya se para una atención de la salud integral o las pensiones de jubilación.

a la seguridad social de los trabajadores independientes no calificados, los de microempresas y los trabajadores del hogar. En tal sentido, las políticas de formalización deben proponerse la inclusión de todos los trabajadores asalariados hacia los beneficios de la seguridad social, así como de la extensa cantidad de trabajadores independientes y familiares no remunerados, que actualmente tienen un bajo nivel de acceso, principalmente porque sus bajos ingresos no les permiten ningún tipo de ahorro, lo cual traslada el problema de los ámbitos administrativos y organizacionales hacia el de las políticas económicas globales. En este aspecto, cabe resaltar la reciente reforma del sistema de pensiones que obliga a todos los trabajadores a cotizar en el sistema de pensiones.

De otro lado, la informalidad vinculada a la evasión y elusión de la tributación por parte de la gran mayoría de los trabajadores informales tiene una característica similar a la vinculada a la seguridad social. En el caso de la mayoría de trabajadores y microempresas “informales”, éstas o no pueden o pueden aportar muy poco³² al sistema tributario, dado que su condición de sobrevivencia no les genera ganancias netas superiores a sus consumos familiares.

La informalidad vinculada al incumplimiento de la normativa laboral, que es de competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE, tiene a su vez un ámbito restringido en el sentido que las políticas de prevención, vigilancia y sanción se limitan sólo a los trabajadores asalariados bajo régimen laboral privado, y en la práctica, especialmente en el ámbito urbano, y en el de medianas y grandes empresas. En esta fase, cabe destacar que cuando se intensificaba la aplicación de las sanciones a empresas de menor tamaño, se corre el riesgo de terminar obligando a algunas microempresas a cancelar su funcionamiento, dada su escasa capacidad para solventarlas³³. El límite entre lo deseable y lo posible es uno de los mayores desafíos de política del MTPE y en general de la regulación laboral. Se trata de encontrar la normatividad adecuada, que no es la desregulación que empeore las condiciones de trabajo, ni la regulación aparentemente exigente pero imposible de cumplir. Se trata también de decidir entre el tratamiento universal y las excepciones y/o temporalidades de un tratamiento diferenciado.



³² Las encuestas a informales que han tocado el tema (MTPE, 1982, CEDEP 1984 y 1988; BCRP, 1990) coinciden en esta visión de los propios informales, en el sentido de su aceptación a tributar de acuerdo a sus posibilidades, en cierta forma recogidas por los regímenes especiales y las tasas de gobiernos locales.

³³ Tal situación ha sido modificada por el DS 012-2013- TR, en el cual se establecen nuevas normas sobre multas, las cuales limitan su incidencia en función de la capacidad económica de la empresa.

III.3. NIVELES DE FORMALIZACIÓN Y ÁMBITO DEL SECTOR TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

La conclusión de esta complejidad de problemas es que se requiere operar —por parte del Estado y del propio mercado— de manera integral, en varios niveles de actuación. El nivel base y fundamental es el de la **política económica**, la cual debe dar sustento a una mayor acumulación por parte del trabajo. Se trata de lograr que la mayoría de los actuales ocupados de los sectores con predominio de empleo informal tengan la posibilidad de formalizarse, ya que en sus condiciones actuales de operación no están en posibilidades de hacerlo. Debe debatirse en este terreno, políticas de acceso y abaratamiento de capitales de trabajo, tarifas básicas, promoción del comercio, que competen mayormente a los decisores de política económica.

Un amplio espacio de acción es el de la **promoción del desarrollo empresarial y autoempleo productivo, desde el ámbito de la promoción del empleo**. Es decir, la batería de incentivos —en capacitación para el autoempleo, asistencia técnica y asesoría, acceso al crédito, información y organización, flexibilización normativa y burocrática— que permitirían al segmento de empresas que está en condiciones de aprovechar estas oportunidades, integrarse progresivamente al mundo de la formalidad, si estos incentivos pasan a ser masivos y no puntuales esfuerzos. Los ministerios del ámbito productivo, las organizaciones sociales, la cooperación técnica internacional son, en este campo, actores de primera línea.

Desde el ámbito de Promoción del Empleo, el reconocimiento del papel que cumple el Servicio Público de Empleo (Ventanilla Única de Promoción del Empleo), que como proveedor de información sobre el mercado de trabajo y su rol de garantizar la transparencia y acceso a éste, puede convertirse en un instrumento valioso para la política de formalización laboral. La incorporación, durante la prestación de sus servicios, de información a los buscadores de empleo sobre sus derechos laborales y a las empresas sobre los procedimientos y ventajas de la formalización laboral, lo convierte en un mecanismo de prevención de la informalidad laboral, y de orientación para la transición hacia la formalidad.

En un siguiente plano, está la **fiscalización laboral**³⁴, la cual además de estar en las competencias exclusivas del Sector Trabajo, debe aplicarse en el marco de las posibilidades que sea efectiva, es decir, tener mayor incidencia para las unidades que están en capacidad de cumplir con las normas pero las evaden, mientras a la vez se educa en la conveniencia de su integración, a quienes tienen menos recursos.

De ello se infiere, que la estrategia más pertinente —con incidencia sectorial directa en la problemática— es la que de manera integral considera políticas macroeconómicas adecuadas (el sustento del cumplimiento), la promoción del empleo (fortalecer la capacidad para poder cumplir) y la fiscalización (capacidad para hacer cumplir), ello, sin perjuicio de incluir en la estrategia —aunque reconociendo la incidencia sectorial indirecta en la problemática— propuestas normativas que coadyuven a la formalización (generar condiciones para cumplir).

En efecto, promover acciones de cumplimiento de la regulación vigente, sin el acompañamiento de políticas económicas y de regulaciones favorables al empleo y a la mejora de los ingresos por trabajo, o sin una amplia acción conjunta de promoción y apoyo a las iniciativas empresariales, es prácticamente ingenuo, pues se deja a la acción inspectiva con muy escasos márgenes de acción. Por este motivo, esta formulación de políticas no abandona la visión integral, motivo por el cual, se menciona brevemente algunas de las principales políticas requeridas para mejorar la capacidad de cumplir de las unidades económicas.

³⁴ Existen también otros ámbitos fiscalizadores que no inciden directamente en el bienestar de los trabajadores, como son las de cumplimiento de la tributación y de las tasas de gobiernos locales.

Así, para afrontar la problemática de los trabajadores asalariados informales, se requiere necesariamente de políticas económicas y estrategias de desarrollo que incrementen el nivel de productividad y competitividad de las empresas. En el segmento asalariado, la formalidad se reduce conforme disminuye el tamaño de la empresa, lo cual se relaciona con la menor capacidad de cumplimiento que tienen las empresas de menor tamaño, así como, con la capacidad que tiene el Estado para hacer cumplir sus normas, cuando se incrementa la dispersión y se eleva el costo unitario de las operaciones de prevención y fiscalización.

En dicho marco, son necesarias las políticas de incremento de la competitividad y productividad, dado que con el nivel actual de estos indicadores, se hace más complicado el acceso a la formalidad, especialmente en segmentos empresariales de menor tamaño. Cabe precisar que, para mejorar los niveles de competitividad de las empresas se requiere especialmente reducir los costos de producción (costos por unidad producida), para lo cual existen dos caminos: el primero es la reducción de costos de los insumos (capital y trabajo); y el segundo es el aumento sostenido de la productividad.

En el primer camino, que implica reducir los costos tributarios, de crédito, de almacenamiento y transporte, los aranceles por la importación de bienes de capital y las tarifas de servicios básicos, se ha producido un importante avance en lo que compete al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Así, con la nueva Ley MYPE (D.S. N° 007-2008-TR), los costos laborales para las micro y pequeñas empresas se redujeron significativamente³⁵. Sin embargo, es importante considerar que las empresas que basan su rentabilidad en la reducción de costos laborales no son viables en el largo plazo³⁶, ya que la reducción de costos por esta vía enfrenta un límite, que no puede realizarse todos los años.

El segundo camino —no contradictorio con el anterior— es mejorar la productividad, que implica adoptar mejoras de organización, innovaciones, capacitación laboral y técnica, cambios en los procesos, entre lo principal. En este caso no se enfrentan límites para reducir año tras año los costos.

Ello requiere de políticas económicas que fortalezcan el crecimiento económico que articule a los sectores productivos, de manera que puedan captar con mayor intensidad la dinámica de los sectores informales, de baja acumulación y menores niveles de productividad. Es decir, requiere políticas dirigidas a los sectores menos productivos, como las microempresas.

Entre las políticas microeconómicas más utilizadas destacan las vinculadas al acceso y costo de las microfinanzas —especialmente en sectores rurales— así como el rol de los servicios de desarrollo empresarial, las cuales se han centrado especialmente en servicios vinculados a la gestión, descuidando otros servicios más valorados por las empresas de menor tamaño, como las dirigidas a la ampliación de mercados.

³⁵ Igual orientación se ha propuesto el DS 013-2013-PRODUCE, Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial.

³⁶ Según Juan Chacaltana (Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia, 2008). “El Estado debería considerar la posibilidad que empresas que se basan en la precarización permanente de la mano de obra no son viables en el largo plazo, por lo que aquellas empresas que en un plazo prudente (que puede ser seis años) no han logrado un nivel de rentabilidad y crecimiento suficiente para financiar mejores condiciones de trabajo, probablemente deban desaparecer y dar paso a otras más competitivas”.

III.4. ENFOQUE DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DEL SECTOR TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO PARA REDUCIR LA INFORMALIDAD LABORAL

El enfoque de las acciones del Sector Trabajo y Promoción del Empleo para el caso del trabajo no registrado se concentrará en el segmento asalariado del sector privado, en el cual - como hemos indicado - existe una informalidad laboral generada principalmente por dos factores: la baja capacidad de las unidades empresariales para cumplir con las regulaciones vigentes (Informalidad 1 en el gráfico), y segundo (Informalidad 2 en el gráfico), por la falta de incentivos para ser formal (análisis costo/beneficio de ser formal), lo que a su vez se relaciona con la baja capacidad del Estado para hacer cumplir la regulación vigente.



Fuente: Viceministerio de Trabajo

En el marco de lo señalado anteriormente, las experiencias de políticas públicas para los procesos de formalización en el segmento asalariado se agrupan en tres grandes vías:

1. Políticas que se basan en la capacidad de las unidades económicas para cumplir con los estándares tributarios, registrales y laborales. La baja capacidad de las unidades productivas, especialmente de las microempresas, requiere de políticas que impulsen el crecimiento y desarrollo sostenido de las empresas. Y para ello, lo relevante se concentra en políticas que mejoren la productividad y competitividad a través de estrategias de promoción empresarial que apunten principalmente al fomento de la inversión, a la introducción de innovaciones tecnológicas, a la mejora del capital humano, a mejoras en la organización del trabajo, y entre otras estrategias que logren un mayor valor agregado y un incremento sostenido de la productividad. Se trata de un enlace con las políticas que hemos denominado de promoción, con miras a una integración de las políticas del ámbito estrictamente fiscalizador.
2. Políticas que buscan hacer atractivo el acceso a la formalidad, mejorando su relación costo/beneficio. Este enfoque se basa en reducir los costos de la formalidad, pero necesariamente en relación a los beneficios de la misma, ya que si los beneficios de la formalidad son nulos, la estrategia de ser atractiva a la formalidad requerirá desaparecer los costos, lo cual además de resultar imposible, tampoco beneficiaría a la formalidad. En el Perú, las políticas se han centrado

principalmente en la flexibilización de las regulaciones y/o estándares para el acceso a la formalidad (registrales, tributarios y laborales), descuidando y/o prestando poca o casi nula atención a mejorar los beneficios de la formalidad, ya que los servicios que el Estado ofrece no terminan por incentivar el acceso a la formalidad. Las políticas de reducción de costos como estímulo a la formalización han sido el centro de la atención, especialmente en materia laboral, tal como se señala en la Ley MYPE y la reciente de Desarrollo Productivo. Dichas normas se centran en una fuerte reducción de costos laborales para las micro y pequeñas empresas, pero son todavía insuficientes en incentivos, a juzgar por la reacción de los conductores micro empresariales.

- El último grupo de políticas se vincula a la capacidad del Estado para hacer efectivas sus leyes, vía el fomento de la cultura del cumplimiento y de acciones específicas como las inspecciones. En el caso de las empresas más pequeñas, se requiere una intensiva labor de difusión de la normatividad y un trabajo inspectivo coordinado y articulado. El Estado tiene diversas instancias a nivel nacional, regional y local que tienen relación con las empresas, por lo tanto el potencial de trabajar articuladamente, es elevado.



Fuente: Viceministerio de Trabajo

Regímenes laborales con menores costos

En el marco de las políticas que buscan hacer atractivo el acceso a la formalidad, mejorando su relación costo/beneficio, es importante señalar que en la última década, el enfoque más utilizado para la reducción de la formalidad laboral es la reducción de costos laborales, sin que haya logrado conseguir los resultados deseables en la disminución de los niveles de informalidad. Para ello, como se describió en el capítulo anterior, se requiere de políticas públicas que aumenten sostenidamente la productividad a través de sustantivas mejoras de los servicios del Estado.

Desde el punto de vista económico, en el Perú los costos laborales en el sector formal de la economía difieren en función de los distintos regímenes laborales existentes. Así, los costos laborales que las empresas acogidas al régimen general pueden llegar a ser en el año, 60% más que el salario permanente, en tanto, los costos laborales de las microempresas acogidas al régimen laboral de la Ley MYPE pueden llegar a ser sólo 6% más que el salario permanente. En tanto, los costos laborales de las pequeñas empresas acogidas a la Ley MYPE y de las empresas agroindustriales acogidas al régimen laboral agrario alcanzan a ser 27% y 37% más que el salario permanente, respectivamente.



Costos Laborales por Trabajador según Regímenes Laborales (Jul 2012)					
Tamaño de empresa, régimen laboral / Concepto Remunerativo	Gran Empresa (más de 100 trabajadores)	Pequeña Empresa (hasta con 100 trabajadores)	Microempresa (Hasta 10 trabajadores)		Régimen Laboral Agrario (Ley N° 27360) ^{7/}
	Régimen general	Régimen Laboral de la Ley MYPE	Régimen Laboral de la Ley MYPE		
			Acceso a EsSalud	Acceso al SIS ^{6/}	
RMV (Nuevos Soles)	S/. 750	S/. 750	S/. 750	S/. 750	S/. 878
RMV = 100	100	100	100	100	117
Asignación Familiar ^{1/}	10.0	—	—	—	—
Gratificaciones jul & dic ^{2/}	18.3	8.3	—	—	—
CTS 8.33% ^{3/}	10.7	4.5	—	—	—
Vacaciones ^{4/}	9.2	4.2	4.2	4.2	5.3
Salud ^{5/}	11.6	9.8	9.0	2.0	5.1
Costo laboral que asume el empleador	160	127	113	106	137

1/ Para empresas de más de 100 trabajadores. Para aquellos trabajadores que cuentan con hijos menores de edad o hijos que siendo mayores de edad se encuentran estudiando (periodo menor a 6 años).

2/ Una (1) remuneración por Fiestas Patrias y por Navidad. En el régimen laboral de la Ley MYPE, las pequeñas empresas acceden a dos gratificaciones en el año. Cada gratificación equivalente a media.

3/ Una remuneración mensual por año. En el régimen laboral de la Ley MYPE, la pequeña empresas tiene una CTS que equivale a 15 remuneraciones diarias por año, en tanto, para la microempresa no existe.

4/ El trabajador tiene derecho a 30 días calendario de descanso obligatorio por cada año completo de servicio. Para el caso de la microempresa acogida a la Ley MYPE, el trabajador tiene derecho a 15 días.

5/ En el régimen general, el trabajador puede acceder al Seguro Social de Salud - EsSalud (9%). El conductor y trabajador de la microempresa acogido a la Ley MYPE puede acceder a EsSalud o al componente.

6/ El conductor y trabajador de la microempresa pueden acceder a EsSalud o al componente subsidiado del SIS (El Estado aporta el 50% del monto mensual). El costo para acceder al SIS asciende a S/. 30.

7/ A partir del 01 de junio del 2012, la remuneración mínima de los trabajadores acogidos al régimen agrario asciende a S/. 29.27. El aporte mensual a EsSalud será de 4% de la remuneración del mes.

En el Perú han existido y existen regímenes en los cuales es notable la reducción de costos laborales. Los mismos han tenido atracción relativa, pero que no son generales en el sentido que no se aplican en el sector de las empresas de mayor tamaño. La posibilidad de aplicación de procesos de reducción de algunos costos enfrenta la concepción de éstos como derechos laborales adquiridos, y el hecho que la ampliación de beneficios es una compensación del bajo nivel remunerativo.

El otro obstáculo por el cual las políticas de reducción de costos tienen objeciones, es que la reducción de tasas de seguridad social puede afectar de manera muy sensible el financiamiento de los sistemas de protección social. El planteamiento de tasas menores en salud o pensiones hace incrementar el riesgo de que reciban amplias cantidades de usuarios cuyo aporte no se corresponde con los costos y capacidades del sistema —público o privado— de protección social.

La conclusión mayor, sin embargo, es que pese a las reducciones de costos y los problemas que éstas plantean, las empresas que acceden a los regímenes simplificados son pocas —especialmente en el caso del régimen laboral MYPE— en comparación con la enorme cantidad que prefiere todavía la informalidad al considerar que los incentivos a través de la reducción de estos costos son menores o insuficientes respecto a sus beneficios de mantenerse al margen de las obligaciones laborales y tributarias. En sentido contrario, las empresas grandes —a pesar de sus mayores costos— tiene márgenes altos de formalidad, además de crecimiento sostenido del empleo y los ingresos laborales.

La reducción de la informalidad por la vía de reducciones de costos adicionales a la remuneración permanente, tiene aparentemente dos posibilidades: a) continuar reduciendo los costos, pero queda muy poco por reducir y tendría cuestionamientos sociales; b) fiscalizar intensamente al microempresa. Lo cual tiene a la vez, problemas de costos operativos y de la baja capacidad de pago de las empresas pequeñas dados sus escasos márgenes de rentabilidad.

Ante ello, el Estrategia estudiará los mecanismos de información masiva a la pequeña empresa y sus trabajadores de los beneficios del régimen especial, y a la vez coordinará la ampliación de los recursos dedicados a la promoción laboral tratando de alinearlos con la formalización.

Capacidad del actual sistema de inspecciones laborales

Las políticas basadas en la intensificación de la inspección laboral requieren obviamente, también intensificar las capacidades y recursos del sistema inspectivo. En este campo ha habido progresos todavía insuficientes respecto a los retos a ser cumplidos y también problemas institucionales y de gestión.

En setiembre del 2011 se contaba con 380 inspectores del trabajo e inspectores auxiliares y 21 supervisores inspectores, con lo cual se calculaba que la cobertura del Sistema de Inspección del Trabajo representaba el 18% respecto a la posible meta de los 5'295,328 asalariados del sector privado a ser atendidos en unas 550 mil empresas activas. El problema principal es la amplia cantidad de pequeñas empresas, más del 90% del total, que como ya se había indicado implican una enorme dispersión para las inspecciones y altos costos relativos por trabajador, muy lejanos de los presupuestos disponibles en el MTPE. La necesidad de incrementar el número de inspectores se hace más relevante en aquellas regiones del país, que a setiembre del 2011 cuentan sólo con 3 inspectores o menos, como es el caso de Amazonas, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Tumbes y Ucayali.

Hacia mediados del año 2012, el número de inspectores del trabajo e inspectores auxiliares había descendido de 380 a 367, lo cual implicaría que en la actualidad sólo se podría cubrir el 17.4% del total de asalariados del sector privado (y no el 18% como se estimaba en setiembre de 2011). En realidad el sistema inspectivo se ha venido concentrando en las medianas y grandes empresas, no por una comodidad operativa, sin más bien por un tema de costo/efectividad. Complementariamente, el sistema inspectivo ha tenido progresos recientes en la mejora de sus equipos informáticos necesarios para el funcionamiento eficiente del Sistema Inspectivo así como de servicios informativos que cumplan con las especificaciones técnicas mínimas para el uso integral del Sistema Informático de Inspección del Trabajo (SIIT).

El cambio más importante en el sistema inspectivo es el derivado de la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, SUNAFIL. La ley de creación (29981) es de enero del 2013, pero el proceso de configuración de la institución duró hasta marzo del 2014, pues comprende procesos presupuestales, de gestión y transferencias, relativamente complejos y que implicaron diversas actividades, habiendo comenzado a funcionar en la provincia de Lima en abril de este año. La SUNAFIL es un ente autónomo, en la medida que ejerce sus labores de manera independiente, pero siguiendo los lineamientos de políticas establecidas en el MTPE. Su objetivo organizacional final es generar Intendencias de Fiscalización Laboral en todas las regiones del país, pero sobre todo, modernizar, agilizar y hacer más eficiente el Sistema Inspectivo. La competencia de la SUNAFIL enmarca sus acciones sobre las empresas de más de 10 trabajadores, y las empresas no registradas, quedando a cargo de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo las micro empresas de hasta 10 trabajadores registradas en un listado elaborado a partir de la información de la Planilla Electrónica.

La SUNAFIL a través de su Tribunal sentará jurisprudencia y unidad de criterios en la aplicación de sanciones. La SUNAFIL durante el año 2014 pondrá en funcionamiento seis Intendencias Regionales, incluyendo entre ellas a Lima, la cual comenzó a funcionar desde el 1 de abril del presente año. Su implementación progresiva es un desafío para la eficiencia de las inspecciones, teniendo en cuenta la debilidad del sistema actual. Este proceso implica un período de cuando menos dos o tres años en el que se tendría un sistema administrativo mixto, con la SUNAFIL adecuándose al cumplimiento de sus obligaciones en todo el país, mientras las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo deben igualmente irse ajustando a la nueva situación, posiblemente con menores presupuestos. Nuevamente, la posibilidad de aumentar la eficiencia y la calidad inspectiva va a depender sobre todo de la disponibilidad de recursos.

III.5. EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA REGIÓN

En América Latina, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay fueron los primeros en introducir regímenes de seguro social. Estos países tienen niveles de desarrollo económico y social más elevados que los demás y bajos índices de pobreza en la vejez. La rápida transformación económica y social está contribuyendo a cambiar los patrones de vulnerabilidad en la vejez de los países de toda América Latina. La transición demográfica refleja un aumento de la esperanza de vida y una disminución de la fecundidad. La transformación económica conlleva cambios rápidos en la estructura del empleo. El empleo en la agricultura decae mientras crece el empleo en la industria y en el sector de los servicios, lo cual incide en los medios de subsistencia de los trabajadores mayores. Los cambios en los patrones de vulnerabilidad en la vejez socavan las instituciones formales de asistencia en la vejez y ponen de manifiesto el importante papel que desempeñan para las personas mayores la protección en sus hogares y comunidades. El nivel de pobreza en la vejez, así como los cambios en los patrones de vulnerabilidad, hace necesario el establecimiento de instituciones y políticas capaces de aumentar la cobertura de la seguridad social.

En América Latina sólo unos pocos países disponen de regímenes de pensiones con índices de cobertura superiores al 40%: Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica y Panamá. En la mayoría de los países de la región, los regímenes de pensiones cubren aproximadamente a una tercera parte de la mano de obra. Además, los datos muestran que los índices de cobertura en la región han disminuido sistemáticamente durante la última década, en especial para los países con menores niveles de desarrollo económico.

Pese a esto, algunos países que han tenido “éxito” en la mejora de la afiliación a la seguridad social. Uruguay es un ejemplo típico, entre 2004 y 2008 el número de trabajadores que contribuyen al Banco de Previsión Social ha crecido en más del 35% - en particular con los elevados aumentos en la industria y el comercio superando el 50%. Estos incrementos han sido el resultado de una variedad de políticas, tales como la mejora de la flexibilidad del sistema de jubilación, así como las reformas del seguro de salud y los sistemas de seguro de desempleo.

El Brasil también es un buen ejemplo. Luego de la crisis del 2008 y sobre la base de la recuperación económica y el aumento de los empleos del sector formal, la afiliación se ubicó por encima del 64%. Los factores administrativos e institucionales también han desempeñado un papel relevante, especialmente en la promoción de la inclusión de los trabajadores domésticos y los trabajadores autónomos como contribuyentes de la seguridad social.

Los esfuerzos por alcanzar la cobertura universal de los regímenes contributivos de pensiones en América Latina no han sido posibles. Como resultado de esta realidad, muchos gobiernos han utilizado los ingresos fiscales para aumentar la cobertura, en particular para las personas con bajos ingresos y de la economía informal. Tres tipos de estrategias han sido utilizadas para lograr este objetivo:

- a. Una de ellas es reforzar la integración de las fuentes de financiamiento de la seguridad social y los diferentes programas de protección social. La integración total se puede encontrar en el sistema de seguro de salud de Brasil o en Costa Rica con la Caja de Seguro Social. Una integración parcial de la atención de la salud pública y del seguro de pensiones se encuentra en Chile. Todos los demás países, con algunas excepciones menores, siguen proporcionando protección a través de planes segmentados.
- b. Otra estrategia consiste en reforzar la regulación y vigilancia de los organismos de gestión. Estas soluciones también implican el diseño de un paquete de beneficio social explícito y la puesta en marcha de un fondo de solidaridad para garantizar el acceso para todos. Este tipo de solución se puede encontrar por ejemplo en Chile y Uruguay.
- c. Una tercera estrategia consiste en aplicar subsidios explícitos a los regímenes de seguridad social totalmente financiados con impuestos. Los regímenes no contributivos de pensiones —con diversos grados de intensidad— se han establecido en Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú. En estos países los sistemas están focalizados hacia las personas más necesitadas de edad; en cambio en Bolivia, es para todos los ciudadanos.

A continuación se hace una revisión de las diferentes alternativas que se han venido planteando en la región. Como podrá apreciarse ha habido una variedad de intentos de enfrentar la integración del trabajo independiente y de las unidades económicas de menor tamaño y de administración familiar. Obviamente, no todo es aplicable a la realidad peruana, pero a la vez, ésta ha venido intentando cambios que recogen la experiencia regional.

Argentina³⁷

Trabajo independiente y Monotributo

Los trabajadores independientes están comprendidos en alguno de los dos regímenes de seguridad social. El Régimen General, que incluye a los trabajadores independientes y un Régimen Especial donde se encuentran los pequeños contribuyentes que han optado por inscribirse en el Régimen Simplificado o Monotributo.

Los trabajadores independientes del Régimen General —Ley 24.241— tienen cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte. Luego, como beneficiarios de una prestación previsional, también tienen cobertura de salud a través del Programa de Asistencia Médico Integral del INSSJP (PAMI).

Esta ley define que son trabajadores autónomos las personas que por sí solas o conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerzan habitualmente alguna de las siguientes actividades, siempre que éstas no configuren una relación de dependencia:

1. Dirección, administración o conducción de cualquier empresa, organización, establecimiento o explotación con fines de lucro, o sociedad comercial o civil aunque por estas actividades no obtengan retribución, utilidad o ingreso alguno;
2. profesión desempeñada por graduado en universidad nacional o en universidad provincial o privada, autorizada para funcionar por el Poder Ejecutivo, o por quien tenga especial habilitación legal para el ejercicio de profesión universitaria reglamentada;
3. producción o cobranza de seguros, reaseguros, capitalización, ahorro, ahorro y préstamo, o similares;
4. cualquier otra actividad lucrativa no comprendida en los apartados precedentes.

También pueden incorporarse voluntariamente, entre otros: los consejeros de cooperativas, síndicos, miembros del clero, profesionales de Cajas previsionales provinciales y las amas de casa.

Los trabajadores independientes, para su efectiva cobertura, efectúan los aportes previsionales obligatorios sobre rentas de referencia calculadas en base a categorías que fijan las normas reglamentarias. La norma distingue básicamente dos grandes grupos:

a) la conducción y administración o los socios de sociedades y b) el resto de las actividades, incluyendo las locaciones y prestaciones de servicios, y las profesiones desarrolladas por graduados universitarios, entre otras.

El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, denominado Monotributo, fue creado por la Ley N° 24.977 de 1998. Consiste en un régimen tributario integrado y simplificado, relativo a los impuestos a las ganancias y al valor agregado, y al sistema previsional, destinado específicamente a los pequeños contribuyentes.

³⁷ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina, Oficina de la Organización Internacional del trabajo “*Los Trabajadores independientes y la Seguridad Social*”, 2007.



Los trabajadores independientes que encuadran en la condición de pequeño contribuyente pueden optar por inscribirse en el Monotributo, debiendo tributar el impuesto integrado.

De acuerdo con la legislación aplicable, se consideran pequeños contribuyentes “las personas físicas que realicen venta de cosas muebles, obras, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria, los integrantes de cooperativas de trabajo y las sucesiones indivisas en su carácter de continuadoras de las mismas. Asimismo, se consideran pequeños contribuyentes las sociedades de hecho y comerciales irregulares, en la medida que tengan un máximo de tres (3) socios.

En todos los casos, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a. los ingresos brutos percibidos en el año anterior no pueden superar un límite máximo;
- b. no superar un límite de precio máximo unitario de venta, sólo para cosas muebles;
- c. no superar parámetros máximos referidos a la superficie afectada a la actividad y la energía eléctrica consumida;
- d. no realizar importaciones de cosas muebles y/o servicios.

Cuando se trata de sociedades comprendidas en el Monotributo, además de cumplirse con los requisitos exigidos a las personas físicas, la totalidad de los integrantes -individualmente considerados - debe reunir las condiciones para ingresar a este Régimen Simplificado.

El Régimen Simplificado se integra con un componente impositivo y un componente de seguridad social, de allí su denominación de Monotributo. Los ingresos que deben efectuarse como consecuencia de la adhesión al mismo sustituyen el pago de: a) el impuesto a las ganancias y b) el impuesto al valor agregado (IVA). Los monotributistas tienen cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte. A diferencia del Régimen General, los pequeños contribuyentes inscriptos en el Monotributo también tienen cobertura de salud en la etapa activa. Luego, como beneficiarios de una prestación previsional al igual que en el Régimen General, están cubiertos a través del PAMI.

Respecto del componente previsional, el monotributista sustituye su aporte mensual previsto en el Régimen General por cotizaciones fijas con destino al Régimen Previsional Público del SIJP y al Sistema Nacional del Seguro de Salud (SNSS).

El impuesto integrado, sustitutivo de los impuestos mencionados, se define según la categoría en la que los monotributistas queden encuadrados en función de: a) el tipo de actividad, b) los ingresos brutos y c) las magnitudes físicas (superficie afectada a la actividad y energía eléctrica consumida).

El Monotributo también plantea algunas circunstancias por las cuales los sujetos pueden quedar excluidos:

- a. si los ingresos brutos de los últimos 12 meses superan un límite máximo;
- b. cuando la superficie afectada a la actividad y la energía eléctrica consumida superan un límite máximo preestablecido;
- c. si se supera un máximo precio unitario de venta;
- d. cuando se adquieran bienes o se realicen gastos injustificados por un valor incompatible con los ingresos declarados;
- e. si se realizan más de tres (3) actividades simultáneas o se poseen más de tres (3) unidades de explotación.

Políticas para reducir la informalidad³⁸

En un breve período de tiempo, luego de la crisis de 2001-2002, Argentina experimentó una importante caída de la informalidad en el empleo asalariado. El indicador de informalidad laboral se refiere al empleo que no realiza contribuciones a la seguridad social –también denominado “empleo no registrado” (ENR).

Para contar con información sobre la situación de la informalidad laboral, en 2005 se implementó, de manera complementaria a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), un módulo específico sobre informalidad laboral con el objetivo de profundizar sobre el grado de cumplimiento de las normas tributarias y laborales, no solo para el caso de los trabajadores asalariados, como se realiza habitualmente, sino también respecto de los trabajadores independientes y en las unidades productivas empleadoras de los asalariados, de acuerdo con las definiciones de la economía informal (OIT, 2002).

Los resultados de este módulo revelaron que la incidencia de la informalidad laboral entre los trabajadores independientes fue superior a la registrada entre los asalariados que en cambio son mayoritarios. De estos módulos se desprende que el mayor número de trabajadores informales se encuentra en ocupaciones en relación de dependencia en unidades formales (cerca de un tercio del total); luego continúan en orden de importancia los trabajadores por cuenta propia y los asalariados en hogares y en unidades productivas informales.

Las estrategias y las políticas diseñadas en torno a la economía informal se agrupan en dos conjuntos. El primer grupo se refiere a las medidas que buscan incorporar todas aquellas actividades realizadas fuera del marco de la ley al circuito formal. El segundo grupo de intervenciones se refiere a acciones que permiten prevenir y mitigar los efectos de la informalidad laboral. Durante los años 2000 se instaló un nuevo enfoque para las políticas públicas (en el ámbito laboral y de la protección social) destinadas a reducir la extensión del ENR. Las mismas se implementaron en un contexto donde la configuración de la política macroeconómica jugó un rol importante en el desempeño del mercado laboral y en la formalización laboral. Uno de los ejes fundamentales de la política macroeconómica fue el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo. Frenkel (2005) ha argumentado que esto último dinamiza el volumen de empleo con un sesgo hacia la creación de empleos formales. De hecho, el crecimiento del empleo formal estuvo fuertemente correlacionado con el crecimiento del PBI tras la devaluación que siguió al quiebre de la Convertibilidad. En tanto, el tipo de cambio real multilateral (TCRM) tendió a estabilizarse en niveles que casi triplicaban los niveles de los años noventa. Si bien la cantidad de puestos de trabajo formal continuó incrementándose, se registró una leve desaceleración a partir de 2009, que afectó especialmente la dinámica del empleo asalariado del sector privado tras el impacto de la crisis internacional. Esto fue parcialmente compensado por un mayor dinamismo del empleo público.

El fenómeno de la informalidad en Argentina ha sido abordado desde una perspectiva diferente, que busca integrar y articular programas y acciones de diversa índole, tanto sociolaboral como económica, (Novick, 2007). A continuación se presenta una revisión de estas acciones.

Registro de trabajadores: Programa Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT). El PNRT³⁹ ha tenido como objetivo detectar el ENR a través de distintos mecanismos, buscando incorporar en el sistema de seguridad social a los trabajadores excluidos. El PNRT también es acompañado por un conjunto de acciones dirigidas a reducir la informalidad laboral entre las que destaca el Programa de Simplificación Registral, que establece un nuevo esquema de registro, al proponer un procedimiento único que vuelve más sencilla la inscripción de los trabajadores, la identificación de los empleadores y la fiscalización sobre el cumplimiento de la normativa vigente. En enero de 2011, se creó el Sistema Trabajo Registrado

³⁸ Extraído del documento de trabajo “Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012”

³⁹ La detección y corrección de los incumplimientos de la normativa, tanto laboral como de la seguridad social, se desarrolla de manera conjunta entre el Ministerio de Trabajo, la Administración Federal de Impuestos (AFIP) y las autoridades laborales de los gobiernos provinciales, con intervención del Consejo Federal del Trabajo, debido a que hay atribuciones conjuntas para el gobierno federal y los gobiernos provinciales.

Digital, que permite constatar, en el momento de la fiscalización, cuál es la situación registral de los trabajadores de la empresa indagada mediante una conexión en línea a las bases de datos de la Seguridad Social, lo que genera un salto cualitativo en la eficiencia de la inspección y en la optimización del uso de recursos. Todas estas acciones se dieron en el marco de un fortalecimiento de la capacidad de inspección del Ministerio de Trabajo de la Nación con un incremento en el número de inspectores.

Asimismo, se ha avanzado en la simplificación de los registros de empleados y de las obligaciones tributarias por medio de plataformas on line. Desde la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) se ha facilitado la carga de datos vinculados con el sistema de seguridad social y con el régimen tributario (Programa Mi Simplificación). En particular, estas acciones fueron acompañadas de campañas de sensibilización difundidas a través de los medios masivos de comunicación acerca de las ventajas que genera cumplir con las obligaciones laborales, tributarias y de la seguridad social. Un factor clave de este tipo de acciones ha sido operar sobre lo simbólico, realizando abogacía y concientización entre los actores involucrados.

Reducción de las contribuciones a la seguridad social. Las reducciones de las contribuciones patronales para fomentar el empleo en los últimos años han operado bajo el régimen de promoción y protección del empleo registrado (Ley N° 26.476). Bajo este esquema se redujeron las contribuciones patronales para las nuevas contrataciones de personal. Este beneficio, que dura 24 meses, consiste en una reducción del 50% en la alícuota de contribución patronal al sistema de la seguridad social durante los primeros 12 meses, y del 25%, para los 12 meses siguientes. Asimismo, se fijaron facilidades de pago para la regularización de deudas vencidas o infracciones en el pago de impuestos y de obligaciones de la seguridad social, así como facilidades para la regularización del empleo no registrado. Esta medida fue implementada actuar en forma anticíclica y así morigerar los efectos que sobre la actividad económica y el empleo tuvo la gran crisis internacional (MTEySS y OIT, 2012).

Formalización del trabajo doméstico. Hacia finales de 2005, se estableció para los empleadores de personal de servicio doméstico la posibilidad de deducir, en la determinación de la base imponible del impuesto a las ganancias, los importes abonados para cancelar las contribuciones patronales del Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico. Además, se estableció la posibilidad de deducir, de la ganancia bruta gravada de fuente argentina del año fiscal, el total de los importes abonados a los trabajadores domésticos en concepto de contraprestación por los servicios prestados.

Trabajadores migrantes. Para este segmento de trabajadores, se definieron políticas públicas que sin tener como único fin reducir la informalidad laboral permitieron generar avances en la materia. En 2004, con la nueva Ley de Migraciones (Ley N° 25.871), se revirtió una política migratoria restrictiva, y se situó al Estado como garante del derecho a migrar para quienes llegan al país y de la igualdad de trato entre nativos y extranjeros. Asimismo, se implementaron dos programas especiales de normalización documentaria: uno, dirigido a inmigrantes extra Mercosur, y el “Programa Patria Grande” destinado a los inmigrantes de países socios plenos y asociados al Mercosur, mediante el cual se inscribieron para obtener su residencia legal 420.000 personas (Baer et al., 2011). Estas acciones, en un contexto de crecimiento del empleo, han obtenido un impacto en el empleo registrado y en la informalidad laboral de los trabajadores migrantes, quienes con anterioridad a estas medidas residían en el país como “ilegales” (Baer et al., 2011; Bour y Susmel, 2010).

Incentivos para el empleo registrado. Asimismo, en mayo del año 2014 el gobierno argentino ha aprobado la Ley del Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral, la misma que contempla incentivos para el empleo registrado o formal. En este sentido, se plantea la reducción de las contribuciones patronales de seguridad social de las microempresas (50% en caso de trabajadores contratados por tiempo indeterminado y 25% en caso de contratos a tiempo parcial) y se fija un monto máximo en las cuotas del régimen de riesgos del trabajo. Asimismo, a fin de promover la contratación de nuevos trabajadores se propone la reducción de las contribuciones patronales de la seguridad social correspondientes a las nuevas contrataciones; dicha reducción está de acuerdo al tamaño de las empresas, siendo las micro y pequeñas empresas las que obtendrían los mayores incentivos.

Además, la Ley crea el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), fortalece la aplicación de Convenios de Corresponsabilidad Gremial⁴⁰, consolida las facultades de inspecciones laborales y crea la Unidad Especial de Investigación del Fraude Laboral.

Brasil

Entre las experiencias más exitosas de ampliación de cobertura en América Latina se puede destacar las políticas implementadas por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) de Brasil. El INSS identifica tres categorías en el mercado laboral que están directamente relacionados con el sistema de seguridad social brasileño, a saber: los empleados, los contribuyentes individuales y los asegurados especiales. Las dos últimas categorías son las más importantes cuando se analizan los avances en términos de cobertura contributiva para los trabajadores independientes. La categoría de contribuyente individual incluye a los trabajadores independientes y a las personas que realizan actividades no remuneradas, mientras que los asegurados especiales incluye a los trabajadores rurales.

En el caso específico de la categoría de contribuyente individual, que está establecida a partir del Plan Simplificado de Seguridad Social, el INSS, se permite que los trabajadores escojan la tasa de contribución a la seguridad social. El trabajador puede contribuir con una tasa mínima del 20% del salario mínimo mensual, o puede optar por una tasa de contribución mínima fijada en el 11%. La única diferencia entre una y otra es que aquellos que contribuyen con la tasa menor no tienen derecho a recibir la compensación por tiempo de contribución (CTC), a diferencia de aquellos que optaron por la contribución del 20%.

En el caso del asegurado especial, el régimen permite adecuar el pago de las contribuciones sociales en función de la variación comercial de la producción del asegurado. La tasa de contribución es fijada en el 2.3% de la comercialización total de la producción efectiva. En esta categoría, los beneficiarios tampoco pueden usufructuar el CTC. Sin embargo, los trabajadores clasificados como contribuyentes individuales y los asegurados especiales tienen los mismos beneficios del Régimen General de Seguridad Social.

Este tipo de mecanismos de diferenciación en el ámbito del pago, además de otros esfuerzos realizados por el INSS, permite que uno de cuatro trabajadores por cuenta propia esté protegido por el sistema de seguridad social. Este es sin duda un buen resultado en el contexto de los países en desarrollo.

En el año 1996 se aprueba el “Simples Nacional” el cual permite un tratamiento tributario simplificado para las micro y pequeñas empresas. El régimen crea un sistema integrado de pago de algunos impuestos y de contribuciones para la seguridad social. En el caso de los impuestos, se integraron 5 impuestos federales, uno estatal, un municipal y las contribuciones de los empleadores para el INSS.

La inscripción en el régimen es opcional y se puede efectuar por internet. Para efectos del Simples Nacional, se define como micro empresa o empresa con personería jurídica aquellas cuyos ingresos brutos anuales sean iguales o inferiores a R\$240.000 (US\$ 145,000 anuales), se consideran pequeñas empresas desde aquel monto hasta los R\$ 2.400.000 (US\$ 1,450,000 anuales). Partiendo de esta clasificación, se establecen porcentajes progresivos de contribución para el INSS. Los inscritos en este régimen gozan de tasas de contribución más bajas, en comparación con las aplicadas en el Régimen General. Este régimen tuvo un impacto importante, considerando que la producción de las micro y pequeñas empresas representa más de 20% del PIB, y que contribuyen cerca del 10% de la recaudación total de impuestos.

Para los trabajadores vulnerables que no se encuentra cubiertos por el Simples Nacional, el INSS ofrece cobertura a través de la figura del contribuyente individual, establecida en el ámbito del Plano Simplificado de Previsión Social.

⁴⁰ Son acuerdos entre gremios de trabajadores y empresariales con la finalidad de acceder a la cobertura de los diferentes subsistemas de la seguridad social.

Este régimen simplificado, como también el Régimen de Monotributo en el Uruguay, pone en evidencia la importancia de avanzar en la dirección de establecer regímenes específicos dirigidos a sectores vulnerables del mercado laboral, como es el caso de los trabajadores de las micro y pequeñas empresas, incluyendo a sus propietarios. Es de destacar que en ninguno de los casos considerados; los regímenes especiales se constituyen en políticas que tiendan a reducir los derechos en el ámbito laboral.

Por otro lado, se puede destacar que en Brasil se ha dirigido a la población rural uno de los mejores ejemplos de la extensión de la cobertura a través de mecanismos de carácter no contributivo. Los beneficios se pagan a los que han pasado un mínimo de 12 años en la agricultura. El plan está financiado en parte por un impuesto específico sobre el comercio agrícola. Esta pensión no contributiva ha contribuido significativamente a la reducción de la pobreza entre las zonas rurales del nordeste de Brasil.

Chile

Hacia el año 2008 las proyecciones actuariales del sistema de pensiones chileno predecían que más del 50 por ciento de los afiliados no ahorrarían lo suficiente para financiar su propia pensión de jubilación, otro 10 por ciento serían elegibles para un beneficio mínimo garantizado, y sólo el 40 por ciento se auto-financiarían sus beneficios de pensión. Esto se explicaba principalmente por la baja densidad de cotizaciones entre los afiliados. Para superar estos problemas se implementó una reforma que implementa un sistema multipilar: 1° Pilar: Pilar solidario, financiado por impuestos generales, para aquellos que nunca hicieron aportes o para aquellos afiliados que no han sido capaces de ahorrar lo suficiente. 2° Pilar: incluye medidas diseñadas para aumentar la cobertura del sistema contributivo sobre la fuerza laboral. 3° Pilar: ahorros voluntarios complementarios.

El Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) sustituye al régimen de PASIS existente y a la garantía de pensión mínima. Su objetivo principal de este pilar es proporcionar cobertura de la pensión universal a todos los chilenos, minimizando la pobreza en la vejez mediante el apoyo a las personas con menor capacidad de ahorro. Los principales beneficios en el marco del SPS son la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS).

Desde el 1 de julio de 2008, todas las personas que no contribuyen al sistema y no tienen otra fuente de pensión, reciben una PBS si es elegible para el MSF. Estas personas reciben una pensión básica que asciende a pesos chilenos CLP 75.000 (EE.UU. \$ 145) a partir del año 2012. Las personas que tienen algún tipo de pensión contributiva y son elegibles en virtud de MSF, recibirán aportes de un fondo complementarios llamado APS, que disminuye a medida que aumenta el fondo de pensiones propio, y finalmente se detendrá cuando la pensión contributiva autofinanciada alcanza una pensión máxima preestablecida.

La reforma también se extiende gradualmente la cobertura obligatoria en el sistema de pensiones para los trabajadores autónomos, cuya participación era voluntaria. A partir del 1 enero de 2012, las contribuciones de los trabajadores por cuenta propia se basan en un 40% de sus ingresos imposables, aumentando al 100% el 1 de enero de 2014. A partir del 1 enero de 2015, todos los trabajadores por cuenta propia estarán obligados a contribuir al sistema de pensiones con el 10% de sus ingresos imposables.

Una disposición adicional pretende fomentar la incorporación de los trabajadores más jóvenes y de bajos ingresos, la reforma propone un subsidio equivalente 50% de las contribuciones mensuales durante los primeros 24 meses de cotización. El subsidio es aplicable a todos los trabajadores de entre 18 y 35 años de edad, y con una renta inferior a 1,5 veces el salario mínimo.

Colombia

La experiencia colombiana es particularmente relevante en torno a las unidades productivas a las que les es muy difícil cumplir con la normatividad, para lo cual ha implementado esquemas de incentivos dirigidos a estas unidades productivas para facilitar su tránsito hacia la formalidad.

Mediante la Ley 1429 prevé incentivos para las pequeñas empresas con el fin de formalizarlas. La ley reduce temporalmente los costos de algunos requisitos legales que deben cumplir las pequeñas empresas durante sus primeros años de operación.

Las reducciones previstas para las pequeñas empresas que inician sus actividades a partir de la promulgación de la ley comprende el pago de la matrícula mercantil y su renovación anual, del impuesto a la renta, la retención en la fuente, los aportes parafiscales y la contribución a la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía del sistema de salud. Estas reducciones son decrecientes en el tiempo y se extinguen al sexto año de operación de la empresa. Al mismo tiempo, la ley prevé una amnistía para las empresas que en años anteriores no renovaron su matrícula mercantil. Asimismo, las pequeñas empresas inactivas antes de la vigencia de la ley se benefician también de la progresividad en el pago del impuesto sobre la renta y de los aportes parafiscales. Finalmente, se debe señalar que las empresas beneficiarias de la ley 1429 pueden escoger entre acogerse a la progresividad en el pago de los aportes parafiscales establecida en esta misma ley o la progresividad del pago del impuesto a la renta.

A diciembre del 2012, en Colombia se han constituido 424,197 las empresas beneficiarias. Además,, el 99% de 7,345 pequeñas empresas que se acogieron a estos beneficios entre 2011 y 2013 fueron nuevas empresas. En cuanto al número de empleos formalizados, a marzo del 2013 está cifra alcanzó los 121,908 trabajadores⁴¹.

Costa Rica

En Costa Rica los subsidios a las contribuciones de los trabajadores independientes de bajos ingresos son una experiencia exitosa en la búsqueda del aumento de la cobertura. La seguridad social de este país es administrada por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). El Sistema de Seguridad Social costarricense tiene una fuerte presencia estatal en su financiamiento, que se evidencia por el subsidio a las contribuciones de los trabajadores independientes de bajos ingresos. La tasa de contribución de los trabajadores independientes se determina por un rango de ingresos mensuales, que está estrictamente relacionado con el salario mínimo definido en el país.

Para los trabajadores independientes con bajos ingresos mensuales, la tasa de contribución que se paga al Seguro Social es más baja que la tasa de contribución global definida por el CCSS. La diferencia entre el porcentaje de contribución soportado por el trabajador y la tasa de contribución "global", es asumida por el Estado como subsidio, que a su vez, proporciona una contribución adicional del 0.25% sobre la masa de rendimientos.

Este mecanismo fue implementado en Costa Rica, y contribuyó para que en el año de 2009, la tasa de cobertura contributiva del seguro de salud de los trabajadores independientes alcance cifras cercanas al 60%, y al 44,8% para el seguro de pensiones.

Por su parte, los mecanismos de inscripción colectiva permitieron que los trabajadores independientes agrupados en organizaciones, tales como asociaciones de productores y cooperativas, tengan la posibilidad de suscribir acuerdos de seguro colectivo o de grupo con un programa de seguro social. En Costa Rica las tasas contributivas a pagar por los trabajadores son fijadas en función de las actividades

⁴¹ FORLAC. Documento de consulta.



productivas específicas ejercidas por los trabajadores inscritos en una organización, en función de la capacidad contributiva del grupo inscrito.

En este caso se definen rendimientos de referencia puntuales y uniformes para ciertos miembros de la organización, en vez de categorías de rendimientos como se aplica para el caso de la inscripción individual. Dentro de la misma organización se pueden establecer diferentes niveles de contribución de forma que la tasa contributiva sea uniforme para cada nivel de rendimiento.

La organización se encarga de insertar a cada uno de sus miembros inscritos en el escalón que considera más adecuado a sus rendimientos; esta determinación será posteriormente confirmada por los inspectores del Seguro Social. La negociación del Acuerdo en este caso tiene una vigencia anual, con la posibilidad de ser renegociado y prorrogado anualmente.

El Sistema del Seguro Social en Costa Rica presenta también mecanismos exitosos para mejorar la recaudación de las contribuciones de los trabajadores independientes y de los empleadores. La Caja de Seguro Social (CCSS), la entidad responsable por el proceso de recaudación de las contribuciones sociales, implementó en los últimos años una serie de programas en este ámbito, direccionados esencialmente a la contratación de personal administrativo e inspectores para reforzar la tarea de dar seguimiento a los procesos de evasión fiscal por parte los empleadores y trabajadores independientes.

El seguro social de Costa Rica tiene un cuerpo de inspectores especializados en las cuestiones relativas a la inscripción de los trabajadores independientes, en varias actividades económicas y en diferentes horarios, posibilitando la fiscalización diurna y nocturna.

Además de contar con una buena dotación de recursos humanos, los programas disponen de líneas de financiamiento para adquirir recursos físicos, materiales y tecnología necesaria para ejecutar con éxito esta estrategia. La incorporación de un mayor número de inspectores en la seguridad social permitió extender la cobertura contributiva a todas las regiones del país, incluyendo a los trabajadores independientes en el ámbito rural.

Ecuador

En el Ecuador una experiencia importante es la del Seguro Social Campesino (SSC), un régimen especial que cubre a los trabajadores independientes agrícolas y de la pesca artesanal. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es la entidad responsable por el sistema de seguridad social en el Ecuador, y a su vez es el gestor directo del Seguro Social Campesino.

El SSC incluye cobertura en caso de enfermedad y maternidad para toda la familia y en caso de vejez, invalidez y muerte para el asegurado directo. El valor de la pensión de vejez y de invalidez total y permanente corresponde al 75% del salario mínimo de contribución.

La inscripción en el SSC puede ser efectuada de forma individual o colectiva, pero la mayor parte se realiza por la vía colectiva. La recaudación de contribuciones y su transferencia para la administración del seguro social, es realizada por la organización campesina. Además de las contribuciones de las familias campesinas protegidas, el SCC es financiado a través de un régimen solidario, que incluye a los trabajadores inscritos, a los empleadores del Sistema Nacional de Seguridad Social y a los subsidios del Estado. Es importante señalar que las tasas de contribución de los SSC son inferiores a las del Seguro General Obligatorio, de ahí su carácter solidario. Esta inscripción en el SSC es de carácter restrictivo, dado que para integrarse a ella es necesario tener un trabajo por cuenta propia, de forma temporal u ocasional, en alguna de las actividades del sector agropecuario de la economía, y vivir en una zona rural. El SSC permitió que la población rural ecuatoriana disponga de un mecanismo solidario de seguro social. En el año 2010, el SSC cubría a 918,056 personas y concedía pensiones a 36,135 personas.

Uruguay

Durante la última década el Uruguay ha implementado distintas medidas dirigidas a los sectores más vulnerables de la sociedad para aumentar la inclusión social, modificando el alcance de sus programas de seguridad social. La estrategia está diseñada con el objetivo de crear un Sistema Nacional de Protección Social, capaz de alcanzar la meta de cobertura universal. En consonancia con esta estrategia, el sistema de transferencia de ingresos a familias de bajos ingresos se ha fortalecido, principalmente a través de la introducción de nuevos esquemas de subsidios familiares. Para aumentar los niveles de cobertura de la seguridad social se han hecho cambios en los regímenes de jubilación, seguro de desempleo, seguro de salud y en los impuestos. Los resultados muestran un fuerte aumento de la población cubierta en términos de contribuyentes, y de los beneficiarios de la seguridad social.

A partir del año 2000, el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social del Uruguay, responsable por la gestión del seguro social, reconoce que un importante sector de trabajadores por cuenta propia se regía por normas no adecuadas que potenciaban su marginalización del sistema de protección social. En tal sentido, diversos estudios mostraban que más del 80% de este tipo de trabajadores uruguayos se encontraban excluidos de la cobertura de la seguridad social. En este contexto, se promueve, a partir de 2001, el Régimen de Monotributo —que se detalla más adelante— que tiene como objetivo no solo la formalización tributaria, sino también garantizar la protección social de los trabajadores independientes, que hasta ese momento se encontraban excluidos del sistema.

En el año 2008, a través de la Comisión Sectorial de Seguridad Social, se lanzó un Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, que comenzó en 2007 y terminó en 2008. El Diálogo Nacional contó con el apoyo de la Universidad de la República Oriental del Uruguay, las Naciones Unidas y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Su objetivo era promover un amplio diálogo sobre la seguridad social en Uruguay, con la participación de distintos sectores sociales, con el fin de generar ideas para futuras reformas y fortalecer la democracia. De esta comisión surgieron las siguientes modificaciones legislativas:

- a. Una reducción en la cantidad de años de trabajo efectivo desde los 35 años a los 30 años de edad. Esto, a su vez, ha modificado los requisitos de elegibilidad para la jubilación de edad avanzada. La elegibilidad de la legislación anterior condicionaba el acceso a esta prestación a cumplir con 15 años de cotizaciones con 70 años de edad. Ahora, los trabajadores pueden acceder bajo distintas combinaciones de edad y años de cotización que van desde los 25 años de cotización con 65 años de edad hasta 17 años de cotización con 69 años de edad.
- b. Se ha modificado la legislación que regula la elegibilidad para beneficios de jubilación por incapacidad en lo que respecta al período de cotización y la obligación de presentar prueba de incapacidad inmediatamente después del inicio de la discapacidad.
- c. Se ha creado un subsidio especial de atención a los trabajadores desempleados que tienen más de 57 años de edad y que hayan acumulado 28 años de cotizaciones. Este subsidio se paga hasta que el trabajador reúne los requisitos para una pensión de jubilación. La motivación detrás de esta reforma se encamina la ley de promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. También se ha implementado un mecanismo por el cual las mujeres acumulan un año más de cotización por cada hijo sobreviviente, incluso para los niños adoptados.

Por su parte, en el año 2007 se implementó una reforma fiscal que aumentó la carga de los impuestos directos recaudados a nivel global tras la introducción del Impuesto sobre la Renta de la Persona Física (IRPF), la reducción de Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la supresión de otros impuestos indirectos. Las estimaciones demuestran que el impacto de la reforma aumentó la carga de impuestos para los hogares con deciles más altos (IX y X) frente a los deciles más bajos.

El Monotributo uruguayo

El régimen de Monotributo fue creado por la Ley 17.296 (art. 590) en 2001. Es un tributo unificado que grava la realización de actividades empresariales de reducida dimensión económica y admite

que las empresas incluidas paguen un único tributo en sustitución de todos los impuestos nacionales (excepto los de importación) y de los aportes al sistema de seguridad social. Habilita a los trabajadores involucrados a acceder a todos los servicios de seguridad social (excepto al seguro de desempleo, por considerarse esta una actividad de tipo patronal)⁴².

Inicialmente los resultados de este régimen no fueron los esperados, lo que provocó que en el año 2006 se aplicara una serie de modificaciones internas, permitiendo, entre otros aspectos, flexibilizar las restricciones de acceso a este régimen especial. Una de las reformas más significativas fue la inclusión de las empresas unipersonales, aparte de las sociedades de hecho con algunas restricciones. La reforma amplió el tipo y el número máximo de actividades que las empresas pueden realizar. Asimismo, fueron incorporadas en el sistema las empresas que venden sus productos con carta de crédito. Antes de la reforma, apenas se podían incluir en el régimen las pequeñas empresas que vendían productos a los consumidores finales.

Actualmente se permite la inscripción en el régimen no sólo a las empresas que venden al consumidor final sino también, con algunas excepciones, a las que comercializan sus productos a las empresas privadas y al Estado. Se aumentó el volumen de facturación máxima autorizado a las empresas para poder ser elegibles y participar del régimen. Esta medida permitió incorporar a muchas empresas, observándose aumentos anuales superiores al cien por ciento en las pequeñas empresas comerciales y en las prestadoras de servicios.

Para tener una dimensión de los resultados generados por este régimen se puede considerar que el crecimiento medio anual de las empresas unipersonales inscritas en el régimen entre 2002 y 2006, fue del 1,3%, mientras que en el periodo de 2007 a 2009, cuando las reformas ya estaban implementadas, el incremento fue del 6,5%. En términos absolutos, la reforma generó un aumento estimado de 12,722 empresas unipersonales, entre los períodos mencionados

En 2007 se introdujeron algunas modificaciones tendientes a flexibilizar las condiciones exigidas en la normativa. Dentro de las modificaciones realizadas con el objetivo de lograr una mayor inclusión de trabajadores independientes, se destacan:

- la eliminación de la restricción del lugar de desarrollo de la actividad (antes se podía ser monotributista si se trabajaba en espacios públicos, ahora también se incluye a los pequeños locales);
- la ampliación del tipo de actividades consideradas (antes cubría sólo a las empresas con actividades de comercialización, ahora también incluye a pequeñas productoras de tipo artesanal manuales);
- la ampliación del tipo de sociedades (se pasan a incluir las sociedades de hecho y no sólo las unipersonales familiares);
- la ampliación de las condiciones de venta (se habilita la venta a crédito); el incremento del límite máximo de facturación;
- en el caso de algunas actividades, la posibilidad de vender no sólo al consumidor final sino también a empresas y al Estado;
- y cambios respecto a la cantidad de dependientes (se permite la contratación de hasta un dependiente, y en ciertas actividades zafrales se puede solicitar fundadamente hasta tres dependientes).

Esta reforma amplió los alcances del Monotributo para cubrir con seguridad social a los trabajadores de las micro y pequeñas empresas.

El régimen general para unipersonales, bajo la administración del Banco de Previsión Social, cubre a trabajadores de empresas unipersonales (con y sin personal), con mínimos de aportación considerablemente superiores. Un ejercicio para el año 2011, calcula el monto gravado sobre un ficto de ingresos, se establece para unipersonales sin dependientes entre 5.265 y 28.718 pesos según la categoría; en tanto para los monotributistas el ficto de aportación es fijo en 2.393 pesos.

⁴² Amarante, Perazzo, Documento de trabajo, Trabajo por cuenta propia y Monotributo en Uruguay, 2013.

Por otro lado, los profesionales universitarios que realizan ejercicio libre de su profesión pueden realizar aportes a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios y a la Caja Notarial de la Seguridad Social (en el caso de los notarios).

Más recientemente se ha creado Monotributo Social Mides (MSM), aprobado en diciembre de 2011 (Ley 18.874), constituye un régimen especial para emprendimientos personales o asociativos, al cual pueden acceder las personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Se presenta a continuación un ejercicio que intenta identificar al conjunto de potenciales monotributistas dentro del total de los trabajadores por cuenta propia, utilizando la Encuesta de Hogares, 2010. Se parte por identificar a los trabajadores por cuenta propia que cumplen con las condiciones establecidas por el BPS para ser monotributistas.

CRITERIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALES MONOTRIBUTISTAS	
REQUISITOS	CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN
Empresas que ocupen como máximo un empleado en el caso de los unipersonales monotributistas y hasta 3 en los períodos de zafra	Son consideradas todas las empresas unipersonales y aquellas que ocupan entre 2 y 4 empleados. No se puede considerar las labores de zafra.
Quienes se desempeñen en pequeños emprendimientos, que desarrollen actividad comercial artesanal, microproductivas, de reducida dimensión económica, en puestos o locales que no superen los 15m ² . Los activos de la empresa no pueden superar \$326.182 pesos en el 2011.	Este requisito no es considerado, ya que la encuesta de hogares no incluye información sobre tamaño de local.
Jubilados de empleos públicos o bancarios, retiros militares y policiales, jubilados de Cajas Profesionales y Notarial, jubilados rurales y del servicio doméstico. Los jubilados de Industria y Comercio pueden ser monotributistas siempre que la actividad realizada no sea la misma que dio origen a su jubilación y que el monto nominal de ingresos sea inferior a 3 BPC (base de prestaciones y contribuciones). Además deben integrar hogares en los que el ingreso promedio para cada persona también sea igual o inferior a ese monto.	Se considera a todos los jubilados de las cajas referidas con la restricción de ingresos propio y del hogar, que están ocupados.
Enajenar bienes y prestar servicios exclusivamente a consumidores finales	No se considera esta restricción
Empresarios unipersonales con un ingreso inferior a \$ 391.419 pesos anuales en el 2011. Para el caso de sociedades de hecho el límite es \$ 652.365 pesos	Se considera el límite de ingresos de los empresarios unipersonales para empresas sin dependientes y el monto de las sociedades de hecho para empresas entre 2 y 4 personas.

Promoción del empleo formal de grupos vulnerables en la experiencia comparada

Diversos países de América Latina vienen implementando estrategias dirigidas a promover el empleo formal de las personas de conforman grupos vulnerables.

En Chile se implementa el Subsidio al Empleo Joven⁴³ y el Subsidio al Empleo de la Mujer⁴⁴; en Colombia se aplica el crédito fiscal sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina para jóvenes, mujeres mayores de 40 años, cabezas del hogar y personas con discapacidad⁴⁵; y en Argentina se implementa el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo⁴⁶.

Por otro lado, diversos estudios evidencian que estos incentivos tienen un impacto positivo en la generación de empleo formal, en particular en ciertos grupos vulnerables. De esta manera, Betcherman,

⁴³ Ley N° 20.338 (2009).

⁴⁴ Ley N° 20.595 (2012).

⁴⁵ La Ley N° 1429 (2010). Además incluye a otros grupos vulnerables: personas en situaciones de desplazamiento, personas en proceso de reintegración, jefas del hogar, mujeres mayores de 40 años y trabajadores con bajos ingresos.

⁴⁶ Resolución 497/2008 y Resolución 764/2011.

Daysal y Pagé (2010), hacen referencia a estudios realizados para los casos de Estados Unidos y Argentina⁴⁷; respecto a primero referido a un subsidio al salarios se encuentran un efecto neto sobre el empleo de 7.7%, mientras que en el caso del estudio en de Argentina, sólo existen efectos estadísticamente significativos sobre el empleo (en mujeres y jóvenes). Igualmente, los autores mencionan el estudio sobre la aplicación de la reducción de la contribución a la seguridad social por parte de los empresarios en los Estados Unidos y constatan un incremento del empleo del 2% respecto al año previo⁴⁸.

Además los autores examinan el efecto de subsidios a la contratación de trabajadores de bajos ingresos sobre el empleo registrado en Turquía⁴⁹ y concluyen que existe una considerable elasticidad del empleo a los cambios en los costos laborales, así como en la creación de empresas; de esta forma, se verifica la importancia de los costos no laborales como factor para determinar la creación de empleo. Pese a ello, los autores verifican que los subsidios a la contratación pueden ser una manera costosa de aumentar el empleo, pues muchos subsidio pudieron terminar pagando empleos que de todos modos se hubieran creado⁵⁰. Finalmente, se menciona que sus resultados sugieren que las subvenciones provocan una mayor formalización de las empresas y puestos de trabajo existentes en lugar de crear nuevos, lo que estaría, de confirmarse, más asociado a una extensión de la cobertura de la seguridad social; esto que apoyaría la hipótesis que en los países de baja institucionalidad, altos impuesto al trabajo sobre sueldos bajos crean fuertes incentivos para la informalidad de empresas y trabajadores

En Chile, los resultados que brinda el Centro de Microdatos (2012) respecto al subsidio al empleo joven , muestran de manera muy convincente, que existe un impacto sobre la tasa de cotización de los jóvenes elegibles de entre 2,1 y 4,5 puntos porcentuales. Este dato muestra que las políticas que reducen los costos laborales pueden tener efectos positivos en el empleo formal y, por tanto, en el ahorro previsional.

Por otro lado, Maloney, Fajnzylber y Montes-Rojas (2011) señalan que los bajos costos de contratación como beneficios para las empresas permiten que éstas decidan incrementar su fuerza laboral formal. Igualmente, estudios realizados en Estados Unidos, demuestran que la implementación de políticas de crédito fiscal han creado empleo así como el incremento de la inversión, Luger y Bae (2005).

Considerando por un lado, la experiencia desarrollados por países de América Latina sobre incentivos fiscales para la contratación formal de personas de grupos vulnerables, y por otro, los estudios de impacto al respecto en diferentes países, resulta pertinente que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo pueda proponer incentivos para promover el empleo formal de las personas de grupos vulnerables.

El balance de esta variedad muestra que hay una dirección integradora en América latina, que intenta resolver el desafío de la cobertura de los sectores independientes o de empresas pequeñas, facilitar su tránsito a la formalidad, e incluso promover el empleo formal de ciertos grupos vulnerables. Como suele suceder, es relativamente más simple tener éxito en estos esfuerzos de integración y ampliación de la cobertura de la informalidad, para los países con evolución demográfica más avanzada, fortaleza institucional del Estado, cultura de la previsión social más extendida. Ello no es impedimento para plantear una progresión sostenida de la formalidad en nuestro país, con medidas que los siguientes capítulos detallan.

⁴⁷ Katz (1998) y Gerfin (2005) en Estados Unidos y Galasso (2001) en Argentina.

⁴⁸ Bishop (1981).

⁴⁹ Según la leyes 4325 , 5084, y 5350 se establecieron 04 tipos de subsidios: 1) Reducción de la contribución de la seguridad social, 2) Crédito fiscal sobre los ingresos de trabajo, 3) Subsidio al consumo de electricidad y 4) Subsidio a la tenencia de tierra.

⁵⁰ Esto es probable pues según los autores los subsidios analizados se aplicaron durante un periodo de crecimiento económico de Turquía.

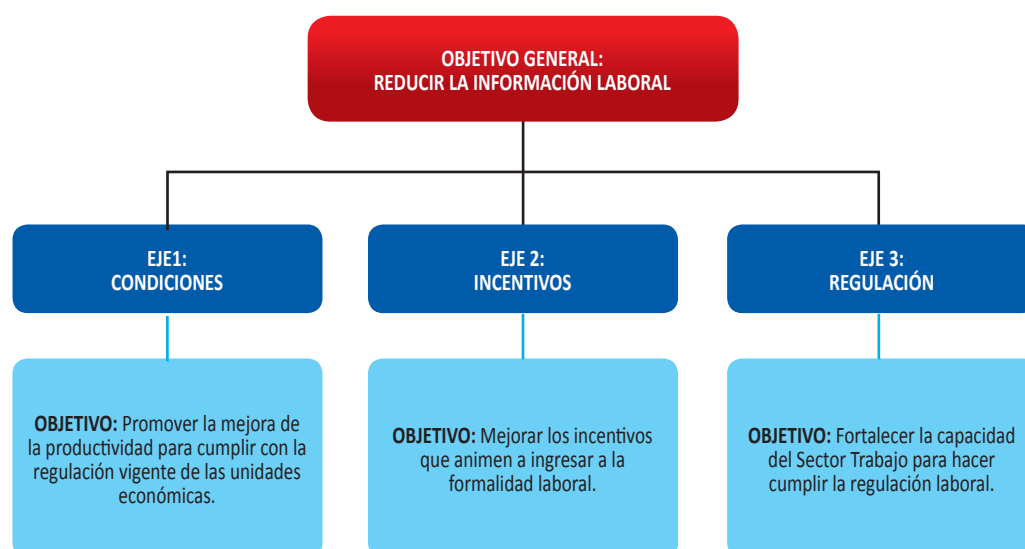




SECCIÓN IV IMPLEMENTACIÓN

SECCIÓN IV. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS A IMPLEMENTAR

La Estrategia plantea los siguientes objetivos o ejes centrales de intervención del MTPE:



OBJETIVO 1: PROMOVER LA MEJORA DE LAS CONDICIONES PARA CUMPLIR CON LAS REGULACIONES VIGENTES DE LAS UNIDADES ECONÓMICAS.

Este objetivo busca crear las condiciones necesarias para reducir la informalidad laboral en el mercado de trabajo, a través acciones que impulsen las capacidades de las empresas o negocios para cumplir con la normativa laboral vigente.

Una de las estrategias fundamentales para reducir la informalidad laboral es impulsar el incremento de los niveles de productividad y competitividad, para lo cual las estrategias impulsadas por el Sector Trabajo deben promover el aumento de la productividad laboral y el fomento del autoempleo productivo, entre otros.

En esa línea se propone las siguientes estrategias:

- I. Promover la difusión de los puestos de trabajo más demandados por el mercado, en coordinación con el sector privado y los gobiernos regionales, para fortalecer la empleabilidad en concordancia con los requerimientos del mercado de trabajo.
- II. Fomentar la formalización laboral desde los servicios del Sector Trabajo y Promoción del Empleo.
- III. Promover un autoempleo productivo y emprendimientos verdes.
- IV. Promover compromisos de aumento de la productividad en los acuerdos de negociación colectiva.
- V. Promover operativos y/o acciones de orientación para empresas de hasta 10 trabajadores mediante una intervención articulada y focalizada que contribuya a su desarrollo productivo.



OBJETIVO 2: MEJORAR LOS INCENTIVOS QUE ANIMEN A INGRESAR A LA FORMALIDAD LABORAL.

La mayor parte de las estrategias de formalización se han centrado principalmente en la reducción de costos antes que en la ampliación de los beneficios de la formalidad. En ese sentido, las estrategias y reglamentaciones en materia de trabajo y promoción del empleo también deben generar mayores incentivos que permitan al sector informal incorporarse paulatinamente al mercado formal.

En esa línea se propone las siguientes estrategias:

- I. Promover el empleo formal en las MYPEs y de grupos vulnerables, sin reducción de derechos laborales.
- II. Promover la transición de las modalidades formativas al empleo formal.
- III. Impulsar la responsabilidad social empresarial a todo nivel.
- IV. Fijar condiciones especiales y promover incentivos para las micro y pequeñas empresas orientadas a la certificación de buenas prácticas laborales.
- V. Implementar una mayor simplificación administrativa y mejora de la calidad de los servicios del MTPE.
- VI. Fortalecer la articulación de los servicios de la VUPE con los servicios de otros Sectores, como PRODUCE y MINCETUR, para procurar una ampliación de los mercados de las unidades económicas.
- VII. Desarrollar el acceso universal a la seguridad social, fortaleciendo la institucionalidad y fomentando una cultura de seguridad social.

OBJETIVO 3: FORTALECER LA CAPACIDAD DEL SECTOR TRABAJO PARA HACER CUMPLIR LA REGULACIÓN LABORAL.

Este objetivo se vincula con las acciones de regulación del MTPE a través de la Inspección del Trabajo, encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad social. Por ello, las estrategias se vinculan a uno de los enfoques medulares en materia de cumplimiento de la legislación laboral, la cual se refiere al fomento de la cultura del cumplimiento y a las acciones en materia de inspección del trabajo.

En esa línea se propone las siguientes estrategias:

- I. Establecer un espacio de diálogo para proponer y monitorear medidas a favor de la formalidad laboral en el país.
- II. Promover la difusión y capacitación laboral en favor de un mayor cumplimiento de la regulación laboral vigente.
- III. Fortalecer las capacidades del personal del Sector (y sus Entidades adscritas) orientadas a la mejora de sus competencias y a la atención al ciudadano.
- IV. Mejorar la eficiencia y eficacia del Sistema Nacional de Inspecciones.
- V. Mejorar la eficiencia de las políticas sociolaborales a través de la coordinación con otros organismos.
- VI. Continuar con el proceso de incorporación de un mayor número de inspectores laborales, que promueva la conformación de un cuerpo de inspectores probos, imparciales, objetivos y honestos.

MATRIZ DE ESTRATEGIAS Y ACCIONES

OBJETIVO 1: PROMOVER LA MEJORA DE LA CAPACIDAD DE CUMPLIR CON LAS REGULACIONES VIGENTES DE LAS UNIDADES ECONÓMICAS		
ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN	RESPONSABLE
I. Promover la difusión de los puestos de trabajo más demandados por el mercado, en coordinación con el sector privado y los gobiernos regionales, para fortalecer la empleabilidad en concordancia con los requerimientos del Mercado de trabajo.	1. Realizar un estudio sobre los puestos de trabajo con mayor demanda en el mercado de trabajo en las diferentes actividades económicas en coordinación con el sector privado y gobiernos regionales.	DGPE
	2. Realizar talleres de presentación de los resultados del estudio anual puestos de trabajo más demandados para gremios de empleadores, ONG, instituciones formativas, la ANR y MINEDU.	DGPE
	3. Difundir los resultados del estudio a través de la VUPE a centros educativos, institutos de estudio superior, universidades y centros de investigación.	DGSENEP, DGPE
	4. Elaborar un Plan de promoción de la formación continua y certificación de competencias laborales en concordancia con las necesidades de los sectores productivos.	DGPE, DGPEFP
	5. Mejorar los instrumentos de observación permanente de la dinámica ocupacional y la oferta formativa	DGPE, DGFPCL
	6. Promover la adecuada utilización del crédito tributario contra el impuesto a la renta contemplado en la Ley N° 30056, para fomentar la formación continua	DGFPCL
II. Fomentar la formalización laboral desde los servicios del Sector Trabajo y Promoción Empleo.	1. Incorporar en los servicios del Sector Trabajo mecanismos de atención para promover la formalización laboral.	DGPIT , DRTPELM
	2. Incorporar en los servicios de Bolsa de Trabajo, Acercamiento Empresarial, Asesoría para la Búsqueda de Empleo, entre otros, módulos informativos sobre formalización laboral.	DGSNE
	3. Incorporar en los servicios de capacitación laboral y para el emprendimiento, módulos formativos relativos a la formalización laboral.	DGPE, DGFPCL, PROGRAMAS JOVENES A LA OBRA Y VAMOS PERÚ
	4. Posicionar la VUPE como un espacio de articulación intersectorial e intergubernamental para la difusión de información sobre el proceso de formalización laboral, a través de ruedas de formalización laboral de realización periódica en las VUPEs regionales.	DGSNE
	5. Elaborar material de difusión y utilizar espacios publicitarios de la VUPE a nivel regional, para difundir la relevancia de la formalización y de las acciones dirigidas a su consecución.	DGSNE
III. Promover un autoempleo productivo y emprendimientos verdes.	1. Ampliar la cobertura del servicio de orientación presencial para el emprendimiento.	DGPE, DRTPELM
	2. Mejorar el servicio de orientación virtual para el emprendimiento.	DGPE, DRTPELM
	3. Realizar reuniones con gremios / organización de trabajadores autoempleados.	DGPE, DRTPELM
	4. Desarrollar acciones de capacitación en emprendimientos verdes.	DGPE, DRTPELM
	5. Incluir módulos de Capacitación, orientación y asesoría técnica en los Programas Laborales para la formalización y constitución de negocios.	DGPE, PROGRAMAS "JOVENES A LA OBRA" Y "VAMOS PERÚ"
IV. Promover compromisos de aumento de la productividad en los acuerdos de negociación colectiva.	1. Realizar campañas de sensibilización y/o talleres para articular los acuerdos de las negociaciones colectivas con compromisos y metas de aumento de la productividad.	DGDFSST, DGPIT, DRTPELM
V. Promover operativos y/o acciones de orientación para empresas de hasta 10 trabajadores mediante una intervención articulada y focalizada que contribuya a su desarrollo productivo.	1. Identificar periódicamente a las empresas de hasta 10 trabajadores a fiscalizar, mediante inspecciones de trabajo y promoviendo el uso eficiente de los diversos registros administrativos del sector público.	DGPIT, DRTPELM
	2. Realizar operativos/ acciones de orientación articulados con los gremios y organizaciones para en empresas de hasta 10 trabajadores.	DRTPELM

OBJETIVO 2: MEJORAR LOS INCENTIVOS DE ACCEDER A LA FORMALIDAD		
ESTRATEGIAS	ACCIONES	RESPONSABLE
I. Promover el empleo formal en las MYPEs y de grupos vulnerables, sin reducción de derechos laborales.	1. Elaborar propuesta de incentivos temporales para la formalización laboral de las mypes.	DGPE
	2. Elaborar propuesta de incentivos temporales para promover el empleo formal de grupos vulnerables.	DGPE
II. Promover la transición de las modalidades formativas al empleo formal.	1. Elaborar propuesta de modificación de la normativa sobre modalidades formativas, con énfasis en la promoción de la formación dual.	DGFPCL
	2. Elaborar propuesta de incentivos para promover la transición de la modalidad formativa al empleo formal.	DGFPCL
	3. Incorporar en los servicios de Bolsa de Trabajo y Acercamiento Empresarial de la VUPE, la intermediación en materia de modalidades formativas.	DGFPCL , DGSNE
III. Impulsar la responsabilidad social empresarial a todo nivel.	1. Elaborar una Política Nacional de Promoción de la Responsabilidad Social Empresarial y las Buenas Prácticas Laborales.	DGT
	2. Brindar asistencia técnica a gremios y empresas en temas de RSE y formalización laboral.	DGT
	3. Elaborar una Estrategia de sensibilización de los actores sindicales sobre la importancia de la RSE.	DGT
	4. Realizar campañas de sensibilización de los actores sindicales sobre la importancia de la RSE.	DGT
	5. Difundir los mecanismos e iniciativas del MTPE en materia de RSE en un espacio televisivo del MTPE y a través de la difusión social media.	DGT , OCII
	6. Sistematizar y difundir los casos emblemáticos en diversos medios.	DGT
	7. Realizar estudios sobre la RSE y su impacto en la formalización laboral.	DGPE
IV. Fijar condiciones especiales y promover incentivos para las micro y pequeñas empresas orientadas a la certificación de buenas prácticas laborales.	1. Elaborar y difundir información sobre la legislación laboral dirigida a las empresas (micro, pequeña, mediana y grande), en coordinación con otras entidades involucradas.	DGT , DGPIIT
	2. Diseñar e implementar un sistema de difusión virtual articulado con la página web institucional del MTPE– links de las regionales, canales de bancos y otros.	DGT , OGETIC
	3. Realizar campañas de difusión de buenas prácticas laborales en medios masiva, social media, social Smart y redes sociales.	DGT, OCII
	4. Elaborar un Plan de acción para la promoción de las empresas certificadas por el MTPE en los consulados y oficinas comerciales en el extranjero.	DGT
	5. Elaborar una herramienta informática de autoevaluación on line gratuita ubicada en el portal institucional del MTPE y de las DRTPE.	DGT , OGETIC
	6. Difusión del acceso y uso de la herramienta informática de autoevaluación.	DGT, OGETIC

OBJETIVO 2: MEJORAR LOS INCENTIVOS DE ACCEDER A LA FORMALIDAD		
ESTRATEGIAS	ACCIONES	RESPONSABLE
V. Implementar una mayor simplificación administrativa y mejora de la calidad de los servicios del MTPE.	1. Establecer la mejora continua en la prestación del Servicio de la Ventanilla de Servicios Laborales – VSL.	DRTPELM
	2. Realizar acciones orientadas al fortalecimiento de la Ventanilla de Servicios Laborales- VSL (servicios para trabajadores y empleadores).	DRTPELM
	3. Evaluación del sistema tecnológico y operativo del MTPE para el registro virtual de los contratos de trabajo a nivel nacional.	OGETIC
	4. Fortalecer el sistema tecnológico y operativo del registro virtual de contratos de trabajo a nivel nacional.	OGETIC
	5. Promover la creación e implementación de un sistema de pago electrónico de cuentas del seguro de salud y de pensiones del trabajador del hogar.	DGT, DGDFSST
VI. Fortalecer la articulación de los servicios de la VUPE con los servicios de otros Sectores, como PRODUCE y MINCETUR, para procurar una ampliación de los mercados de las unidades económicas.	1. Ejecutar acciones que fomenten la articulación de los servicios de la VUPE a los mercados de unidades económicas consolidadas, con la participación de otros Sectores.	DGSNE
VII. Desarrollar el acceso universal a la seguridad social, fortaleciendo la institucionalidad y fomentando una cultura de seguridad social.	1. Elaborar una Política Nacional en materia de Seguridad Social, y su Plan Nacional de implementación.	DGT
	2. Participar en un espacio televisivo del Ministerio y a través de difusión social media (Internet) para difundir los mecanismos e iniciativas en materia de Seguridad Social.	DGT, ESSALUD
	3. Realizar estudios sobre los pisos de protección (R202) y su extensión hacia una cobertura universal, la coordinación interinstitucional, el financiamiento de los subsistemas y la mejora en la calidad de las prestaciones.	DGT, ESSALUD
	4. Realizar campañas de difusión de la cultura de la seguridad social en medios masiva, social media, social Smart y redes sociales.	DGT, ESSALUD
	5. Elaborar y ejecutar campañas de sensibilización de los actores empresariales y sindicales sobre la importancia de la Seguridad Social	DGT, ESSALUD
	6. Realizar reuniones de coordinación para acuerdos con ESSALUD, ONP Y SBS para la implementación de mejores prácticas en la seguridad social	DGT
	7. Coordinar y celebrar convenios de cooperación con instituciones identificadas para desarrollar y ejecutar un programa de cultura de seguridad social.	DGT, ESSALUD

OBJETIVO 3: FORTALECER LA CAPACIDAD DEL SECTOR PARA HACER CUMPLIR LA REGULACIÓN LABORAL		
ESTRATEGIAS	ACCIONES	RESPONSABLE
I. Establecer un espacio de diálogo para proponer y monitorear medidas a favor de la formalidad laboral en el país.	1. Impulsar el diálogo a través de la reinstalación de la Comisión de Economía Informal del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.	Secretaría Técnica del CNTPE
	2. Promover la discusión tripartita en la Comisión de Economía Informal del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo sobre los avances de la implementación de la Estrategia de Informalidad Laboral formulada por el MTPE.	Secretaría Técnica del CNTPE
	3. Diseñar y desarrollar mecanismos de participación de trabajadores independientes (asociaciones, cooperativas, organizaciones gremiales o sindicales u otros), en la Comisión del CNTPE.	Secretaría Técnica del CNTPE, DGPE, DGFPC
	4. Promover la creación de un grupo de trabajo multisectorial para proponer medidas a favor de la formalidad laboral.	DGPIT
II. Promover la difusión y capacitación laboral en favor de un mayor cumplimiento de la regulación laboral vigente.	1. Generar acciones de comunicación en medios masivos y otros, orientados a empleadores y trabajadores, que difundan, entre otras materias: <ul style="list-style-type: none"> Casos relevantes de incumplimiento y cumplimiento. Desnaturalización de los contratos de naturaleza civil. Beneficios que supone estar en planilla: salud, pensiones, etc. Seguridad y salud en el Trabajo. Trabajadoras del Hogar. 	DGPIT, SUNAFIL, ESSALUD, DRTPELM
	2. Fortalecer los canales institucionales para brindar información y orientación a empleadores y trabajadores: Líneas telefónicas gratuitas, otros.	DGPIT, SUNAFIL, ESSALUD
	3. Instalar módulos de atención y asesoría para brindar información y orientación a empleadores y trabajadores en Lima y Regiones.	DGPIT, SUNAFIL, ESSALUD
	4. Elaboración de un Programa de difusión y capacitación para el mejor cumplimiento de la normativa laboral.	DGPIT
	5. Incrementar el acceso a la información a trabajadores independientes, rurales, trabajadoras del hogar y empleadores	DGPIT, DDFSST, SUNAFIL, ESSALUD, DRTPELM.
III. Fortalecer las capacidades del personal del Sector (y sus Entidades adscritas) orientado a la mejora de sus competencias y a la atención al ciudadano.	1. Realizar la evaluación de las capacitaciones desarrolladas a favor del personal en materia de formalización laboral.	SUNAFIL, ESSALUD y DRTPELM
IV. Mejorar la eficiencia y eficacia del Sistema Nacional de Inspecciones.	1. Articulación con la SUNAT para el acceso a la información y actuación conjunta.	DGPIT, SUNAFIL, ESSALUD
	2. Incluir dentro de la Política de Inspección de Trabajo lineamientos relacionados con la formalización laboral.	DGPIT
	3. Incluir en el Plan Nacional y Sectorial de Inspección del Trabajo metas e indicadores relacionados con la formalización laboral.	DGPIT
	4. Desarrollar protocolos de inspección acordes a los sectores económicos más afectados por la informalidad.	SUNAFIL
	5. Analizar la información obtenida de los registros administrativos relevantes para la toma de decisiones de políticas en materia de inspecciones de trabajo: Planilla Electrónica, Sistema Informático de Inspección del Trabajo, entre otros.	DGPIT
	6. Realizar intervenciones inspectivas priorizando los sectores y/o empresas con altos índices de informalidad laboral.	SUNAFIL, DRTPELM
	7. Seguimiento a empresas sancionadas por obstrucción a la labor inspectiva, en la modalidad de impedimento de ingreso al centro de trabajo que fue objeto de fiscalización.	SUNAFIL, DRTPELM

OBJETIVO 3: FORTALECER LA CAPACIDAD DEL SECTOR PARA HACER CUMPLIR LA REGULACIÓN LABORAL		
ESTRATEGIAS	ACCIONES	RESPONSABLE
V. Procurar una mayor coordinación intersectorial para el desarrollo de las políticas sociolaborales.	1. Promover el acceso a la información y actuación conjunta a través de la articulación entre la SUNAT, ESSALUD, SUNAFIL y Gobiernos Regionales.	DGT, DGPIT
	2. Promover la participación de los gremios empresariales y organizaciones sindicales, como aliados estratégicos en la reducción de la informalidad laboral.	DGT, DGDFSST
	3. Identificar posibles instituciones cooperantes para el intercambio de información.	DGT, DGPIT, DGDFSST, SUNAFIL
	4. Realizar estudios sobre el impacto de las acciones desarrolladas por el Sector para la formalización laboral.	DGT, DGPIT
	5. Realizar estudios para identificar la dinámica de la informalidad en los diversos sectores económicos.	DGT, DGPIT
	6. Coordinar y celebrar convenios de cooperación con diversas instituciones, del ámbito público y privado, para el intercambio de información.	DGT, DGPIT
	7. Identificar periódicamente los niveles de incumplimiento de las legislaciones laborales a nivel sectorial, regional o local y tamaño de empresas.	SUNAFIL, DRPELM y DGPIT
VI. Continuar con el proceso de incorporación de un mayor número de inspectores laborales, que promueva la conformación de un cuerpo de inspectores probos, imparciales, objetivos y honestos.	1. Desarrollar procesos de selección que garantice la capacidad de investigación, interpretación y racionabilidad del personal inspectivo.	SUNAFIL, DRPELM





SECCIÓN V IMPLEMENTACIÓN

SECCIÓN V. IMPLEMENTACIÓN

V.1. APLICACIÓN EN LIMA METROPOLITANA

Se espera que las intervenciones de la Autoridad Administrativa del Trabajo, especialmente aquellas que tendrían incidencia directa en la incorporación de trabajadores informales al mercado formal, permitan reducir la informalidad laboral en Lima Metropolitana de 43% en el 2013 a 38% en el 2016, es decir en casi 5 puntos porcentuales. Del 2014 al 2016 ello supondría una disminución en casi 1,6 puntos menos por año, manteniéndose el ritmo actual del crecimiento económico. Con ello, a nivel nacional, la tasa de informalidad laboral pasaría de 56% en el 2013 a 52% en el 2016 a nivel nacional.

En dicho contexto, las acciones de las estrategias de intervención sectorial del MTPE se implementarán en una primera etapa en la ciudad de Lima Metropolitana (LM). Considerando que en LM se concentran más de 1 millón de asalariados privados informales, es necesario priorizar los grupos más afectados por la informalidad laboral.

En ese sentido, se espera que las intervenciones de la Autoridad Administrativa del Trabajo permitan en el corto plazo, reducir, progresivamente, el número de 146 mil asalariados informales localizados en las empresas de más de 51 trabajadores de Lima Metropolitana (51 mil asalariados en empresas de 51 a 100 trabajadores y 95 mil en las empresas de más de 100 trabajadores).

LIMA METROPOLITANA: DISTRIBUCIÓN DE LOS ASALARIADOS PRIVADOS POR INFORMALIDAD SEGÚN SEGMENTOS LABORALES, 2012

Estructura de mercado	Nº de trabajadores asalariados			Tasa de informalidad laboral
	Formal (Contrato ^{1/})	Informal (Sin contrato ^{2/})	Total	
Empresas de 2 a 10 trab.	139,523	746,192	885,715	84%
Empresas de 2 a 5 trab. ^{3/}	57,194	557,515	614,709	91%
Empresas de 6 a 10 trab.	82,329	188,677	271,006	70%
Empresas de 11 a 100 trab.	487,992	265,242	753,234	35%
Empresas de 11 a 50 trab.	333,452	214,027	547,478	39%
Empresas de 51 a 100 trab. ^{4/}	154,541	51,215	205,756	25%
Empresas de 101 a más trab.	722,932	95,546	818,478	12%
Asalariado privado no especificado^{5/}	11,410	24,343	35,753	68%
Total	1,361,857	1,131,322	2,493,179	45%

Notas: Bases de datos con proyección de la población en base a los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2007.

1/ Con contrato (indefinido, a plazo fijo, está en periodo de prueba, convenios de formación laboral juvenil).

2/ Sin contrato o ser contratado como locador de servicios.

3/ Cifra referencial para formal.

4/ Cifra referencial para informal.

5/ Cifras referenciales.

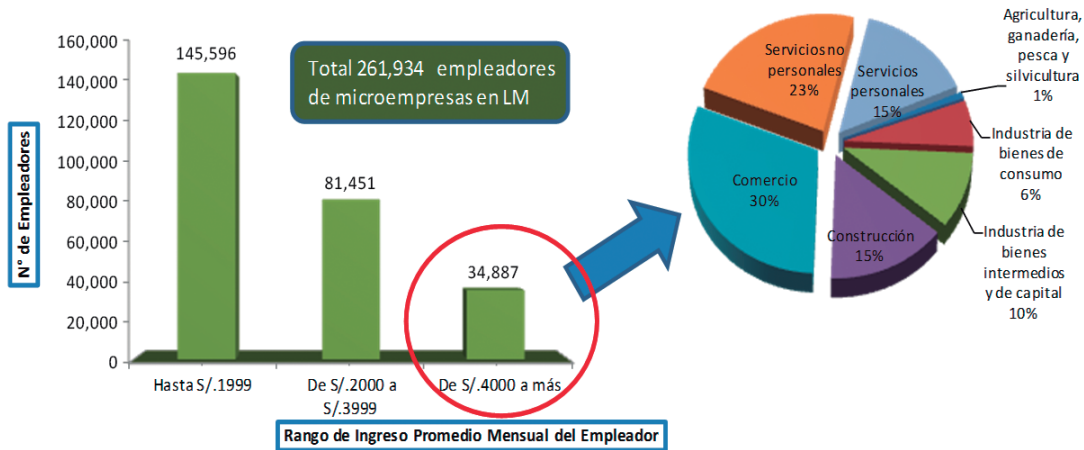
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2012. Metodología actualizada.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

Adicionalmente, se propone reducir paulatinamente la informalidad laboral en aquellas 46 mil empresas de hasta 50 trabajadores (34 mil empresas de 2 a 10 trabajadores y 12 mil empresas de 11 a 50 trabajadores) de Lima Metropolitana, cuyos empleadores registran un nivel de ingreso promedio mensual mayor a S/. 4,000 empresas, dado que por sus ingresos se encontrarían en capacidad de cumplir con las normas laborales.

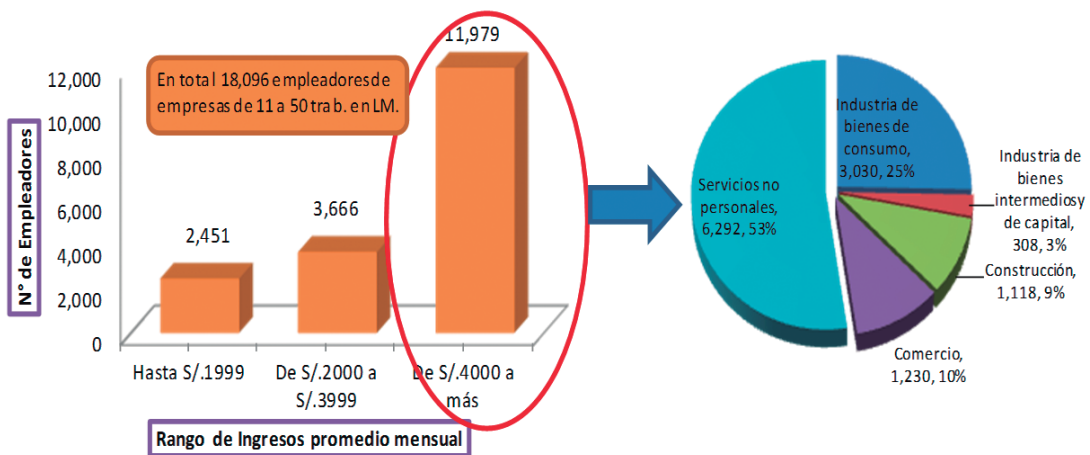
Las empresas de 2 a 10 trabajadores, principalmente realizan actividades de Comercio (30%), Servicios no personales (23%) y Servicios personales (15%) y Construcción (15%). Las empresas de 11 a 50 trabajadores realizan, preferentemente, actividades de Servicios no personales (53%) y de Industria de Bienes de Consumo (25%), como se observa en los siguientes gráficos.

LIMA METROPOLITANA: EMPLEADORES DE EMPRESAS DE 2 A 10 TRABAJADORES CON INGRESOS DE 4000 A MÁS, SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2012



Notas: Bases de datos con proyección de la población en base a los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2007. Ingresos laborales nominales mensuales de la ocupación principal y secundaria.
1/ Cifra referencial
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. continua 2012. Metodología actualizada.
Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

LIMA METROPOLITANA: EMPLEADORES DE EMPRESAS DE 11 A 50 TRABAJADORES CON INGRESOS DE 4000 A MÁS, SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2012



Notas: Bases de datos con proyección de la población en base a los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2007. Ingresos laborales nominales mensuales de la ocupación principal y secundaria. Cifras referenciales.
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. continua 2012. Metodología actualizada.
Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

1/ Para este caso se considera trabajador informal quien declara realizar un trabajo dependiente sin tener contrato de trabajo o ser contratado como locador de servicios
Fuente: INEI ENAHO, 2012/MTPE-DISEL
Elaboración: Viceministerio de Trabajo

Para la implementación de la presente Estrategia, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo aprobará planes de acción para lo que resta del año 2014 y para los años 2015 y 2016, las cuales contendrían productos, indicadores, metas, cronograma de trabajo y responsables.

Los responsables de la ejecución de la presente estrategia son los siguientes órganos y unidades orgánicas pertenecientes al MTPE:

- Dirección General de Trabajo - DGT
- Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo - DGDFSST
- Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo - DGPIT
- Dirección General de Promoción del Empleo – DGPE
- Dirección General del Servicio Nacional del Empleo – DGSNE
- Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral - DGFPCCL
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL

Asimismo, la Dirección General de Inspección del Trabajo es el Órgano Responsable de supervisar y evaluar el cumplimiento de la presente Estrategia.



BIBLIOGRAFÍA BÁSICA UTILIZADA

- Amarante, Verónica, Ivonne, Perazzo, Documento de trabajo Trabajo por cuenta propia y Monotributo en Uruguay, Instituto de Economía, Uruguay, 2013.
- Arias Minaya, Luis Alberto, Documento Las MYPES en el Perú: Propuesta para mejorar los regímenes tributarios para pequeños contribuyentes y reducir la informalidad del sector, Lima , 2007
- Banco Mundial. “Informalidad: Escape e Inclusión” (2007).
- Bertranou, Favio, “Protección Social y Mercado Laboral”, OIT, Santiago de Chile, 2004
- Betranou, Fabio, Casanova, Luis, Sarabia, Marianela, “Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012”, documento de trabajo N°1 oficina de la OIT, Buenos Aires, 2013.
- Besusán, Graciela (2009). “Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina”.
- Besusán, Graciela (2007). “La efectividad de la legislación laboral en América Latina”.
- OIT (2010), “Desarrollo del sistema de inspección del trabajo modernos y eficaces”.
- Chacaltana, Juan (2008). “Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia”.
- Chacaltana, Juan (2009). CEPAL: “Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua”.
- Farné, Stefano. (2009). CEPAL: “Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú”.
- Gamero (2007), “Trabajo informal y políticas de protección social”.
- Gamero, Julio, “Trabajo Informal y Políticas de Protección Social”, Proyecto WIEGO-CIES PERÚ, 2010.
- Lavine, Milena, Documento Sistema de Protección Social en América Latina y el Caribe. Perú, CEPAL, GIZ, Santiago de Chile, 2013.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina, Informe “La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del módulo de informalidad de la EPH”, Banco Mundial, INDEC, Buenos Aires, noviembre 2007.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina, Oficina de la Organización Internacional del trabajo “Los Trabajadores independientes y la Seguridad Social”, Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social. Año IV. N° 4. Buenos Aires, noviembre 2007
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Informe preliminar de la Estrategia de Intervención del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para reducir la Informalidad Laboral, enero 2013.
- MTPE (2008). Poquioma, Edwin, “Caracterización y Problemática de los trabajadores de la economía informal”.
- Neffa, Julio, “La informalidad, la preariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires”, CEIL – CONICET, Buenos Aires, 2008
- OIT (2011). Panorama Laboral 2011.

- OIT (2010). Panorama Laboral 2010.
- OIT (2009). Panorama Laboral 2009.
- OIT (2008). Panorama Laboral 2008.
- OIT (2007). Panorama Laboral 2007.
- OIT (2003): "Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians" (November-December 2003).
- OIT (2006): "Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015".
- OIT (2006), "Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015".
- OIT (2009, "Crisis Internacional y Políticas para las MIPYMEs: Desafíos y oportunidades para América Latina y Europa".
- OIT, "The Informal Economy and Decent work", A policy resource guide, Geneva, 2013
- OIT, "Uruguay. Empleo y Protección social. De la Crisis al crecimiento" Santiago de Chile, 2005
- OIT, Notas sobre Trabajo Rural, "Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural", 2013. Basado en FAO, OIT y CEPAL "Políticas de Mercado de Trabajo y Pobreza Rural en América Latina".
- OIT, Notas OIT, Trabajo Decente en Argentina. La formalización del Empleo en Argentina, Buenos Aires, Octubre 2011.
- OIT, IEL, Resumen del Informe sobre el Trabajo en el mundo. Mejores empleo para una mejor economía, 2012.
- OIT, Informe la Transición de la economía informal a la economía formal, CIT 103ª reunión 2014, Ginebra, 2013
- OIT, Informe la OIT en América Latina y el Caribe. Avances y perspectivas 2013, Oficina regional de la OIT para ALC, Lima, 2013.
- Tokman, Víctor E. (2008). CEPAL: "Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones".
- Tokman, Víctor, 2una voz en el camino2, FCE, Santiago de Chile.
- Tueros, Mario (2009). OIT: "Crisis Internacional y Políticas para MIPYMEs".
- UNDP, "Sharing Innovative Experiences. Successful Social Protection Floor Experiences", New York, 2011
- Weller, Jürgen, "El nuevo escenario laboral Latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en el Mercado de trabajo", Buenos Aires, 2009.



Impreso en