

## Es necesario revisar la políticas de protección laboral

Mesa de investigación\*

### RESUMEN:

*En el 2021, el 77% de las personas con empleo eran informales, lo que implica que el porcentaje de asalariados sin contrato en Perú es mayor al promedio en la región. Un instrumento utilizado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) para reducir la informalidad e incumplimiento de los derechos laborales es la fiscalización, a cargo de inspectores de SUNAFIL, pero el número de personal es bajo.*

### PALABRAS CLAVE:

*laboral, transferencias monetarias, informalidad, género, desempeño*

El Perú tiene 0.38 inspectores laborales por cada 10,000 personas empleadas, cifra por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (ALC). Esta realidad, entre otras, propició un estudio que elaboró el docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Alfredo Alvarado<sup>21</sup>, para evaluar el impacto de la creación de la Superintendencia de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

El estudio, denominado *Impacto de SUNAFIL sobre la informalidad laboral: ¿Qué factores ayudaron a que sea más efectiva?*, tuvo otros objetivos específicos, como caracterizar los cambios en la capacidad institucional del sistema de inspección con la creación de esta entidad y medir la probabilidad de reducir indicadores de incumplimiento de derechos laborales, efectos diferenciados por género e impactos por componentes del gasto.

En este contexto, Alvarado dijo que se determinó que el gasto de fiscalización aumentó. Además, se observaron incrementos en los sueldos, el número de inspectores y mejoró la infraestructura. Se otorgó autonomía y mayores facultades, uniformidad de

los criterios de inspección y de la normativa, aunque persistieron algunas deficiencias por escaso personal e incumplimientos laborales.

En todas las medidas para combatir la informalidad antes de SUNAFIL, no hubo registro de efectos positivos. Desde que la entidad inició sus operaciones, desde el 1 de abril del 2014 en adelante, se observan impactos significativos y negativos como no contar con un seguro de salud, contrato laboral y ganar menos de la remuneración mínima vital. Similares efectos se observan en el sector formal.

Dijo que hay diferencias en cuanto a los factores que explican la efectividad de SUNAFIL. Las regiones que gastan relativamente menos tienen mayor efectividad sobre la reducción de la informalidad.

Por otro lado, destacó que la puesta en marcha de la entidad supervisora permitió reducir, en nueve puntos porcentuales, la falta de un contrato laboral en el caso de las mujeres en empresas pequeñas. “Aunque no se encontró diferencias significativas

\*Promoción del empleo y reducción de la informalidad pospandemia, coorganizada con el Instituto Peruano de Economía.

<sup>21</sup>M.Sc. in Applied Economics and Data Analyst por la Universidad de Essex y licenciado en Economía por la PUCP. Actualmente, se desempeña como consultor en temas económicos para América Latina en el Banco Mundial y como docente del Departamento de Economía de la PUCP. Previamente, ha trabajado en el Banco Interamericano de Desarrollo, en la PUCP, en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en el Ministerio de la Producción y en el Ministerio de Educación. Sus temas incluyen economía del desarrollo, economía de la educación, economía laboral, informalidad, habilidades, productividad, innovación, tributación, econometría aplicada y análisis de políticas públicas.

en los demás tipos de informalidad entre hombres y mujeres”, agregó.

Alvarado planteó mantener y reafirmar las actividades y fiscalización de SUNAFIL. “Se debe priorizar el presupuesto público. Es sustancial incidir en las políticas de erradicación de la informalidad laboral en mujeres y recolectar y monitorear otras formas de incumplimiento”, acotó.

Opinó que es necesario también mejorar las condiciones laborales y aumentar la cantidad de trabajadores de SUNAFIL, pues el número de inspectores en el Perú y su crecimiento es bajo. “Se debe elaborar un plan de monitoreo y evaluación de las políticas de orientación, capacitación y multas. No se discuten las intervenciones de información”, añadió.



XXXIII SEMINARIO ANUAL  
DE INVESTIGACIÓN 2022

ESCENARIOS POSTPANDEMIA  
Y APORTES A LA AGENDA 2030



### Importancia del estudio para el Perú



Docente PUCP  
**Alfredo Alvarado**

- **La literatura mostró la superioridad de la fiscalización** como instrumento para reducir la informalidad (De Andrade, Bruhn y McKenzie, 2016).
- Perú tiene 0.38 inspectores laborales por cada 10'000 personas empleadas, **cifra por debajo del promedio de ALC.**
- **# inspectores crece poco:** de 384 en el 2009 a 661 en el 2019 (+72%) pero empresas formales pasaron de 1.1 M en el 2009 a 2.4 M (+112%).



Número de inspectores del trabajo  
por cada 10 000 personas empleadas

Fuente: OIT (2021)

País/Año	Inspector por cada 10,000 personas empleadas
Aruba, 2011	2.30
Bahamas, 2012	1.80
Barbados, 2015	1.50
Panamá, 2019	1.20
Cuba, 2019	1.00
Promedio ALC	0.65
Uruguay, 2018	0.60
Chile, 2018	0.55
Costa Rica, 2018	0.50
El Salvador, 2019	0.45
Colombia, 2018	0.40
Rep. Dominicana, 2017	0.35
Perú, 2018	0.38
Argentina, 2014	0.30
Braail, 2017	0.25
Ecuador, 2013	0.20
Trinidad y Tobago, 2012	0.15
Venezuela, 2014	0.12
México, 2018	0.10
Paraguay, 2015	0.08

## TRANSFERENCIAS MONETARIAS

En el contexto de la pérdida de ingresos de los hogares por la pandemia de la COVID-19, muchos países utilizaron programas de transferencias monetarias para ayudar a hogares pobres y vulnerables. Esta realidad motivó al investigador de la Universidad Nacional de Trujillo, Humberto Lozada<sup>22</sup>, a elaborar el estudio *COVID-19 y el impacto de las transferencias monetarias en la oferta laboral: Una aproximación cuasiexperimental*.

Precisó que, en el Perú, 1.5 millones de personas se quedaron sin empleo en el segundo trimestre del 2020, debido al estado de confinamiento por la COVID-19, pero, a pesar de la inmovilización social, en los meses posteriores muchas personas que dependían de ingresos diarios tuvieron que salir a trabajar aduciendo que no tenían alternativa ante el dilema de morir de hambre o por el virus.

Recordó que, el 15 de marzo de 2020, el Gobierno declaró el estado de emergencia nacional y dispuso el aislamiento social obligatorio. Se autorizó la entrega de cuatro bonos con el objetivo de atender alrededor de 8.5 millones de hogares, para lo cual se destinó un presupuesto de 13,104 millones de soles, 6% del presupuesto nacional y 1.9% del producto bruto interno (PBI).

“Hay la noción entre académicos, políticos y la sociedad en general de que las transferencias monetarias generan incentivos perversos en los hogares beneficiados, como desincentivar el trabajo. En la pandemia, desincentivar el incumplimiento de la cuarentena por motivos de trabajo habría sido un resultado deseado por parte de los hacedores de políticas públicas”, comentó.

<sup>22</sup>Egresado de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad del Pacífico y licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Trujillo, ha trabajado en el área de seguimiento y monitoreo en el MIDIS y la ARCC. Actualmente, es especialista en seguimiento en PRODUCE. Sus temas de interés son la evaluación de políticas públicas en materia de empleo y competitividad.



Universidad Nacional de Trujillo

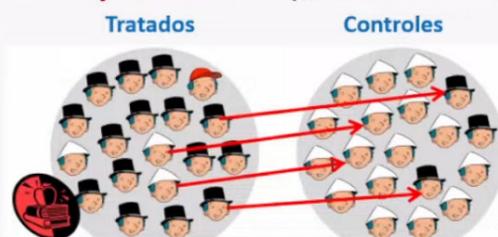
**Humberto Lozada**XXXIII SEMINARIO ANUAL  
DE INVESTIGACIÓN 2022

## Datos y estrategia de identificación (2/2)

- Suponiendo dos periodos de tiempo, el estimados de diferencias en diferencias (DD) se mide como el **cambio promedio** de la variable de resultados  $y_{it}$  del **grupo de tratados** menos el cambio promedio del **grupo de control** (Controla el sesgo por características no observables).

$$E(y_{i2} - y_{i1} | D_i = 1) - E(y_{i2} - y_{i1} | D_i = 0) = \alpha$$

- La selección de participantes no es aleatoria y esta en función de sus características observables (**Clasificación Socioeconómica del Hogar**). Por lo tanto, se **emparejará la muestra de tratados y controles** (Controla el sesgo por características observables).



Con estos antecedentes, el objetivo de la investigación fue determinar si el impacto de las transferencias monetarias en las decisiones de oferta laboral, dentro del hogar, se sostuvo en el tiempo. También se buscó establecer en qué ámbito geográfico y tipo de hogar se encontró este impacto y si la respuesta laboral del hogar afectó a un miembro del hogar.

El estudio partió con algunos hallazgos previos, como la información de que las transferencias monetarias pueden generar un efecto ingreso y sustitución en las decisiones de oferta laboral en el hogar. La decisión se toma en el hogar, donde influye la demanda de trabajo doméstico de las mujeres en comparación de los hombres.

Citó los hallazgos en la literatura al respecto, como los efectos de la crisis por la COVID-19 que afectaron en mayor medida a los jóvenes y las mujeres en el Perú (Gamero y Pérez, 2020; Jaramillo y Ñopo, 2020)<sup>23</sup>.

También, que la magnitud y la duración del ingreso no laboral son relevantes para el intercambio entre horas

de ocio por horas de trabajo (Ambler y Godlonton, 2021; Jakiela, 2015; Cesarini *et al.*, 2015; Picchio, 2015)<sup>24</sup>.

Dijo además que los programas gubernamentales de transferencias monetarias se distinguen en dos tipos: universales y no condicionados, donde los estudios cuasiexperimentales recientes encuentran que no hay efecto en la oferta laboral (Banerjee *et al.*, 2019; Hoynes y Rothstein, 2019; Johnson y Roberto, 2020)<sup>25</sup>.

En las transferencias condicionadas, los resultados son mixtos, con estudios que no encuentran impacto (Banerjee *et al.*, 2017)<sup>26</sup>, que encuentran un impacto positivo (Del Boca *et al.*, 2021)<sup>27</sup> y que observan un efecto negativo en las mujeres con hijos (Schirle, 2015; Magda *et al.*, 2020)<sup>28</sup> y adultos mayores (Unnikrishnan y Sen, 2020)<sup>29</sup>.

Detalló que en un estudio realizado para evaluar la pandemia se encontró que las transferencias monetarias incrementaron en 25% la búsqueda de empleo (Kohler y Bhorat, 2021)<sup>30</sup>.

<sup>23</sup>Gamero, J. y Pérez, J. (2020). *Perú: Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales* (OIT Nota técnica de país).

Jaramillo, M. y Ñopo, H. (2020). *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú* (Documentos de Investigación 106). GRADE.

<sup>24</sup>Ambler, K. y Godlonton, S. (2021). Earned and unearned income: Experimental evidence on expenditures and labor supply in Malawi. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 187, 33-44.

Jakiela, P. (2015). How fair shares compare: experimental evidence from two cultures. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 118, 40-54.

Cesarini, D., Lindqvist, E., Notowidigdo, M. y Ostling, R. (2015). *The effect of wealth on individual and household labor supply: evidence from swedish lotteries* (NBER Working Paper 21762). National Bureau of Economic Research.

Picchio, M., Suetens, S. y Van Ours, J. (2015). *Labor Supply Effects of Winning a Lottery*. Center (Discussion Paper Series 2015-050).

<sup>25</sup>Banerjee, A., Niehaus, P. y Suri, T. (2019). *Universal Basic Income in the developing world*. (NBER Working Paper Series 25598).

Hoynes, H. y Rothstein, J. (2019). Universal basic income in the united states and advanced countries. *Annual Review of Economics*, 11, 929-958.

Johnson, A. y Roberto, K. (2020). *The COVID-19 pandemic: Time for a universal basic income*.

<sup>26</sup>Banerjee, A., Hanna, R., Kreindler, G. y Olken, B. (2017). Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, 32(2): 155-184.

<sup>27</sup>Del Boca, D., Pronzato, C., & Sorrenti, G. (2021). Conditional cash transfer programs and household labor supply. *European Economic Review*, 136.

<sup>28</sup>Schirle, T. (2015). The effect of universal child benefits on labour supply. *Canadian Journal of Economics*, 48(2), 437-463. Canadian Economics Association.

Magda, I., Kielczewska, A. y Brandt, N. (2020). The effect of child benefit on female labor supply. *IZA Journal of Labor Policy*, 10.

<sup>29</sup>Unnikrishnan, V. y Sen, K. (2020). *Old-age pensions and female labour supply in India* (ONUWIDER Working Paper 2020/90).

<sup>30</sup>Kohler, T. y Bhorat, H. (2021). *Can cash transfers aid labour market recovery? evidence from South Africa's special COVID-19 grant* (DPRU, Working Paper 202108).

Además, los estudios que evaluaron el efecto de los programas Pensión 65 y Juntos en la oferta laboral no encuentran resultados robustos para determinar que las transferencias tengan la capacidad de sustituir horas de la jornada laboral (Calatayud y Vilca, 2018; IPA, 2016; Torres y Salinas, 2016; Alencastre y Del Pozo, 2017)<sup>31</sup>.

El investigador dio a conocer los principales resultados de su estudio indicando que la pandemia de la COVID-19 propició la pérdida de empleo a escala general y, en

especial, entre las personas de sexo femenino de 25 a 44 años. “En el hogar, cayó en mayor medida la participación laboral de las mujeres, de miembros del hogar de entre 25 a 44 años con trabajos informales. Por ámbito geográfico, la reducción fue de 12.7% en la zona urbana y rural 1.8%”, indicó.

Las transferencias monetarias redujeron en 2.8% el porcentaje de miembros del hogar que laboraban y en 1.56 las horas promedio trabajadas por los miembros del hogar.

## DESEMPEÑO

Por otro lado, los investigadores del Instituto Peruano de Economía (IEP), Rodrigo Chang<sup>32</sup>, William Fernández y Katherine Gutiérrez, dieron una primera mirada a la rotación laboral en el sector público peruano y sus efectos sobre el desempeño.

La motivación principal de dicha investigación fue resaltar la labor de los funcionarios durante la pandemia de la COVID19, en la que fue relevante la calidad del servicio civil, que impactó sobre las políticas públicas que se diseñaron en la emergencia.

Chang explicó que, aunque la rotación laboral es natural en las organizaciones, el exceso puede afectar su desempeño. Entonces, cuando hay un alto movimiento, se pierde capital humano y además aumentan significativamente los costos de selección y contratación, lo cual puede entorpecer el funcionamiento normal de una organización.

Por el contrario, una nula rotación tampoco es algo deseable, puesto que denota rigidez y estancamiento en la organización o una falta de cambio generacional que siempre trae consigo nuevas ideas y habilidades. “Lo que dicen los autores sobre la rotación laboral en el sector es que hay casos con efectos positivos, pero estos no son para todos los niveles”, agregó.

“En la investigación, se deseaba probar cuál era la naturaleza de la relación entre la rotación laboral y el desempeño de unidades ejecutoras del sector público peruano”, comentó.

Reveló que otra de las grandes motivaciones para el estudio fue que la literatura es bastante limitada al respecto, pues esta es la primera investigación que realiza un análisis cuantitativo de la rotación para el sector público con bases de datos de registros administrativos como el Aplicativo Informático para el

Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).

Mencionó que la investigación tuvo tres objetivos principales: analizar los factores determinantes que llevan a un trabajador del sector público a permanecer en su puesto; explorar si la rotación laboral tiene alguna relación con la eficacia de las entidades estatales; y determinar la relación de la rotación con el desempeño de las unidades ejecutoras del sector educativo en el periodo 2017-2020.

En ese periodo, los Gobiernos nacional y regionales emplearon alrededor de 1.5 millones de trabajadores, sin mayores variaciones por tipo de contrato. En el 2020, la participación de las mujeres fue de un 49.5% del total de empleos públicos. Cerca de 50,000 se incorporaron al Estado entre el 2017 y el 2020, principalmente como profesoras contratadas, auxiliares de educación, docentes de la salud y personal técnico.

En 2020, la población adulta entre 30 y 49 años concentró el 52.4% de empleos, y la de 50 años a más un 32.1%. Los jóvenes representaron un 15.5%, cifra que aumentó desde 2017 (12.4%) y significó la entrada de 63,881 personas al Estado.

“Al observar los sectores de mayor rotación, los funcionarios del rubro educación tienen más movimiento (cerca de 23% al año) y una tendencia al alza, mientras que la menor variación se dio en el segmento salud, con promedio anual del 7%”, precisó.

Sobre la eficacia de esta rotación, dijo que se advierte una relación positiva pero decreciente sobre la ejecución del gasto corriente (planillas y bienes y servicios), y no hay correspondencia entre la rotación laboral y la ejecución del gasto total y de capital.

<sup>31</sup>Calatayud, A. y Vilca, G. (2018). Evaluación del impacto laboral del programa social Pensión 65-Perú, 2015-2016. *Revista de Investigación Científica*, 1(1).

IPA. (2016). *Evaluación de Impacto del programa Pensión 65: Nueva evidencia causal de las pensiones no contributivas en Perú*. Ministerio de Economía y Finanzas.

Torres, J. y Salinas, C. (2016). *Impacto laboral potencial del acceso a Pensión 65: un primer análisis* (Informe final). Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Alencastre, L. y Del pozo, C. (2017). *¿Beneficios o perjuicios para las mujeres? Cómo el programa Juntos afecta a las mujeres usuarias en el Perú*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

<sup>32</sup>Estudiante del Master in Economics for Public Policy en Barcelona School of Economics (BSE) y bachiller en Economía por la Universidad de Piura, cuenta con experiencia en investigación sobre desarrollo económico y evaluaciones de impacto de programas sociales.

“Estos resultados constituyen una primera aproximación a los determinantes de la permanencia laboral de un trabajador en el Estado, así como las relaciones de la rotación laboral con la eficacia y desempeño en las entidades”, aseveró.

En tal sentido, recomendó impulsar una agenda de investigación sobre la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), la cual profundice en los efectos que tiene la rotación para las organizaciones. Planteó además que se implementen mecanismos de atracción

y retención de talento, pues ser contratado bajo el régimen CAS está asociado con un menor tiempo de permanencia en el Estado. Asimismo, establecer mecanismos que ayuden a generar líneas de carrera y profesionalizar el servicio civil y disminuir el efecto de la volatilidad política en puestos directivos.

También mencionó que se deben fortalecer los mecanismos de atracción de talento joven e implementar estrategias de adherencia para favorecer la innovación y el cambio generacional.

XXXIII SEMINARIO ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2022 | ESCENARIOS POSTPANDEMIA Y APORTES A LA AGENDA 2030

XXXIII SEMINARIO ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2022 | IPE INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

### Recomendaciones

**Mayor investigación para mejor toma de decisiones.**

- ✓ Nuestros resultados constituyen una primera aproximación a los determinantes de la permanencia laboral de un trabajador en el Estado, así como las relaciones de la rotación laboral con la eficacia y desempeño en las entidades.
- ✓ En tal sentido, **se recomienda impulsar una agenda de investigación desde Servir**, que profundice en los efectos que tiene la rotación para las organizaciones en resultados más específicos en diversos sectores.

**Mecanismos de atracción y retención de talento.** Ser contratado bajo el régimen CAS está asociado con un menor tiempo de permanencia en el Estado.

- ✓ **Implementar mecanismos que ayuden a generar líneas de carrera y profesionalizar el servicio civil**, así como disminuir el efecto de la volatilidad política en puestos directivos.
- ✓ **Fortalecer mecanismos de atracción de talento joven.** Implementar estrategias de atracción para favorecer la innovación y el cambio generacional.

Investigador IPE  
**William Fernández**

## MERCADO LABORAL



***En 2014, [...] la informalidad en el Perú [...] era de 72%. Cinco años después, el nivel fue el mismo".***

Tras saludar el interés del CIES en promover la investigación académica para hacer políticas públicas, la economista en el Banco Mundial, Luciana de la Flor<sup>33</sup>, destacó la pertinencia de los tres trabajos en el contexto pospandemia, que registró significativas implicancias en los mercados laborales.

En relación con el estudio sobre SUNAFIL, consideró necesaria una compatibilización entre los resultados y lo que vemos que ha sucedido en el mercado laboral peruano en términos de informalidad en los últimos años.

En 2014, el año en que se dio la autonomía de SUNAFIL, la informalidad en el Perú, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), era de 72%. Cinco años después, el nivel fue el mismo; es decir, no se registró ningún movimiento. “Creo que la pregunta lógica es ¿cómo se compatibiliza con los resultados de caídas de 23 y 8 puntos porcentuales en diferentes medidas de la informalidad?”, cuestionó.

<sup>33</sup>Economista de la Universidad del Pacífico con maestría en Administración Pública en Desarrollo Internacional por la Universidad de Harvard. Tiene experiencia en investigación económica y asesoría en políticas públicas en América Latina. Se ha desempeñado como economista (ETC) en la Práctica de Pobreza y Equidad en América Latina y el Caribe en el Banco Mundial, monitoreando pobreza para Perú, Bolivia y Belice. Trabajó en la Práctica de Pobreza, Práctica Global de Protección Social y Empleos del Banco Mundial y en el Proyecto JobsWatch, analizando las respuestas políticas a las pérdidas de empleos por COVID-19. Es coautora de un artículo sobre protección social y respuestas laborales a la COVID-19, y otro sobre participación femenina en la fuerza laboral.

Como segundo comentario, expresó su preocupación por los supuestos, detrás de la estrategia empírica, que asumen que los trabajadores de las empresas de menos de 10 personas se comportan de manera similar a las unidades de más de 10 empleados.

En su opinión, las empresas se autoseccionan para

tener menos de 10 trabajadores, porque es el paso entre dos regímenes laborales distintos.

A manera de ejemplo, comentó que las empresas de menos de 10 trabajadores no pagan ESSALUD a sus trabajadores. El comportamiento de las empresas es diferenciado.

## ALTA ROTACIÓN

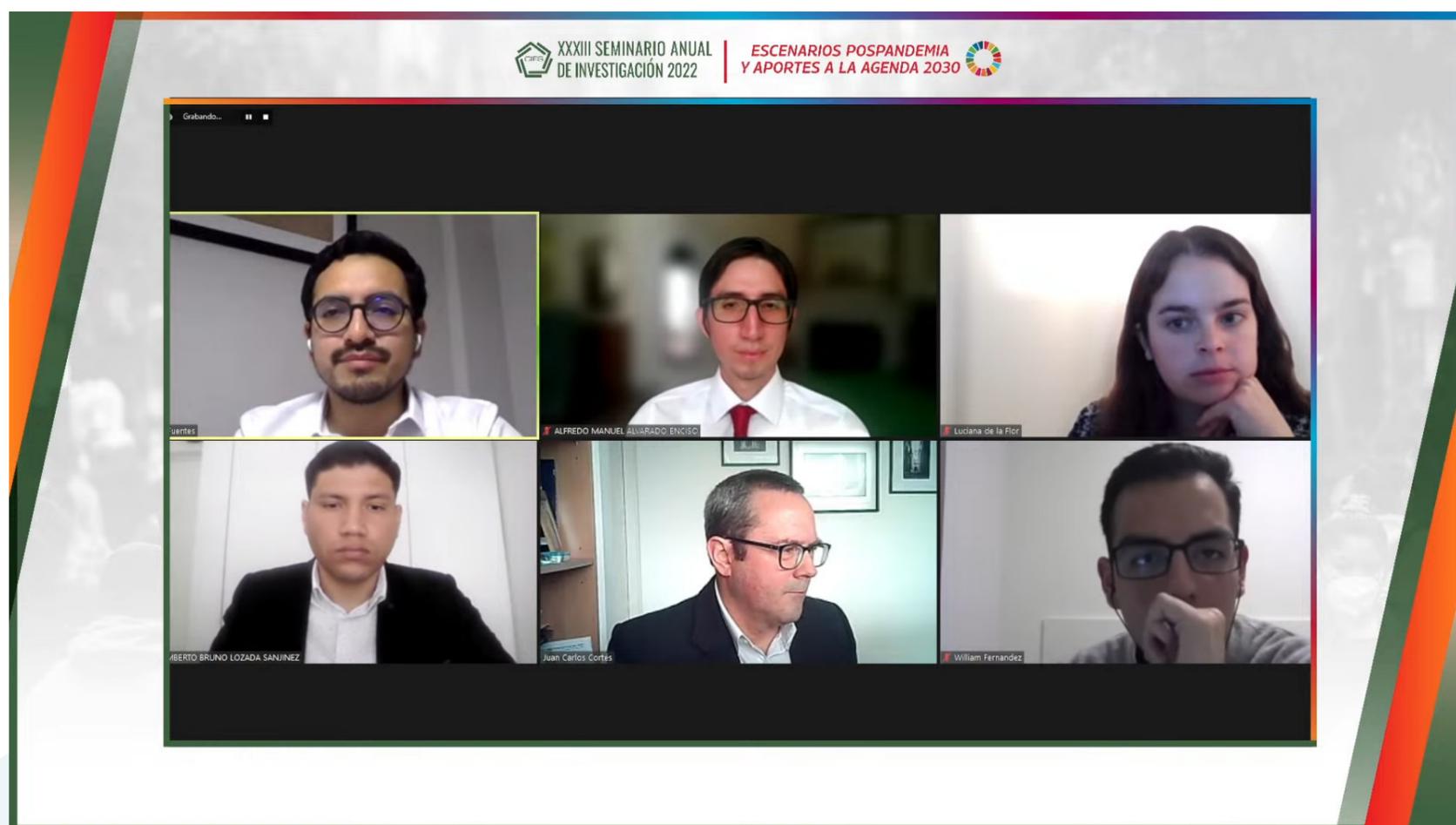
Posteriormente, el docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Juan Carlos Cortés<sup>34</sup>, comentó que el haber sido parte del Consejo Directivo de la SUNAFIL le sirvió para hacer un llamado de atención sobre las limitaciones del Estado, como la alta rotación de directivos y funcionarios, lo que representa un gran obstáculo para la implementación de políticas públicas en cualquier sector.

La ausencia de continuidad y de voluntad para refundar las instituciones es consecuencia de la falta de visión conjunta del Estado y de los sectores. “La práctica nos dice que no es suficiente con buenos directivos, sino

que se necesita permanencia de esos trabajadores. Obviamente, la situación es peor si ese personal no es el adecuado”, manifestó.

Sobre la permanencia laboral, enfatizó que se debe incidir en investigar la relación de género en las jefaturas.

Por otro lado, aunque no estuvo de acuerdo con el resultado, reconoció que se debía ahondar en el hecho de que las directivas mujeres que dirigen instituciones o que son gerentes representan una cifra menor al 30%.



<sup>34</sup>Juan Carlos Cortés Carcelén es docente ordinario de la PUCP en materia laboral. Ha sido docente en materia laboral en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y en la Universidad de Ciencias Aplicadas. Tiene estudios de maestría en Derecho Constitucional y es especialista en derecho del trabajo y seguridad social y en gestión pública. Ha sido presidente de la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR), presidente de Ciudadanos al Día y ha ejercido como consultor en materia laboral. Actualmente, es secretario general de la Junta Nacional de Justicia.