

Políticas de protección social y laboral en el Perú

Una espiral de buenas intenciones,
malos resultados y peores
respuestas

Hugo Ñopo

Documentos de Investigación 115

Políticas de protección social y laboral en el Perú

Una espiral de buenas intenciones,
malos resultados y peores respuestas*

Hugo Ñopo**

* Documento de antecedentes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-América Latina y el Caribe (PNUD-ALC). El autor reconoce de forma especial la asesoría de Santiago Levy, los comentarios de Marcela Meléndez, y el apoyo en la investigación de Daniel Pajita, Sofía Hidalgo y Jerson Veliz. Asimismo, agradece los comentarios de Nikita Céspedes, Carlos Ganoza y Miguel Jaramillo.

** Hugo Ñopo es investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), cualquier comunicación dirigirse a hnopo@grade.org.pe

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial 4.0 Internacional.

Publicación electrónica. Primera edición. Lima, agosto del 2021

En concordancia con los objetivos de GRADE, el propósito de la serie Documentos de Investigación es difundir oportunamente los estudios que realizan sus investigadores y suscitar el intercambio con otros miembros de la comunidad científica que permita enriquecer el producto final de la investigación, de modo que esta apruebe sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni del PNUD. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Este estudio se llevó a cabo con el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo América Latina y el Caribe (PNUD-ALC).

Directora de Investigación: María Balarin
Asistente de edición: Diana Balcázar Tafur
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño de carátula: Elena González
Diagramación: Amaurí Valls / Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-08230
ISBN: 978-612-4374-41-8

CENDOC / GRADE

ÑOPO, Hugo

Políticas de protección social y laboral en el Perú: una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas / Hugo Ñopo. Lima: GRADE, 2021 (Documentos de Investigación, 115).

TRABAJO, INFORMALIDAD, PROTECCIÓN SOCIAL, INCENTIVOS, PERÚ

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| PRINCIPALES ABREVIACIONES | 7 |
| RESUMEN | 9 |
| INTRODUCCIÓN | 11 |
| I. MARCO JURÍDICO | 19 |
| 1.1. Seguridad social en salud y pensiones | 24 |
| 1.2. Regulación laboral y beneficios | 27 |
| 1.3. Regímenes y contratos laborales | 30 |
| 2. EL MERCADO LABORAL PERUANO | 35 |
| 2.1. Composición del empleo | 37 |
| 2.2. El tejido empresarial | 41 |
| 2.3. La coexistencia de lo formal y lo informal | 45 |
| 2.4. Remuneración mínima vital | 51 |
| 3. LA SEGURIDAD SOCIAL | 55 |
| 3.1. La seguridad social contributiva | 55 |
| 3.2. La seguridad social no contributiva y los programas de combate contra la pobreza | 72 |
| 4. EL VÍNCULO CON LA PRODUCTIVIDAD | 81 |
| 4.1. Un impuesto a la formalidad y un subsidio a la informalidad | 81 |
| 4.2. Impuesto al tamaño | 86 |

| | |
|----------------------------|-----|
| 5. CONCLUSIONES | 91 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 99 |
| ANEXO | 107 |

PRINCIPALES ABREVIACIONES

| | |
|---------|---|
| AFP | Administradoras de fondos de pensiones |
| CAF | Banco de Desarrollo de América Latina |
| CAS | Régimen de Contratación Administrativa de Servicios |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CTS | Compensación por tiempo de servicio |
| ENAHO | Encuesta Nacional de Hogares y Condiciones de Vida |
| EPS | Entidad prestadora de salud |
| EsSalud | Seguro Social de Salud |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| INEN | Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas |
| INS | Instituto Nacional de Salud |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MIDIS | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social |
| MINSA | Ministerio de Salud |
| MTPE | Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo |
| Mype | Mediana y pequeña empresa |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONP | Oficina de Normalización Previsional |
| PET | Población en edad de trabajar |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| RMV | Remuneración mínima vital |
| SBS | Superintendencia de Banca, Seguros y AFP |
| SCTR | Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo |

| | |
|---------|---|
| SENATI | Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial |
| SIS | Seguro Integral de Salud |
| SISFOH | Sistema de Focalización de Hogares |
| SNP | Sistema Nacional de Pensiones |
| SPP | Sistema Privado de Pensiones |
| SSC | Seguridad social contributiva |
| SUNAFIL | Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral |
| SUNAT | Superintendencia Nacional de Administración Tributaria |
| SUSALUD | Superintendencia Nacional de Salud |
| TFNR | Trabajo/trabajador familiar no remunerado |
| UIT | Unidad impositiva tributaria |

RESUMEN

La legislación estipula que, con algunas excepciones, todo trabajador y los miembros de su familia estén cubiertos por una red de protección social que se financia con contribuciones de empleadores y trabajadores. Esta legislación, en gran medida, se incumple; y, en otra medida, tiene excepciones. Como resultado, la mayoría de los trabajadores no gozan de protección social contributiva. La demanda por tal protección es, entonces, satisfecha por otros medios: las familias y el Estado. Sin embargo, cuando el Estado provee protección social para quienes no la obtuvieron formalmente en el mercado laboral, introduce distorsiones: los incentivos para contribuir a una protección social que provenga de las relaciones laborales se reducen. Esto es especialmente relevante en los empleos de baja productividad. Como reacción a esto último, el Estado ha ido creando regímenes especiales de contribución a la protección social, con tasas reducidas para los autoempleados y para las micro- y pequeñas empresas —y, en algunos casos, también creando exenciones—. Estos regímenes especiales no solo han sido poco efectivos en su objetivo de proveer protección social, sino que han traído distorsiones adicionales: las empresas enfrentan incentivos en contra de su crecimiento. Así, se forma una espiral de buenas intenciones que no se materializan en los resultados deseados, que inducen a soluciones parciales, que traen nuevos problemas y que, al final de cuentas, llevan a la sociedad a un equilibrio de baja protección social y baja productividad. En ese equilibrio, la sociedad desarrolla un conjunto de comportamientos

que alimentan la informalidad: comprar sin factura, negociar contratos laborales no contributivos con los empleadores, etcétera. La solución a este problema debería apuntar a su foco: la legislación laboral.

Códigos JEL: D22 H55 J08 J46 K31 N36

Palabras clave: trabajo, informalidad, protección social, costos extrasalariales, incentivos

INTRODUCCIÓN

La legislación laboral define la forma en que los trabajadores y sus familias obtienen acceso a una red de protección social. Como punto de partida, se distingue entre (i) los trabajadores que son contratados por una empresa y reciben un pago monetario a cambio de sus esfuerzos, y (ii) los trabajadores que trabajan por cuenta propia. Los primeros son llamados *trabajadores asalariados* o *dependientes*; y los segundos, *independientes* o *autoempleados*.

Los trabajadores asalariados acceden a la protección social utilizando parte de su salario para financiar el acceso a la salud, el ahorro pensionario, las compensaciones por tiempo de servicios (CTS) y otros. Los detalles de este paquete se verán más adelante. Adicionalmente, se utilizan herramientas como protecciones contra el despido y salarios mínimos —la remuneración mínima vital (RMV)— para asegurar bienestar y estabilidad a los trabajadores.

Contablemente, algunos de estos costos son asumidos por el empleador y otros por el trabajador, pero en términos económicos, la distinción es poco relevante para el análisis que proponemos aquí. Basta con decir que hay unos costos por encima del salario —en tal sentido, extrasalariales— para la relación laboral destinados a adquirir protección social. El paquete de protección social que se consigue con aportes extrasalariales es conocido como *seguridad social contributiva*. Esta provee una serie de beneficios para los trabajadores asalariados, como el acceso a un tratamiento médico en caso de enfermedad o

accidente, un flujo de dinero que les permita vivir después de la jubilación, una compensación monetaria que les sirva para mantenerse en caso de pérdida del empleo, entre otros.

Los tratamientos médicos de la seguridad social se hacen primordialmente en el Seguro Social de Salud (EsSalud), pero también de manera complementaria en redes aseguradoras privadas, conocidas como entidades prestadoras de salud (EPS). Las pensiones pueden conseguirse en el Sistema Privado de Pensiones (SPP) o en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Se dice que un trabajador cuenta con un empleo formal si, mediante este, cotiza a planes de aseguramiento en salud y pensiones.

Habiendo definido la formalidad laboral de esta manera —aseguramiento en salud, y pensiones con aportaciones de trabajadores y empresas proporcionales a los salarios de los primeros—, es importante anotar que usaremos una definición que difiere ligeramente de la que utilizan las estadísticas oficiales. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) define que una unidad productiva es formal si está registrada en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). A partir de ello, define como *trabajador informal* a quien satisface alguno de estos tres criterios: (i) desempeña labores en unidades productivas informales; (ii) desempeña labores en unidades productivas formales, pero sin cotizar a un plan de pensiones; o es (iii) un trabajador familiar no remunerado (TFNR). Optamos por utilizar la definición de cobertura en salud y pensiones —y no la oficial— porque, desde el punto de vista de la protección social que analizaremos aquí, lo relevante es diferenciar quiénes están cubiertos gracias a sus contribuciones y quiénes no, más allá del tipo de trabajo que realice cada uno.

El acceso a la protección social de los trabajadores independientes es diferente. Ellos no están obligados a cotizar a la seguridad social

contributiva, y si bien la legislación les da la oportunidad de hacerlo voluntariamente, la mayoría opta por no hacerlo. Así, los trabajadores independientes son informales, pero no incumplen la ley. Vale la pena, pues, hacer la distinción entre informalidad e ilegalidad. Dicho esto, podemos resaltar que, en el Perú, los trabajadores informales se constituyen principalmente en dos grandes grupos: los independientes que voluntariamente deciden no cotizar y los asalariados que incumplen con la obligación de cotizar. Como veremos más adelante, al menos dos tercios de los empleos informales son legales.

Para los empleadores, contratar formalmente también tiene beneficios, porque con ello es posible evitar sanciones de las autoridades de Trabajo en caso de que sean detectados incumpliendo la ley. La contratación formal implica, asimismo, el cumplimiento de la legislación sobre la RMV y el pago de otros beneficios laborales a los trabajadores, más allá de salud y pensiones: asignaciones familiares, indemnizaciones por despido, CTS, gratificaciones, vacaciones y, en ciertos casos, reparto de utilidades y otras estipulaciones legales que intentan beneficiar a los trabajadores —normas de seguridad y salud en el trabajo, lactario, enfermería, entre otras—.

Dados los costos y los beneficios de la formalidad, empleadores y trabajadores deciden si su relación laboral será formal o no, en función de los costos y beneficios esperados (Yamada, 1994; Maloney, 1999). Estas valoraciones esperadas incluyen probabilidades, valoraciones y costos. Para ello, son importantes las probabilidades de ser detectados en caso de que decidan incumplir la ley, así como las probabilidades de necesitar usar la red de protección social. En el momento de la toma de decisiones, los costos extrasalariales existen con certeza, pero es muy poco probable que los otros dos eventos —el ser detectado violando la ley o el necesitar hacer uso de los servicios de la seguridad social contributiva— sucedan. Además, la valoración que las personas asignan a los

servicios que ofrece la seguridad social no siempre es suficientemente alta en comparación con sus costos. Todo esto hace que, en la mayoría de los casos, los costos de la formalidad superen sus beneficios esperados.

Por otra parte, calcular las probabilidades, las valoraciones y los beneficios esperados no es tarea sencilla. Las complicaciones de la legislación laboral dificultan el trabajo de identificar valoraciones y costos para la mayoría de trabajadores y empleadores.

Para otros, además, más allá del cálculo aritmético de costos menos beneficios esperados, o de la complejidad de hacerlo con cierta precisión aceptable, existe un nivel sistémico de decisión. En un mercado de trabajo en el que tres de cada cuatro empleos son informales, es difícil competir dentro de la formalidad. Para muchos trabajadores, la disyuntiva está entre trabajar en un empleo informal o no trabajar, pues los empleos formales les resultan inaccesibles. Además, en caso de que no acepten una propuesta de empleo informal, habrá otras personas dispuestas a hacerlo. Para muchos empleadores, por su parte, la disyuntiva está entre ofrecer empleos informales o quebrar, pues sus competidores que se ubican en la informalidad pueden ser más ágiles y enfrentar menores costos en el corto plazo.

Trabajadores y empleadores deciden en el marco de estas tres dimensiones: aritmética, de complejidad de las reglas de juego, y ecosistémica o de competencia. Esto sucede con casi 5 de cada 10 trabajadores asalariados en el país, públicos y privados. De ellos, 3 cuentan con empleos que ofrecen una cobertura de la seguridad social contributiva y 2 no. De los otros 5, 4 son independientes y uno no recibe remuneración monetaria. Como ya señalamos, la inmensa mayoría de ellos deciden no participar en la seguridad social contributiva. Así, entre los asalariados que incumplen y los demás que no están obligados, una amplia mayoría de los trabajadores del país no goza de la cobertura de la protección social contributiva ni de las prestaciones asociadas a esta.

La mayoría de los trabajadores y sus familias no disfrutan de protección social contributiva, pero no están libres de convertirse en víctimas de accidentes o caer enfermos, ni de quedarse sin ahorros para la vejez. Necesitan redes que los protejan. ¿Quién las provee, entonces? En algunos casos, son los familiares, amigos, vecinos, etcétera, que en forma solidaria se apoyan unos a otros en circunstancias adversas, pero es mayoritariamente el Estado quien aparece como tabla de salvación con una oferta de seguridad social no contributiva —o semicontributiva—. El Seguro Integral de Salud (SIS) provee acceso a tratamiento médico sin necesidad de pagar los costos de EsSalud ni de un seguro de salud privado. Pensión 65 otorga pensiones a personas de la tercera edad en pobreza extrema, que no consiguieron ahorrar para una pensión.

Tanto el SIS como Pensión 65 son iniciativas loables, pero, puestas en paralelo con EsSalud o las pensiones contributivas, generan incentivos adversos hacia la formalidad. ¿Para qué pagar por un seguro de salud o pensiones si se puede recibir uno gratis o a un costo mucho menor? Cooper y Cuba (2019) argumentan que el diseño del SIS genera desincentivos a la formalización laboral. Cuando el Estado provee protección social no contributiva en paralelo a la contributiva, introduce distorsiones: los incentivos para contribuir a la seguridad social mediante un trabajo se reducen.

Esto es especialmente relevante en los empleos de baja productividad, en los cuales el valor generado por la relación laboral —o autoempleo— es tan baja que no alcanza para una RMV. El costo de la contribución, relativo al salario del trabajador, es más elevado. En esos empleos, la diferencia de calidad entre los seguros de salud o pensiones es poco relevante; se prefiere, simplemente, el que cuesta menos.

En el Perú, la interacción entre la legislación laboral y de seguridad y, por la otra parte, el funcionamiento de las instituciones asociadas, limita el número de trabajos asalariados en los que se cumple

la ley. Como veremos posteriormente, esos son los trabajos más productivos del país. En consecuencia, los empleos informales y de baja productividad son mayoritarios (Chacaltana y Yamada, 2009). Estos tienden a estar agrupados en las micro- y pequeñas empresas (Mypes), el *autoempleo* —o *trabajo independiente*, usaremos los dos términos de modo intercambiable— y el TFNR.

Ante la constatación de este problema, el Estado ha ido ofreciendo ajustes a la legislación que prevén regímenes especiales de contribución a la seguridad social contributiva, con tasas reducidas para las Mypes (Ley 28015 del 2003, modificada en el 2008 y el 2013), y con regímenes optativos para los independientes. Sin embargo, estos regímenes especiales no solo han sido poco efectivos en su objetivo de proveer protección social, sino que han conllevado distorsiones adicionales: las empresas enfrentan incentivos en contra de su crecimiento (Chacaltana, 2008).

Así se forma una espiral de buenas intenciones, que no solo no se materializan en los resultados deseados, sino que generan soluciones parciales que, a su vez, crean nuevos problemas y, al final de cuentas, llevan a la sociedad a un equilibrio de insuficiente protección social con poca redistribución, escasa amortiguación de riesgos y baja productividad. Como resultado, la cobertura de protección social es heterogénea y está mal alineada con respecto a las necesidades de la población. La cobertura es más alta en los segmentos de mayores ingresos, lo cual exacerba las desigualdades económicas en el país.

En este documento, analizamos detalladamente los elementos constitutivos de esta espiral de buenas intenciones y malos resultados (Levy, 2008). Del análisis se concluye que una parte importante del problema se ubica en el marco jurídico, el cual fue importado de Europa hace más de un siglo y responde a una visión que no calza con nuestra realidad nacional. Otra parte del problema está asociada a un

funcionamiento deficiente de las instituciones derivadas de ese marco jurídico.

En respuesta a todo ello, los miembros de la sociedad han aprendido a desenvolverse en entornos en los cuales la informalidad en el trabajo asalariado es la norma antes que la excepción. Tanto trabajadores como empleadores saben que es posible negociar contratos laborales informales repartiendo entre ambas partes las contribuciones ahorradas. Es más; como comentamos líneas antes, en determinados segmentos de los mercados de trabajo los empleadores saben que la mayoría de sus competidores seguirán este comportamiento, por lo que no hacerlo los pone en desventaja. Los consumidores finales saben que, cuando hacen una transacción, pueden obtener un mejor precio si no piden factura ni boleta de venta. Todos estos comportamientos están arraigados en el equilibrio mayoritariamente informal en el que se encuentra la sociedad.

Una solución a este problema debería apuntar tanto a su foco —la legislación— como al conjunto de comportamientos aprendidos que la sociedad ha desarrollado alrededor de la informalidad: comprar sin factura, en mercados pirata, etcétera.

Después de esta introducción, en la sección 1 se describen los principales elementos del marco regulatorio de los mercados de trabajo en el Perú, con énfasis en la seguridad social contributiva y las protecciones asociadas —como la RMV y las disposiciones sobre estabilidad en el empleo—. En la sección 2 se presenta un panorama del mercado de trabajo peruano, marcado por la abundancia de empleo informal —asalariado, independiente y TFNR—, la coexistencia de empleos formales e informales, y la abundancia de microemprendimientos. En la sección 3 se describe el funcionamiento de la seguridad social contributiva y de los programas de protección social no contributiva, así como los programas de combate contra la pobreza. En la

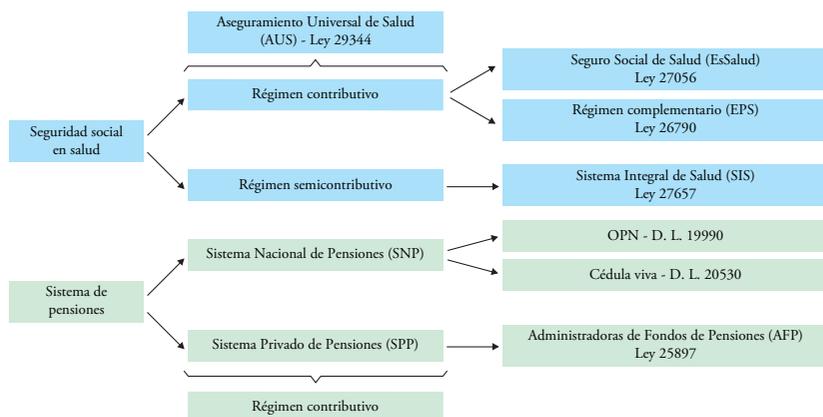
sección 4 exploramos los vínculos entre lo anterior y la productividad agregada. Y, en la sección final, se presentan algunas conclusiones con sugerencias para erradicar este problema.

1. MARCO JURÍDICO

El derecho universal a la seguridad social está consagrado en la Constitución Política del Perú. En este documento, además de reconocer el derecho, se garantiza el libre acceso a este y se asegura la intangibilidad de sus fondos (artículos 10-12). A ello se suma un conjunto de leyes que sirven para organizar el sistema de protección social, determinando su financiamiento y alcances. Según esa legislación, el mecanismo principal de acceso a la seguridad social en salud y pensiones es el empleo asalariado.

La legislación laboral —frondosa en leyes, decretos y resoluciones— juega un papel importante en este análisis. La actualización del compendio de normas laborales hasta septiembre del 2020, solamente en lo que se refiere al régimen privado, alcanza las 1838 páginas (MTPE, 2020a). Esto tiene dos consecuencias. Por un lado, no todos los trabajadores y empleadores conocen los derechos y deberes asociados a la contratación laboral; así, una de las barreras para formalizarse es la complejidad de la legislación para contratar y ser contratado. Por el otro, la legislación permite la coexistencia de diversas modalidades de contratos, con derechos y deberes diferenciados. Esto sucede porque no todos consiguen cobertura con la seguridad social contributiva, sea en empleos dependientes o independientes. Por ello, la legislación contempla una gama amplia de regímenes contributivos, semicontributivos y no contributivos de aseguramiento en salud y pensiones (figura 1).

Figura 1
Legislación en salud y pensiones en el 2019



Fuentes: Vidal, Cuadros y Sánchez (2012) y Lavigne (2013). Elaboración propia.

La entidad encargada de supervisar el cumplimiento de la legislación laboral es la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), creada mediante Ley 29981 en el 2013. Es adjunta al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y sus objetivos son garantizar los derechos de los trabajadores y generar las condiciones para el desarrollo de las actividades económicas de las empresas. Durante el 2019, la SUNAFIL realizó 56 000 actividades de fiscalización, atendió 39 000 denuncias, dictaminó 9000 resoluciones y emitió 3000 multas. Para un mercado de trabajo de 17 millones de personas, todo esto resulta extremadamente pequeño.

Un elemento central del panorama legislativo descrito previamente es que las obligaciones de los trabajadores de cotizar a la seguridad social dependen de su forma de participación en el mercado laboral. En un extremo están los asalariados, públicos y privados, que tienen la obligación de cotizar a salud y pensiones. En el otro extremo están los

Tabla 1
Categorías ocupacionales y obligatoriedad de salud, pensiones y otros beneficios laborales en el 2019

| Categoría ocupacional | Seguridad social en salud | Sistema de pensiones | Beneficios laborales |
|------------------------------|--|----------------------|---|
| Asalariado público | El sector público está obligado a aportar a la seguridad social en salud. | Obligatorio | <ul style="list-style-type: none"> Remuneración mínima vital de S/ 930 al mes en el 2019. Bono de escolaridad. Pago de indemnización por despido y CTS (1 sueldo por año de trabajo). Dos gratificaciones anuales. Asignación familiar. Un mes de vacaciones anuales. |
| Asalariado privado | Obligatoria. Para asalariados en el régimen general, en el cual el empleador cotiza a la seguridad en salud. Las microempresas cotizan al sistema semicontributivo o al SIS Microempresa; y las pequeñas empresas, al sistema contributivo de EsSalud. | Obligatorio | <ul style="list-style-type: none"> Remuneración mínima vital de S/ 930 al mes en el 2019. Pago de indemnización por despido y CTS (1 sueldo por año de trabajo). Dos gratificaciones anuales. Asignación familiar. Pago de utilidades. |
| Trabajador del hogar | Obligatoria. El empleador cotiza a la seguridad social en salud del trabajador. | Voluntario | <ul style="list-style-type: none"> Dos gratificaciones anuales. Pago de indemnización por despido y CTS (½ sueldo por año de trabajo). 15 días de vacaciones anuales. |
| Empleador | Obligatoria junto con los trabajadores a su cargo. | Voluntario | Sin beneficios. |
| Independiente | Voluntaria. Puede acceder al SIS Emprendedor, en su modalidad contributiva. | Voluntario | Sin beneficios. |
| Trab. familiar no remunerado | Voluntaria. Puede acceder al SIS Gratuito / Para todos / Independiente. | Voluntario | No existe legislación referida a sus beneficios. |
| PET no PEA ocupada | Voluntaria. Puede acceder al SIS Gratuito / Para todos / Independiente. | Voluntario | – |

Elaboración propia.

trabajadores independientes y no remunerados, que pueden hacerlo opcionalmente. Entre ambos extremos están los empleadores y trabajadoras del hogar, que solo tienen la obligación de cotizar a salud.

En este documento, denominamos *trabajadores formales* a aquellos que —en su ocupación principal— cotizan tanto a salud como a pensiones, ya sea en cumplimiento de una obligación o de forma voluntaria. *Informales* son los que no cotizan. Los trabajadores informales se clasifican en dos tipos: (i) trabajadores asalariados que, al no cotizar, incumplen con la ley; y (ii) trabajadores del hogar, independientes y empleadores que, pudiendo cotizar voluntariamente, no lo hacen, sin violar ninguna ley. Esto es, dado el marco jurídico, la informalidad laboral en Perú es, en algunos casos, ilegal; y en algunos otros, legal (tabla 1).

Estos derechos y deberes diferenciados que contempla la legislación implican costos extrasalariales diferentes. Estos costos extrasalariales son aún mayores para quienes perciben menos de una RMV, en empleos informales en el marco de una relación laboral asalariada o en el autoempleo. Esto es así porque, en caso de que se quiera cotizar a EsSalud o a un plan de pensiones, o se requiera pagar una compensación por tiempo de servicios, esto tendría que hacerse sobre la base de la RMV —el salario mínimo según la normativa peruana—. Así, medida como porcentaje del salario, la seguridad social resulta más onerosa.

A esto se suma una fuente adicional de heterogeneidad en estos costos: el tamaño de las empresas. Las Mype tienen un régimen especial de contratación con costos menores que los de las empresas más grandes —que se acogen al régimen general—. Las obligaciones de cotizar a salud y pensiones difieren según el tipo de trabajador y los varios regímenes laborales. Hay, por lo menos, nueve categorías ocupacionales con reglas diferentes (tabla 2).

Tabla 2
Categorías ocupacionales y prestaciones extrasalariales (% del salario) en el 2019

| Categoría ocupacional | Seguro de salud | Sistema de pensiones | Gratificación + vacaciones (pagos anuales) | Seguro de vida | SCRT ^{2/} dentro de la EPS | SENATI ^{3/} | RMV ^{4/} | Total ^{5/} empleadores + trabajadores |
|---------------------------------|----------------------------------|---|--|----------------|-------------------------------------|----------------------|-------------------|--|
| Asalariado público | Obligatorio EsSalud (9%) | Obligatorio (13%) | 17,3% + 8,6% | - | 1,3% | No aplica | Aplica | 49,2% |
| Asalariado privado | Obligatorio EsSalud (9%) | Obligatorio (13%) | 17,3% + 8,6% | 0,60% | 1,3% | 0,8% | Aplica | 50,6% |
| | Mypes | Obligatorio 50% del SIS (0,8%) o EsSalud (9%) | 8,3% + 8,2% | 0,60% | 1,2% | - | - | 36,3% |
| Empleadores | Obligatorio EsSalud (9%) | Obligatorio (13%) | - | - | 1,3% | - | No aplica | 22,3% |
| | Mypes | Obligatorio 50% del SIS (0,8%) o EsSalud (9%) | - | - | 1,2% | - | - | 15,0% |
| Independiente | Voluntario SIS Emprendedor (0%) | Voluntario (13%) | - | - | 2,7% ^{1/} | - | - | 15,7% |
| Trabajador del hogar | Obligatorio EsSalud (9%) | Voluntario (13%) | - | - | - | - | - | 42,9% |
| Trab. familiares no remunerados | Voluntario / sin marco normativo | Voluntario / sin marco normativo | - | - | - | - | - | - |
| PET no PEA ocupada | Derecho al SIS | Voluntario | - | - | - | - | - | - |

Elaboración propia.

Notas: ^{1/} Para los independientes, la cuota es 25 soles (2,7% de una RMV de 930 soles).

^{2/} SCRT: Seguro complementario de trabajo de riesgo.

^{3/} SENATI: Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial

^{4/} RMV: Remuneración mínima vital.

^{5/} Total de prestaciones empleador + trabajador

1.1. Seguridad social en salud y pensiones

En el campo de la salud conviven múltiples regímenes, con trato diferenciado para las personas. La Seguridad Social en Salud (EsSalud), creada mediante Ley 7056 en 1997, tiene como asegurados a (i) afiliados regulares —trabajadores asalariados que cumplen con la obligación de cotizar—, (ii) pensionistas del sistema contributivo y (iii) independientes que contribuyen voluntariamente. Esta es la entidad llamada a dar servicio a los trabajadores formales y a sus familias, que por lo general aportan 9% de su salario para esta cobertura —con algunas excepciones—. EsSalud es financiado exclusivamente con los aportes realizados por los asegurados que se benefician de este servicio. Eventualmente, al finalizar el año, el Estado subsidia el déficit operativo de la entidad, cuando lo hay. Un estudio actuarial reciente (OIT, 2019) estima que, la próxima década, el déficit anual estará entre 2% y 3 % del presupuesto operativo —a la fecha, tal presupuesto de EsSalud alcanza 1,6% del PBI—.

Las EPS, creadas mediante la Ley 26790 en 1997, permiten complementar los servicios de atención de EsSalud con un régimen contributivo y voluntario. Esta cobertura adicional se negocia entre el empleador y el trabajador, y para su financiamiento puede deducirse parte del pago a EsSalud —y complementar estos fondos según sea necesario—. Más adelante discutiremos los detalles del costo de esta modalidad y algunas implicaciones redistributivas que conlleva.

El SIS, creado mediante la Ley 27657, del 2002, es el mecanismo de seguridad social no contributiva del país en materia de salud. Nació enfocado en las personas en condición de pobreza y pobreza extrema, pero en años recientes ha extendido su cobertura para alcanzar a hogares de diversa capacidad económica, por encima de la línea de pobreza. Hoy el SIS ofrece cinco planes de seguro: (i) SIS Gratuito,

para personas en pobreza extrema, pobreza, madres gestantes, niños, bomberos, entre otros grupos incluidos por norma; (ii) SIS Para Todos, dirigido a personas que no cuentan con un seguro de salud, independientemente de su condición económica; (iii) SIS Independiente, para cualquier ciudadano que pueda pagar un bajo costo; (iv) SIS Microempresas, para los dueños de microempresas que quieran inscribir a sus trabajadores; y (v) SIS Emprendedor, dirigido a trabajadores independientes que no tengan empleados a su cargo, como peluqueros, modistas, gasfiteros, etcétera.

Si bien SIS y EsSalud son mecanismos de aseguramiento en prestaciones de salud, no son perfectamente intercambiables. El SIS está diseñado para ofrecer rápida cobertura en el primer nivel de atención. Los tiempos de espera para una cita regularmente son menores que los que ofrece EsSalud. Sin embargo, siendo un seguro especializado en el primer nivel, no tiene buena cobertura en intervenciones complejas —como, por ejemplo, las del corazón o degenerativas—, en las que EsSalud es mejor. Los gastos de bolsillo —para medicamentos y consultas médicas— también son diferentes. Como resultado, el impacto financiero que puede significar una enfermedad compleja en un hogar afiliado al SIS es mucho mayor que el que alcanzaría en un hogar afiliado a EsSalud.

En el sistema de aseguramiento en salud hay múltiples agentes. La Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD) regula a las instituciones que administran fondos de aseguramiento en salud —EsSalud, SIS, EPS— y supervisa a las instituciones prestadoras de servicios de salud —hospitales, clínicas, laboratorios—. En el 2009, mediante el D. S. 016, se creó el Plan Esencial de Aseguramiento en Salud, que cubre las condiciones e intervenciones financiadas por las aseguradoras públicas o privadas —régimen contributivo, semicontributivo o subsidiado—. Este esquema permite a las instituciones públicas y privadas

brindar en conjunto un servicio de salud con aspiración de universalidad. Para una discusión detallada de la organización industrial de este sistema, veáse Alcalde-Rabanal y otros (2011).

En el campo de las pensiones, existen fundamentalmente dos regímenes. Por un lado, está el SNP, creado mediante la Ley 19990 de 1973, a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Se trata de un sistema de reparto en el que se paga sobre la marcha —*pay as you go*— a un fondo colectivo constituido por los aportes de los trabajadores activos, más un aporte del Estado que sirve para pagar las pensiones de los jubilados. Por otro lado, está el SPP, creado en 1992 mediante el DL 25897. A diferencia del público, este es un régimen de capitalización individual en el cual los aportes se depositan en una cuenta personal. Ambos tienen casi el mismo costo —13% del salario—, pero el uso de esos fondos y los requisitos para obtener la pensión son diferentes entre ambos sistemas. Más adelante mostraremos los detalles.

Se cuenta, asimismo, con el Fondo de Servidores Públicos Activos en la Carrera Administrativa, creado en 1974 mediante el D. L. 20530. Este es conocido como el programa de la “cédula viva”, pues los montos de las pensiones están indexados a los salarios de los trabajadores activos. Se trata del único plan de pensiones en el país que cuenta con tal indexación. En el SNP no se aplica una regla clara de indexación —de hecho, en años recientes las pensiones perdieron poder adquisitivo— y en el SPP el concepto no es relevante, pues el cálculo de las pensiones depende de otras consideraciones, como los aportes individuales y la rentabilidad acumulada.¹ En algunos años, el

1 La segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú establece que “El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional”. La frase final de la disposición ha abierto la puerta para que las pensiones se ajusten a tasas bajas y con poca predictibilidad.

programa del D. L. 20530 dejará de existir, pues desde el 2005 no se permiten nuevas afiliaciones.

Adicionalmente, hay un programa de pensiones no contributivas, llamado Pensión 65 —creado en el 2011 mediante el D. S. 081—, para adultos mayores de 65 años en situación de pobreza sin derecho a pensión por ninguno de los regímenes mencionados. En la actualidad, el programa entrega 70 dólares bimestrales a poco más de medio millón de beneficiarios. La pensión no contributiva es claramente menor que la pensión promedio en el SNP, que es de 240 dólares mensuales.

1.2. Regulación laboral y beneficios

Como ya fue adelantado, existen diversas modalidades de contratación que contribuyen a que el mercado laboral se segmente. Esta situación añade complejidad al momento de tomar decisiones respecto al tipo de contratación —como trabajador dependiente o proveedor independiente de servicios—, los plazos —indefinido o de plazo fijo; en el caso de los segundos, a su vez, los contratos pueden ser temporales, ocasionales o accidentales—, la legalidad y la formalidad. Los contratos también pueden variar según la duración de las jornadas: de tiempo completo —con una jornada máxima de 8 horas diarias o 48 semanales— o parcial —menos de 4 horas de trabajo diario o 24 semanales—.

Todos los trabajadores asalariados que cuentan con estos contratos, sin importar el plazo ni la jornada, gozan del derecho de la cobertura de seguridad social en salud y pensiones. Para ello, están obligados a realizar contribuciones que varían según el tamaño de la empresa que los emplea (tabla 2). Estos trabajadores tienen la condición de afiliados regulares en los sistemas de seguridad social, y sus aportaciones respectivas se calculan sobre la base de la remuneración efectivamente percibida en función del tiempo trabajado.

La formalidad de un empleo asalariado trasciende al pago de contribuciones de salud y pensiones. Hay otros beneficios laborales no salariales relevantes que implican costos adicionales a la contratación:

- El D. S. 002-2016 otorga una licencia por maternidad de 98 días —pre- y posnatal— para las trabajadoras; y la Ley 30807, posnatal de 10 a 30 días para los trabajadores.
- Se otorga una asignación familiar por mes —10% de la RMV— a todos los trabajadores del régimen general que tengan hijos menores de 18 años o cuyos hijos estén cursando estudios superiores o universitarios hasta los 24 años (Ley 25129).
- El bono de escolaridad anual corresponde a los siguientes trabajadores públicos con tres meses de permanencia: (i) con contrato indeterminado —funcionarios y nombrados—, (ii) docentes universitarios y (iii) personal de salud (D. Leg. 276, Ley 29944, Ley 30512, Ley 30220 y D. Leg. 1153). En el 2020, el monto fue de 400 soles según el D. S. 001-2020.

Existen dos mecanismos en la legislación para promover la estabilidad laboral y minimizar los efectos del desempleo: (i) pago de indemnizaciones por despido; y (ii) cuentas de ahorro individuales que funcionan como seguro de desempleo, pero sin compartir riesgos: la CTS. Desde 1996, la indemnización por despido requiere un mínimo de 3 meses de permanencia, y el monto varía entre 3 y 12 meses de sueldo (D. L. 871). La CTS de cada año —un mes de sueldo del trabajador— se deposita en dos partes —50% en cada semestre— en una cuenta bancaria a nombre del trabajador (D. L. 650). Desde el 2011, los trabajadores que aún no terminan la relación laboral pueden disponer de hasta 70% del excedente de 6 sueldos de su CTS (Ley 29352).

Las regulaciones ante el despido están supeditadas a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que establece la reposición del trabajador en caso de que haya sido despedido sin causa justa (tabla 3). Esto convierte en oneroso el despido. Ajustes tecnológicos o de la demanda que enfrenta la empresa, por ejemplo, no son considerados causas justas para el despido de los trabajadores con contratos ya firmados. De hecho, ha sido documentado que esta jurisprudencia, en vez de proteger a los trabajadores en la relación laboral, consigue justamente lo contrario (Jaramillo, Almonacid y de la Flor, 2017).

Tabla 3
Modalidades de despido (en el 2019)

| Tipo de despido | Descripción | Legislación activa | Tribunal Constitucional |
|--|--|---|---------------------------|
| Despido desestimado | Despido verbal o escrito sin una causa legal expresa. | Despido arbitrario: pago de indemnización. | Reposición en el trabajo. |
| Despido fraudulento | Despido ilegal. | Despido arbitrario: pago de indemnización. | Reposición en el trabajo. |
| Despido inválido | Despido discriminatorio. Despido como reacción a una actividad de sindicato. | Despido inválido: reposición en el trabajo. | Reposición en el trabajo. |
| Despido en el incumplimiento de un derecho fundamental | Intimididad, religión, expresión, etc. | Despido arbitrario: pago de indemnización. | Reposición en el trabajo. |
| Despido por una falta grave de conducta | La falta grave de conducta y el proceso justo existen, pero el empleador no es capaz de demostrar la falta justificadamente. | Despido arbitrario: pago de indemnización. | Pago de indemnización. |

Fuente: Adaptado de Jaramillo y Sparrow (2014).

Los contratos de plazo fijo permiten a las empresas contratar a empleados por periodos determinados pagando las mismas contribuciones a la seguridad social que en los contratos por tiempo indefinido, pero sin tener que pagar indemnización alguna una vez que el contrato haya expirado. Existen diversas modalidades: por necesidades de mercado —hasta 5 años—, por inicio o incremento de actividad —hasta 3 años—, por reconversión empresarial —hasta 2 años—, ocasional —por hasta 6 meses al año—, suplencia —por hasta 5 años—, emergencia —mientras dure esta—, por obra o servicio específico, intermitente y de temporada.

El artículo 24 de la Constitución Política del Perú establece que le corresponde al Estado la regulación de la RMV. Esta tiene alcance nacional para todos los trabajadores públicos y privados. Actualmente, está en 930 soles al mes (258 dólares norteamericanos). Presenta dos excepciones: para la actividad minera y para el régimen agrario. El D. Leg. 109 establece que los trabajadores de la actividad minera tienen un ingreso mínimo 25% superior que la RMV vigente. Por su parte, a los trabajadores del régimen agrario les corresponde como ingreso mínimo aproximadamente 17% más de la RMV (D. U. 043-2019), pero sin pago de CTS ni gratificaciones. Así, anualmente, la remuneración mínima es la misma. El régimen laboral de los trabajadores agrarios está en revisión mientras se escribe este documento y, en vista de las discusiones que vienen trascendiendo, es probable que esta excepción desaparezca.

1.3. Regímenes y contratos laborales

Destacan también dos regímenes especiales de contratación. Por un lado, el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS)

(D. Leg. 1057-2008 y modificado en el 2012) permite contratar en el sector público con los beneficios de vacaciones, licencia con goce de haber por maternidad o paternidad, dos aguinaldos con monto fijo al año (300 soles), cupones de alimentos, cobertura de seguridad social en salud (EsSalud) y pensiones, pero sin derecho a la CTS.

Por otro lado, tanto en la administración pública como en las empresas privadas se puede hacer uso de los contratos de locación de servicios (art. 1764 del Código Civil), que permiten contratar trabajadores otorgándoles solo el derecho a una remuneración por un servicio específicamente determinado. El artículo 1768 del Código Civil establece que el contrato de locación de servicios tendrá un plazo máximo de seis años, si se trata de servicios profesionales, y de tres años, en el caso de otra clase de servicios.

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

Las Mypes están sujetas a un régimen especial de contratación (Ley 28015 del 2003, modificada en el 2008 y el 2013) y a un régimen tributario especial. En lo laboral, el Estado subsidia las contribuciones a la seguridad social permitiendo un pago reducido al SIS —la opción de afiliarse a EsSalud está abierta, pero al costo estándar— y determinando el carácter opcional del pago de pensiones a cualquiera de los dos regímenes, el público o el privado (tabla 2). Además, se presentan diferencias en la legislación que protege el empleo: periodos de prueba, indemnizaciones, pagos especiales y CTS (tabla 4).

Tabla 4
Legislación sobre la protección al empleo,
según régimen laboral, 2019

| | Régimen general | D. L. 1086 | |
|-----------------------|--|---|--|
| | | Pequeña empresa | Microempresa |
| Periodo de prueba | 3 meses. | 3 meses. | 3 meses. |
| Pago de indemnización | 1,5 mes de sueldo por un año completo. | 20 días de sueldo por un año completo. | 10 días de sueldo por un año completo. |
| Pago especial | 2 meses de sueldo por año. Sin máximo. Para los trabajadores del régimen general que han sido reemplazados como trabajadores del régimen especial Mype. | 2 meses de sueldo por año. | 2 meses de sueldo por año. |
| CTS | 1 mes de sueldo por año. Sin máximo. Fracciones aplicables: 1/12 y 1/30. | 15 días de sueldo por año. Máximo: 90 días de sueldo. | No aplicable. |

Fuente: Adaptado de Jaramillo y Sparrow (2014).

Las trabajadoras domésticas también cuentan con un régimen especial, regulado por la Ley de Trabajadoras del Hogar (Ley 27986), promulgada en el 2003 y recientemente ampliada por el Congreso (5 de septiembre del 2020). Tienen derecho a la afiliación al seguro social de salud (EsSalud) si trabajan un mínimo de 4 horas diarias. Este aporte debe realizarlo el empleador y no descontarlo de la remuneración. El pago de pensiones es voluntario. El despido sin aviso previo de 15 días implica un pago de indemnización equivalente a 15 días de trabajo. Tienen derecho al pago de CTS equivalente a 15 días de

suelo por cada año de trabajo, 15 días de vacaciones anuales y dos gratificaciones anuales (50% de la remuneración en cada una). Hasta hace poco, no aplicaba la RMV, pero en la recientemente promulgada ley del 2020 se establece que por la jornada de trabajo de 48 horas semanales no se puede percibir menos de una RMV.

A modo de cierre de esta sección, al problema de alineamiento de incentivos y a la escasa capacidad de fiscalización de SUNAFIL se les suma que el marco jurídico, con sus más de 1800 páginas, es de difícil comprensión y, por lo tanto, de difícil cumplimiento. Además, el hecho de que existan tantos regímenes especiales y excepciones —totales o parciales— de los componentes de la formalidad determina que el monitoreo sea muy complicado. En el problema de la aplicación de la ley confluyen lo barroco de la legislación y la escasa capacidad de supervisión. Cuando —por una u otra razón— la ley no se aplica, la sustituye un acuerdo social tácito: el de contratar informalmente. En el Perú existe un marco regulatorio amplio y frondoso, pero el Estado carece de la capacidad suficiente para velar por su cumplimiento, por lo que la situación termina, así, en mayor informalidad (Bromley, 1998).

Como puede notarse, la protección social en el país está estructurada de forma tal que se generan incentivos en contra del empleo formal —hacia el empleo informal— y en contra del crecimiento de las empresas —pues el costo extrasalarial de la contratación laboral crece con el tamaño de las empresas—. El marco jurídico en el país es complejo y genera segmentación en varias dimensiones. Aquí resaltamos dos que son importantes para los propósitos de este estudio: (i) según la forma de participación del trabajador en el mercado laboral —el tipo de contrato que negocie con su empleador— y (ii) en función del tamaño de la empresa.

2. EL MERCADO LABORAL PERUANO

Son diversas las características del mercado laboral peruano que resaltan como particulares frente a las del mundo desarrollado. En esta sección, presentaremos un panorama del mercado de trabajo peruano, pero antes de ello realizaremos un breve recuento de la evolución de la economía y el empleo formal en años recientes.

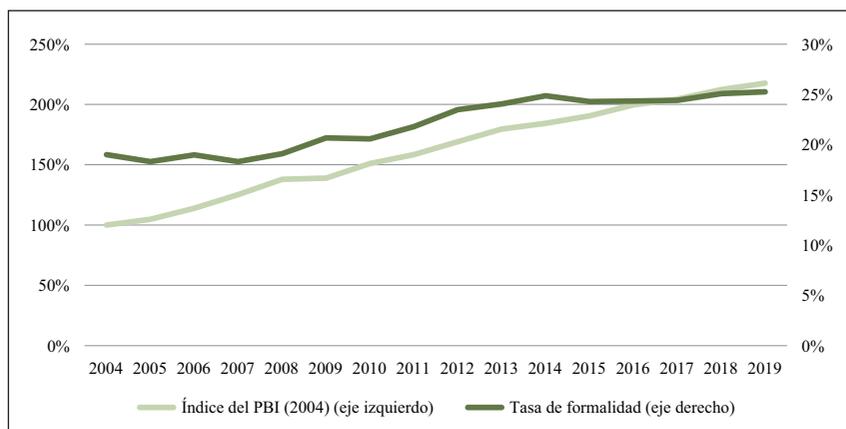
Desde el 2004, el producto bruto interno (PBI) en términos reales ha seguido una tendencia creciente. La crisis financiera del 2007-2008 impactó de manera modesta en esta economía y, pasada esa turbulencia, a partir del 2009 el crecimiento se aceleró. En paralelo, tanto el número de trabajadores formales —no mostrado en esta figura— como la tasa de formalidad del mercado laboral mostró la misma tendencia creciente. Pero, a diferencia del PBI, la formalidad exhibió un crecimiento menos marcado. Incluso se puede ver que, del 2014 en adelante, la tasa de formalidad laboral se mantuvo casi constante hasta el 2019.

Durante el periodo 2004-2019, el PBI creció, en términos reales, 118%; y el PBI real per cápita, 84%. Sin embargo, la formalidad creció solo en 10 puntos porcentuales. La tasa de crecimiento anual del PBI fue de 5,4%, mientras que la tasa de crecimiento anual de los empleos formales, de 4,65%. La elasticidad del crecimiento-empleo formal de los últimos 15 años fue, entonces, de 0,86, un valor insuficiente para eliminar la informalidad en el mediano plazo. Tomando en cuenta que la PEA crecerá a un ritmo del 2,5% anual, crecer al 2,9%

anual mantendría la tasa de informalidad constante. Durante gran parte del siglo anterior hemos crecido a 3,6% anual (Hunt, 2020). Si asumimos esa tasa de crecimiento para nuestro largo plazo, necesitaríamos más de 110 años para eliminar la informalidad.

El crecimiento de la economía, catalogado por varios como “espectacular”, no tuvo un paralelo tan claro en la formalidad durante el periodo reciente. El crecimiento ayudó poco a formalizar la economía y aún queda un enorme trabajo pendiente (figura 2). Con la desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini, pasa algo similar. Durante las últimas décadas cayó, pero a una velocidad similar que la del resto de países de la región,² resultado poco auspicioso para un país con tanto éxito en crecimiento macroeconómico.

Figura 2
Índice del PBI real y tasa de formalidad laboral, 2004-2019



Fuente: INEI-ENAHO 2007-2019; Banco Central de Reserva del Perú.

Notas: Se considera *trabajadores formales* a aquellos que, en su ocupación principal, cotizan tanto para la salud como para las pensiones.

² Véase <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI?contextual=region&locations=PE>

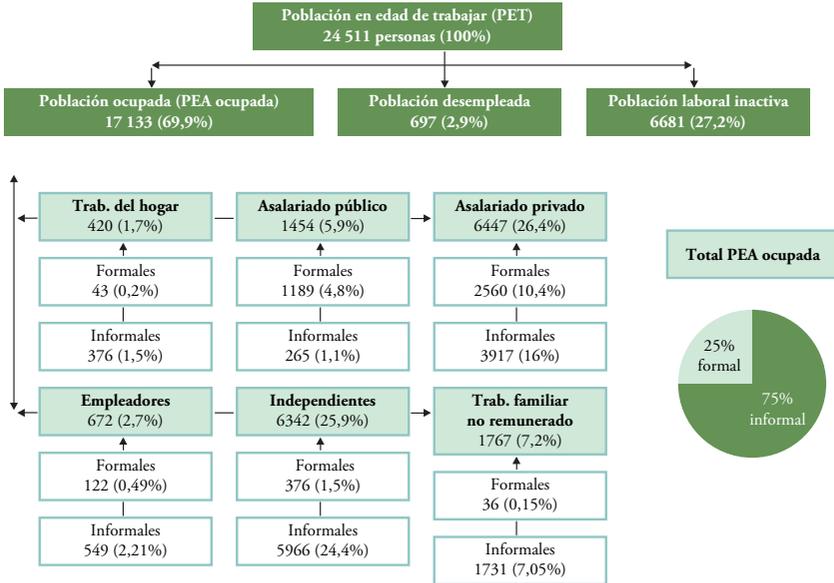
En las subsecciones siguientes, exploraremos cuatro conjuntos de hechos estilizados del mercado laboral peruano. El primero es una mirada panorámica de la composición del empleo; el segundo se centra en la composición del tejido empresarial y el empleo que genera; el tercero se centra en la coexistencia de los empleos formales e informales con las correspondientes transiciones entre unos y otros; y el cuarto se refiere a la remuneración mínima vital.

2.1. Composición del empleo

La figura 3 muestra un panorama del mercado laboral en el Perú según categorías ocupacionales y formalidad laboral. Se encuentra casi tantos trabajadores independientes como asalariados privados (37% de la PEA en cada grupo). Entre los primeros, la gran mayoría trabaja en empleos informales. Entre los asalariados privados, aquellos cuya ocupación principal es un empleo informal representan 3 de cada 5. También se observa un número elevado de TFNR (10% de la PEA), prácticamente todos ellos informales. Se trata de una cifra muy elevada. Como referencia, en el Reino Unido la tasa de TFNR representa 1/25 de la del Perú (Ñopo, 2021).

Destaca también el bajo número de personas que se encuentran en el desempleo. En el agregado, solo el 22% de la PEA ocupada cuenta con un empleo formal como ocupación principal. Ellos representan 4,3 millones de trabajadores; los otros 12,8 millones ocupan empleos informales. De esos 12,8 millones, 4,2 millones son asalariados —públicos y privados— y 8,6 millones, independientes, trabajadoras del hogar, empleadores o TFNR. Esta es una buena aproximación para ejemplificar la distinción legal-ilegal de la informalidad. En el Perú, 2 de cada 3 trabajadores informales no están incumpliendo la ley (figura 3).

Figura 3
Panorama del mercado de trabajo en el Perú, 2019
 (en miles de personas)

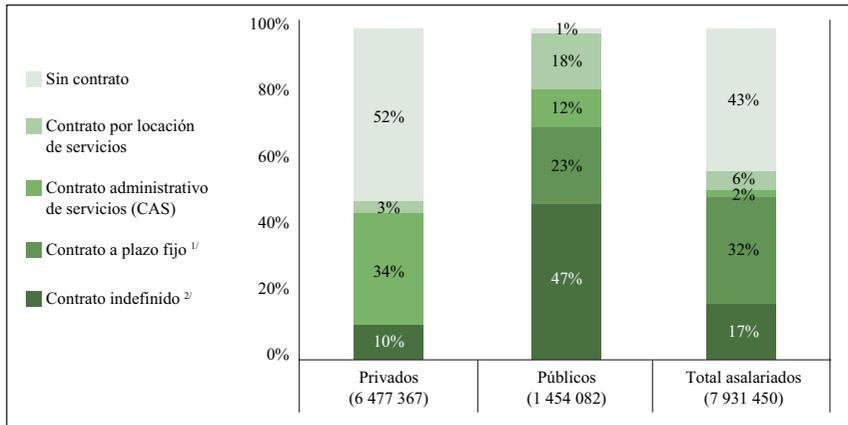


Fuente: INEI-ENAHO 2019. Elaboración propia.

Nota: Se considera trabajadores formales a aquellos que, en su ocupación principal, cotizan tanto para la salud como para las pensiones.

Entre los asalariados privados —que representan 38% de la PEA ocupada—, la mitad trabajan sin contrato y solo 1 de cada 10 cuenta con un contrato de plazo indefinido. Un tercio de ese tipo de trabajadores cuenta con contrato de plazo fijo —típicamente de un año o seis meses—. Entre los asalariados públicos —8% de la PEA ocupada— predominan los contratos a plazo indeterminado, seguidos de los contratos a plazo fijo, que en su mayoría se concentran en los sectores de educación y salud. Los CAS, que representan un cuarto de los contratos del sector, son casos interesantes de legalidad laboral con cobertura parcial de la protección social (figura 4).

Figura 4
PEA ocupada asalariada por tipo de contrato, 2019 (porcentaje)



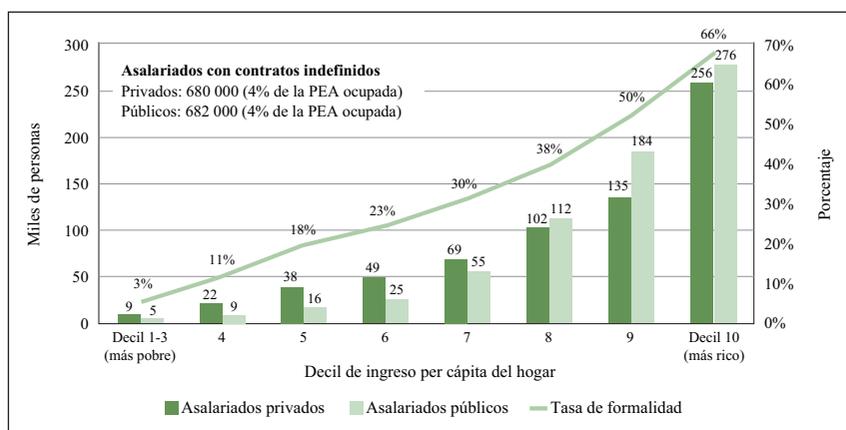
Fuente: INEI-ENAH0 2019. Elaboración propia. Notas: ^{1/} Incluye prácticas preprofesionales y por periodo de prueba. ^{2/} Incluye nombrado, permanente y trabajadores de las Fuerzas Armadas/Policiales.

Los contratos de plazo indefinido —caso paradigmático de la protección y estabilidad laboral— son casi inexistentes entre los trabajadores, especialmente entre los de menores ingresos. En total, son poco más de 1,3 millones de trabajadores (8% de la PEA ocupada) repartidos por igual entre el sector público y privado. Casi dos de cada tres de esos trabajadores pertenecen a hogares del quintil de ingreso familiar per cápita más alto —40% de los trabajadores con contrato indefinido se ubican en el decil de ingresos familiares per cápita más alto— (figura 5). Este escaso uso de contratos de largo plazo puede estar asociado a la baja calificación de los trabajadores o a problemas con la legislación laboral que, pese a sus intenciones de proteger los empleos, termina desprotegiéndolos (Jaramillo y Campos, 2019).

La tenencia de empleos formales también crece monótonamente con el ingreso familiar per cápita. En los tres deciles más bajos de

ingresos, la formalidad es casi inexistente —3% del total de trabajadores en esos deciles—; en el decil más alto de ingresos, dos de cada tres trabajadores tienen empleos formales, una tasa que prácticamente triplica la tasa nacional de formalidad. Las familias de menores recursos, que son las que más beneficios podrían obtener de la formalidad y la estabilidad laboral, son las que menos acceden a estas. Los trabajadores que menos pueden soportar riesgos son los que más tienen que hacerlo. El mundo al revés.

Figura 5
PEA ocupada asalariada con contrato indefinido
y tasa de formalidad por decil de ingreso del hogar, 2019



Fuente: INEI-ENAH0 2019.

Nota: Entre los asalariados del sector público se incluye a los nombrados, permanentes y trabajadores de las Fuerzas Armadas/Policiales. Se considera trabajadores informales a aquellos que, en su ocupación principal, no cotizan ni para la salud ni para las pensiones.

Llama la atención la precariedad del empleo juvenil y el femenino. Entre los jóvenes se observa más trabajo asalariado privado y FNR, así como menos trabajo independiente que entre los adultos.

Además, la protección social para ellos es mucho menor que para los adultos (Franco y Ñopo, 2018). De los empleos que logran obtener los jóvenes, la mayoría son informales, tendencia que se exagera en los de bajos recursos (Saavedra y Chacaltana, 2001).

Entre las mujeres, por su parte, hay más TFNR y menos trabajo asalariado privado que entre los hombres. Ellas presentan una mayor tasa de informalidad, mayor afiliación al SIS y menor al SPP (OIT, 2019). Las trabajadoras del hogar, los empleadores y los autoempleados son grupos que se caracterizan por tasas de informalidad laboral muy altas. En cambio, entre los asalariados públicos la informalidad es más baja, pero está lejos de ser erradicada aun en ese segmento del mercado de trabajo.

2.2. El tejido empresarial

Al igual que los trabajadores, las empresas pueden ser formales o informales. En principio, las formales son aquellas cuyos trabajadores aportan a la seguridad social contributiva. Sin embargo, como veremos más adelante, hay algunas empresas en las que algunos trabajadores sí contribuyen y otros no. Desafortunadamente, no se han recogido suficientes datos como para poder identificar estos fenómenos para cada empresa. En consecuencia, aquí definimos como empresas formales a aquellas que están registradas en la SUNAT, en el entendido de que incluso en estas empresas puede haber algunos trabajadores informales en lo laboral.

Seguidamente, presentaremos una estimación del número de unidades productivas a partir de la Encuesta Nacional de Hogares y Condiciones de Vida (ENAHV). En tanto la fuente es una encuesta de hogares, esta estimación es imprecisa e imperfecta, pero nos permite

contar con una idea acerca de la distribución. En total, estimamos que existe un grupo de más de 7 millones de unidades productivas, entre las cuales las microempresas son las más abundantes, pero, a la vez, las más informales. Hay más de 3 millones de unidades productivas de 2 a 10 trabajadores, pero solo una de cada 6 que están registradas es formal. Por su parte, las unidades productivas de 11 a 100 trabajadores, y las de 101 a más trabajadores, en conjunto, representan solo el 0,4% del total. Sin embargo, son las que alcanzan mayor formalidad. En las de 11 a 100 trabajadores, 7 de cada 100 son formales. En las de 101 a más trabajadores, la formalidad empresarial es universal —aunque la formalidad laboral no lo es—.

Debe destacarse el inmenso número de empresas en el Perú. Excluyendo a las empresas unipersonales —que pueden ser consideradas como trabajadores independientes—, hay 3,4 millones de empresas con más de un trabajador. Por el lado de los trabajadores, excluyendo a los independientes y a los empleados públicos, esas empresas emplean a 11,8 millones de personas. Así, la empresa promedio en el Perú tiene 3,5 trabajadores.

En las unidades productivas de pequeña escala, la informalidad laboral también es prevalente. En este segmento —en el que se encuentra más de la mitad del empleo—, solo cerca del 7% de esos puestos de trabajo son formales. Las unidades productivas de 11 a más trabajadores generan poco más de un cuarto del empleo total, gran parte del cual es formal. Es interesante constatar que no todos los trabajadores públicos son formales. Uno de cada cinco trabajadores asalariados públicos cuenta con un empleo informal (tabla 5).

Líneas antes mencionamos que la estimación del número de unidades productivas a partir de la encuesta de hogares es imprecisa. Esto es porque el proceso de muestreo de la ENAHO está diseñado para hogares, mas no para empresas. Las estimaciones previas deben tomarse

Tabla 5
Unidades productivas, empleadores y trabajadores, según tamaño y condición de formalidad, 2019

| | Total de unidades productivas ^{4/} o empleadores públicos (miles) | Unidades productivas formales (miles) | % de unidades productivas formales | Total de trabajadores (miles) | Trabajadores formales | % de trabajadores formales |
|-------------------------------|--|---------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|-----------------------|----------------------------|
| De 1 a 10 trabajadores | 6987 | 982 | 14% | 12 422 | 924 | 7% |
| Unipersonal ^{1/} | 3824 | 459 | 12% | 3824 | 276 | 7% |
| Familiar ^{2/} | 2519 | 226 | 9% | 4285 | 135 | 3% |
| Con asalariados ^{3/} | 644 | 297 | 46% | 4313 | 513 | 12% |
| De 11 a 100 trabajadores | 27 | 19 | 70% | 1597 | 836 | 52% |
| De 101 a más trabajadores | 0,47 | 0,47 | 100% | 1600 | 1349 | 84% |
| Empleadores públicos | - | - | - | 1333 | 1207 | 90% |
| No declara | 0,02 | 0,02 | 98% | 180 | 30 | 17% |
| Total | 7014 | 1001 | 14% | 17 133 | 4328 | 25% |

Fuente: INEI-ENAHO 2019. Elaboración propia. Notas: Se considera *trabajadores formales* a aquellos que, en su ocupación principal, cotizan tanto para la salud como para las pensiones. Se considera *unidad productiva formal* a aquella que se encuentra registrada en SUNAT o cuenta con libros contables. Se incluye también a los TFNR.

^{1/} Son las microempresas unipersonales o trabajadores independientes. Ellos laboran solos, sin ayuda de nadie.

^{2/} Son las microempresas o trabajadores independientes que laboran con sus familiares, a quienes no remuneran monetariamente.

^{3/} Son las microempresas con trabajadores asalariados. Se diferencian de las microempresas familiares porque entablan con sus trabajadores relaciones laborales, sujetas a la legislación laboral y de seguridad social.

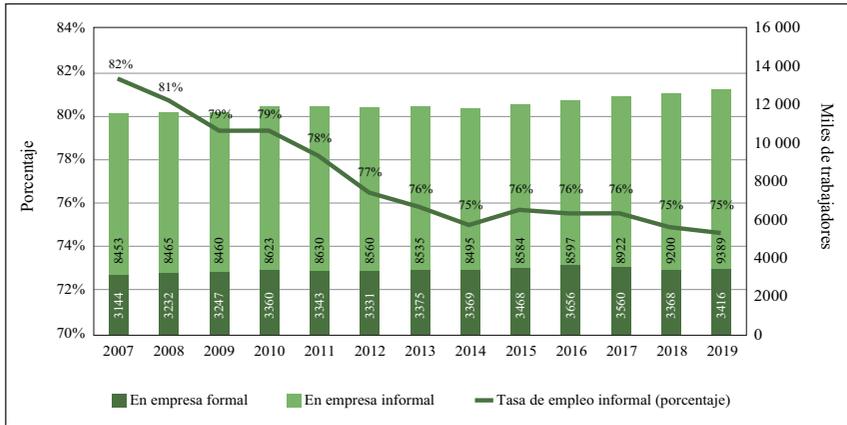
^{4/} Las unidades productivas son consideradas como independientes con trabajadores a su cargo o como los empleadores.

como referenciales, con mucha cautela. Los datos de la planilla electrónica de la SUNAT permiten realizar un conteo diferente de las empresas formales del país. En este se reporta que las empresas formales están repartidas de la siguiente manera: 268 000 tienen entre 1 y 10 trabajadores; 29 000, entre 11 y 100 trabajadores; y 4000, 101 a más (MTPE, 2020b). Nótese que la planilla electrónica registra más empresas formales grandes, pero menos empresas formales pequeñas.

De una forma o la otra, llama la atención el bajo número de empresas grandes —con más de 100 trabajadores—: 470 según las estimaciones a partir de la ENAHO o 4000 según los datos administrativos de la planilla electrónica. Se trata de un número muy bajo para un país de 32 millones y medio de habitantes. Sobre esto, es interesante anotar el hallazgo de Dondo (2020) referido a las 50 empresas más grandes —según ventas— en América Latina. De ellas, 20 tienen sus oficinas principales en México; y 17, en el Brasil. A juzgar por los tamaños de ambas economías, el resultado no sorprende. El tercer lugar lo ocupa Chile, con 7 empresas grandes en el grupo de las top 50; luego aparecen Colombia y la Argentina, con dos empresas cada una; y después Venezuela y el Ecuador, con una empresa cada uno. Ninguna empresa peruana alcanza el top 50 de Latinoamérica.

En cuanto a la tasa de informalidad laboral, si bien ha caído ligeramente durante la última década, aún presenta niveles muy altos. Pero, además, la composición de la informalidad laboral según la formalidad de la empresa ha venido cambiando. Cada vez más la informalidad laboral está compuesta por trabajadores ubicados en empresas informales o autoempleados. Uno de cada cuatro trabajadores informales pertenece a empresas formales (figura 6).

Figura 6
PEA ocupada informal en empresas formales e informales,
2007-2019



Fuente: INEI-ENAH0, 2007-2019. Elaboración propia.

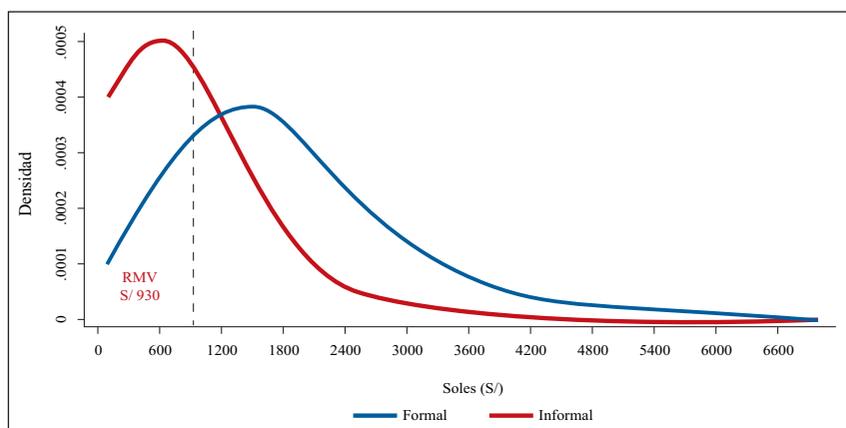
2.3. La coexistencia de lo formal y lo informal

Si bien tres de cada cuatro empleos son informales, la situación de los trabajadores formales e informales no es muy diferente entre sí. Los trabajadores formales obtienen, en promedio, mayores ingresos que los que no lo son, pero es posible encontrar a trabajadores de ambos tipos a lo largo de toda la distribución de ingresos laborales. De hecho, como se muestra en la figura 7, los dominios de las distribuciones de salarios de ambos tipos de trabajadores se superponen casi completamente. Hay trabajadores formales —e informales— pobres y ricos, todos conviven.

Sin embargo, también es claro que la distribución de ingresos de los trabajadores formales está a la derecha de la de los informales. Entre los formales, el 1,3% ganan 10 o más RMV; y el 8%, 5 o más.

Entre los informales, esto sucede con 0,1% y 1,1% de ellos, respectivamente. En el otro lado de la distribución de ingresos se observa que 9,7% de los trabajadores formales obtienen ingresos por debajo de la RMV, mientras esto sucede con 68% de los trabajadores informales. En promedio, los trabajadores formales ganan 2239 soles mensuales (soles corrientes del 2019); y los trabajadores informales, 633 soles. Una evaluación de diferencia de medias indica que esta es positiva, con una relevancia estadística alta para cualquier nivel de confianza razonable.

Figura 7
Distribución de la PEA ocupada remunerada
por ingreso laboral, según formalidad, 2019



Fuente: INEI-ENAO, 2019. Elaboración propia.

Notas: Se considera a la PEA ocupada con ingresos monetarios por la actividad principal. Los valores extremos de los ingresos laborales fueron eliminados (1% superior e inferior). Se considera *trabajadores formales* a aquellos que, en su ocupación principal, cotizan tanto para la salud como para las pensiones.

No solamente es el caso que los trabajadores formales coexisten con los trabajadores informales a lo largo de la distribución de ingresos y en

empresas de diferentes tamaños. Además de ello, las personas transitan entre empleos formales de un año a otro. Para esto, presentamos a continuación unas matrices de transición de personas que fueron seguidas longitudinalmente con la ENAHO. Las matrices muestran transiciones entre la inactividad —personas en edad de trabajar que no participan en el mercado laboral—, el desempleo, la formalidad y la informalidad laboral entre el 2017 y el 2019 (tabla 6). Los procesos de transición no cambiaron drásticamente de un año a otro; las transiciones durante los periodos 2017-2018 y 2018-2019 son similares.

Salvo en el caso del desempleo, las matrices presentan diagonal dominante. Esto significa que las personas ubicadas en empleos informales tienden mayoritariamente a mantenerse en tal condición de un año a otro; lo mismo pasa con quienes cuentan con empleos formales y con quienes se encuentran en la inactividad.

Pero las personas que están en el desempleo no tienden a quedarse en esa condición de un año a otro. La situación más frecuente respecto a las personas desempleadas es que, al cabo de un año, se las encuentra mayoritariamente empleadas, pero de manera informal. Después de ello, otra transición que también sucede con alta frecuencia es la del desempleo a la inactividad.

Tabla 6
Matrices de transición de condición del trabajador

2017-2018

| | Informal | Formal | Desempleado | Inactivo |
|-------------|-----------------|---------------|--------------------|-----------------|
| Informal | 79,98% | 6,22% | 1,99% | 12,45% |
| Formal | 16,11% | 78,47% | 1,78% | 3,64% |
| Desempleado | 43,31% | 8,66% | 11,85% | 36,17% |
| Inactivo | 28,24% | 2,16% | 3,98% | 65,62% |

2018-2019

| | Informal | Formal | Desempleado | Inactivo |
|-------------|-----------------|---------------|--------------------|-----------------|
| Informal | 80,38% | 5,61% | 1,82% | 12,19% |
| Formal | 15,24% | 79,58% | 1,22% | 3,97% |
| Desempleado | 44,44% | 11,26% | 12,33% | 31,96% |
| Inactivo | 28,61% | 2,35% | 4,03% | 65,00% |

Fuente: INEI-ENAHO panel, 2015-2019. Elaboración propia.

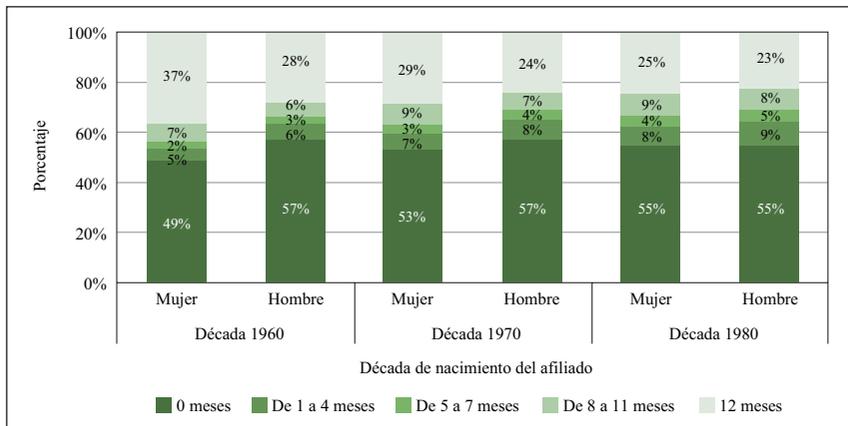
Notas: Se considera a la población en edad de trabajar (PET) y todas las categorías de empleo: empleados en el sector público y privado, trabajadoras del servicio doméstico, empleadores, independientes y TFNR.

Dicho lo anterior, casi uno de cada cinco trabajadores con empleos formales lo pierde de un año a otro, la mayoría de ellos por trasladarse a un empleo informal. Estas transiciones hacia y desde la formalidad llevan a unos resultados preocupantes en cuanto a la cobertura de EsSalud, pero especialmente en la posibilidad de acumular cotizaciones al SNP: en el 2019, más de la mitad de los afiliados no realizó aportes y solo un cuarto de los afiliados aportó los 12 meses del año. Los afiliados de mayor edad, cercanos a la jubilación —en la figura 8, aquellos nacidos en la década más antigua—, realizaron aportes durante más meses que los afiliados más jóvenes, probablemente tratando de acumular el número de meses de cotización que hiciera posible que calificaran para una pensión.

Esto es relevante porque, como veremos en la siguiente sección, en el SNP se necesita acumular 20 años de cotizaciones para tener derecho a una pensión al cumplir los 65 años de edad. Quien no alcanza ese total de cotizaciones no tiene derecho a pensión. Esto implica dos pérdidas importantes: se pierde todo lo que se haya aportado durante la vida activa formal y también la posibilidad de asegurarse en EsSalud durante el retiro.

No contamos con datos similares para el SPP, pero presumiblemente no debe haber mucha diferencia en la densidad de cotizaciones. Pero ahí las implicaciones son diferentes. Una baja acumulación de cotizaciones no lleva a perder el derecho a pensión, pero está asociado a una menor acumulación en el fondo de capitalización individual.

Figura 8
Distribución de meses de aporte de los afiliados al SNP durante el 2019, según sexo y década de nacimiento



Fuente: ONP. Elaboración propia.

Nota: Se hace referencia a la cantidad de meses de aporte de los afiliados durante el 2019.

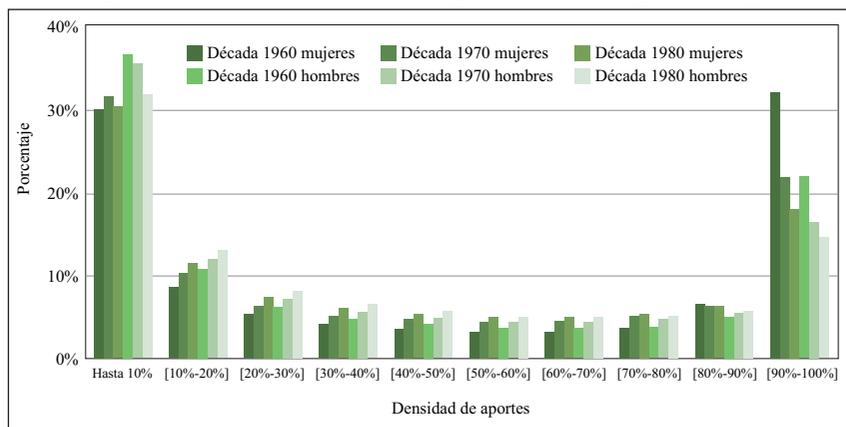
El número de meses en los que un afiliado ha efectuado aportes al plan previsional dividido entre el número total de meses transcurridos desde que hizo su primera aportación —expresado como porcentaje— es conocido como la *densidad de cotizaciones*. Tal densidad de cotizaciones de los afiliados en el SNP durante toda su vida laboral es bimodal. Alrededor de un tercio de los afiliados muestran una densidad de cotizaciones menor del 10% —es decir, por cada 10 meses que trabajaron desde la primera vez que aportaron, cotizaron uno o

ninguno de tales meses—. En el otro extremo, cerca de un quinto de los afiliados exhiben una densidad de cotización superior del 90%.

Las densidades de cotizaciones difieren notoriamente según los ingresos de los trabajadores. Entre los trabajadores del quintil de ingresos más alto, 40% presentan una densidad de cotizaciones igual a 100%; entre los del quintil de ingresos más bajo, solo 5% alcanza esta densidad. En promedio, la densidad de cotizaciones de los trabajadores es 36%, pero la de los del quintil de ingresos más alto es 77%, mientras que la de los del quintil más bajo, 28% (Bernal, 2020).

Quienes presentan baja densidad de cotizaciones son más propensos a llegar a la edad de jubilación sin haber acumulado el número de aportes necesarios para alcanzar una pensión. En el agregado, se estima que alrededor de 60% de los afiliados llegará a la edad de jubilación sin

Figura 9
Distribución de densidad de aportes de los afiliados al SNP,
según década de nacimiento y sexo, 2019 (porcentaje)



Fuente: ONP. Elaboración propia.

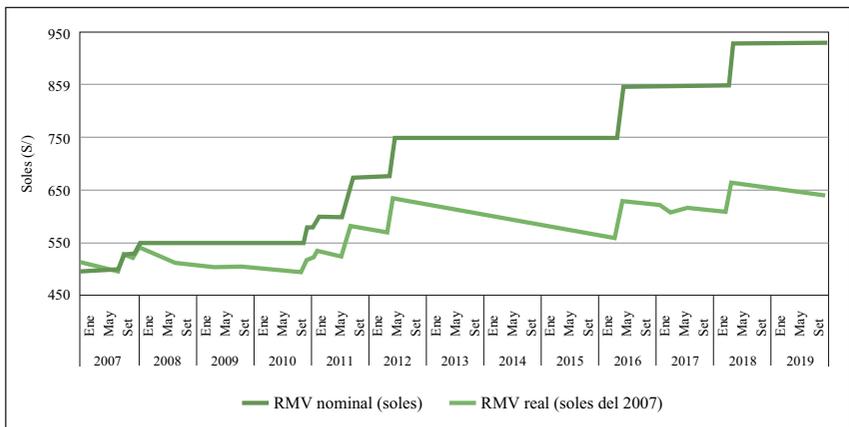
Nota: La densidad de aportes se calcula sobre la información de los aportes realizados por los afiliados al SNP durante el periodo 1999-2019, desde que realizaron su primer aporte en dicho lapso.

alcanzar a calificar para una pensión en el SNP. Dentro de este grupo están sobrerrepresentados los trabajadores de menores ingresos y quienes registraron más transiciones entre la formalidad, la informalidad y el desempleo.

2.4. Remuneración mínima vital

La regulación de la RMV es una responsabilidad del Estado consagrada en la Constitución. Esta es de alcance nacional para todos los trabajadores asalariados, excepto los del régimen minero, quienes tienen derecho a un sueldo mínimo 25% más alto que la RMV. La RMV se ajusta sin una periodicidad fija, según propuesta del presidente de la República, después de una coordinación en el Consejo Nacional del Trabajo. Durante la última década, en promedio se ha ajustado cada dos años, pero con poca regularidad.

Figura 10
RMV nominal y real, enero 2009-noviembre 2019



Fuente: INEI-Series nacionales. Elaboración propia.

Todas las empresas que contratan trabajadores asalariados están sujetas a la RMV, pero muy pocas aplican plenamente esta norma, dadas las dificultades para monitorear el cumplimiento. En las empresas formales, uno de cada cinco trabajadores gana por debajo de la RMV; en las informales, dos de cada tres.

Llama la atención también que casi tres de cada cuatro independientes ganan por debajo de la RMV. Es claro que entre ellos no se aplica tal obligatoriedad porque no existe una relación laboral con una empresa y, por lo tanto, no hay incumplimiento de la legislación. Sin embargo, no deja de ser preocupante el alto número de trabajadores con ingresos laborales tan bajos.

Tabla 7
Trabajadores que perciben ingresos menores que una remuneración mínima vital, según categoría ocupacional, 2019

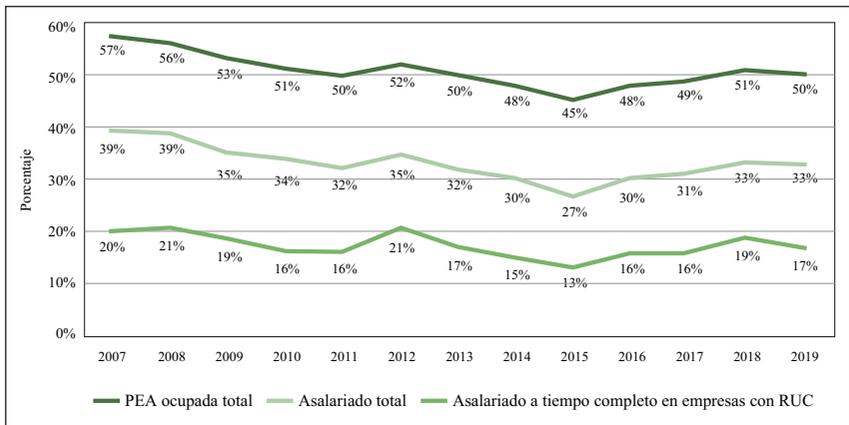
| Categoría ocupacional | ¿A quien corresponde la RMV? | Porcentaje de trabajadores con ingresos laborales mensuales menores a una RMV ^{1/} |
|--|--|---|
| Asalariado privado en empresa formal | Corresponde a todos los trabajadores a tiempo completo |  22% |
| Asalariado privado en empresa informal | Corresponde a los asalariados a tiempo completo |  68% |
| Asalariado público | Corresponde a todos los trabajadores a tiempo completo |  9% |
| Trabajador del hogar | No corresponde |  72% |
| Empleador | No corresponde |  29% |
| Independiente | No corresponde |  73% |

Fuente: INEI-ENAH0, 2019. Elaboración propia.

Nota: ^{1/} Los valores de la RMV que se toman como referencia son los que se encontraban vigentes durante el periodo de levantamiento de los datos. Para el cálculo de los ingresos, se excluye a los TFNR y a la PEA ocupada sin ingresos. Se consideran los ingresos monetarios por trabajo de la ocupación principal.

Dentro de la PEA ocupada, el porcentaje de trabajadores que ganan por debajo de la RMV venía en descenso desde el 2007 hasta el 2015, pero a partir de ese momento ha comenzado a crecer, como se desprende de la figura 11. A finales del 2019, los ingresos laborales en un mes de más de la mitad de la PEA ocupada estaban por debajo de una RMV; esto sucedía con un tercio de los asalariados y, más específicamente, un sexto de los asalariados de tiempo completo.

Figura 11
PEA ocupada con ingresos laborales menores que la remuneración mínima vital por categoría, 2007-2019



Fuente: INEI-ENAHO, 2007-2019. Elaboración propia.

Notas: Ingresos monetarios por trabajo de la ocupación principal. Se excluye a los TFNR y a la PEA ocupada sin ingresos.

3. LA SEGURIDAD SOCIAL

En esta sección presentaremos los diversos instrumentos diseñados para proveer protección social a los peruanos. En primer lugar, nos referiremos a la seguridad social contributiva: costos, regímenes y evolución. Luego pasaremos a la seguridad social no contributiva y los programas para combatir la pobreza.

3.1. La seguridad social contributiva

La seguridad social contributiva forma parte de un paquete que se paga con contribuciones de trabajadores y empresas, proporcionales a los salarios de los trabajadores. Este paquete difiere entre regímenes y, con ello, los costos extrasalariales. Los siguientes componentes del paquete tienen costos “lineales” —en el sentido de que dependen de forma lineal únicamente del salario—: salud, pensiones, seguro de vida, seguro frente a riesgos laborales y contribución al fondo de capacitación industrial, el SENATI.

Además, existen las gratificaciones y las vacaciones pagadas. Se puede discutir acerca de la naturaleza extrasalarial de ambos costos. Desde un punto de vista mensual, estos podrían considerarse como tales, pero con una contabilidad anual de los costos, podrían ser considerados solamente como pagos salariales diferidos. Además, unos representan beneficios monetarios, mientras que otros son en

especie y podrían recibir una valoración distinta por parte de los trabajadores.

Por estas consideraciones, presentamos los costos extrasalariales desde las dos perspectivas: mensual y anual (tablas 8a y 8b). A los costos lineales se suman algunos que, si bien dependen del salario, obedecen también a otros factores —como las utilidades de la empresa o el número de dependientes— o son truncados con montos máximos. Estos son la CTS, las asignaciones familiares, el pago de utilidades y el pago de indemnizaciones por despido. Se presentan por separado en las partes inferiores de las dos tablas que siguen.

En ambas presentaciones de la estructura de costos extrasalariales —mensual o anual— se puede constatar que los costos extrasalariales de contratación en el régimen general son más altos que en los demás regímenes. Esto genera incentivos en contra del crecimiento de las empresas, pues conforme aumentan de tamaño —sea en número de trabajadores o en ventas anuales—, se incrementa también el costo unitario de contratar a los trabajadores. Estos aumentos son discontinuos. Se hacen efectivos cuando la empresa crece lo suficiente como para dejar de ser micro- o pequeña, y se aplican a todos los trabajadores, antiguos y nuevos. De esta manera, el salto en costos no salariales es sustantivo.

El aseguramiento en salud para los trabajadores asalariados en empresas sujetas al régimen general (EsSalud) cuesta 9% del salario, pero hay variantes de precios y de modalidades de aseguramiento. Dependiendo de la condición laboral —que, a su vez, puede depender del tipo de contrato y del empleador—, de la condición socioeconómica —pobreza o pobreza extrema— o de la edad, algunos pueden tener acceso al seguro sin pagarlo por medio de la nómina, o a una tarifa reducida (tabla 9).

Existe otra forma de flexibilidad en EsSalud. Se puede destinar una parte de la contribución (2,25% del salario) a una EPS y, eventualmente, complementar ese monto para conseguir una mejor cobertura de salud

Tabla 8a
Costos extrasalariales mensuales de la contratación formal, 2019

| Régimen laboral (% de salario mensual) | Régimen general | Microempresas | Pequeña empresa |
|---|---|--|---|
| Seguro de salud (EsSalud o SIS subsidiado) | 9,0% | 0,8% | 9,0% |
| Pagos del plan de jubilación público y privado | 13,0% | 13,0% | 13,0% |
| Gratificación (dos pagos anuales) | 17,3% | - | 8,3% |
| Vacaciones (un pago anual) | 8,6% | 4,2% | 4,2% |
| Seguro de vida | 0,6% | - | 0,6% |
| Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) | 1,3% | - | 1,2% |
| Fondo para capacitación industrial (SENATI) | 0,8% | - | - |
| Costos no salariales "finales" | 50,6% | 18,0% | 36,3% |
| Compensación por tiempo de servicio (CTS) | 1 mes de sueldo por cada año de permanencia | No aplica | 0,5 mes de sueldo por cada año de permanencia |
| Asignación familiar (10% de la RMV vigente) | Aplica | No aplica | No aplica |
| Pago de utilidades | Aplica / Varía según el sector | No paga utilidades | Aplica / Varía según el sector |
| Pago de indemnizaciones por despido | 1,5 por mes de sueldo hasta 12 sueldos | 0,33 por mes de sueldo hasta 3 sueldos | 0,66 por mes de sueldo hasta 4 sueldos |
| Total de la empresa y trabajador | 50,6% + pagos variables | 18,0% + pagos variables | 36,3% + pagos variables |

Fuente: Adaptado de Jaramillo y Sparrow (2014), MTPE (2019), OIT (2020) y D. U. 043-2019.

Tabla 8b
Costos extrasalariales anuales de la contratación formal, 2019

| Régimen laboral (% de salario anual) | Régimen general | Microempresas | Pequeña empresa |
|---|---|--|---|
| Seguro de salud (EsSalud o SIS subsidiado) | 9,0% | 0,8% | 9,0% |
| Pagos del plan de jubilación público y privado | 13,0% | 13,0% | 13,0% |
| Seguro de vida | 0,6% | - | 0,6% |
| Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) | 1,3% | - | 1,2% |
| Fondo para capacitación industrial (SENATI) | 0,8% | - | - |
| Costos no salariales “finales” | 24,7% | 13,8% | 23,8% |
| Compensación por tiempo de servicio (CTS) | 1/12 de sueldo anual por año de permanencia | No aplica | 1/24 de sueldo anual por año de permanencia |
| Asignación familiar (10% de la RMV vigente) | Aplica | No aplica | No aplica |
| Pago de utilidades | Aplica / Varía según el sector | No paga utilidades | Aplica / Varía según el sector |
| Pago de indemnizaciones por despido | 1,5 por mes de sueldo hasta 12 sueldos | 0,33 por mes de sueldo hasta 3 sueldos | 0,66 por mes de sueldo hasta 4 sueldos |
| Total de la empresa y trabajador | 24,7% + pagos variables | 13,8% + pagos variables | 23,8% + pagos variables |

Fuente: Adaptado de Jaramillo y Sparrow (2014), MTPE (2019), OIT (2020) y D. U. 043-2019.

privada. Es decir, los trabajadores de más altos ingresos —que son quienes, por lo general, se acogen a esta posibilidad— pagan 6,75% de su salario a EsSalud y 2,25% de su salario —más algún pago adicional, negociado con el empleador— a la EPS que eligieron.

Esta flexibilidad, que permite a algunos trabajadores un aseguramiento de salud privado, desvirtúa —al menos parcialmente— la capacidad de compartir riesgos del sistema. Los más propensos a optar por una EPS —y de esta manera dejar de compartir los riesgos— son, precisamente, los trabajadores con mayores salarios. Así se reduce la agregación de riesgos del seguro de salud y se debilita el subsidio cruzado de trabajadores de mayores ingresos a los de menores ingresos.

Adicionalmente, las EPS reciben también a los participantes del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, un seguro obligatorio para empresas con actividades económicas de alto riesgo, con un costo adicional. Hasta diciembre del 2019, 5 EPS tenían afiliados a 2,8 millones de personas (25% del total de afiliados a EsSalud), de las cuales 1,9 millones (17% del total de afiliados a EsSalud) provenían del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo. Es decir, al menos 900 000 afiliados (8% del total) optaron por desviar a las EPS parte de su aporte destinado a EsSalud.

Fuera del segmento contributivo del sistema de aseguramiento de salud, los criterios de focalización del aseguramiento no contributivo son menos claros. Esto se debe al resultado —al menos parcial— de los cambios en los criterios de elegibilidad que ha sufrido el SIS en años recientes. En efecto, las diferentes modalidades contributivas y semicontributivas del SIS han sido condensadas de modo tal que hoy se puede “afiliar, independientemente de la clasificación socioeconómica, a toda persona residente en el territorio nacional que no cuente con ningún seguro de salud, con la finalidad de garantizar la protección del derecho a la salud” (DU 017-2019).

Tabla 9
Perú. Regímenes de aseguramiento en salud, hasta el 2019

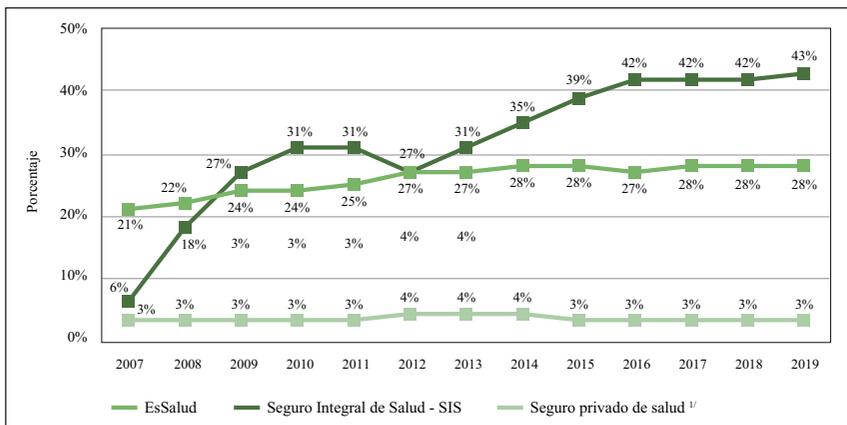
| Régimen | Seguros | Descripción | Fonanciamiento |
|---------------------------------|--|--|---|
| Régimen contributivo | Existen diferentes seguros según la inserción laboral de los trabajadores. La provisión la realiza el Estado (EsSalud) y las EPS. | Trabajadores dependientes y asociados independientes. Pensionistas con pensión de cesantía, jubilación, incapacidad o sobrevivencia. | Aportes y contribuciones salariales (9%) |
| Régimen semicontributivo | Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS). Prestación de servicios en la red de establecimientos del Ministerio de Salud. | Para trabajadores dependientes en microempresas y asociados independientes. Para cualquier ciudadano que no tenga otro seguro de salud. Puede ingresar al SIS como asociado independiente. • El aporte por cada dependiente (menores de 60 años) es de S/ 39 • En el caso de continuar luego de los 60 años el aporte es de S/ 44 para los continuadores y S/ 58 para los nuevos. | Pago de una cuota de recuperación de montos variables y financiamiento público parcial. |
| Régimen no contributivo | Seguro Integral de Salud (SIS). Prestación de servicios en la red de establecimientos del Ministerio de Salud. | SIS Independiente (para asociados) SIS Microempresas Los dueños de una microempresa con RUC pueden inscribir a sus trabajadores con el pago de S/ 15 mensuales. | Financiamiento público total. |
| Régimen no contributivo | Seguro Integral de Salud (SIS). Prestación de servicios en la red de establecimientos del Ministerio de Salud. | SIS Gratuito / Para todos SIS Empleador (para trabajadores independientes) Para personas en pobreza extrema, pobreza, madres gestantes, niños, bomberos, entre otros. Los trabajadores independientes con NRUS (RUC) sin empleados a su cargo con pagos de tres periodos tributarios pueden ser cubiertos de forma gratuita. | Financiamiento público total. |

Fuente: Adaptado de CEPAL (2014) y EPS Rímac.

El SIS es, al final de cuentas, un seguro de salud para los trabajadores informales, desempleados y personas ubicadas fuera de la PEA. Tiene tarifas y, en algunos casos, copagos diferenciados según las condiciones laborales y económicas de los afiliados, pero todos los peruanos gozan del derecho de acceder al SIS y a la tenencia de algún seguro de salud —que puede ser de la seguridad social contributiva o privado—, lo cual hace perder elegibilidad. La buena intención convertida en un mal diseño.

La cobertura de EsSalud creció entre el 2007 y el 2012, pero se ha mantenido estable desde entonces. Alrededor del 27% de la PEA ocupada se encuentra afiliada. La cobertura del SIS se ha incrementado de 27% en el 2012 a 42% en el 2019. La proporción de trabajadores con seguro privado sigue siendo baja y se ha mantenido casi constante alrededor del 3% de la PEA ocupada (figura 12).

Figura 12
PEA ocupada con seguros de salud por tipo, 2007-2019

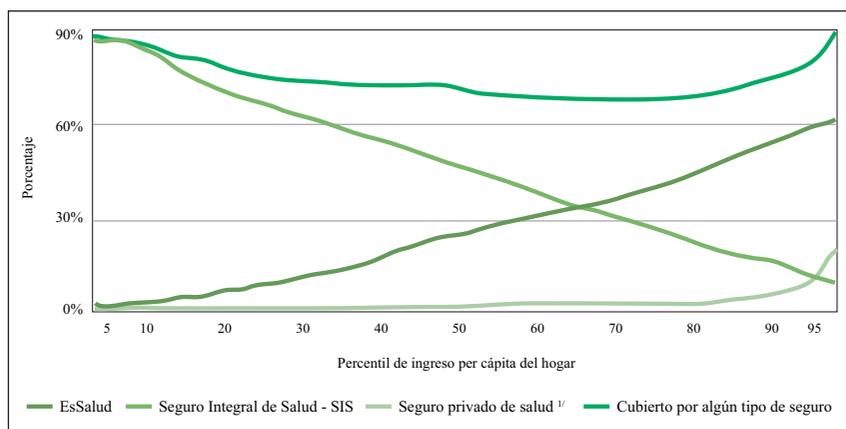


Fuente: INEI-ENAH0, 2007-2019. Elaboración propia.

Nota: ^{1/} Incluye EPS y otros seguros privados.

La heterogeneidad de las coberturas según ingresos de los hogares es marcada. La cobertura del SIS es decreciente con el ingreso per cápita de los hogares, mientras que la de EsSalud y los seguros privados es creciente. En el agregado, la cobertura por algún instrumento de seguro de salud tiene forma de U y es más baja en los hogares de ingresos medios. Los trabajadores de hogares cuyos ingresos están entre los percentiles 60 y 80 son los que cuentan con menor cobertura. Tal como discutimos en secciones anteriores, estos aseguramientos no son sustitutos perfectos entre sí. En todo caso, la otra manera de leer estos datos es que, en el grupo de los trabajadores ubicados entre los percentiles de ingresos per cápita del hogar 60 y 80, poco más del 30% no cuentan con seguro alguno o no saben que cuentan con uno.

Figura 13
PEA ocupada con cobertura a un seguro de salud
por percentil de ingreso del hogar, 2019



Fuente: INEI-ENAH0, 2019. Elaboración propia.

Nota: ^{1/} Incluye EPS y otros seguros privados.

Tabla 10
Sistemas de pensiones, 2019

| Régimen | Población cubierta | Financiamiento | Prestaciones |
|---|--|---|--|
| Sistema nacional de pensiones Ley 19990 | Trabajadores dependientes en empresas con RUC. Trabajadores independientes con capacidad de pago. | Aportes y contribuciones de trabajador y empleador (13%) a un fondo común. | Sistema de reparto administrado por el Estado con beneficio definido. |
| Cédula viva Ley 20530 | Trabajadores públicos que ingresaron antes de 1962, profesores que ingresaron antes de 1980, trabajadores de empresas estatales y magistrados. | Financiamiento público. | Sistema cerrado de pensiones vitales con financiamiento del Tesoro Público. La pensión se ajusta con las remuneraciones del personal activo. |
| Sistema privado de pensiones | Trabajadores dependientes en empresas con RUC. Trabajadores independientes con capacidad de pago. | Aportes del trabajador (10%), comisión de los trabajadores (1,95% aprox.) y prima de seguros de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio (1,06%). | Sistema voluntario de capitalización y ahorro individual administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). |

Fuente: Adaptado de CEPAL (2014).

Por otro lado, el SNP cuesta 13% del salario, mientras que el SPP, algunas décimas menos. Pero el destino de los fondos difiere entre ambos sistemas. En el público, la contribución se dirige a un fondo común, pues se trata de un régimen de reparto. Durante décadas pasadas, el sistema se mantuvo crónicamente desfinanciado, por lo que el Estado realiza aportes adicionales para el pago de las pensiones. En el sistema privado, la retención se reparte entre un fondo de capitalización individual, seguros y costos administrativos (tabla 10).

El presupuesto anual de la ONP —la entidad que administra las pensiones públicas— abarca el 1% del PBI. En años recientes, tres cuartas partes del presupuesto se financiaron con aportes de los trabajadores; y el resto, con transferencias del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El SNP otorga cinco prestaciones: (i) jubilación, (ii) invalidez, (iii) viudez, (iv) orfandad y (v) ascendencia. Se accede a la pensión de jubilación a los 65 años de edad y con 20 de cotización. Quien no alcanza los 20 años no tiene derecho a pensión, con lo que pierde no solo sus aportes, sino también la posibilidad de aseguramiento en EsSalud.

La regla de los 20 años de aportes para el acceso a la pensión presenta algunos problemas de diseño. Uno de ellos es la discontinuidad: quien aportó 19 años y 11 meses no tiene derecho a pensión, y quien aportó 20 años sí tiene tal derecho. Pero otro más serio es el de la regresividad: los trabajadores de menores ingresos subsidian a los de ingresos mayores. Como reportamos previamente en este estudio, la alta transición hacia —y desde— la informalidad lleva a los afiliados al SNP a presentar una baja densidad de cotizaciones que, además, presenta amplias diferencias entre los trabajadores de quintiles en ambos extremos de la distribución de ingresos.

De facto, como mostramos en la sección previa, para 60% de los afiliados actuales —aquellos que, al llegar la edad de jubilarse, no van

a alcanzar la pensión—, la cotización de las pensiones se convierte en un impuesto de tasas al 100% y cero beneficios. Ellos no solo pierden el acceso a una pensión, sino también la posibilidad de afiliarse a EsSalud durante sus años de retiro. Quienes se benefician de esta situación son las personas que constituyen otro grupo, con mayores ingresos, que sí alcanzan a las pensiones y a la posibilidad de recibir servicios médicos de EsSalud durante su retiro.

Existe también una modalidad de jubilación anticipada que permite a los hombres jubilarse a los 55 años; y a las mujeres, a los 50. Para esto, el requisito de años de aportes es diferente: 30 para los hombres y 25 para las mujeres, así como para las amas de casa, trabajadores de construcción civil y de minería. Además, los trabajadores despedidos por reducción de personal o cese colectivo pueden optar a la jubilación adelantada con 20 años de aportes. El SPP, implementado en 1993 y gestionado por las administradoras de fondos de pensiones (AFP), se financia únicamente con aportes de los trabajadores —contablemente, no se exigen pagos al empleador—. En la actualidad existen solo 4 AFP, cada una con una participación de mercado entre 22% y 27%.

La tasa de cotización es ligeramente inferior del 13% del salario que se paga en SNP y ha venido variando porque el seguro de invalidez y sobrevivencia ha estado ajustando sus precios en algunas décimas. Pero el destino de los fondos del trabajador es diferente: el aporte se reparte aproximadamente 10-2-1 para el fondo de capitalización individual del contribuyente, una comisión de manejo y un seguro de invalidez, sobrevivencia y sepelio, respectivamente. En cada contribución, solo 10/13 de lo que se retiene al trabajador van a su cuenta de capitalización individual. Se trata de un sistema excesivamente oneroso (Altamirano y otros, 2019).

El siguiente ejercicio sencillo de interés compuesto permite ilustrar cuán cara es la comisión por flujo del sistema privado de pensiones.

Supongamos que al inicio del primer año al trabajador se le retiene 13, pero solo 10 van a su cuenta de capitalización individual. Si su AFP le da una rentabilidad de 6% y la inflación anual está en 2%, recién al finalizar el sexto año su fondo de capitalización individual llegará a 13, el monto originalmente retenido. Los 6 primeros años de cada aporte de un afiliado tienen rentabilidad neta igual a cero. En este ejemplo, con parámetros cercanos a la realidad de años recientes, se puede comprobar cuán caro es el sistema.

Existe la posibilidad de pagar las comisiones de las AFP como porcentaje del fondo, y no del flujo, pero esto resulta aún más caro para el afiliado (Bernal y Olivera, 2020). En el régimen privado, la edad de jubilación es la misma que en el público, pero no hay requisito de años de servicio. El monto de la pensión depende del fondo acumulado y la rentabilidad obtenida. No se aplican subsidios cruzados. También existe una modalidad de jubilación anticipada. Se puede acceder a ella si el fondo acumulado en la cuenta individual de capitalización del trabajador es suficiente para generar una pensión que alcance por lo menos al 50% del promedio de las remuneraciones de los últimos 10 años.

También existe una pensión mínima, cuyo monto actual es igual que el del sistema público (415 soles o 155 dólares, la mitad de una RMV). Se accede a esta habiendo aportado 20 años —al sistema público o privado, o una combinación de ellos— sobre una base mayor o igual que la RMV. De hecho, en general, la base para aportar no puede ser menor que una RMV (tabla 11).

Es importante anotar que el sistema privado de pensiones ha recibido ajustes que desvirtúan sus objetivos. Lo más llamativo ha sido la posibilidad que tienen los aportantes de retirar hasta el 95,5% de su fondo acumulado al llegar a la edad de jubilación. El 95% de los afiliados optan por ello. Como resultado, el sistema, antes que de pensiones,

Tabla 11
Sistema privado de pensiones según régimen, 2019

| Pensión de jubilación | Edad de jubilación | Densidad de aportación | Tasa de aporte | Pensión mínima que se debe otorgar | Pensión máxima |
|--|---|--|--|--|----------------|
| Régimen general | 65 años de edad | No determinada, ya que la pensión se financia con lo que el afiliado haya acumulado, independientemente del número de años que haya aportado. | 10% de la remuneración asegurable | S/ 415 a partir del 2002, con la Ley 27617 | No existe |
| Régimen de Jubilación Anticipada Ordinaria | Antes de los 65 años | El saldo acumulado en la CIC más el valor de redención del BdR ^{1/} , si fuera el caso, debe ser suficiente para que la pensión calculada supere el 50% del promedio de la remuneración de los últimos 10 años. | 10% de la remuneración asegurable | 50% del promedio de la remuneración de los últimos 10 años | No existe |
| Pensión mínima Ley 27617 Bono Complementario de Pensión Mínima | Mínimo 65 años y haber nacido a más tardar el 31 de diciembre de 1945 | 20 años de aportaciones entre el SNP o el SPP. | Las aportaciones deben ser efectuadas, como mínimo, sobre la base de la RMV en cada oportunidad. | La pensión mínima del SNP para asegurados con 20 años de aportación (S/ 415) | - |

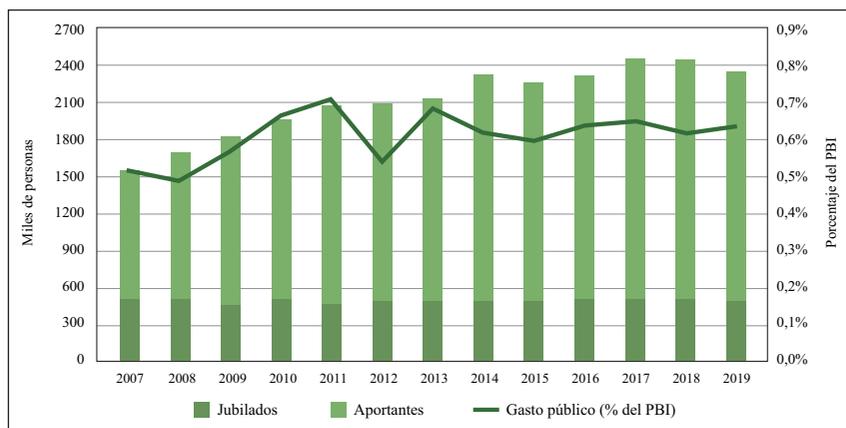
Fuente: Adaptado de MEF, ONP y SBS (2004).

Nota: ^{1/} El Bono de Reconocimiento (BdR) es un derecho al cual tienen acceso los trabajadores que se incorporan al SPP, como compensación por sus aportes realizados al SNP.

es uno de ahorro forzado hasta la edad de jubilación. Llegado ese momento, los afiliados optan mayoritariamente por llevarse el fondo acumulado, asumiendo por completo el riesgo de longevidad. Esto desvirtúa, así, uno de los propósitos principales de un sistema de pensiones.

Desde el punto de vista de los trabajadores, tanto el SNP como el SPP extraen recursos que son percibidos como impuestos con escaso o nulo beneficio. Por un lado, 60% de los afiliados al SNP perderán el 100% de lo aportado, pues no alcanzarán las cotizaciones suficientes para tener derecho a una pensión. Por el otro, el 100% de los afiliados al SPP pierde cada mes casi 3/13 de sus aportes para financiar servicios

Figura 14
Evolución de la cobertura y gastos públicos
por contribuciones al SNP, 2007-2019



Fuente: MEF-Portal de Transparencia, INEI-ENAH0 2007-2019. Elaboración propia.

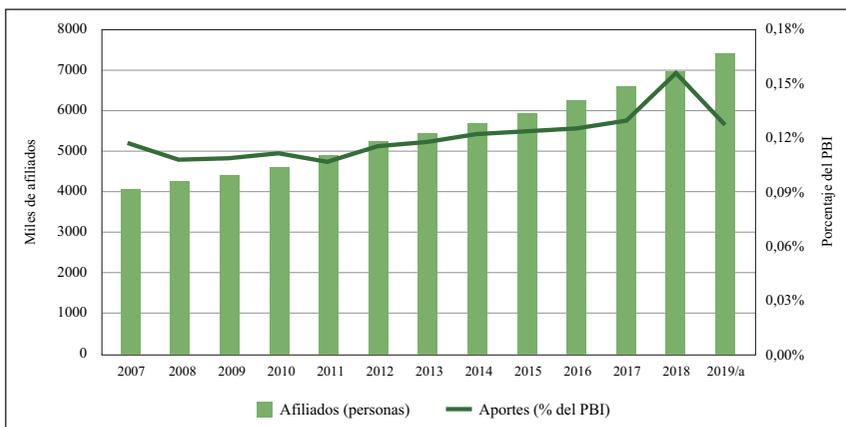
Nota: Se considera a las personas afiliadas de 18 a más años. El SNP incluye las leyes 19990 y 20530 (cédula viva). Se consideran los gastos públicos por recursos determinados —que son las contribuciones a los fondos provenientes de la recaudación de los aportes al SNP—, las transferencias del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCRP) y los aportes al SCTR, que incluye tanto aportes acumulados como pensiones.

que no dan suficiente valor —administración de los fondos y seguro de vida—.

En conjunto, lo que tenemos es un sistema que no protege bien contra el riesgo de caer en la pobreza durante la vejez, no comparte los riesgos colectivamente y deja más desprotegidos a los trabajadores de menores ingresos. Así, no sorprende la evolución reciente que muestra el sistema.

El SNP lleva casi una década estancado, tanto en número de afiliados como en aportes (figura 14). El SPP, por su parte, viene creciendo en número de afiliados —que, en poco más de una década, casi se duplicó—, pero no se observa gran crecimiento en los aportes. El segmento de empleos formales de mayores ingresos ya está afiliado al sistema, y los nuevos ingresos corresponden a personas que perciben menores ingresos y presentan mayor rotación laboral —trabajadores

Figura 15
Evolución de la cobertura y aportes al SPP, 2007-2019



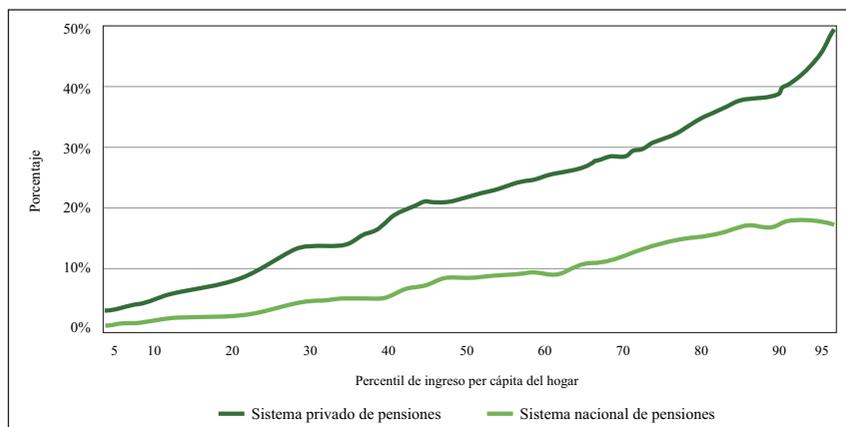
Fuente: SBS-boletines estadísticos AFP. Elaboración propia.

Notas: Se considera el total de asegurados hasta diciembre de cada año. a/ Aportes hasta noviembre.

que cuentan con empleos formales unos meses, y otros informales— (figura 15).

En las pensiones contributivas —como en la salud contributiva— también se observan diferencias marcadas según los ingresos de los hogares: conforme estos aumentan, se incrementa la propensión a cotizar a una pensión contributiva. Tal crecimiento es más marcado en el SPP (figura 16).

Figura 16
PEA ocupada afiliada al sistema de pensiones
por percentil de ingreso del hogar, 2019



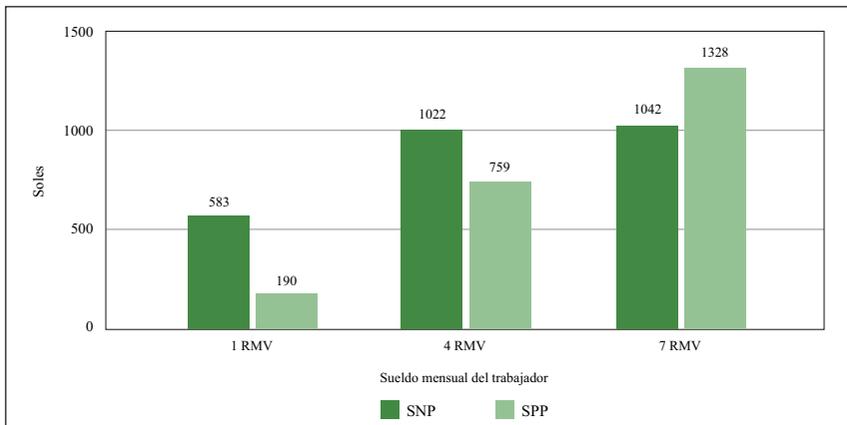
Fuente: INEI-ENAH0, 2019. Elaboración propia.

Notas: El SNP incluye las leyes 19990 (ONP) y 20530 (Cédula viva).

Esta mayor propensión a cotizar en el SPP conforme aumenta el ingreso del hogar guarda correlato con las reglas que rigen los sistemas. Los trabajadores de bajos ingresos tienen mayores pensiones esperadas en el sistema contributivo que en el de capitalización individual, siempre y cuando alcancen los 20 años de cotización. Con los de mayores

ingresos pasa exactamente lo contrario. Este es el resultado de un ejercicio de simulación (Olivera, 2020) para un afiliado que trabajó entre 1994 y el 2019, acumulando 20 años de cotizaciones —densidad de cotización igual a 77%—, asumiendo una rentabilidad anual de 3%. A los trabajadores que ganan 4 RMV o menos les iría mejor cotizando al SNP que al SPP (figura 17).

Figura 17
Pensión de un trabajador con 20 años de aporte por nivel de ingresos mensuales según afiliación al SNP o SPP

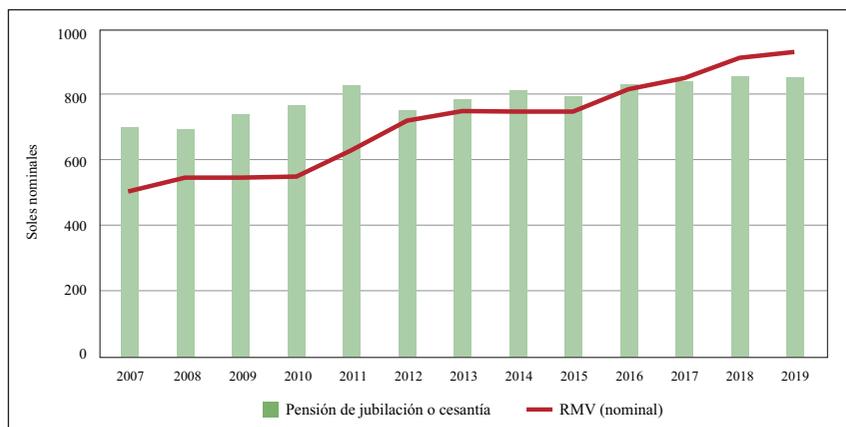


Fuente: Adaptado de Olivera (2020).

Nota: Ejemplo de un afiliado/a entre 1994 y 2019, con 20 años —densidad de contribución = 77%—, comparando los beneficios entre el SNP y el SPP con una rentabilidad de AFP Integra (interés de la anualidad = 3%).

Más allá de la simulación previa, los montos promedio de las pensiones no han aumentado sustancialmente durante la última década. La tasa de reemplazo es baja. Como resultado, hoy las pensiones están, en promedio, por debajo de la remuneración mínima vital (figura 18).

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



Fuente: INEI-ENAHO, 2007-2019. Elaboración propia.

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

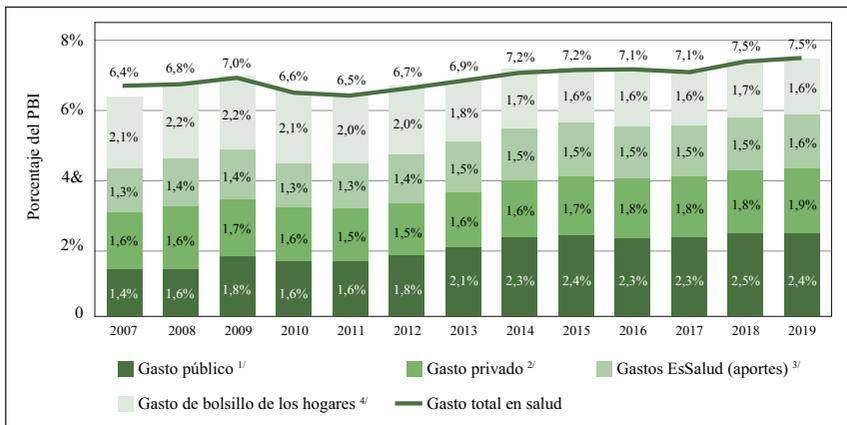
3.2. La seguridad social no contributiva y los programas de combate contra la pobreza

Cerca de 12 millones de trabajadores informales, desempleados y personas fuera de la PEA no cubiertos por la protección social contributiva requieren una red de seguridad social que los proteja. Para ellos surgieron los regímenes no contributivos.

Es difícil estimar fehacientemente el monto del gasto público que se destina al SIS, el principal programa no contributivo del país. La expansión de su cobertura no se refleja del todo en las cuentas nacionales.

La figura 19 muestra la composición del gasto total en salud en el Perú, de 7,5% del PBI. Este gasto está compuesto por 1,6% de aportes a EsSalud, 3,1% de gasto privado y 2,4% de gasto público en la operación del Ministerio de Salud (MINSa) y el SIS. Desafortunadamente, esta última cifra no se puede desagregar entre (i) gasto administrativo y de regulación de servicios por parte del propio ministerio, y (ii) gasto en prestación de servicios por parte del SIS o de unidades directamente administradas por el MINSa, como las postas de salud. Dicho eso, se observa que el gasto público en salud pasó de 1,4% del PBI en el 2007

Figura 19
Total de gastos en salud, 2007-2019



Fuente: MEF-Transparencia económica, EsSalud-GCPP-GGI-SGE, INEI-Series nacionales, INEI-ENAH0 2007-2019.

Notas: ^{1/} Incluye gastos del MINSa (gestión y servicios fijos), Susalud (supervisión), INS, INEN (investigación y prevención) y SIS. ^{2/} El gasto privado en salud corresponde al valor bruto de la producción de la actividad de salud privada (no incluye EsSalud). ^{3/} Registros de EsSalud entre el 2007 y el 2018; para el año 2019, se estima con la ENAH0 2019. ^{4/} Corresponde a los gastos de los hogares en medicinas, hospitalización y consultas que no son cubiertas por SIS, EsSalud, seguro de las Fuerzas Armadas/Policiales, seguros privados u otras donaciones (públicas o privadas).

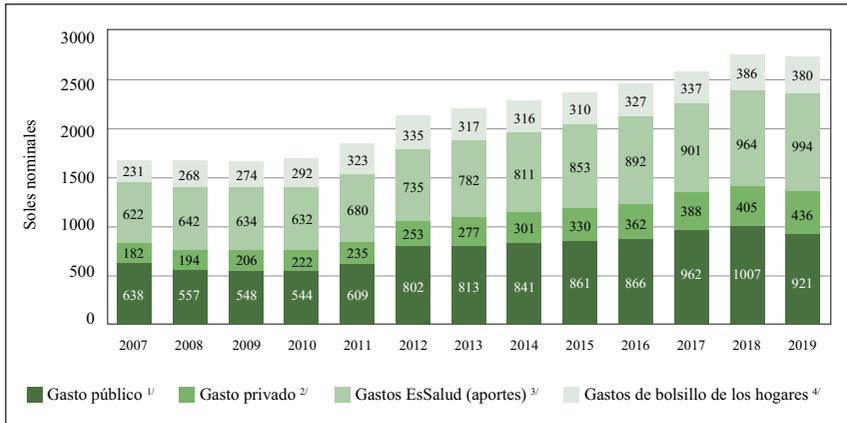
a 2,4% en el 2019. Es probable que gran parte de ese crecimiento se deba al SIS, y no a más gasto administrativo y de regulación del ministerio.

Durante el periodo reportado, el gasto por persona en EsSalud ha sido muy similar al gasto por persona en el MINSa —aquí estamos sumando el gasto público que gestiona el MINSa más el del SIS—. A veces menos, a veces más. En el anexo se muestran detalles adicionales de estas tendencias de gasto. La brecha entre los gastos per cápita de quienes se atienden en EsSalud y quienes lo hacen en el sistema público es casi inexistente, aunque enfatizamos que el gasto per cápita en el SIS está sobreestimado, ya que no se pudo separar del resto del gasto público (figura 20).

Llama la atención que el gasto de bolsillo de los hogares, aunque presenta una tendencia decreciente en el tiempo, es alto. También es interesante anotar que este gasto experimenta diferencias a lo largo de la distribución de ingresos. Para el 2019, en el decil de ingresos más pobre, los gastos de bolsillo en salud representaban el 10% de sus gastos totales; en el decil de ingresos más rico, este tipo de gasto alcanza cerca del 30% de todos sus gastos.

En términos absolutos, se puede notar una alta concentración de los gastos de bolsillo en salud de los hogares. Los hogares del quintil más alto de ingresos realizan el 46% del total de gastos de bolsillo de los hogares del país. Los hogares con ingresos ubicados en el decil más alto representan 34% del total de gastos de bolsillo de los hogares del país. Pese a los mecanismos de aseguramiento, los gastos de bolsillo no solamente son altos, sino que quienes los realizan son —sobre todo— las personas que tienen mayor capacidad de gasto, y no necesariamente quienes los necesitan más. Además de los programas no contributivos de salud, el Estado invierte en una red de protección frente a los riesgos de caer en la pobreza —para que la caída no sea tan abrupta y para que los hogares que caigan puedan encontrar los medios para salir

Figura 20
Gastos anuales en salud por persona, 2007-2019 (soles nominales)



Fuente: MEF-Transparencia Económica; EsSalud-GCPP-GGI-SGE; INEI-Series nacionales; INEI-ENAH0 2007-2019.

Nota: ^{1/} Incluye gastos del MINSa (gestión y servicios fijos), Susalud (supervisión), INS, INEN (investigación y prevención) y SIS. ^{2/} El gasto privado en salud corresponde al valor bruto de la producción de la actividad de salud privada (no incluye EsSalud). ^{3/} Registros de EsSalud entre el 2007 y el 2018; para el año 2019, se estima con la ENAH0 2019. ^{4/} Corresponde a los gastos de los hogares en medicinas, hospitalización y consultas que no son cubiertas por SIS, EsSalud, seguro de las Fuerzas Armadas/Policiales, seguros privados u otras donaciones (públicas o privadas).

de esta situación—. Como veremos seguidamente, este gasto también es insuficiente, presenta problemas de focalización y genera incentivos contrarios a la formalización del empleo.

Un punto de partida para ello es la utilización del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Este sistema es utilizado por la mayoría de los programas de combate contra la pobreza que lleva adelante el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Para focalizar la atención en hogares pobres o pobres extremos, se determina su elegibilidad sobre

la base de información acerca de las condiciones materiales de bienestar del hogar y las características del jefe de hogar: tipo de vivienda, material predominante en pisos y techos, hacinamiento, abastecimiento de agua, combustible utilizado para cocinar, tenencia de electrodomésticos, lengua materna y condición laboral.

Mención especial merece la tenencia de un seguro de salud, sea contratado independientemente o conseguido mediante la seguridad social contributiva. Este, que es el primer criterio de exclusión del algoritmo del SISFOH, se aplica previamente al cómputo de la fórmula de calificación, y es conocido por los aspirantes y beneficiarios de los programas. Resulta contrario a los objetivos de formalización laboral del país, pues, por diseño, se generan incentivos opuestos a la formalidad al introducir un impuesto implícito a la obtención de un empleo formal. Este impuesto no es menor, pues su monto se puede comparar con la transferencia del programa Juntos.

El programa Pensión 65 (D. S. 081-2011-PCM) es relativamente nuevo —recién ha cumplido su primera década— y pequeño en comparación con otros programas similares en la región. Su costo anual es 0,11% del PBI y cubre a medio millón de adultos mayores de 65 años en extrema pobreza (de acuerdo con los criterios del SISFOH, recursos del MIDIS).

La pensión consiste en 250 soles que son abonados bimestralmente. Tiene como requisitos no recibir pensión del SNP, SPP ni de EsSalud, aunque, como señalamos líneas antes, este ya es un requisito de entrada al SISFOH. Un impuesto a la formalidad y un incentivo a la informalidad.

En años recientes, la inversión en Pensión 65 no muestra una clara tendencia. Los recursos del programa han fluctuado entre 0,11% y 0,13% del PBI. El número de beneficiarios, sin embargo, ha crecido de 450 000 en el 2014 a 550 000 en el 2019 (tabla 12).

Tabla 12
Recursos y cobertura de la seguridad social no contributiva y programas seleccionados de combate contra la pobreza, 2019

| | Recursos 2019 (% de PBI) | Gastos anuales per cápita 2019 (soles) | Cobertura afiliados o beneficiarios 2019 (% de la población total) |
|---|------------------------------------|--|--|
| Salud pública no contributiva ^{1/} | 2,44% | S/ 921 | 60,80% |
| Pensión 65 | 0,11% | S/ 1545 | 1,70% |
| Juntos | 0,04% | S/ 210 | 4,75% |
| Cuna más | 0,06% | S/ 7496 | 0,18% |
| Total | 2,65% | S/ 10 172 | |

Fuentes: MEF, INEI y MIDIS. Elaboración propia.

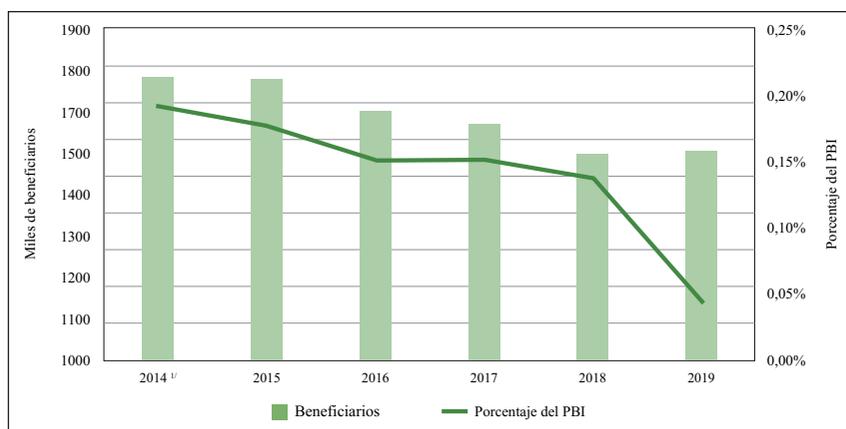
Nota: ^{1/} Incluye al MINSa (gestión y servicios fijos), Susalud (supervisión), INS, INEN (investigación y prevención) y SIS.

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres Juntos (D. S. 032-2005-PCM) es el programa de transferencias condicionadas del Perú. Está orientado a familias en situación de pobreza —según el SISFOH— entre cuyos miembros se registre a gestantes o niños y adolescentes de hasta 14 años de edad.

El monto que otorga es de 100 soles (27 dólares) mensuales. A cambio, las madres asumen los siguientes compromisos: (i) los menores de 5 años se atenderán en los establecimientos de salud, (ii) los niños de 6 a 14 años asistirán a los centros educativos y (iii) las gestantes acudirán a controles de salud. Durante los últimos cinco años, se observa una tendencia decreciente tanto en el número de beneficiarios como en la inversión del programa. Este pasó de atender 1,8 millones de hogares a 1,6 millones durante un periodo en el que el número de hogares ha crecido a un ritmo importante, por encima del 2% anual,

y la pobreza se mantuvo casi constante: pasó del 22,7% en el 2014 al 20,2% en el 2019. El financiamiento total del programa, que ya era bajo (0,2% del PBI), se redujo considerablemente (figura 21).

Figura 21
Perú. Evolución de la cobertura y gasto público
del Programa Juntos, 2014-2019
(miles de hogares beneficiarios y porcentaje del PBI)



Fuentes: MEF-Portal de Transparencia, MIDIS-Reporte de programas. Elaboración propia.
 Notas: Registros de beneficiarios hasta diciembre de cada año. ^{1/} Beneficiarios estimados de acuerdo con el número de hogares abonados por el programa.

El Programa Cuna Más (D. S. 003-2012-MIDIS) está dirigido a infantes de 0 a 3 años en situación de pobreza y pobreza extrema (según SISFOH). Se trata de un servicio de cuidado diurno que brinda atención integral. Ofrece atención y experiencia de aprendizaje, e involucra a la comunidad en el proceso. Durante los últimos cinco años, este programa ha mostrado una tendencia creciente —de 0,04% a 0,06% del PBI—, pero con niveles que aún son marcadamente bajos en comparación con los de países vecinos (Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy,

2016). El programa llega a poco más de 50 000 niños, menos de la octava parte de la población objetivo.

En resumen, sí se cuenta con protección para los trabajadores formales y sus familias —salud, pensiones, riesgos frente al despido y garantía de un salario mínimo—, pero no hay mucha redistribución. En el campo de la salud, los trabajadores con mayores ingresos optan por dejar de compartir parte de sus cotizaciones a EsSalud para llevarlas a una EPS. En pensiones, las cuentas de capitalización individual eliminan por diseño la solidaridad y la agregación de riesgos. Con los riesgos frente al despido pasa lo mismo: en lugar de contar con un seguro de desempleo en el que se compartan los riesgos colectivamente, hay unas cuentas individuales en las que se acumulan las CTS. Por diseño, la mayoría de los instrumentos apuntan hacia una individualización de las soluciones de protección social.

Para los trabajadores informales, en el campo de la salud sí hay protección social —aunque diferente— y un poco más de redistribución. Los riesgos de invalidez, muerte y pérdida de empleo, sin embargo, son asumidos por los trabajadores, sus familias y sus redes. Es más: en algunos casos, hay redistribución regresiva. Un ejemplo claro de ello es el caso de los aportes a la ONP que se pierden cuando el trabajador no ha logrado acumular 20 años de cotizaciones —pues los más propensos a ello son los trabajadores pobres, de baja calificación y con mayores rotaciones de informalidad-formalidad—. Estos trabajadores, que pasaron la mayor parte de su vida activa ubicados en empleos informales, las pocas veces que accedieron a empleos formales cotizaron para una seguridad social que no los llegaría a beneficiar.

A los trabajadores informales pobres el Estado les ofrece una protección precaria. El esfuerzo de protección social es pequeño y de baja cobertura. De hecho, la suma del gasto público en salud, pensiones y combate contra la pobreza en el Perú, medida como porcentaje del

PBI, es una de las más bajas de América Latina (CAF, 2020). Adicionalmente, el diseño de los programas de combate contra la pobreza induce hacia la informalidad laboral, pues su mecanismo de focalización (SISFOH) explícitamente excluye a quienes cuenten con un seguro de salud. Este es un criterio que permite focalizar muy bien, pero lo hace a costa de distorsionar los incentivos en el mercado de trabajo.

La protección social contributiva beneficia en mayor medida a los trabajadores de más altos ingresos. La protección social no contributiva intenta focalizarse en los trabajadores de menores ingresos. Como resultado, los trabajadores de los segmentos de ingresos medios son quienes menor cobertura de seguridad social alcanzan. La seguridad social está incompleta, desarticulada y mal focalizada.

4. EL VÍNCULO CON LA PRODUCTIVIDAD

La superposición de la seguridad social contributiva con la no contributiva —y la arquitectura legal que da origen a ello— generan incentivos perversos en la asignación de recursos en el mercado laboral en dos dimensiones: (i) los trabajadores se guarecen en la informalidad —para lo cual existen fuerzas de “jale” y de “empuje”— y (ii) las empresas se mantienen pequeñas, desaprovechando posibles economías de escala.

4.1. Un impuesto a la formalidad y un subsidio a la informalidad

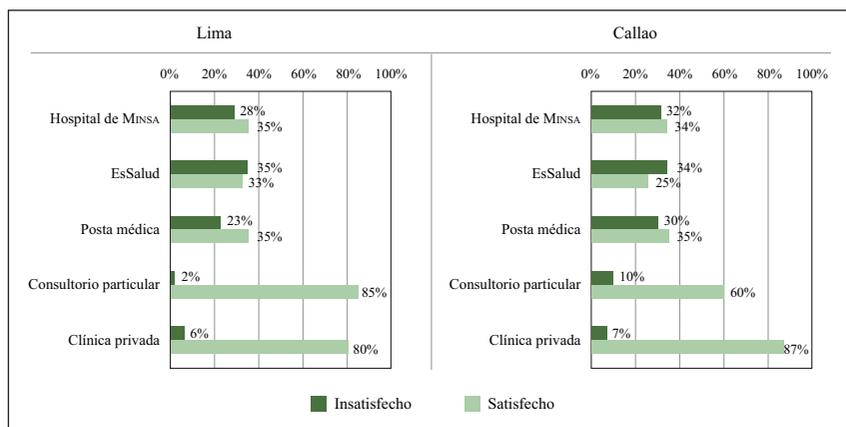
A pesar de que los trabajadores que acceden a EsSalud deben pagar por la atención —mientras que los que acceden al SIS la reciben a muy bajo costo y en ocasiones gratis—, el grado de satisfacción de la ciudadanía frente a los servicios ofrecidos por ambos regímenes de salud es similar. A esto hay que añadir que la brecha de inversión entre los unos y los otros se viene acortando.

Contamos con datos para Lima Metropolitana y el Callao. Aproximadamente un tercio de esa población manifiesta estar satisfecha con los servicios de EsSalud y del MINSa —que administra el SIS—, mientras aproximadamente otro tercio manifiesta estar insatisfecho. En la seguridad social no contributiva (MINSa) la satisfacción es ligeramente mayor que la insatisfacción, mientras que en la contributiva (EsSalud)

sucede exactamente lo contrario. Con las postas médicas, que también corresponden a la oferta no contributiva, la insatisfacción es claramente menor (figura 22).

Lo anterior está vinculado a los menores tiempos de espera para la atención que hay en estos establecimientos del primer nivel, aunque —por otra parte— no tienen capacidad para atender servicios sofisticados. Considerando todo esto, se puede concluir que los niveles de satisfacción frente a la salud contributiva y la no contributiva son similares, pero el costo de la primera (9% del salario) es marcadamente mayor que el de la segunda, a la que se puede acceder por mucho menos, o inclusive a cero costo.

Figura 22
Nivel de satisfacción con la atención en salud que recibió en Lima Metropolitana, 2019



Fuente: PUCP-IOP (2019).

Nota: El reporte utilizado es de personas de 18 a más años que usaron el servicio de salud en cada categoría.

De esta manera, la contribución a EsSalud es vista, al menos parcialmente, como un impuesto a la formalidad para trabajadores y empleadores. Al final de cuentas, a los trabajadores formales se les obliga a pagar por algo que los informales reciben a un costo mucho menor e incluso sin costo. Al mismo tiempo, la provisión de servicios mediante el SIS resulta como un subsidio a la informalidad. Es importante enfatizar que el problema no está en la provisión contributiva o en la no contributiva específicamente, sino en la coexistencia de ambas.

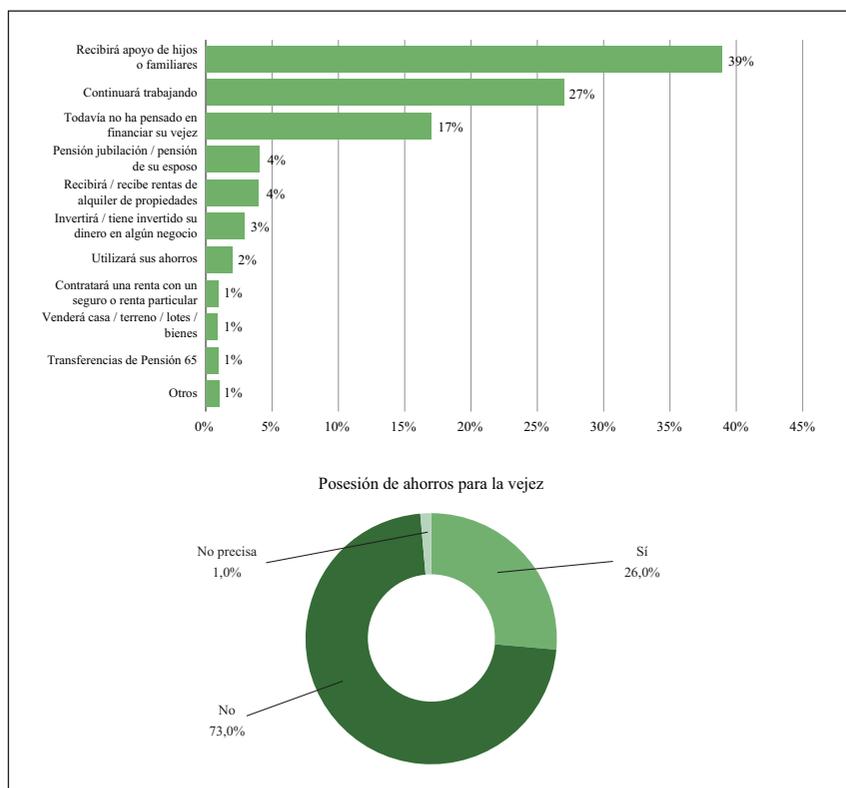
El impuesto a la formalidad no deriva solamente de los programas de salud; también proviene de los programas de pensiones contributivas. Como ya vimos, 6 de cada 10 trabajadores cotizantes al SNP no obtendrán una pensión y perderán la totalidad de sus aportes; es decir, pagarán un impuesto de 100% sobre estos. Para ellos, el SNP es, de facto, un impuesto del 13% sobre su salario. Para ellos, la pregunta clave es: ¿para qué ser formal si es mucho más probable que pierda mis ahorros a que obtenga una pensión y si, además, mediante el SIS puedo acceder a beneficios de salud similares?

Por su parte, en el SPP, las altas comisiones y la ausencia de facto de un mercado de rentas vitalicias determinan que el sistema también implique un impuesto implícito, aunque menor con relación al SNP. A los trabajadores se les obliga a ahorrar en una cuenta individual que no pueden utilizar como colateral, sin que accedan a una pensión al jubilarse. Ellos se preguntan: ¿para qué ahorrar en el SPP si, al hacerlo, tengo que pagar además por EsSalud? Mejor ahorrar fuera del SPP y obtener servicios de salud en el SIS.

La combinación de programas contributivos y no contributivos en el Perú—incluyendo sus reglas de funcionamiento— implica que, para la mayoría de los trabajadores—pero sobre todo para los de bajos ingresos—, los costos de la formalidad superan largamente sus beneficios.

La combinación de los factores descritos representa una situación grave para la mayoría de los trabajadores peruanos una vez que alcancen la edad de jubilación. Esto explica, en gran medida, que solo uno de cada cuatro peruanos trabaje formalmente. Luego, cuando se les pregunta a las personas cómo piensan financiar su vejez, la gran mayoría responde que piensa recibir apoyo de hijos o familiares, o que no planean dejar de trabajar, tal como se muestra en la figura 23 (SBS, 2019).

Figura 23
Ahorro y financiamiento alternativo de la vejez, 2019
(porcentaje)



Fuente: SBS (2019).

En sus contrataciones de personal, las empresas también toman decisiones en el margen formal-informal. Al respecto, anotamos tres factores que explican las decisiones mayoritariamente a favor de los contratos de trabajo informales. En primer lugar, los costos de facto de despido son elevados. Y como ya fue señalado previamente, en el Perú se ha documentado que la dificultad de tales procesos de despido determina que la contratación formal a largo plazo se vea reducida. En un intento por proteger el empleo, la legislación y su jurisprudencia terminan haciendo exactamente lo contrario (Jaramillo, Almonacid y De la Flor, 2019).

El segundo factor que explica la alta incidencia de contratos de trabajo informales, aun en las empresas formales, es la RMV. En el país, poco más de la mitad de los trabajadores ganan una RMV o menos al mes; y entre los trabajadores independientes —para quienes no hay obligatoriedad de respetar la RMV—, esta situación alcanza el 70%. La productividad de los trabajadores es baja. Para un empresario, contratar formalmente implica pagar al menos una RMV a trabajadores cuya productividad, en algunos casos, es menor que ese monto. La decisión racional, en tales casos, es no contratar, o hacerlo informalmente.

El tercer factor es ecosistémico, de competencia en el mercado de factores. Si un empresario —o un conjunto de empresarios— contrata informalmente la mano de obra, compite en ventaja frente al resto. Si, como hemos documentado aquí, la supervisión de SUNAFIL es tan escasa, una decisión de supervivencia de un empresario en un mercado en competencia es contratar por la misma vía informal que sus competidores.

4.2. Impuesto al tamaño

Como ya fue señalado anteriormente, los costos extrasalariales son menores para las micro- y pequeñas empresas que para las del régimen general. Esto introduce distorsiones en los tamaños ideales de las empresas. Pero a los problemas a los que induce la legislación laboral se les suman otros generados por la legislación tributaria. El punto de partida es el mismo: un esfuerzo bienintencionado de ofrecer mejores condiciones para la formalidad de las empresas de menor tamaño —y menor productividad—. El resultado es mayor complejidad, incentivos en contra del crecimiento y comportamientos estratégicos de las empresas. En el país existen diversos regímenes tributarios con criterios de inclusión/exclusión que no encajan muy bien entre ellos (tabla 13). Hay zonas grises y oportunidades para el arbitraje (Cooper y Cuba, 2019).

Las empresas deciden a qué régimen acogerse en función de sus utilidades o ventas, y diversos criterios de elegibilidad sectorial, de activos fijos. Estos regímenes tienen tramos para la tributación cuyos puntos de corte se muestran en la figura 24. El régimen general permite la deducción del costo de la planilla, pero algunos de los regímenes especiales no. Esto desincentiva la contratación formal. Pero, además, la coexistencia de estos regímenes no es coordinada ni armoniosa, sino que se presentan diversas posibilidades de arbitraje o comportamientos estratégicos alrededor de los puntos de corte entre un régimen y otro, como se aprecia a continuación (Cooper y Cuba, 2019).

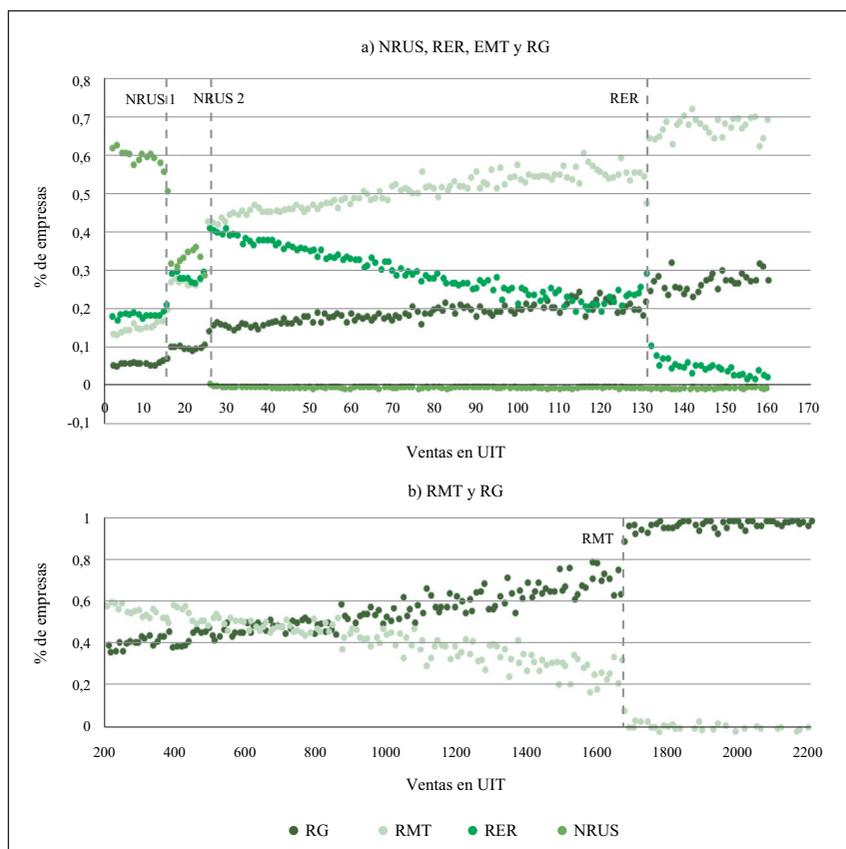
Los saltos alrededor de los puntos de corte de los diversos regímenes dan cuenta de unos comportamientos estratégicos de las empresas que implican pérdidas sociales por varias razones: (i) las empresas se ven obligadas a invertir recursos y esfuerzos para comportarse estratégicamente, en lugar de dedicarse a la actividad central de su negocio;

Tabla 13
Detalle de los regímenes tributarios en el Perú, 2019

| Régimen | Criterio | Categoría | Pago (S/), o tasa (%) | Categoría | Características | Libros contables solicitados |
|---|---------------------------------|---|----------------------------|--|--------------------------------------|---|
| Régimen Único Simplificado (NRUS) | Monorributo para independientes | 1) Hasta S/ 60 000 (ingresos brutos o adquisiciones) | S/ 240 | A personas naturales que realizan ventas de mercaderías o servicios a consumidores finales. También pueden acogerse las personas que desarrollan un oficio | No emite facturas | Ninguno. Solo mantener comprobantes de pago |
| | | 2) Más de S/ 60 000 hasta S/ 72 000 (ingresos brutos o adquisiciones) | S/ 600 | | | |
| Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER) | Basado en el volumen de ventas | Hasta S/ 525 000 anuales de ventas | 1,5% de los ingresos netos | A personas naturales y jurídicas dedicadas a actividades extractivas, industriales, comercio, servicios, agropecuarias | Emite todos los comprobantes de pago | Registro de compras y registro de ventas |
| Régimen MYPE Tributario (RMT) | Basado en utilidades obtenidas | 1) Ingresos netos menores de 15 UIT | 10% | A persona natural o jurídica cuyos ingresos netos no superen las 1700 UIT | Emite todos los comprobantes de pago | En el mayor caso: registro de ventas, registro de compras, libro mayor, libro diario, libro de inventarios y balances |
| | | 2) Ingresos netos menores de 15 UIT | 29,5% (por el marginal) | | | |
| Régimen General (RG) | Basado en utilidades obtenidas | Todos | 29,50% | Todos | Emite todos los comprobantes de pago | En el mayor caso: registro de ventas, registro de compras, libro mayor, libro diario, libro de inventarios y balances |

Fuente: Adaptado de Cooper y Cuba (2019).

Figura 24
Porcentaje de empresas según régimen
y tamaño de ventas en UIT, 2017



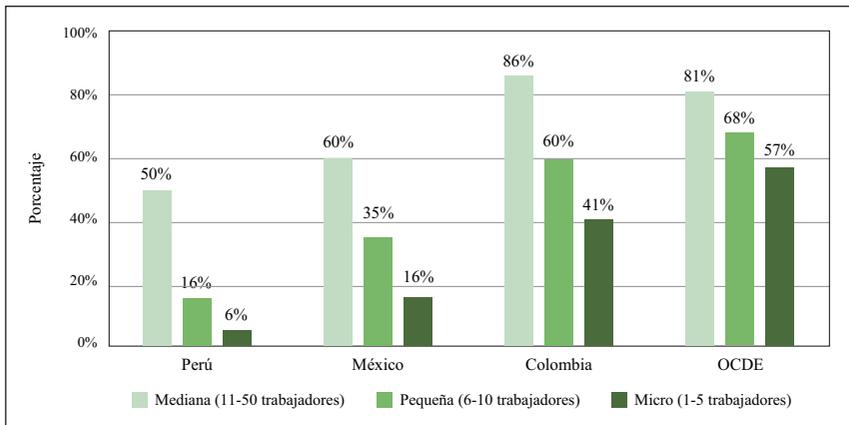
Fuente: Adaptado de Cooper y Cuba (2019).

(ii) deliberadamente, las empresas deciden no crecer para evitar atravesar ciertos umbrales de ventas o utilidades, o deciden fragmentarse en múltiples unidades productivas, dejando de aprovechar economías de escala; (iii) entre los gremios empresariales y el Gobierno se mantiene

un juego de economía política que significa otro desperdicio de recursos y esfuerzos.

Lo anterior va de la mano con la productividad de las empresas, que muestra una marcada heterogeneidad. Una microempresa tiene el 6% de productividad que una empresa grande (de 51 o más trabajadores); una pequeña, el 16%; y una mediana, el 50%. Estas brechas de productividad con respecto a las empresas grandes son más marcadas que en los países de la OCDE, pero también más marcadas que en países de nuestra región (figura 25).

Figura 25
Productividad de las empresas según tamaño, 2017
(porcentaje de productividad de empresas grandes)



Fuente: CEPAL (2017). Elaboración propia.

Si bien el cuadro 25 no distingue a las empresas según su formalidad en el empleo, hay una regularidad empírica que vale la pena anotar: las empresas más pequeñas son las que, en mayor medida, mantienen contratos laborales informales. La coexistencia de seguridad social

contributiva y no contributiva —marcada por una legislación que grava la formalidad y el tamaño grande— lleva al tejido empresarial hacia la pequeñez y la informalidad, subsidiando la informalidad y el microemprendimiento, regularmente acompañados de baja productividad.

5. CONCLUSIONES

En el Perú, la protección social es segmentada, insuficiente y de baja calidad. Es segmentada porque conviven una protección social para trabajadores de altos ingresos, otra para trabajadores de bajos ingresos y otra que se obtiene por fuera de la relación laboral. Es insuficiente porque un segmento importante de la población —especialmente en el rango medio de ingresos— no recibe cobertura alguna. Es de baja calidad porque la mayoría de usuarios se encuentran insatisfechos frente a los servicios que reciben en el presente y las pensiones que recibirán —o no— en el futuro.

Mientras la insuficiencia y baja calidad pueden atribuirse a la escasa inversión en protección social que nos caracteriza desde hace buen tiempo, la segmentación es atribuible al marco regulatorio para las relaciones laborales. Tal marco —principista y barroco— es largamente ignorado e incumplido por la mayoría de agentes en los mercados de trabajo. El resultado de esto es que más del 70% de los empleos son informales, algunos de ellos ilegalmente, otros dentro del marco regulatorio.

La segmentación de la protección social está marcada por diferencias en los costos de acceso a esta. Esto distorsiona los mercados de trabajo, pues impone costos extrasalariales a algunos empleos, pero no a otros, desincentivando la contratación formal y el crecimiento de las empresas. Las cotizaciones para salud y pensiones difieren según el tamaño de las empresas. Esta situación genera incentivos que

no conducen al crecimiento empresarial, pues este conlleva mayores costos extrasalariales. Así, se limita la productividad agregada de la economía.

La heterogeneidad en costos de la formalidad no guarda relación con sus beneficios —que, en una medida importante, no dependen ni de los tipos de contratos ni del tamaño de las empresas—. Entonces, las brechas entre los costos y los beneficios resultan afectadas por los tipos de empleos y de empresas. Otro resultado no deseado de esta segmentación es que reduce la posibilidad de compartir riesgos entre colectivos más amplios de la población.

El aumento de la cobertura del SIS subsidia el empleo no contributivo —autoempleo y trabajo dependiente—. El seguro de salud contributivo (EsSalud) es visto como un impuesto obligatorio para ciertos empleos y, para los usuarios, su nivel de satisfacción es similar que el ofrecido por el SIS. El servicio privado de salud satisface a la mayoría de sus usuarios, pero solo cubre a los trabajadores con ingresos altos. Los hogares recurren a gastos de bolsillo que, en el agregado, son cercanos al gasto público en salud.

La baja afiliación al sistema de pensiones responde a los altos costos de las prestaciones a la seguridad social contributiva. Además, las pensiones son insuficientes y, en años recientes, han perdido poder adquisitivo a tal punto que hoy, en promedio, están por debajo de la RMV. Mayoritariamente, son los trabajadores con altos ingresos quienes cotizan a la seguridad social contributiva (SSC) y acceden a los beneficios de la protección social en salud y pensiones para la vejez. La mayoría de los trabajadores perciben ingresos menores que una RMV, lo cual disminuye sus incentivos para cotizar a la SSC, pues el monto mínimo declarable es una RMV.

A esto se suman la regulación y la jurisprudencia frente al despido. Ambas, que también parten de principios bienintencionados,

terminan produciendo impactos contrarios a los deseados. En el papel existe la estabilidad laboral, pero es costosa para los empleadores por al menos dos razones: (i) Los costos. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional indica que cuando los despidos no obedecen a una causa justa —comisión de falta grave, condena penal por delito doloso o inhabilitación del trabajador por autoridad judicial o administrativa para el ejercicio de la actividad que desempeñe en el centro de trabajo por tres meses o más—, la compensación justa para el trabajador es la reposición al puesto de trabajo. Así, el costo de despido, en la práctica, se hace muy oneroso. Los libros de texto modelan esta situación como un costo infinito. (ii) La inflexibilidad. En caso de cambios en la tecnología de producción, la demanda de los mercados o las condiciones de competencia, no es posible despedir a los trabajadores sin alguna causa justa.

En la medida en que la estabilidad laboral es onerosa para los empleadores, ellos optan por no contratar bajo esas modalidades. La protección laboral, finalmente, desprotege a los trabajadores (Jaramillo, Almonacid y De la Flor, 2019). Los contratos que predominan en el mercado de trabajo son los de corto plazo. La alta rotación de trabajadores y de empresas no permite acumulaciones de experiencia que, como se sabe, acarrearán beneficios tanto para los trabajadores como para los empleadores (Chaudhury, 2016; Gonzaga y Guanziroli, 2019).

En este panorama, los programas no contributivos, pese a sus magníficas intenciones, exacerban la distorsión de incentivos hacia la informalidad. ¿Significa esto que el problema está en los programas contributivos? No, estos son muy necesarios; constituyen una herramienta fundamental para el objetivo de igualar las oportunidades. El problema está en la convivencia desordenada entre la seguridad social contributiva y la no contributiva, la cual nace de un marco legal que, desde sus orígenes, fue inaplicable en nuestra realidad.

Pero hay algo más. Ahora, frente a las nuevas tendencias tecnológicas que modifican nuestra forma de vivir, relacionarnos y trabajar, el marco regulatorio laboral viene entrando en un serio problema de obsolescencia. Una de las tendencias laborales más llamativas de los últimos tiempos, y que se vincula directamente con la informalidad y la seguridad social, es el aumento del número de personas que cuentan con más de un empleo. En un caso extremo, entre las personas de 60 años el número casi se duplicó, pues pasó del 8% al 15% (figura A.1 del anexo). Esto abre interrogantes de cara al futuro del sistema de protección social. En caso de que fuera a mantenerse el sistema según el cual el acceso a la protección es mediante el empleo, ¿cuál de los empleos debería pagar tal aseguramiento?

La legislación laboral contempla la relación entre un trabajador y su empleador. Obviamente, también contempla la posibilidad de que un empleador tenga varios trabajadores. Pero no dice nada acerca de la posibilidad de que un trabajador mantenga varios empleos. Como resultado, si la persona quiere cumplir la ley y operar en el marco de la formalidad, debería cotizar a la seguridad social en cada uno de sus empleos. Pero eso no tiene racionalidad económica para el aseguramiento en salud. Bastaría con estar cubierto en uno de los empleos. Pagar por EsSalud en un segundo o tercer empleo no cambia la condición de aseguramiento ni la cantidad ni calidad de servicios que se vayan a recibir.

Esta tendencia multiempleo seguirá en aumento, especialmente durante la pospandemia, porque la tecnología ganará aún más relevancia. En el momento en que esto se convierta en un problema de política pública serio, seguramente un congresista o ministro de Trabajo propondrá una nueva pieza, puntual, para el aparato legislativo. Esta medida nutrirá el ya frondoso y barroco marco regulatorio existente, ignorando el problema de raíz. Desde hace varias décadas,

venimos dando palos de ciego al problema. Este, probablemente, será otro ajuste o minirreforma, un maquillaje para un enfermo crónico.

En años recientes, el Congreso ha realizado ajustes al sistema de pensiones intentando mejorar su funcionamiento. Estos responden a un sentimiento generalizado de descontento de los trabajadores frente al sistema, en una situación que establece un mal equilibrio y perjudica a las grandes mayorías. El diagnóstico ha sido que urge una revisión importante del sistema. Pero a la luz de lo mostrado en este estudio, el problema es mucho más profundo. Los ajustes de parámetros que se puedan hacer al sistema de pensiones no resolverán el problema de raíz que está en la legislación laboral (Ñopo, 2020).

Mientras terminábamos de escribir este documento, el Congreso también promulgó una ley para eliminar el régimen CAS en el sector público. Este era un régimen que permitía flexibilidad en la contratación al Estado, pero otorgaba menores beneficios laborales a los trabajadores del sector público. Introducía un trato “de segunda clase” a un grupo de trabajadores. Un impacto no deseado de esta disposición será, seguramente, el desempleo para un grupo de trabajadores y la no consecución de algunos objetivos para el Estado. De nuevo se ha legislado sobre la superficie ignorando el problema de fondo.

No hay que dejar de reconocer que una parte importante del problema de la informalidad reside en una serie de comportamientos económicos que los participantes de los mercados hemos aprendido: hacemos compras sin pedir boleta o factura, obviamos la firma de contratos de trabajo, preferimos gastarnos el dinero de la jubilación ahora y no esperar el momento indicado, etcétera.

Por último, y no menos importante, este tema también está relacionado con detalles conductuales de los funcionarios y el aparato estatal. La compartimentalización de las tareas en diversas entidades del Estado —SUNAFIL, varios ministerios y municipalidades, Defensa

Civil, etcétera— ha llevado a duplicidades e incompatibilidades de algunos de los requisitos de la formalidad.

Como puede notarse, los orígenes del problema se remontan al diseño de la seguridad social contributiva, pero a ello se han añadido múltiples capas de complejidad. Hoy tenemos un nudo muy enredado que no hemos podido desatar acertadamente. Mientras tanto, los peruanos estamos segmentados según el tipo de seguridad social a la que accedemos, lo que nos ubica lejos del ideal de igualdad que guía a las sociedades modernas.

¿Cómo deshacer este nudo gordiano? Hay que hacer como Alejandro Magno: cortar el nudo. Esto es, necesitamos desacoplar la seguridad social del empleo para eliminar de raíz el problema de los incentivos a la informalidad y desincentivos a la formalidad, punto de partida de la espiral de políticas bienintencionadas, pero inefectivas.

Desacoplar la seguridad social del empleo implica cambiar un paradigma en el derecho a la seguridad social: que el sujeto de derecho no sea el trabajador, sino el ciudadano. Esto viene con dos implicaciones directas muy potentes. Por un lado, este es un paso efectivo hacia una verdadera universalización del derecho a la seguridad social. Y por el otro, implica dejar de proteger los empleos para pasar a proteger a las personas. Una vinculación más directa —y universal— con el ciudadano.

Financieramente, esto implica cambiar la fuente de recaudación de la seguridad social: en lugar de hacerlo con impuestos a la nómina, habría que hacerlo con impuestos generales. Los detalles de los posibles escenarios para la tasa y la base imponible para tal recaudación requerirán un análisis minucioso y un amplio debate.

Habiendo cortado la raíz del problema, lo que sigue es el fortalecimiento de la red de protección social —universal— y del tejido productivo del país. Esto requiere inversión y legislación para encontrar

un adecuado balance protección-productividad. Hace falta eliminar las barreras que limitan los incentivos a crecer de las empresas, pues estas son las que poseen la capacidad de generar más empleos productivos. Los pendientes son muy importantes; hace falta darles también sentido de urgencia. Los hogares peruanos financian con su trabajo tres cuartas partes de sus presupuestos. Esta es la política con mayor potencial para generar el bienestar de las mayorías.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcalde-Rabanal, Jacqueline E.; Oswaldo Lazo-González y Gustavo Nigenda (2011). The health system of Peru. *Salud Pública de México*, 53, s243-s254.
- Altamirano, Álvaro; Solange Berstein, Mariano Bosch, Gustavo Caballero, Manuel García-Huitrón, Lukas Keller y Teresa Silva-Porto (2019). *Diagnóstico del sistema de pensiones peruano y avenidas de reforma*. Nota Técnica, 1776. Washington, DC: BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/diagnostico-del-sistema-de-pensiones-peruano-y-avenidas-de-reforma>
- Bernal, Noelia (2020). *El sistema de pensiones en el Perú: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 207 (LC/TS.2020/64). Santiago de Chile: CEPAL.
- Bernal, Noelia y Javier Olivera (2020). Choice of pension management fees and effects on pension wealth. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 176, 539-568.
- Bromley, Ray (1998). Informality, De Soto style: from concept to policy. En Cathy A. Rakowski (Ed.), *Contrapunto: the informal sector debate in Latin America* (pp. 131-151). Albany, NY: State University of New York Press.

- CAF (2020). *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*. Caracas: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>
- CEPAL (2017). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014). *Panorama social de América Latina (LC/G.2635-P)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chacaltana, Juan (2008). *Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia*. Lima: OIT.
- Chacaltana, Juan y Gustavo Yamada (2009). *Calidad del empleo y productividad laboral en el Perú*. IDB Working Papers 4636. Washington, DC: BID.
- Chaudhury, Parama (2016). Multitasking and the returns to experience. En Charlene M. Kalenkoski y Gigi Foster (Eds.), *The economics of multitasking* (pp. 173-201). Nueva York: Palgrave Macmillan. Recuperado de https://doi.org/10.1057/9781137381446_9
- Cooper, Claudia y Elmer Cuba (2019). *Reforma para la reducción de la informalidad laboral y el aumento de la productividad*. Lima: Cámara de Comercio de Lima.
- Dondo, Mariana (2020). *Evolución de las grandes empresas en América Latina*. Recuperado de <https://www.celag.org/evolucion-de-las-grandes-empresas-en-america-latina/>
- Franco, Ana Paula y Hugo Ñopo (2018). *Ser joven en el Perú: educación y empleo*. Avances de Investigación 37. Lima: GRADE. Recuperado de <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/AI37.pdf>

- Gonzaga, Gustavo y Tomás Guanziroli (2019). Returns to experience across tasks: evidence from Brazil. *Applied Economics Letters*, 26(20), 1718-1723. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13504851.2019.1593927>
- Hunt, Shane (2020). *La formación de la economía peruana: distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina*. Lima: PUCP, BCRP e IEP.
- INEI (2020). *Series nacionales*. Recuperado de <http://webapp.inei.gob.pe:8080/sirtod-series/>
- Jaramillo, Miguel; Julio Almonacid y Luciana de la Flor (2019). *Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral de 2001*. Documento de Investigación, 92. Lima: GRADE.
- Jaramillo, Miguel y Daniela Campos (2019). *Contratos laborales en el Perú: dinámica y determinantes*. Documentos de Investigación, 98. Lima: GRADE. Recuperado de https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADE_di98.pdf
- Jaramillo, Miguel y Bárbara Sparrow (2014). *Crecimiento y segmentación del empleo en el Perú, 2001-2011*. Documento de Trabajo, 72. Lima: GRADE.
- Lavigne, Milena (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Perú*. Documentos de Proyecto, LC/W. 522. Santiago de Chile: CEPAL.
- Levy, Santiago (2008). *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality and economic growth in Mexico*. Washington, DC: Brooking Institution Press.

- Maloney, William (1999). Does informality imply segmentation in urban labor markets? Evidence from sectoral transition in Mexico. *The World Bank Economic Review*, 13(2), 275-302.
- Mateo Díaz, Mateo y Lourdes Rodríguez-Chamussy (2016). *Cashing in on education: women, childcare, and prosperity in Latin America and the Caribbean*. Latin American Development Forum. Washington, DC: World Bank e IDB. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25082>
- MEF (2020). *Portal de transparencia económica*. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/?option=com_content&view=category&id=661&Itemid=100143&lang=es
- MEF, ONP y SBS (2004). *Plan de acción de los sistemas de pensiones en Perú 2004-2008*. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/plan_acciones2004_2008.pdf
- MTPE (2020a). *Compendio de normas laborales del régimen privado*, edición VIII. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1546077/Compendio%20de%20Normas%20Laborales%20del%20R%C3%A9gimen%20Privado.pdf>
- MTPE (2020b). *Planilla electrónica. Anuario estadístico sectorial 2019*. Lima: MTPE.
- MTPE (2019). *Informe anual del empleo en el Perú (2016-2019)*. Lima: MTPE. Dirección General de Promoción del Empleo (DGPE) y Dirección de Investigación Socio Económica Laboral (DISSEL).
- Ñopo, Hugo (2021). TFNR: informal y sin ingresos. *Foco Económico. Un blog latinoamericano de economía y política*. Recuperado de <https://focoeconomico.org/2021/01/08/tfnr-informal-y-sin-ingresos/>

- Ñopo, Hugo (2020). *Pensiones: ¿cambiar de altar en el segundo piso?* Recuperado de <https://jugodecaigua.pe/pensiones-cambiar-de-altar-en-el-segundo-piso/>
- OIT (2020). *Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe*. Nota Técnica. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_749659.pdf
- OIT (2019). *Estudio financiero actuarial del Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud) 2018*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_728048.pdf
- Olivera, Javier (2020). *Reformando el sistema de pensiones en Perú: costo fiscal, nivel de pensiones, brecha de género y desigualdad*. Documento de Trabajo, 496. Lima: PUCP.
- ONP (2020). *Informes y publicaciones*. Recuperado de <https://www.gob.pe/onp#publicaciones>
- PUCP-IOP (2019). *Lima y Callao según sus ciudadanos. Décimo informe urbano de percepción sobre calidad de vida en la ciudad. Encuesta*. Lima: Lima Cómo Vamos.
- Rímac (2020). *Seguros de salud EPS*. Recuperado de <https://www.rimac.com/salud/eps>
- Saavedra, Jaime y Juan Chacaltana (2001). *Exclusión y oportunidad. Jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*. Lima: GRADE. Recuperado de https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_EXCLUSION.pdf

SBS (2019). *Estudio nacional de dependencia económica en adultos mayores en el Perú*. Recuperado de <https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/Lineamientos/Dependencia-Economica-Adultos-Mayores.pdf>

SBS (2007-2019). *Boletines estadísticos mensuales*. Recuperado de <https://www.sbs.gob.pe/publicaciones/boletines-estadisticos>

Vidal, Álvaro; Fernando Cuadros y Christian Sánchez (2012). *Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: un balance tras 20 años*. Serie Políticas Sociales, 175. Santiago de Chile: CEPAL y GTZ.

Yamada, Gustavo (1994). *Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima Metropolitana, 1985-86 y 1990*. Cuadernos de Investigación, 22. Lima: CIUP.

Normas legales

Código Civil Peruano. Decreto Legislativo 295, artículo 1764 (2014).

Constitución Política del Perú (1993).

D. L. 1057. Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (2008).

D. L. 109. Ley General de Minería (1981).

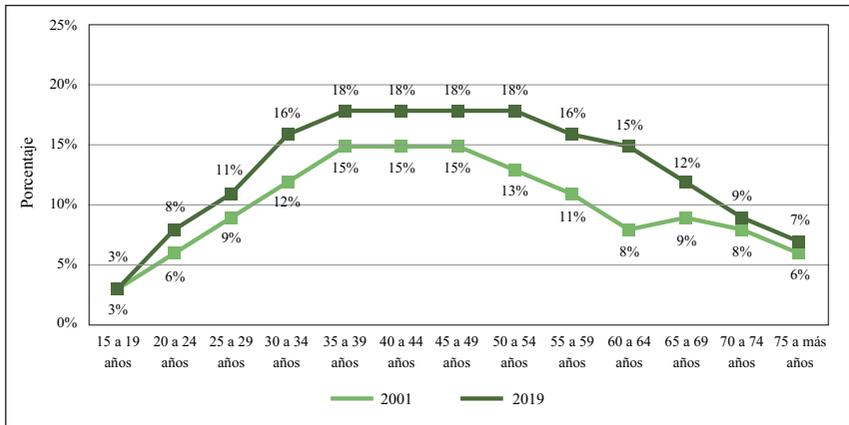
D. L. 871. Decreto por el cual Modifican Artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Fomento del Empleo (1996).

D. L. 650. Dictan Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (1991).

D. L. 20530. Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990 (1974).

- D. S. 003-2012-MIDIS. Decreto Supremo que crea el Programa Nacional Cuna Más (2012).
- D. S. 081-2011-PCM. Decreto Supremo que crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 (2011).
- D. S. 032-2005-PCM. Decreto Supremo que crea el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (2005).
- D. S. 016-2009-SA. Decreto Supremo que Aprueba el Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS) (2009).
- D. U. 017-2019. Decreto de Urgencia que Establece Medidas para la Cobertura Universal de Salud (2019).
- D. U. 043-2019. Decreto de Urgencia que Modifica la Ley 27360 para Promover y Mejorar las Condiciones para el Desarrollo de la Actividad Agraria (2019).
- Ley 26790. Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud (2009).
- Ley 29352. Ley que Establece la Libre Disponibilidad Temporal y Posterior Intangibilidad de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) (2009).
- Ley 28015. Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (2003).
- Ley 27986. Ley de los Trabajadores del Hogar (2003).
- Ley 27657. Ley del Ministerio de Salud (2002).
- Ley 27056. Ley de Creación del Seguro Social de Salud (1999).
- Ley 19990. Ley de Creación del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social (1973).

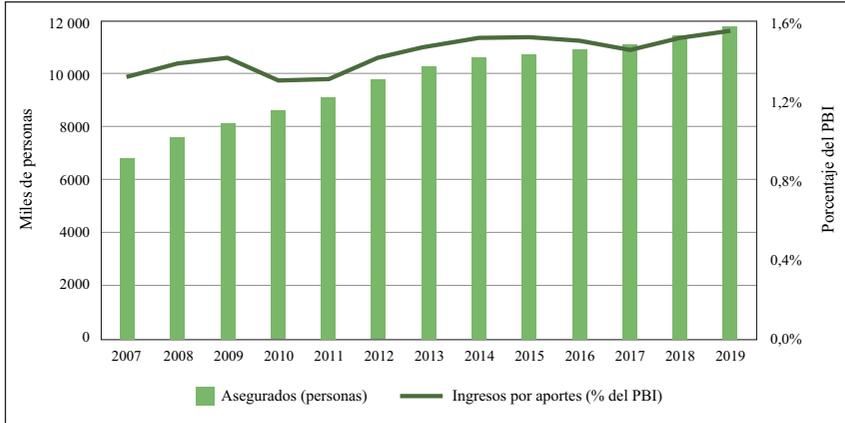
Figura A.1
PEA ocupada que cuenta con ocupación secundaria,
según grupos de edad, 2001-2019



Fuente: INEI-ENAHO, 2001 y 2019. Elaboración propia.

Nota: Se consideran ocupaciones secundarias tanto el empleo asalariado —empleados, obreros o trabajadores del hogar— como el autoempleo —empleadores o independientes—.

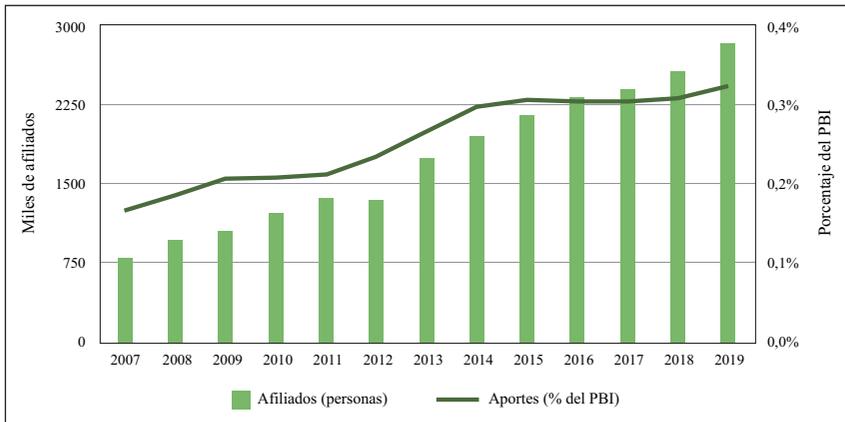
Figura A.2
Evolución de la cobertura y aportes al Seguro Social en Salud (EsSalud), 2007-2019



Fuente: EsSalud-GCPP-GGI-SGE. Elaboración propia.

Nota: Se considera el total de asegurados hasta diciembre de cada año.

Figura A.3
Evolución de la cobertura y aportes a las EPS, 2007-2019



Fuente: Susalud-Estadísticas y Susalud-Anuarios estadísticos. Elaboración propia.

Nota: Se ha considerado a los afiliados al Seguro de Salud y al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.

PUBLICACIONES RECIENTES DE GRADE

LIBROS

- 2020 *La dinámica del mercado laboral peruano: creación y destrucción de empleos y flujos de trabajadores*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos
- 2019 *Violencia contra las mujeres: la necesidad de un doble plural*
Wilson Hernández (Ed.)
GRADE, CIES y PNUD
- 2017 *Inversión sin planificación: la calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
- 2017 *Otro urbanismo para Lima: más allá del mejoramiento de barrios*
Jitka Molnárová, Luis Rodríguez Rivero, Álvaro Espinoza y Ricardo Fort (Eds.)
PUCP, Universidad Científica del Sur y GRADE
- 2016 *¿Agroindustria en la Amazonía?: posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*
Ricardo Fort y Elena Borasino (Eds.)
- 2016 *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*
Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.)

- 2016 *¿Combinando protección social con generación de oportunidades económicas?: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*
Javier Escobal y Carmen Ponce (Eds.)
- 2015 *¿Es necesaria una estrategia nacional de desarrollo rural en el Perú?: aportes para el debate y propuesta de implementación*
Ricardo Fort, María Isabel Remy y Héctor Paredes
- 2015 *Agricultura peruana: nuevas miradas desde el Censo Agropecuario*
Javier Escobal, Ricardo Fort y Eduardo Zegarra (Eds.)

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

- 2021 *What difference do schools make? A mixed methods study in secondary schools in Peru*
Juan León, Gabriela Guerrero, Santiago Cueto y Paul Glewwe
Documentos de Investigación, 114
- 2021 *Estrategias de cuidado infantil en familias vulnerables peruanas: evidencia del estudio cualitativo longitudinal Niños del Milenio*
Vanessa Rojas Arangoitia
Documentos de Investigación, 113
- 2021 *Políticas para combatir la pandemia de COVID-19*
Miguel Jaramillo y Kristian López
Documentos de Investigación, 112
- 2020 *The coronavirus pandemic and its challenges to women's work in Latin America*
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 111

- 2020 *El coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina*
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 110
- 2020 *Predictors of school dropout across: Ethiopia, India, Peru and Vietnam*
Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León
Documentos de Investigación, 109
- 2020 *COVID-19 and external shock: economic impacts and policy options in Peru*
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 108
- 2020 *COVID-19 y shock externo: impactos económicos y opciones de política en el Perú*
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 107
- 2020 *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 106
- 2020 *La apuesta por la infraestructura: inversión pública y reproducción de la escasez hídrica en contextos de gran minería en el Perú y Colombia*
Gerardo Damonte, Astrid Ulloa, Catalina Quiroga y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 105
- 2020 *Minería y conflictos en torno al control ambiental. La experiencia de monitoreos hídricos en la Argentina, el Perú y Colombia*
Julieta Godfrid, Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 104

- 2020 *Gobernanzas plurales del agua: formas diversas de concepción, relación, accesos, manejos y derechos del agua en contextos de gran minería en Colombia y el Perú*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Documentos de Investigación, 103
- 2020 *Minería, escasez hídrica y la ausencia de una planificación colaborativa*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 102
- 2019 *El desgobierno del mercado educativo y la intensificación de la segregación escolar socioeconómica en el Perú*
María Balarin y Aurora Escudero
Documentos de Investigación, 101
- 2019 *Venciendo la adversidad: trayectorias educativas de estudiantes pobres en zonas rurales del Perú*
Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León
Documentos de Investigación, 100
- 2019 *El conocimiento del contenido por parte de los docentes y su relación con el rendimiento de los estudiantes de sexto de primaria: una mirada a las tres regiones naturales del Perú*
Juan León, Claudia Sugimaru y Ana Salas
Documentos de Investigación, 99
- 2019 *Contratos laborales en el Perú: dinámica y determinantes*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos
Documentos de Investigación, 98
- 2019 *“Cualquier cosa nos puede pasar”: dos estudios de caso sobre experiencias de violencia contra niñas durante el curso de sus vidas*
Vanessa Rojas Arangoitia
Documentos de Investigación, 97

- 2019 *Implementación de programas de inclusión social en territorios con población vulnerable. ¿Cómo está cambiando Beca 18 la vida de los y las jóvenes del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)?*
Gabriela Guerrero, Vanessa Rojas, Santiago Cueto, Jimena Vargas y Sayuri Leandro
Documentos de Investigación, 96
- 2019 *Capital social y logro ocupacional en contextos de segregación*
Martín Benavides, Juan León, Álvaro Paredes y Diana La Riva
Documentos de Investigación, 95
- 2019 *¿Son los contratos temporales un peldaño hacia un contrato por tiempo indeterminado?*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos
Documentos de Investigación, 93
- 2019 *Los efectos desprotectores de la protección del empleo. El impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*
Miguel Jaramillo, Julio Almonacid y Luciana de la Flor
Documentos de Investigación, 92
- 2019 *Democracia y gobiernos locales: efectos de la divergencia entre la voluntad popular y la distribución del poder en los gobiernos municipales*
Miguel Jaramillo y Elsa Bardález
Documentos de Investigación, 91
- 2018 *Más allá de los nini: los jóvenes urbano-vulnerables en el Perú*
Lorena Alcázar, María Balarin, Cristina Glave y María Fernanda Rodríguez
Documentos de Investigación, 90

- 2018 *Mercado privado, consecuencias públicas. Los servicios de provisión privada en el Perú*
María Balarin, Jostin Kitmang, Hugo Ñopo y María Fernanda Rodríguez
Documentos de Investigación, 89
- 2018 *¿Protección social adaptativa?: desafío para la política en el Perú*
Gerardo Damonte, Manuel Glave, Karla Vergara y Rafael Barrio de Mendoza
Documentos de Investigación, 88
- 2018 *Cobertura, oportunidades y percepciones sobre la educación inclusiva en el Perú*
Santiago Cueto, Vanessa Rojas, Martín Dammert y Claudia Felipe
Documentos de Investigación, 87
- 2018 *Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas*
Javier Escobal y Carmen Armas
Documentos de Investigación, 86

AVANCES DE INVESTIGACIÓN (serie digital)

- 2020 *Entendiendo la paradoja de la maternidad adolescente en Lima Metropolitana: un análisis de los efectos de vecindario en el 2013*
Selene Cueva Madrid
Avances de Investigación, 40
- 2020 *El agua, un anhelo permanente. La minería y sus efectos territoriales sobre el agua en la comunidad afrodescendiente de Patilla, La Guajira, Colombia*
Liza Minely Gaitán Ortiz
Avances de Investigación, 39

- 2019 *Medición de la prevalencia de la violencia física y psicológica hacia niñas, niños y adolescentes, y sus factores asociados en el Perú: evidencia de Niños del Milenio*
Alan Sánchez y Alessandra Hidalgo
Avances de Investigación, 38
- 2018 *Ser joven en el Perú: educación y trabajo*
Ana Paula Franco y Hugo Ñopo
Avances de Investigación, 37
- 2018 *Adaptation to climate change in the tropical mountains? Effects of intraseasonal climate variability on crop diversification strategies in the Peruvian Andes*
Carmen Ponce
Avances de Investigación, 36
- 2018 *Using a co-occurrence index to capture crop tolerance to climate variability: a case study of Peruvian farmers*
Carmen Ponce y Carlos Alberto Arnillas
Avances de Investigación, 35
- 2018 *Revisiting the determinants of non-farm income in the Peruvian Andes in a context of intraseasonal climate variability and spatially widespread family networks*
Carmen Ponce
Avances de Investigación, 34
- 2018 *La importancia de las prácticas preprofesionales en la transición al empleo: un estudio en las ciudades capitales del Perú*
Luciana de la Flor
Avances de Investigación, 33
- 2018 *The impact of intimate partner violence on child development in Peru*
Mariel Bedoya, Karen Espinoza y Alan Sánchez
Avances de Investigación, 32

Brief de políticas ANÁLISIS & PROPUESTAS

- 2020 *Acceso a dispositivos y habilidades digitales de dos cohortes en el Perú*
Santiago Cueto, Juan León y Claudia Felipe
Análisis & Propuestas, 56
- 2020 *Perú: construcción de infraestructuras: no perder las oportunidades de reducir las desigualdades en el acceso al agua*
Gerardo Damonte, Ana Paula López y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 55
- 2020 *Colombia: producción de desigualdades en las relaciones con el agua: consecuencias de la construcción de infraestructuras*
Astrid Ulloa, Catalina Quiroga, Liza Gaitán y Gerardo Damonte
Análisis & Propuestas, 54
- 2020 *Chile: nuevos atributos en los protocolos de emergencia ambiental a considerar en el ámbito de la minería*
Julieta Godfrid, Gerardo Damonte y Alex Godoy Faúndez
Análisis & Propuestas, 53
- 2020 *Predictores de la deserción escolar en el Perú*
Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León
Análisis & Propuestas, 52
- 2020 *Argentina: propuestas para mejorar los mecanismos de evaluación ambiental minera*
Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Ana Paula López y Lautaro Clemenceau
Análisis & Propuestas, 51

- 2020 *Perú: propuestas para mejorar los mecanismos de evaluación ambiental minera*
Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Manuel Glave, Ana Paula López y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 50
- 2020 *Colombia: minería y conflictos en torno a la contaminación del agua: la experiencia de monitoreos hídricos comunitarios en La Guajira, Colombia*
Astrid Ulloa, Catalina Quiroga y Gerardo Damonte
Análisis & Propuestas, 49
- 2020 *Colombia: gobernanzas plurales del agua. Derechos al agua en contextos mineros en Perú y Colombia*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 48
- 2020 *Colombia: gobernanzas plurales del agua. Derechos al agua en contextos mineros en Perú y Colombia*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 47
- 2020 *Perú: la planificación colaborativa como solución a la escasez hídrica en contextos de minería a gran escala*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid, Manuel Glave, Ana Paula López y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 46
- 2020 *Argentina: la planificación colaborativa como solución a la escasez hídrica en contextos de minería a gran escala*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid y Ana Paula López
Análisis & Propuestas, 45

- 2019 *Experiencias de convivencia, matrimonio y maternidad/paternidad en adolescentes y jóvenes peruanos*
Vanessa Rojas Arangoitia
Análisis & Propuestas, 44
- 2019 *Venciendo la adversidad: trayectorias educativas de los estudiantes pobres en zonas rurales del Perú*
Santiago Cueto, Juan León y Claudia Felipe
Análisis & Propuestas, 43
- 2019 *“Cualquier cosa nos puede pasar”: cuando la violencia marca el ciclo de vida de las niñas en el Perú*
Vanessa Rojas Arangoitia
Análisis & Propuestas, 42
- 2018 *Planning informality: promoting a market of planned informal settlements*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 41
- 2018 *Planificar la informalidad: herramientas para el desarrollo de mercados de “urbanizaciones informales planificadas”*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 40
- 2018 *Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas*
Javier Escobal y Carmen Armas
Análisis & Propuestas, 39

Véanse estas y otras publicaciones en
<http://www.grade.org.pe/publicaciones/>

Políticas de protección social y laboral en el Perú
Una espiral de buenas intenciones,
malos resultados y peores respuestas

se terminó de editar en el
mes de agosto del 2021.

Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRADE

Av. Grau 915, Barranco, Lima 15063

Teléfono: 247 9988

www.grade.org.pe

La legislación estipula que, con algunas excepciones, todo trabajador y los miembros de su familia estén cubiertos por una red de protección social que se financia con contribuciones de empleadores y trabajadores. Esta legislación, en gran medida, se incumple; y, en otra medida, tiene excepciones. Como resultado, la mayoría de los trabajadores no gozan de protección social contributiva. La demanda por tal protección es, entonces, satisfecha por otros medios: las familias y el Estado. Sin embargo, cuando el Estado provee protección social para quienes no la obtuvieron formalmente en el mercado laboral, introduce distorsiones: los incentivos para contribuir a una protección social que provenga de las relaciones laborales se reducen. Esto es especialmente relevante en los empleos de baja productividad. Como reacción a esto último, el Estado ha ido creando regímenes especiales de contribución a la protección social, con tasas reducidas para los autoempleados y para las micro- y pequeñas empresas —y, en algunos casos, también creando exenciones—. Estos regímenes especiales no solo han sido poco efectivos en su objetivo de proveer protección social, sino que han traído distorsiones adicionales: las empresas enfrentan incentivos en contra de su crecimiento. Así, se forma una espiral de buenas intenciones que no se materializan en los resultados deseados, que inducen a soluciones parciales, que traen nuevos problemas y que, al final de cuentas, llevan a la sociedad a un equilibrio de baja protección social y baja productividad. En ese equilibrio, la sociedad desarrolla un conjunto de comportamientos que alimentan la informalidad: comprar sin factura, negociar contratos laborales no contributivos con los empleadores, etcétera. La solución a este problema debería apuntar a su foco: la legislación laboral.

ISBN: 978-612-4374-41-8



9 786124 374418