

Eje temático: Fortaleciendo las políticas sociales

Mercado Laboral Peruano 2025: Informalidad persistente y propuestas de política para empleo de calidad

Pablo Lavado – Investigador del CIUP

Diagnóstico del mercado laboral

- **Recuperación post-pandemia incompleta y desigual:**

En 2021, población ocupada creció **14.9%** a 17.1 millones, sin superar niveles pre-pandemia; urbana (**18.4%**) vs. rural (**4.3%**); mujeres (**18.6%**) vs. hombres (**12.2%**).

- **Informalidad persistente y alta:**

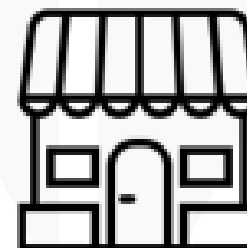
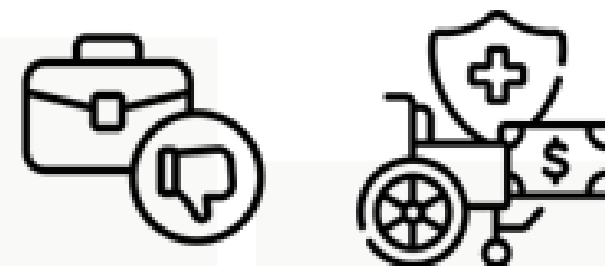
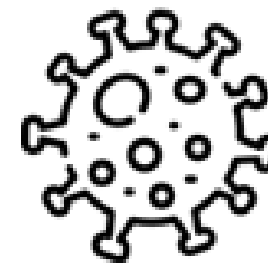
Pico de **76.8%** en 2021, **73.9%** en 2023 y **70.9%** en 2024-2025 (por encima de la media regional); rural (**94.5%**), mujeres, jóvenes e indígenas, sin cobertura de seguridad social ni prestaciones.

- **Empleo crece en cantidad, no en calidad:**

Entre julio 2024-junio 2025, empleo adecuado **+5.7%**, subempleo **-3.9%**, desempleo estancado en **5.9%**; jóvenes <25 años con desempleo **16.5%** (doble del promedio).

- **Estructura productiva altamente segmentada:**

70% de peruanos trabajan en microempresas/autoempleo; **10-15%** en Pyme; y **20%** grandes (dónde está la formalidad/productividad)



Principales causas estructurales: Demanda

01

Baja productividad empresarial:

Micro y pequeñas firmas con escaso acceso a financiamiento y tecnología.

02

Alta complejidad normativa y tributaria:

Más de 1800 páginas de legislación laboral, múltiples regímenes tributarios, trámites duplicados e incentivos distorsionados que desalientan formalización.

03

Altos costos laborales y no laborales:

Contribuciones a seguridad social hasta 70-**124%** del salario, RMV no vinculada a productividad, incrementando riesgo de informalidad.

04

Rigidez contractual:

Reposición obligatoria por despido (TC 2001) lleva a **70%** contratos temporales, menos estables y peor remunerados.

05

Fiscalización ineficiente:

70% recursos SUNAFIL en sector formal, enfoque punitivo sin corregir causas estructurales.

Principales causas estructurales: Oferta

01

Desajuste de habilidades:

Formación técnica desconectada del mercado, 66% de trabajadores con educación superior en ocupaciones no requeridas, débil apuesta por STEM e innovación.

02

Debilidad en transición escuela-trabajo:

PEA juvenil cayó **18%** (2019-2024), empleo adecuado **-33%**, subempleo por ingresos **+30%**; ausencia de mecanismos sostenidos.

03

Brechas de género en inserción laboral:

Mujeres dedican más tiempo a cuidados no remunerados, maternidad causa interrupciones y mayor informalidad, brecha salarial persistente.

04

Protección social segmentada:

Baja cobertura contributiva (EsSalud **27%**), costos altos para independientes, incentivos a permanecer informal; CTS debilitada por retiros masivos.

Matriz de necesidades y prioridades

		Horizonte			
		Corto plazo		Mediano/Largo plazo	
		Necesidad	Prioridad	Necesidad	Prioridad
Dimensión	Oferta	Desarrollar programas de capacitación y reconversión laboral	Alta	Mejorar la articulación entre oferta formativa y demanda laboral para reducir el desajuste de competencias	Muy alta
		Fortalecer los mecanismos de protección económica ante el desempleo	Alta	Ampliar la cobertura del sistema de protección social para incluir a trabajadores independientes e informales	Alta
		Favorecer la reinserción laboral femenina tras maternidad mediante servicios de cuidado y flexibilidad laboral	Alta	Facilitar el acceso a servicios de desarrollo empresarial para Mipymes	Alta
	Demanda	Simplificar y digitalizar los trámites administrativos y laborales para reducir costos en MiPymes	Muy alta	Consolidar los regímenes tributarios vigentes	Muy alta
		Reorientar la fiscalización laboral hacia sectores informales y adoptar un enfoque de acompañamiento	Alta	Impulsar la productividad empresarial mediante innovación y diversificación	Alta
		Vincular las modificaciones del salario mínimo con criterios técnicos	Alta	Modificar el marco laboral para equilibrar flexibilidad y protección en contratos y despidos	Muy alta

Opciones de política más relevantes

	Temática	Corto plazo	Apoyo	Mediano / Largo plazo	Apoyo
1.	Complejidad normativa y costos tributarios	<ul style="list-style-type: none"> Unificar los regímenes tributarios en uno solo con tasas progresivas según nivel de ingresos/ventas, eliminar gradualmente RER y RMT, y limitar el alcance del NRUS 	● ● ●	<ul style="list-style-type: none"> Interconexión de sistemas MTPE-MINSA-ESSALUD y eliminación de presentación obligatoria de contratos ante MTPE 	●
2.	Protección social	<ul style="list-style-type: none"> Implementar un mecanismo de seguro de desempleo con aportes compartidos que permita sostener ingresos por un periodo limitado 	●	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar la cobertura de protección social mediante un registro que facilite el acceso progresivo y subsidiado a pensiones, salud y otros mecanismos de protección 	●
3.	Régimen laboral y flexibilidad contractual	<ul style="list-style-type: none"> Unificar regímenes laborales en un sistema progresivo donde las contribuciones a pensiones, salud y beneficios laborales aumenten según el salario del trabajador 	● ● ●	<ul style="list-style-type: none"> Promover la modificación de la interpretación del Tribunal Constitucional respecto a la reposición por despido injustificado 	● ●
4.	Fiscalización laboral	<ul style="list-style-type: none"> Digitalizar la atención de denuncias recurrentes en Sunafil para concentrar inspecciones en sectores con alta informalidad 	●	<ul style="list-style-type: none"> Adopción un modelo de inspección laboral orientado a la capacitación y corrección de incumplimientos por parte de Sunafil, en lugar de priorizar sanciones inmediatas 	●
5.	Productividad y empleo juvenil	<ul style="list-style-type: none"> Implementar y fortalecer programas de intermediación (emparejar oferta-demanda laboral) y capacitación laboral (desarrollo de competencias) 	● ● ●	<ul style="list-style-type: none"> Crear un plan nacional que incluya ajustar la educación técnica y universitaria a las necesidades del mercado laboral, implementar programas de capacitación y certificación, y usar compras públicas e impulso a clústeres industriales para fomentar innovación en sectores no extractivos 	●
6.	Brechas de género y maternidad laboral	<ul style="list-style-type: none"> Reconocer la maternidad como justificación para la salida temporal del empleo y asegurar que las cotizaciones a la seguridad social sean financiadas por el empleador y el Estado 	●	<ul style="list-style-type: none"> Crear un Sistema Nacional de Cuidados de financiamiento público y gestión compartida para niños, personas dependientes y adultos mayores, con servicios cercanos a espacios laborales para apoyar la inserción laboral de las mujeres 	● ●

Leyenda: ● Organismos multilaterales, ● Think Tanks, ● Consultora

Costos, beneficios, ganadores y perdedores

Política	Beneficio/Costo	Ganadores	Perdedores
Unificación de regímenes tributarios	Reduce informalidad y aumenta recaudación, pero genera pérdida fiscal temporal y transición lenta	Empresas y trabajadores que se formalizan	Firmas que aprovechan regímenes fragmentados
Ampliación de cobertura de protección social	Baja costos contributivos excesivos y amplía acceso a salud/pensiones, pero requiere alto gasto inicial en registro y subsidios	Independientes, informales, Mipymes, trabajadores de bajos ingresos	Estado
RMV con criterios técnicos	Aumentos basados en productividad dan predictibilidad y reducen arbitrariedad, pero generan costo político	Trabajadores formales y empleadores	Empresas con baja productividad
Sistema Nacional de Cuidados	Reduce carga de cuidado y eleva participación laboral femenina	Mujeres, especialmente madres	Estado y cuidadores informales

Costos, beneficios, ganadores y perdedores

Política	Beneficio/Costo	Ganadores	Perdedores
Unificación del régimen laboral (progresivo por salario)	Elimina incentivos al enanismo y mejora calidad del empleo, pero afecta a empresas que se mantienen artificialmente pequeñas	Empresas formales en crecimiento, trabajadores que buscan empleos de mayor calidad	Empresas que evitan obligaciones manteniéndose pequeñas
Reinterpretación de la reposición por despido (TC)	Revierte efectos negativos de la reposición automática (menos empleo formal, pérdida salarial), pero reduce protección extrema para ciertos trabajadores	Trabajadores que buscan empleo formal	Trabajadores muy protegidos por la reposición
Fiscalización laboral preventiva y digitalizada (Sunafil)	Digitalización y acompañamiento facilitan formalización masiva, pero afectan a empresas que dependían de baja supervisión	Trabajadores informales, Mipymes	Empresas que evaden obligaciones
Programas de capacitación e intermediación laboral	Mejora empleabilidad e ingresos juveniles, pero requiere alta inversión pública	Jóvenes con baja experiencia o bajo nivel educativo y empresas medianas y grandes	Empresas que usan mano de obra juvenil no calificada y trabajadores no beneficiarios

Políticas seleccionadas, objetivos y metas

Eje Demanda

01 Unificación de regímenes tributarios

Objetivo de la política: Reducir informalidad empresarial y laboral con énfasis en MIPYMES, facilitando transición a formalidad. Metas:

Reducir tasa informalidad empresarial del **82%** al **76%** en 2-3 años tras reformas.

Incrementar recaudación IR empresarial en **0.15%** del PBI.

Reducir costos laborales no salariales en MIPYMES en 5 pp al 2027.

Impulsar reforma para redefinir interpretación despido injustificado y reducir incertidumbre.

02 Unificación de regímenes laborales

Objetivo de la política: Eliminar incentivos al enanismo mediante sistema progresivo. Metas:

Aprobar ley que unifique regímenes.

Implementar programa de transición con asistencia técnica para MIPYMES.

Reducir empresas en umbral 9-10 trabajadores.

Incrementar tasa formalización laboral en micro/pequeñas.

Políticas seleccionadas, objetivos y metas

Eje Oferta

03 Programas de intermediación y capacitación laboral

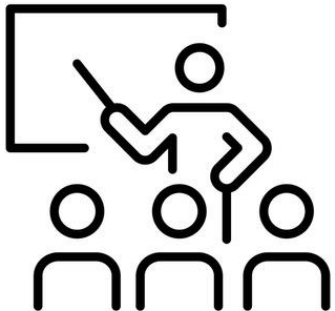
Objetivo: Fortalecer empleabilidad de jóvenes con programas de mayor cobertura y calidad. Metas:

Mejorar calidad de programas actuales y expandir cobertura anual de beneficiarios.

Lograr que **40%** egresados se inserten en empleo formal en 6 meses.

Incrementar ingreso/hora promedio (**+18%**) y horas trabajadas (**+5.5%**) vs. control.

Asegurar distribución equitativa: **50%** mujeres, enfoque en jóvenes vulnerables.



Obstáculos para la Implementación

Eje Oferta

- **Fragmentación institucional:** Servicios públicos de empleo y Marco Nacional de Cualificaciones distribuidos entre MTPE, MINEDU, gobiernos regionales, generando duplicaciones y baja cobertura.
- **Inestabilidad política:** Alta rotación (6 ministros de Trabajo en 3 años) debilita equipos técnicos y continuidad de programas.
- **Cobertura territorial limitada:** Centros de Empleo concentrados en capitales, restringiendo acceso rural/periurbano; falta adaptación a mujeres (horarios flexibles), jóvenes (primer empleo) e indígenas (enfoque intercultural).

Eje Demanda

- **Costo político y reputacional:** Reformas modifican beneficios existentes, requiriendo acuerdos Ejecutivo-Legislativo y narrativa clara para superar resistencia.
- **Complejidad técnica:** Redefinir umbrales, tasas y transiciones en SUNAT; riesgo de nuevas excepciones si no hay diseño sólido.
- **Respuesta de agentes económicos:** Percepción de aumento carga en MIPYMES puede llevar a resistencia o retorno a informalidad; necesita gradualidad y incentivos.

Recomendaciones para la Implementación

Eje Oferta

- **Ampliar cobertura territorial de Centros de Empleo:** Priorizar regiones con alta informalidad, subempleo y desempleo juvenil; implementar segmentación por perfil (jóvenes sin experiencia, mujeres con cuidados, indígenas).
- **Fortalecer gestores de empleo:** Capacitación continua y herramientas de seguimiento de trayectorias; roles: MTPE diseña, gobiernos regionales implementan, sector privado provee vacantes.
- **Acelerar Marco Nacional de Cualificaciones:** Enfoque regional en perfiles ocupacionales, validación permanente con gremios; MINEDU ajusta currículos, priorizar jóvenes/mujeres/indígenas con certificación de competencias informales.

Eje Demanda

- **Cronograma para eliminación RUS/RMT:** Restringir NRUS a pequeños, redefinir umbrales/tasas; SUNAT brinda acompañamiento técnico.
- **Proyecto ley unificación regímenes laborales:** Costos por salario, clarificar despido injustificado; MTPE lidera diseño, MEF evalúa impactos fiscales.
- **Evaluar deducciones IR personas naturales:** En coherencia con reforma para progresividad y recaudación.

Hoja de Ruta

Horizonte	Acción	Actores
100 días	Diseño normativo y técnico de la reforma de regímenes tributarios	MEF, SUNAT
	Aprobación de lineamientos para el fortalecimiento y expansión de los Servicios Públicos de Empleo	MTPE, sector privado
	Instalación de equipos técnicos interinstitucionales para acelerar el poblamiento del MNCP con enfoque sectorial y regional	MTPE, MINEDU
1 año	Ampliación progresiva de la cobertura territorial de los Centros de Empleo	MTPE, GORE
	Implementación de programas de acompañamiento tributario y asistencia técnica para mipymes en proceso de formalización y transición de régimen	SUNAT
	Inicio de la implementación de un régimen laboral unificado y gradual según tamaño empresarial y nivel de ingresos	MTPE
	Incorporación de perfiles ocupacionales priorizados del MNCP en mallas curriculares de educación técnica y superior	MINEDU
5 años	Evaluación y ajuste integral de los regímenes tributarios y laborales simplificados, con base en resultados de formalización, empleo y recaudación	MEF, MTPE, SUNAT

Conclusiones

- La informalidad es un problema estructural **multidimensional** en Perú, impulsado por factores de **oferta** (desajuste habilidades, brechas género) y **demanda** (complejidad normativa, costos altos).
- Las políticas seleccionadas combinan simplificación y fortalecimiento para **reducir informalidad** y **mejorar calidad del empleo**, con metas realistas y enfocadas en MIPYMES y vulnerables.
- Éxito depende de **coordinación** institucional, **estabilidad** política y **gradualidad** para superar obstáculos y maximizar beneficios.



PERU DEBATE 2026

Propuestas hacia un mejor gobierno

Comité impulsor



CIES
consorcio de investigación
económica y social

CENTRO DE
INVESTIGACIÓN



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO



60
AÑOS
IEP
INSTITUTO DE
ESTUDIOS
PERUANOS

IPE INSTITUTO
PERUANO
DE ECONOMÍA



GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP

Aliados estratégicos

Con el apoyo de



JNE
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES



Acuerdo Nacional
Unidos para crecer

COALICIÓN
CIUDADANA



CONCYTEC
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA,
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN



UNIÓN EUROPEA



cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz



GRUPO BANCO MUNDIAL



Embajada Británica
Lima



CONFIEP

Editora Perú

EMPRESARIOS
POR LA
INTEGRIDAD

eshoy



IDRC - CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

SBG SWISSBETTERGOLD



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en el Perú
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



Mesa de Concertación
para la Lucha contra la Pobreza



Proetica
CAPÍTULO PERUANO DE
TRANSPARENCY INTERNATIONAL



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



TRANSPARENCIA



IPYS
INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD



NDI
INSTITUTO NACIONAL
DEMOCRÁTICO



IILA
Organización Internacional Ibero-latinoamericana



AVSI
People for development



fiap