



INFORMALIDAD EN EL SECTOR ECONÓMICO

INFORME DE DIAGNÓSTICO Y LÍNEA DE BASE



*Informalidad en el sector económico.
Informe de diagnóstico y línea de base del Plan Nacional de Acción
sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025*

© Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Calle Scipión Llonca 350, Miraflores, Lima 15046
Teléfono (01) 204-8020

Primera edición: octubre 2021
Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

El presente documento constituye una evaluación crítico-reflexiva basada en evidencia, construida a partir del insumo inicial preparado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido revisado por la Dirección General de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo para el PNA y la Mesa Multiactor para la elaboración del PNA. Incorpora, en lo que corresponde según lo indicado en la matriz adjunta, los aportes presentados por las instituciones del Poder Ejecutivo y la Mesa Multiactor. Un resumen ejecutivo de este documento forma parte del compendio de diagnóstico y línea de base del PNA.

Ministro de Justicia y Derechos Humanos: Aníbal Torres Vásquez
Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia: Guillermo Julio Vargas Jaramillo
Director General de Derechos Humanos: Edgardo Gonzalo Rodríguez Gómez

Coordinación general del proceso de elaboración del PNA 2021-2025: Federico Chunga Fiestas
Equipo del proceso de elaboración del PNA 2021-2025 conformado por: Mónica Peceros Suárez,
Carlos Chunga Yesquén, Ximena Solórzano Salleres, Francisco Mamani Ortega

Cuidado de edición: Andrea Luque Armestar, María García Calderón Valdivieso
Corrección de estilo: Dany Cruz Guerrero, Carlos Chunga Yesquén
Diseño de portada y diagramación: © Kipu Visual

El proceso de edición, corrección de estilo, diseño, diagramación y publicación digital del presente documento, así como la elaboración del resumen ejecutivo y el compendio de diagnóstico y línea de base del PNA, han sido posibles gracias al valioso aporte de la Fundación Friedrich Ebert. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos le expresa su especial agradecimiento por esta contribución para que el documento llegue a manos del público.



Impreso en Lima, Perú

ÍNDICE

Presentación	8
Introducción	11
I. Cuestiones preliminares	15
A. Objetivo.....	15
B. Metodología.....	16
II. Diagnóstico general	17
A. Definiciones conceptuales.....	17
B. La informalidad en Perú.....	20
1.1. Efectos de la minería informal e ilegal.....	23
1.2. Sobre los marcos normativos para disminuir la informalidad minera.....	24
1.3. Informalidad en el sector laboral.....	26
Características del empleo informal de la PEA Ocupada. Dimensión y Evolución del empleo informal (2007-2019).....	26
Empleo informal en el sector formal e informal.....	29
Empleo informal según ámbito geográfico.....	31
Empleo informal y ramas de actividad económica.....	34
Empleo informal según categoría ocupacional.....	36
Empleo informal según tamaño de unidad productiva.....	37
El contexto de la emergencia sanitaria por la Covid-19.....	50
1.4. Evasión fiscal e informalidad.....	53
C. Discursos sobre la informalidad.....	55
III. Análisis de brechas	61
A. Pilar I: Proteger.....	61
Meta 2018-2021.....	69
B. Pilar II: Respetar.....	71
C. Pilar III: Reparar.....	74
Conclusiones	80
A. Conclusiones generales.....	80
B. Pilar I: Proteger.....	81
C. Pilar II: Respetar.....	82
D. Pilar III: Reparar.....	82
Referencias	84

Índice de cuadros, gráficos y tablas

Gráfico 1. Componentes de la Población Económicamente Activa informal.....	18
Tabla 1. Objetivos específicos y principales acciones estratégicas de la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral (2018-2021).....	21
Tabla 2. Población en Edad de Trabajar (2014-2020).....	27
Gráfico 2. Evolución de la PEA en el ámbito nacional (2012-2020).....	28
Gráfico 3. Evolución de la tasa de empleo informal según área de residencia (2012-2020).....	29
Gráfico 4. Empleo equivalente según condición de informalidad (2007 y 2019).....	29
Gráfico 5. Evolución de la PEA ocupada según empleo informal en el sector informal y sector formal (2016-2018).....	30
Gráfico 6. Participación del empleo equivalente informal en el empleo total por condición de informalidad (2007 y 2019).....	31
Gráfico 7. Empleo formal e informal según ámbito geográfico (2018).....	31
Tabla 3. Incidencia del empleo informal por departamento (2019).....	33
Gráfico 8. Variación absoluta en la tasa de empleo informal a nivel regional (2007-2018).....	33
Gráfico 9. Variación del empleo informal y formal según regiones (2007-2018).....	34
Gráfico 10. PEA ocupada con empleo informal (2019).....	35
Gráfico 11. Empleo informal y formal según tipo de servicios (2018).....	36
Gráfico 12. Empleo informal según categoría ocupacional (2018).....	36
Gráfico 13. Variación acumulada de la tasa de empleo informal según categoría ocupacional desde 2007.....	37
Gráfico 14. Variación acumulada de la tasa de empleo informal según tamaño de la unidad productiva desde 2007.....	38
Gráfico 15. PEA por género según informalidad del empleo (2019).....	39
Gráfico 16. PEA por género según informalidad del empleo (2019).....	40
Gráfico 17. Ingreso promedio de mujeres trabajadoras respecto al salario promedio de hombres trabajadores (2016-2018).....	41
Gráfico 18. Ingreso laboral promedio mensual de la PEA ocupada femenina profesional con empleo formal e informal (2018).....	41
Gráfico 19. Empleo formal e informal según rango de edad (2018).....	42
Gráfico 20. Evolución de la tasa de empleo informal según rangos de edad (2007-2018).....	43
Gráfico 21. Empleo informal de la PEA ocupada autoidentificada como indígena y afroperuana (2018).....	44
Gráfico 22. Tasa de empleo informal de la PEA ocupada según autopercepción étnica (2012-2017).....	44
Gráfico 23. Empleo formal de la PEA ocupada autoidentificada como indígena y afroperuana según género (2018).....	45

Gráfico 24. Empleo formal de la PEA ocupada autoidentificada como indígena y afroperuana según género (2018).....	46
Gráfico 25. Empleo formal e informal de la PEA ocupada autoidentificada como indígena y afroperuana (2018).....	46
Gráfico 26. PEA ocupada con empleo informal dentro y fuera del sector informal según tamaño de empresa (2019).....	50
Tabla 4. Estimación de la evasión tributaria.....	54
Gráfico 27. Distribución de los hogares por origen de ingreso (2019).....	59
Gráfico 28. PEA informal en Perú, 2019.....	79

Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos
CEAS	Conferencia Episcopal de Acción Social
CEMS	Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico
CEPAL	Comisión Económica para América Latina el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CERALC	Conducta Empresarial Responsable para América Latina y El Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDDHH	Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNTPE	Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
DGDH	Dirección General de Derechos Humanos
ECA	Estándares de Calidad Ambiental
ESFL	Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral
FIO	Federación Iberoamericana del Ombudsman
FNTMMSP	Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú
FONDOEMPLEO	Fondo Nacional de Capacitación Laboral y Promoción del Empleo
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
FORLAC	Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y El Caribe
FTCCP	Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTPE	Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo para el PNA
IDEHPUCP	Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP
IDHE	Instituto de Derechos Humanos y Empresas de la Universidad de Monterrey, México
IED	Instituto de Ética y Desarrollo de la UARM
IESI	Instituto Sociolaboral y Ambiental
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INGEMMET	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico del Perú
LGBTI	Personas Lesbianas, Gais, Bisexuales, Personas Transgénero e Intersexuales
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA	Organización de Estados Americanos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
UE	Unión Europea

PRESENTACIÓN

La elaboración de los informes de diagnóstico y línea base sobre los 23 temas priorizados¹ por la Mesa Multiactor fue la etapa más extensa del proceso de formulación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025.

Bajo la conducción de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) del MINJUSDH —en estrecha coordinación con las cuarenta instituciones que conformaron el Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo (GTPE) y siguiendo la metodología aprobada por Resolución Viceministerial N° 01-2019-JUS— las 132 instituciones que integraron la Mesa Multiactor (Estado, sector empresarial, pueblos indígenas, sociedad civil, sindicatos y organismos internacionales y de la cooperación internacional) entablaron un diálogo permanente, desde septiembre de 2019 hasta marzo de 2021, respecto de las principales problemáticas identificadas alrededor de esos temas, así como sobre sus propuestas de solución, teniendo como marco de referencia los Principios Rectores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre empresas y derechos humanos, y otros estándares internacionales aplicables para lograr el fortalecimiento de la política pública sobre empresas y derechos humanos y de conducta empresarial responsable en Perú.

Dada su complejidad, tanto por el número de temas como de participantes, el proceso requirió de una estrategia especial. Esta partió por encargar a cuatro prestigiosas universidades la sistematización y el análisis de la información disponible sobre 16 temas, a través de la elaboración de documentos que sirvieron como insumo inicial para el diálogo multiactor. De ese modo, se contó con la asistencia técnica de la Universidad del Pacífico (a través del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad, CEMS), la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (a través del Instituto de Ética y Desarrollo, IED), la Pontificia Universidad Católica del Perú (a través del Instituto de Democracia y Derechos Humanos, IDEHPUCP) y la Universidad de Monterrey, en México (a través del Instituto de Derechos Humanos y Empresas, IDHE, como parte de una consultoría regional encargada por el Proyecto CERALC).² Para tal fin, se contó con el financiamiento

1 Los 23 temas son los siguientes: 1) Agricultura a gran escala; 2) Conflictividad social; 3) Estudios de Impacto Ambiental; 4) Hidrocarburos; 5) Informalidad en el sector económico; 6) Libertad de asociación y negociación colectiva; 7) Mecanismos de reparación judiciales; 8) Mecanismos de reparación extrajudiciales; 9) Minería; 10) Mujeres; 11) Personas adultas mayores; 12) Personas con discapacidad; 13) Personas defensoras de DDHH; 14) Personas LGBTI; 15) Personas migrantes extranjeras; 16) Pueblo afroperuano; 17) Pueblos indígenas y consulta previa; 18) Seguridad privada; 19) Trabajo infantil; 20) Transparencia, integridad y lucha contra la corrupción; 21) Uso de la fuerza y convenios con la policía; 22) Necesidades de capacitación; y 23) Mecanismos operacionales de debida diligencia empresarial.

2 Proyecto Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe, financiado por la Unión Europea (UE) y administrado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Oficina Regional para América del Sur de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh).



de las embajadas de Reino Unido, Reino de los Países Bajos, Suiza y Suecia, del Proyecto CERALC, y de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Los documentos iniciales de diagnóstico y línea base de otros cinco temas fueron elaborados directamente por el equipo de la DGDH, con recursos propios del MINJUSDH. Y los dos diagnósticos restantes fueron desarrollados a partir de encuestas formuladas y aplicadas por ACNUDH y OCDE: necesidades de capacitación, e implementación de mecanismos de debida diligencia empresarial, respectivamente.

Para la elaboración de los informes, las universidades se pusieron de acuerdo en una metodología común que tuvo en consideración las recomendaciones del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, y el Kit de herramientas sobre planes nacionales de acción del Instituto Danés de Derechos Humanos de 2017. Asimismo, se puso a disposición de los integrantes de la Mesa Multiactor un formulario para la presentación de información rigurosa y oportuna, con el fin de identificar brechas sobre alguno de los temas en particular, y se convocó a diversas actividades descentralizadas de información y diálogo. A partir de marzo de 2020, cuando casi todos los informes iniciales habían sido concluidos, en todos los temas se debió incorporar el impacto de la emergencia sanitaria causada por la Covid-19, en tanto esta plantea nuevos retos a la política pública.

Durante el proceso se recurrió a información de fuentes oficiales nacionales (documentos públicos de todas las entidades estatales, entre otras), fuentes oficiales internacionales (informes de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, de OCDE, entre otros) y fuentes no oficiales publicadas por el sector empresarial, la sociedad civil, pueblos indígenas u originarios, sindicatos, universidades, centros académicos, expertos, entre otros. Igualmente, se estimó prioritario incorporar la voz de los titulares de derechos y colectivos impactados o potencialmente afectados por las actividades empresariales y, en general, de organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas y sindicatos).

La revisión de cada informe inició con el análisis del GTPE al insumo aportado por las universidades, procurando contar con la opinión de todas las entidades con competencia en cada temática. Con las observaciones del GTPE incorporadas, una nueva versión de los informes fue compartida con los participantes de la Mesa Multiactor, a fin de recibir sus comentarios y sugerencias, los que fueron sistematizados por el equipo de la DGDH en una matriz específica para cada informe, que fue compartida con toda la Mesa Multiactor, a fin de que se tuviese información detallada sobre las razones por las cuales se les incorporaba o no. Tales comentarios y sugerencias fueron recibidos durante toda la etapa de elaboración del diagnóstico y línea base, a través de correo electrónico (por escrito), en mesas de trabajo multiactor y en reuniones de trabajo (verbalmente). De este modo, cada nueva versión del informe era enviado a los participantes de la Mesa Multiactor con al menos dos semanas de anticipación a cada reunión en la que se abordaría un tema en específico.

Gracias a esta metodología de trabajo, los informes reflejan un valioso proceso de diálogo multiactor, por lo general con muy amplios consensos entre las partes, aunque también con algunos puntos de disenso que se encuentran debidamente reflejados y que constituyen —tal como se señala en el PNA y en el Decreto Supremo que lo aprobó, el DS N° 009-2021-JUS—insumos para la identificación de la problemática de cada uno de los temas priorizados y la construcción de acciones estratégicas, indicadores y metas ya plasmadas en el PNA orientando la adecuada implementación del PNA 2021-2025.

En el caso del presente informe sobre Informalidad en el sector económico, cuya matriz de aportes se encuentra publicada en la plataforma web del citado observatorio, la elaboración del documento inicial estuvo a cargo del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico. La Fundación Friedrich Ebert contribuyó en la corrección de estilo, edición y diagramación final. En ese sentido, el MINJUSDH expresa a la fundación su especial agradecimiento por contribuir de modo fundamental a que el presente documento llegue a manos del público, con el fin de fortalecer al máximo la labor ciudadana de vigilancia y seguimiento de la adecuada implementación del PNA 2021-2025.

Miraflores, octubre de 2021.

Dirección General de Derechos Humanos
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



INTRODUCCIÓN

La informalidad del sector económico en Perú es un fenómeno multicausal que afecta de modo diferenciado a los distintos sectores productivos, regiones del país y grupos vulnerables. De conformidad con el literal j) del párrafo 78 de la metodología del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA),³ el presente informe busca detallar del modo más objetivo posible y con los aportes y la experiencia de los integrantes de la mesa multiactor, un diagnóstico y línea de base de las brechas de implementación de los Principios Rectores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre Empresas y Derechos Humanos respecto de dicho fenómeno. A partir de este diagnóstico se podrá identificar acciones estratégicas, indicadores y metas que pueden resultar más eficaces, como parte del PNA, para contribuir a la progresiva disminución de las brechas encontradas, como condición para garantizar los derechos humanos de las personas hoy afectadas negativamente por las actividades informales, así como la competitividad y el desarrollo sostenible del país.

La informalidad impacta en todo el país, directa o indirectamente, a casi todos los derechos humanos. Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), al 2019 el 72,7 % de la PEA ocupada realizaba sus labores de manera informal, siendo solamente el 27,3 % la que tuvo empleos formales. De este porcentaje de personas en empleo informal, el 56,9 % pertenece a empleo generado dentro del sector informal y el 15,8 % pertenece a empleo generado fuera del sector informal. Geográficamente, la mayor población con empleo informal se concentró en Lima (3 000 000 de personas), a pesar de tener una de las tasas de empleo informal más bajas del país; en efecto. Los departamentos con mayor incidencia de empleo informal son Huancavelica (92,0 %), Cajamarca (87,9 %) y Puno (87,6 %), mientras que aquellos con menor incidencia de empleo informal son Lima, incluido Callao (60,0 %), e Ica (61,4 %).

Pero la informalidad no solamente afecta los derechos laborales de las personas. Un informe del Sistema Nacional de Información Ambiental del Ministerio del Ambiente (2017) precisó, por ejemplo, que las actividades de la minería informal e ilegal presentes en todas las regiones alcanzan los 25 000 000 de hectáreas (Valdés, Basombrío & Vera, 2019, p. 11). Además, la relación de esta actividad con delitos como la trata de personas, el narcotráfico, el sicariato, el uso de sustancias contaminantes, la negación de derechos laborales básicos, la corrupción, el lavado de activos, entre otros, vulneran gravemente los derechos humanos al trabajo decente, a un ambiente saludable, a la seguridad, la salud y la libertad, entre otros (Valdés, Basombrío & Vera, 2019, p. 75). Asimismo, se calcula que, por ejemplo, la minería informal deja de pagar S/ 750 000 000 anuales en impuestos, dinero que no puede ser utilizado en la mejora de servicios y aseguramiento de derechos (Valdés, Basombrío & Vera, 2019, p. 87). En ese sentido, tampoco debe perderse de vista el notable impacto en la economía

3 Aprobada mediante la Resolución Viceministerial N° 01-2019-JUS. Disponible en <https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/10/Resoluci%C3%B3n-Viceministerial-N%C2%B0-001-2019-JUS.pdf>

del país y la garantía de derechos ocasionados por la informalidad tributaria.

En regiones como Madre de Dios se calcula que la deforestación ha alcanzado más de 50 000 hectáreas de bosque (De Echave, 2016), además de ser, junto con Puno, una de las regiones con mayor número de casos de trata de personas (237 registrados en 2018; cf. Valdés, Basombrío & Vera, 2019, p. 82) y una de las tres regiones con mayor número de homicidios, situación que se vincularía con la presencia de la minería informal (la tasa de homicidios de Madre de Dios es de 46,6, siete veces más que la media nacional; en Tambopata es de 58,6 por cada 100 mil habitantes, 8 veces más que la nacional) (cf. Valdés, Basombrío & Vera, 2019, p. 80). En Puno, la contaminación del agua por metales tóxicos utilizados por la minería informal estaría afectando el lago Titicaca y directamente a los trabajadores y las trabajadoras de estos espacios, debido a que no cuentan con ninguna medida ni instrumentos de protección ni de remediación (cf. Valdés, Basombrío & Vera, 2019, p. 78).

Otra área de gran impacto en los derechos humanos es la construcción informal. Solo en Lima Metropolitana, siete de cada diez viviendas han sido construidas de manera informal, lo que conlleva malas prácticas: desde utilizar material inadecuado o no emplear las mezclas en proporciones adecuadas, hasta construir con medidas erróneas, lo que pone en peligro la vida de las personas, pues existe el riesgo de derrumbes y accidentes (Estrada, 2017).⁴ Un caso emblemático es el de 168 ladrilleras informales e ilegales ubicadas en el distrito de San Gerónimo, en Cusco, que emiten gases altamente tóxicos y cancerígenos, y que ha motivado que en febrero de este año dos ciudadanos, apoyados por el área de Litigio de Pueblos Indígenas del Instituto de Defensa Legal, presenten una demanda de amparo para exigir que se garantice un conjunto de derechos humanos.⁵

Otra área de gran impacto es el transporte informal, en la que se estima que las pérdidas anuales derivadas del caos del transporte suman S/ 5 541 500 000 (cinco mil quinientos cuarenta y un millones quinientos mil soles). Asimismo, la Universidad de Piura determinó que los limeños pierden 60 horas al mes en el tráfico (Marketwin, 2018, p. 12); y la Asociación Automotriz del Perú (AAP) dio cuenta de que el combustible que se desperdicia por el tráfico supera los mil millones de galones al año, equivalentes a S/ 13 000 000 000 (Cárdenas, 2019, [§ 1]). El Índice Global de Satisfacción del Conductor, un estudio publicado por la aplicación Waze, señaló que Lima es la peor ciudad para conducir en América Latina.⁶ Además, de acuerdo con cifras del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) solo en el año 2017 hubo registro de 88 168 accidentes de tránsito en todo el país, que ocasionaron la muerte de 826 personas y dejaron a más de 50 000 personas heridas.

4 El ingeniero Miguel Estrada es director del Centro Peruano Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres (Cismid-UNI). Por su parte, la Cámara Peruana de la Construcción (Capeco) presentó en 2019 un informe sobre “El impacto de la informalidad en las construcciones en el Perú” (más información disponible en <https://es.scribd.com/document/410481035/CAPECO-Peru-Presento-Informe-Sobre-El-Impacto-de-La-Informalidad-en-Las-Construcciones-en-Peru>).

5 Presentaron la demanda los ciudadanos Juan Miranda, Gloria Rodríguez y Fortunato Nina (cf. Delgado, 2020).

6 El estudio está disponible en <https://inbox-static.waze.com/driverindex.pdf>



Cabe señalar que, por su naturaleza, el presente informe pone mayor atención en la informalidad vista desde el punto de vista laboral, puesto que sobre ella existen mayores datos, se ha avanzado en el mayor desarrollo de un marco internacional y conecta con el problema de la informalidad de todos los sectores económicos.

Aun cuando en la normativa nacional, en los documentos de gestión pública, e incluso en el sistema internacional no existe una homogeneidad terminológica para referirse a la informalidad, es necesario abordar esta problemática diferenciando las formas de la misma en que se encuentra un sector mayoritario de la población, distinguiendo la “informalidad laboral” (la que se da en el marco de una relación asalariada y el trabajo doméstico) del “empleo informal” (visible en el autoempleo o trabajo independiente). Esta distinción es importante porque permite encontrar las particularidades de cada tipo de informalidad y, a partir de esta constatación, plantear soluciones según las características específicas de cada proceso.

Este informe no hace un balance exhaustivo de casos de vulneración de los derechos humanos en la actividad informal ni de cada área económica en que esto ocurre. Más bien, pretende contribuir a incorporar dentro de la política pública la necesidad de evaluar las acciones estatales desde un enfoque de derechos humanos. Para ello, se destaca el aporte y la importancia de que dichas acciones se articulen con el sector empresarial formal y con el punto de vista de los sectores sociales afectados por la informalidad, en particular los sindicatos, los pueblos indígenas y la sociedad civil.

Los límites y potencialidades de un instrumento de política pública como el PNA hacen necesario que este se enfoque en aquella parte de la problemática más vinculada con el marco de los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos; no obstante, el presente documento mantiene una mirada amplia, pues abarca las diferentes causas y efectos de la problemática, lo que es muy beneficioso su comprensión integral. En ese sentido, el informe analiza la forma en que los derechos humanos son vulnerados o defendidos en contextos de informalidad y cómo el Estado y el sector empresarial, con el apoyo de los otros sectores de la sociedad, pueden articular esfuerzos para contribuir desde el PNA a una progresiva disminución de la problemática y a garantizar los derechos humanos de las personas a las que afecta.

Existe consenso respecto del impacto de las violaciones de derechos humanos en la capacidad de desarrollo sostenible de un país. En el ámbito internacional, la adopción de los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, en 2011, implica un importante avance y busca, en concreto, que Estado y empresas desarrollen medidas de prevención y reparación de violaciones de derechos humanos sobre la base de tres pilares clave: proteger, respetar y remediar. Por tanto, es crucial pensar en la empresa formal y en su capacidad para reducir la informalidad y sus consecuencias negativas sobre los derechos humanos. Esta es una tarea sobre la que el Estado tiene una responsabilidad

principal, pero que necesita articular con el sector empresarial y la sociedad civil en general a fin de que sus intervenciones sean eficaces. En lo que sigue se intenta visibilizar las principales brechas que quedan por cubrir.

Para ello, el informe se divide en cuatro secciones. La primera presenta la metodología del trabajo. La segunda utiliza informes oficiales para dar cuenta de la situación de la informalidad en Perú. La tercera da cuenta de las principales brechas en la implementación de los Principios Rectores. Finalmente, se presenta algunas conclusiones de carácter general.



I. Cuestiones preliminares

A. Objetivo

Los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos llaman la atención sobre dos conceptos cruciales en el respeto de los derechos humanos. Por un lado, sobre la necesidad de contar con procesos pertinentes para gestionar los riesgos de las empresas en posibles violaciones de los derechos humanos. Por otro, sobre la importancia de contar con estándares de conducta para cumplir una obligación, que no se limita únicamente al marco legal del país. Se espera, desde esta perspectiva, que las empresas y los gobiernos, a través de políticas específicas, protejan los derechos humanos en el desarrollo de todas las actividades económicas.

En este contexto, el Estado peruano elabora un Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) con la expectativa de lograr la coherencia entre las políticas nacionales y los Principios Rectores. Para ello, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), a través de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH), ha solicitado la colaboración técnica de diferentes instituciones para elaborar insumos que permitan diagnosticar la situación en diferentes esferas de acción.

El objetivo principal de este informe es proveer insumos que visibilicen las principales brechas de implementación de los Principios Rectores. Además, son objetivos:

1. Identificar brechas de implementación de los Principios Rectores para la formulación y priorización de acciones, indicadores y metas en el PNA en el sector informal.
2. Identificar ausencias y deficiencias, así como avances y acciones, en la normativa, las políticas públicas y/o las prácticas laborales que sean determinantes para el cumplimiento del deber del Estado de proteger los derechos humanos en la actuación empresarial.
3. Identificar recomendaciones y buenas prácticas que puedan ser implementadas por parte de las empresas más relevantes en cuanto a la informalidad laboral.
4. Identificar las principales barreras normativas e institucionales para reparar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el contexto de la informalidad.

Esto permitirá identificar los impactos negativos, deficiencias y oportunidades de mejoramiento en la protección de derechos humanos, a fin de que los actores logren, sobre la base del diálogo, acuerdos sobre prioridades y acciones concretas a ser incluidas en el PNA.

Se ha hecho una sistematización de la información sobre los temas antes mencionados, utilizando principalmente fuentes oficiales, nacionales e internacionales, así como publicaciones no oficiales, principalmente de carácter académ-

mico. Adicionalmente, se recuperará las visiones de actores clave sobre la base de un trabajo de archivo y entrevistas, en caso sea necesario, así como de los representantes de las instituciones que conforman la Mesa Multiactor..

B. Metodología

En primer lugar, este estudio recopila y sistematiza información oficial, académica, de los propios actores y de otras fuentes que aporten a la construcción de un diagnóstico y línea de base de los temas antes indicados. La literatura sobre informalidad en Perú es abundante. Por ello, la primera tarea consistió en hacer una búsqueda exhaustiva de documentos oficiales respecto de sus dinámicas, balances respecto de sus soluciones, y cambios en la última década. Las referencias citan los principales documentos al respecto.

En segundo lugar, se buscó recoger la opinión de los representantes del Estado, las empresas, la sociedad civil y los trabajadores. Luego de esta revisión de documentos oficiales y académicos, y de los discursos por parte de los propios actores, se sistematizó la información para elaborar una línea de base respecto de los dos temas propuestos. El esquema que guía este análisis es el recogido en el marco de los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, con los tres pilares: proteger, respetar y remediar (cf. ONU, 2011).



II. Diagnóstico general

En esta sección se ofrece, primero, la definición de conceptos clave. Luego, se resume la forma como opera la informalidad en el país y cuáles han sido los principales debates en torno a ella en los últimos diez años.

A. Definiciones conceptuales

La literatura especializada identifica como una de las principales dificultades para comprender la informalidad el no contar con una sola definición de la misma. Ello se debe a que puede expresarse en facetas tan variadas como la laboral, tributaria, municipal o registral, entre otras (MTPE, 2017, p. 54) y estar vinculada a diferentes áreas de la economía.

En particular, existen áreas especialmente problemáticas en las que la informalidad impacta más allá del aspecto laboral, tal vez el más visible en la agenda pública. La informalidad en la minería, la tala, el transporte, la construcción, asociadas en muchos casos con actividades ilícitas, llegan a poner en riesgo derechos como la vida, la salud, la seguridad, el medio ambiente sano, entre otros, y causar hondos repercusiones en la institucionalidad del país, los ingresos por impuestos y en otros ámbitos. De las áreas mencionadas, la minería informal tiene un mayor desarrollo en el presente documento. Sin embargo, este informe también plantea la necesidad de que, en su implementación, el PNA se aboque a evaluar el impacto de las políticas públicas de las otras áreas para garantizar los derechos humanos de todas las personas.

Como se dijo, este informe se interesa en todas estas dimensiones, pero pone mayor énfasis en la laboral, en la medida que involucra a la mayor parte de la ciudadanía de nuestro país y tiene una vinculación directa con el marco de Conducta Empresarial Responsable. Al respecto, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) considera al trabajador o trabajadora con empleo formal cuando se encuentra registrado en la planilla del personal o planilla electrónica de la Superintendencia Nacional de Adunas y de Administración Tributaria (Sunat). Para registrar al trabajador o trabajadora en la planilla electrónica se debe consignar el tipo de seguridad social en salud y pensión que se acoge. En el caso del trabajador o de la trabajadora con relación de dependencia, sea asalariados o personal del hogar, lo registra el empleador o empleadora; y el trabajador o trabajadora independiente se registra solo. Por ello, el MTPE utiliza los registros de personal de la planilla electrónica para determinar el número de trabajadores y trabajadoras con empleo formal en el país.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) propone una mirada más preci-

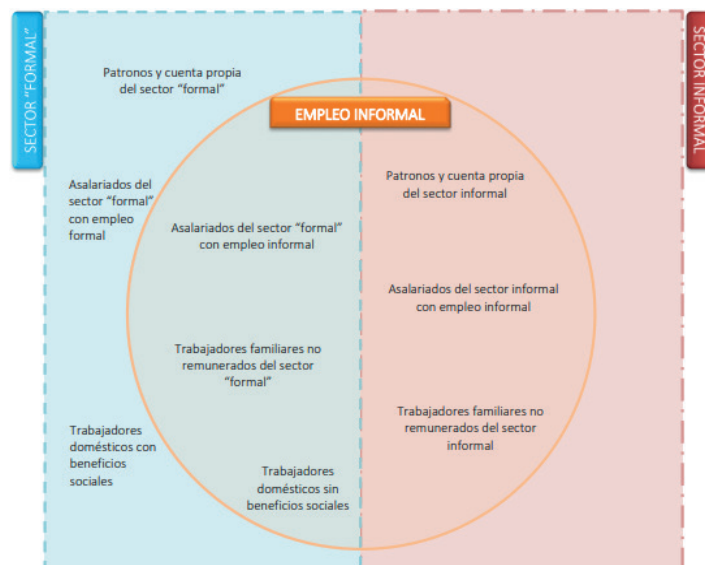
sa, según la cual el empleo informal se compone de:

- a. Trabajadores y trabajadoras por cuenta propia y empleadores y empleadoras que trabajan en sus propias empresas del sector informal.
- b. Trabajadores y trabajadoras familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en las empresas del sector formal o informal.
- c. Asalariados y asalariadas con empleos informales, ya sea que estén contratados por las empresas del sector formal, por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como trabajadores y trabajadoras domésticos remunerados.
- d. Miembros de cooperativas de productores del sector informal.
- e. Trabajadores y trabajadoras por cuenta propia dedicados a la producción de bienes exclusivamente para el uso final propio de su hogar.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) se inspira en la OIT y plantea una diferencia entre el sector informal y el empleo informal. El primero se refiere a “[...] las empresas de hogares (unidades productivas no constituidas en sociedad, excluyendo las cuasi sociedades) que no están registradas en la administración tributaria (Sunat)” (INEI, 2020, p. 140). El segundo, en cambio, está referido al total de empleos que cumplen las siguientes condiciones, según la categoría de ocupación del trabajador: i) los patronos y cuenta propia cuya unidad productiva pertenece al sector informal; ii) los asalariados sin seguridad social financiada por su empleador; y iii) los trabajadores familiares no remunerados, independientemente de la naturaleza formal o informal de la unidad productiva donde labora. (INEI, 2020, p. 14)

El siguiente cuadro, preparado por el INEI, resume esta diferenciación:

Gráfico 1. Componentes de la Población Económicamente Activa informal



Fuente: INEI, 2020.

En este punto, este informe utiliza la definición que plantea la OIT, que en la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) definió el empleo informal a partir de los empleos individuales como unidades de observación,



mientras el sector informal hace lo propio respecto de las unidades de producción. “El empleo informal comprende el número total de empleos informales [...], ya se ocupen éstos en empresas del sector formal, empresas del sector informal, o en hogares, durante un período de referencia determinado” (OIT, 2003, p. 15).

En líneas generales, se consideran como empleos informales:

- a) Todos los empresarios y empresarias individuales de unidades informales y todos los ayudantes familiares, cualquiera sea la situación (formal o informal) de la unidad de producción donde trabaja.
- b) Los asalariados y las asalariadas que cumplen con la definición propuesta por la OIT:

Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, etc.). Las razones pueden ser las siguientes: la no declaración de los empleos o de los asalariados; empleos ocasionales o empleos de limitada corta duración; empleos con un horario o un salario inferior a un límite especificado (por ejemplo para cotizar a la seguridad social); el empleador es una empresa no constituida en sociedad o una persona miembro de un hogar; el lugar de trabajo del asalariado se encuentra fuera de los locales de la empresa del empleador (por ejemplo, los trabajadores fuera del establecimiento y sin contratos de trabajo); o empleos a los cuales el reglamento laboral no se aplica, no se hace cumplir o no se hace respetar por otro motivo. Los criterios operativos para definir empleos asalariados informales deberían determinarse en función de las circunstancias nacionales y de la disponibilidad de información. (OIT, 2003, p. 15)

Existen varias formas a través de las cuales la informalidad afecta los derechos humanos de las personas. Por una parte, al no contar con contratos de trabajo que definan derechos y obligaciones, no tienen control sobre sus ingresos y condiciones laborales, estando en muchas ocasiones sometidos a situaciones de alta precariedad. Segundo, es común que no cuenten con mecanismos efectivos de representación colectiva, dado el tamaño de las empresas en las que trabajan y el constante riesgo de enfrentar despidos arbitrarios. Tercero, no cuentan con protección social, siendo vulnerables al despido o enfermedades, así como a la posibilidad de alcanzar una pensión que les permita afrontar su vejez. Finalmente, no cuentan con una tutela adecuada frente a situaciones de explotación.

Tal como precisa el Informe de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Conducta Empresarial Responsable en Perú (2020): Los elevados y persistentes niveles de informalidad en Perú afectan severamente a la realización efectiva de todos los derechos laborales fundamentales y, por lo tanto, condicionan la consecución de los objetivos de la CER, especialmente los recogidos en el Capítulo V de las Líneas Directrices [de la OCDE para las Empresas Multinacionales]. (OCDE, 2020, p. 44)

Asimismo, señala que: “Los trabajadores informales quedan fuera del alcance de

la protección ofrecida por la legislación laboral y son propensos a tener salarios extremadamente bajos y condiciones de trabajo inseguras” (OCDE, 2020, p. 44). A ello agrega: “La falta de organización y negociación colectiva entre los trabajadores del sector informal impide el mejoramiento de sus condiciones laborales” (OCDE, 2020, p. 45).

En ese sentido, en términos de lucha contra la informalidad, una Conducta Empresarial Responsable (CER) debe asegurar la realización efectiva de los derechos laborales, especialmente el acceso de los trabajadores y trabajadoras informales a los sistemas de protección social establecidos en la legislación laboral, así como el derecho de los trabajadores y las trabajadoras a organizarse en sindicatos y negociar colectivamente con su empleador las condiciones de trabajo, ingresos y seguridad social en sus empresas y cadenas de valor.

B. La informalidad en Perú

La información que se presenta a continuación pretende resumir las actuales dinámicas de la informalidad en el país, con especial énfasis en el ámbito laboral. Igualmente, sirve para que se pueda identificar los espacios de mejoras y potenciales brechas. En el ámbito laboral, esta ha sido desarrollada sobre la base de la información recogida y desarrollada por el INEI a través de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) y ha sido sistematizada, para el presente documento, por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).⁷

Un primer dato importante es que, para 2019, de las 17 133 000 personas ocupadas, alrededor de 9 748 677 personas laboraron en el sector informal (representaron el 56,9 % de la PEA ocupada), mientras que 2 707 014 trabajadores y trabajadoras informales (15,8 % de la PEA ocupada) laboraron fuera del sector informal; es decir, trabajaron en una empresa formal sin poseer seguridad social financiada por su empleador o su empleadora (INEI, 2020, p. 33). La incidencia del empleo informal tiende a ser mayor entre la población femenina, rural, joven, adultos mayores, y entre aquellos que no poseen educación superior.

En 2019, la producción del sector informal representó el 18,9 % del Producto Bruto Interno (PBI). Casi tres de cada cuatro trabajadores o trabajadoras de la PEA ocupada se desempeñaban en un empleo informal (72,7 %). El 56,9 % lo hacía en un empleo informal dentro del sector informal y el 15,8 %, en un empleo informal fuera del sector informal. Esto da cuenta de lo complejo de este fenómeno, pues es tanto masivo en términos del número de personas involucradas cuanto complejo por la variedad de dinámicas que lo componen. Es importante notar que, a pesar de su tamaño y de los esfuerzos por reducirlo, desde 2007 el

⁷ Información aportada durante el proceso de revisión del presente documento por la Dirección de Políticas y Regulación para la Promoción de la Formalización Laboral, Inspección del Trabajo y Capacitación y Difusión Laboral de la Dirección General de Políticas para la Promoción de la Formalización Laboral e Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.



promedio de aporte del sector informal al PBI se ha mantenido en un promedio de 18,8 % con picos de 20 % en 2009 y mínimos de hasta 17,7 % en 2013.

Teniendo en cuenta estos resultados, que además son previos a la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, es necesario realizar una evaluación de la eficacia de la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral (ESFL) 2018-2021, definido como un modelo de articulación de acciones e intervenciones del sector trabajo y promoción del empleo, orientadas a promover la formalización laboral, a través de los siguientes objetivos específicos y principales acciones estratégicas:

Tabla 1. Objetivos específicos y principales acciones estratégicas de la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral (2018-2021)

Objetivos Específicos	Principales Acciones Efectivas	Dependencias Involucradas
Incremento de los niveles de empleabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación laboral y asistencia técnica para la inserción laboral • Certificación de competencias laborales • Intermediación laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Jóvenes Productivos • Programa Impulsa Perú • Dirección General del Servicio Nacional de Empleo
Condiciones que dinamicen el ciclo laboral formal	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación y asistencia técnica sobre los procesos necesarios para la formalización laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Integrado Formaliza Perú • Score Microempresa (Liderados por la Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo)
Cumplimiento de la regulación laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del Plan Sectorial de Inspección del Trabajo 2019-2021: <ul style="list-style-type: none"> - Incremento de inspectores (de 624 a 924) - Ampliación de cobertura territorial (de 16 a 26 Intendencias Regionales) 	<ul style="list-style-type: none"> • SUNAFIL y GOREs • Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo
Promover una cultura sobre los beneficios de la formalización laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión de beneficios y ventajas de la formalización laboral. • Estrategia Multisectorial y Sectorial de promoción de la cultura en Seguridad Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo • Dirección General de Trabajo
Mejora de la gestión del conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Producción, análisis y difusión de información especializada de la situación del empleo formal e informal a nivel nacional y regional 	<ul style="list-style-type: none"> • Observatorio de la formalización laboral - Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Además, se debe considerar que, a pesar de la relevancia que tiene la minería informal en varias zonas del país, no se tiene suficiente data de cómo opera la informalidad laboral en la misma. Torres (2015, p. 56) realizó un análisis sobre la evasión tributaria, debido a la cual “la Región de Madre de Dios dejó de percibir por concepto de canon minero entre US\$ 47 y US\$ 73 millones en promedio

anual durante el período 2003-2014”.

Es oportuno en este acápite incorporar la posición de un sector de la sociedad civil respecto de la política pública que aborda el problema de la informalidad en la minería.⁸ La Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos, representada por la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), señala que entre los principales factores que han impulsado la proliferación de la minería ilegal e informal, sobre todo entre el ámbito de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE), se encuentra la baja oportunidad de empleo y de ingreso económico de gran parte de la sociedad peruana, que todavía sufre altos niveles de pobreza y desigualdad (Wiener Ramos, 2019, p. 11). A esta condición se suman otras causas de responsabilidad estatal, como la extensa corrupción que existe en el Estado y la debilidad institucional, que, junto con una política económica que no pone énfasis en medidas de diversificación productiva, ha generado una “cultura de la informalidad”, es decir, una informalidad difundida en muchos sectores de las actividades económicas peruanas (cf. Wiener Ramos, 2019, p. 11).

Al analizar las causas, la Plataforma de la Sociedad Civil considera, en primer lugar, que la debilidad de las instituciones relacionadas con la MAPE es visible en niveles diferentes. Así, pues, el número de funcionarios responsables de fiscalizar las actividades de los mineros artesanales y de brindarles asistencia técnica en los gobiernos regionales es limitado y con ausencia de competencias, herramientas y recursos para absolver a sus cargos. “En el ámbito nacional, la carencia de institucionalidad se manifiesta en relación con la falta de apoyo a los gobiernos regionales en su capacitación y en su disponibilidad de recursos” (CEAS, matriz de observaciones y recomendaciones); y a una persistente disminución de atención e impulso hacia la formalización de las actividades extractivas ilegales e informales, y como consecuencia de ello, la dificultad de hacer cumplir las leyes sobre este tema.

En segundo lugar, señalan que la falta de impulso estatal a la producción nacional pone en riesgo actividades como la agricultura familiar y la pesca artesanal, causando altas tasas de desocupación en la parte de población que no está siendo incorporada en el mercado laboral. Asimismo, que “[...] el desempleo juvenil aumenta el riesgo para los jóvenes de acercarse a formas informales e ilegales de generación de recursos, como son el narcotráfico, la tala ilegal de madera y la minería informal [...]” (CEAS, matriz de observaciones y recomendaciones). Además, señala que el Estado no ha priorizado incentivar el sector agropecuario en general y en particular la implementación de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar (Ley N° 30355).⁹

⁸ En esta parte se incorpora la posición expresada por organizaciones que integran la Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos (CGTP, CUT, CTP, CATP, Perú Equidad, Plades y IESI) durante el proceso de revisión del presente informe.

⁹ Además, el Estado cuenta con un Plan Nacional de la Agricultura Familiar (Decreto Supremo N° 007-2019-MINAGRI), en la cual se define y se encuentra una tipología sobre esta agricultura.



La carencia del enfoque de derechos humanos en determinadas políticas públicas que promueven la inversión, junto a la ausencia de una política para el ordenamiento territorial para establecer si una zona es apta o no a la extracción, según la sociedad civil, habrían beneficiado el desarrollo descontrolado de la minería ilegal (Red Muqui & Grupo Propuesta Ciudadana, 2014, pp. 57-58). En el ámbito internacional, se señala, un factor que ha causado el crecimiento de la minería ilegal en Perú ha sido el alto precio de los minerales de los últimos años, que ha representado un incentivo a la extracción ilegal, especialmente del oro (Red Muqui & Grupo Propuesta Ciudadana, 2014, p. 57 & Wiener Ramos, 2019, p. 14).

1.1. Efectos de la minería informal e ilegal

Las actividades mineras ejercidas sin respetar los estándares de protección ambiental, con maquinaria y equipo inadecuados y en condiciones de riesgo para la salud humana y ambiental, generan preocupación por los impactos ambientales, sociales, culturales y económicos.

Son frecuentes también los casos de trata y explotación sexual infantil y adolescente (Wiener Ramos, 2019, pp. 17-18). Además, la introducción de la minería informal en territorios habitados por comunidades indígenas y/o campesinas representa una ruptura de los valores, costumbres y relaciones interpersonales tradicionales de estos pueblos, que continuamente se enfrentan a una pérdida de identidad (Red Muqui & Grupo Propuesta Ciudadana, 2014, p. 57) y con conflictos internos sobre quien apoya y quien rechaza la actividad extractiva en su territorio (Wiener Ramos, 2019, p. 19). Estos conflictos internos pueden volverse particularmente violentos, especialmente cuando culminan en amenazas armadas y enfrentamientos directos.

En varias situaciones se ha llegado hasta el asesinato, como en el caso de Wilbelder Ángel Vegas Torres, defensor ambiental y presidente del Frente de Defensa de la Comunidad Campesina de San Sebastián, asesinado por su oposición a la expansión de la minería ilegal en el distrito de Suyo, provincia de Ayabaca en Piura, el 19 enero de 2019, un evento que recuerda los más de diez fallecidos en la misma zona en los últimos años (CooperAcción, 2019).

Entre los impactos económicos de la minería ilegal resalta la comercialización de oro ilegal, que involucra diferentes actores, como intermediarios y compradores de oro a través de operaciones informales, y autoridades enredadas en el lavado de oro sucio (Red Muqui & Grupo Propuesta Ciudadana, 2014). De hecho, la corrupción nacional y regional no solo es una causa de la minería ilegal (como ha sido mencionado), sino que representa también una consecuencia de esta actividad, demostrando su esencia de círculo vicioso. En este circuito de control y comercialización ilegal también se insertan (y se crean nuevas) bandas criminales organizadas que buscan sacar el máximo beneficio de una actividad muy rentable como la minería y saben aprovechar de la situación en un panorama de informalidad y debilidad institucional (Wiener Ramos, 2019, p. 20).

Las consecuencias económicas también generan preocupación entre los pueblos indígenas y/o de campesinos. De hecho, en zonas en las cuales se desarrolla la actividad minera, se nota un aumento de los precios y del costo de vida, que ponen en gran dificultad a la mayoría de las comunidades (Red Muqui & Grupo Propuesta Ciudadana, 2014, p. 56). A esta situación se añade el daño económico sufrido por las comunidades campesinas, que encuentran sus tierras contaminadas por metales tóxicos. Los suelos se vuelven infértiles o se generan productos contaminados, que por consecuencia no son más competitivos en el mercado. En cambio, un impacto negativo que afecta particularmente los ingresos del Estado es la evasión fiscal provocada por la actividad extractiva ilegal (Wiener Ramos, 2019, p. 21).

1.2. Sobre los marcos normativos para disminuir la informalidad minera

La Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos planteó algunas críticas respecto a la eficacia del marco normativo actual.¹⁰ En ese sentido, observa que el Decreto Legislativo N° 1320, que amplía el plazo de caducidad de la concesión a treinta años en caso de no cumplir con la producción mínima, generaría que los mineros informales se mantengan operando en las concesiones formalmente legales sin tener que asumir los procesos de formalización, puesto que les es útil seguirlos, pues no tienen ningún incentivo para hacerlo.¹¹

Asimismo, recomiendan que se evalúe el impacto real sobre la informalidad de

10 Según la evaluación de la mencionada Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos, la Ley General de Minería de 1992 (D.S. N° 014-92-EM) no incluía un régimen jurídico especial en relación con la MAPE, que en cambio fue instituido en 2002 con la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal (Ley N° 27651), marcando la distinción entre mineros artesanales y pequeños productores. Mientras que el otorgamiento de concesiones mineras es un encargo del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico del Perú (Ingemmet), desde 2002, con esta nueva ley, empezó la transferencia de competencia a los gobiernos regionales por lo que concierne el otorgamiento de concesiones mineras a pequeños productores y mineros artesanales (un proceso que ha sido particularmente dificultoso en la práctica y discutible en su eficacia, por carencias de acompañamiento del gobierno central) (Wiener Ramos, 2019, pp. 23-24). El panorama jurídico relacionado a la MAPE no experimentó muchos cambios hasta durante el periodo 2006-2011, dando seguimiento a la poca regulación de las actividades mineras ilegales, que por consecuencia continuaron creciendo. En cambio, en el periodo 2011-2016, unos decretos legislativos (entre otros, los DL N° 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106, 1107) impactaron el marco legal de la MAPE, diferenciando entre minería ilegal e informal, y, sobre todo, con la finalidad de avanzar al mismo tiempo la formalización de la MAPE, y la erradicación de la minería ilegal, a nivel nacional (Wiener Ramos, 2019, p. 25). Pero en la práctica, este objetivo se concentró más en la lucha contra la ilegalidad, que comportó un clima de tensión con los mineros y de gran dificultad en el logro de la formalización (Wiener Ramos, 2019, p. 27). En esa línea, Red Muqui & Grupo Propuesta Ciudadana (2014, p. 51) comentan: “Del análisis del conjunto de normas, es importante señalar que, si bien éstas efectivamente pueden ayudar a ordenar la actividad de pequeña minería y la minería artesanal en el Perú, su aplicación y el logro de los objetivos planteados muestran su talón de Aquiles, en la medida en que no están acompañadas de otras de carácter económico y social que hagan posible su efectiva implementación”. En consecuencia, Red Muqui & Grupo Propuesta Ciudadana (2014, p. 48) señalan que “La normatividad para la formalización de los PPM y PMA resulta complicada y en la práctica, costosa para muchos de los mineros informales que tienen la voluntad de someterse al proceso”. En este clima, los resultados, tanto respecto de la lucha contra la ilegalidad como a favor de la formalización resultaron muy limitados.

11 Según lo afirmado por la SNMPE en el proceso de revisión del presente documento, los plazos de duración de las concesiones corresponden a los tiempos de maduración de los proyectos mineros. Los mineros informales e ilegales no lo son por los títulos sobre concesiones sino por su actividad extractiva fuera del marco legal; es decir, sus procedimientos no respetan los estándares legales ambientales y de seguridad necesarios.



los decretos legislativos N° 1244, N° 1293 y N° 1336, que regulan la declaración de interés nacional de la formalización de las actividades de los Pequeños Productores Mineros (PPM) y los Productores Mineros Artesanales (PMA), creando el proceso de formalización minera integral de dichas actividades, y con ello el Registro Integral de Formalización Minera, a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas (Minem). Una de las observaciones que presenta este sector es que el solo hecho de estar inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera hace que ya no se aplique las sanciones establecidas para la minería ilegal, por lo menos hasta el 31 diciembre 2021.¹² Además, considera que el Decreto Legislativo N° 1293 debe ser revisado de manera complementaria con el Decreto Legislativo N° 1336, que establece las disposiciones para el proceso de formalización minera integral, entre ellas los requisitos para la culminación de la formalización total.

Por otro lado, señala que el Decreto Legislativo N° 1336, pendiente de ser reglamentado, pondría en riesgo la posesión de cualquier propietario, especialmente la posesión colectiva de las comunidades campesinas y nativas, en tanto solo exige una declaración jurada con firma legalizada ante notario, para acreditar: “[...] que es propietario o que está autorizado por el(los) propietario(s) de las acciones y derechos del predio para utilizar el(los) terreno(s) superficial(es) en el que viene desarrollando la actividad de explotación [...]”, lo que incluye a quien “refiere ser el(los) propietario(s) del terreno”.

En ese mismo sentido, se objeta la eficacia de la regulación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAGOM), previsto en el artículo 6 del mencionado Decreto Legislativo N° 1336, en tanto estima que debilita la función de fiscalización ambiental de los gobiernos regionales, por sí mismos con muchas limitaciones para cumplirla, al determinar que el acompañamiento del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) no es obligatorio, y que mediante convenio puede delegar al Ministerio de Energía y Minas (Minem) funciones transferidas y relacionadas con el proceso de formalización minera.

Igualmente, se critica que en el artículo 17 se faculte al Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet) el otorgamiento de concesiones mineras en áreas de no admisión de petitorios (ANAP) para trabajos de prospección minera regional a favor de la empresa del Estado Activos Mineros S.A.C. Esta última ha sido facultada a su vez para suscribir contratos de explotación con los mineros informales inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera que desarrollen actividades en dichas áreas. A juicio de la sociedad civil:

Se priorizaría la realización de minería informal, avalada por el Estado con participación de Activos Mineros, frente a la protección de zonas de no admisión de petitorios que pueden ser para la protección y conservación de ANAP y sus zonas de amortiguamiento, de ecosistemas frágiles

¹² Esta fecha límite ha sido modificada con la Ley N° 31007 que salió en octubre 2019, postergando el plazo del proceso de formalización minera integral establecido en el Decreto Legislativo N° 1293 (plazo que era previsto para agosto 2020). Cabe señalar que esta postergación puede contribuir a facilitar la informalidad.

como páramos, bosques primarios, áreas para concesiones forestales y para ecoturismo, de las concesiones de reforestación, de las concesiones para conservación, como lo señala el propio Ingemmet (CEAS, matriz de observaciones y recomendaciones).

Al respecto, el Minem precisa que el procedimiento regulado en el artículo 17 no ha sido implementado porque las ANAP son áreas restringidas para la actividad minera y no guardan relación con las áreas naturales protegidas, cuya regulación tiene su propio marco normativo, y el otorgamiento de una concesión en ellas y en las zonas de amortiguamiento se sujeta a la opinión de Sernanp.¹³

Finalmente, la Plataforma de la Sociedad Civil considera que el problema de la minería informal e ilegal es difícil de abordar, que no puede solucionarse solamente con interdicciones, y es necesario brindar alternativas de trabajo sostenible y rentable a las personas para que no se queden sin fuentes de ingresos, pero tampoco se puede plantear un proceso sin condiciones adecuadas. Así, según su punto de vista es necesario identificar quiénes están detrás de las cadenas productivas de los Pequeños Productores Mineros (PPM) y los Pequeños Productores Artesanales (PMA), el abastecimiento de insumos (combustible, químicos), proceso de beneficio (plantas de procesamiento legales e ilegales), comercialización (acopiadores, exportadores, importadores extranjeros y consumidores finales). Son ellos, con su participación en la cadena, los que mantienen vivo el negocio de la minería informal e ilegal.

Medidas como la reducción del uso de mercurio y cianuro, la prevención y erradicación del trabajo infantil, la gestión ambiental con enfoque de cuenca, el brindar asesoramiento técnico en los lugares donde pudiera hacerse la actividad, el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales, con competencias y funciones claras, instrumentos de gestión territorial y ambiental necesarios, y la logística y presupuesto suficientes, son temas de fondo que consideran prioritarios abordar.

1.3. Informalidad en el sector laboral

Características del empleo informal de la PEA Ocupada. Dimensión y Evolución del empleo informal (2007-2019)

El trabajo más completo sobre informalidad desde una perspectiva económica es el balance preparado por Lavado & Campos (2017), quienes encuentran que, aunque se suele destacar al crecimiento económico como una de las formas más importantes de reducir la informalidad, los datos muestran que la relación no es mecánica ni directa. Aunque el país creció sistemáticamente durante más de una década, la informalidad se redujo muy poco. Junto con ello, encuentran que el fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) tampoco ha probado ser del todo efectivo. Dada la heterogeneidad

¹³ Precisión aportada por el Minem en el proceso de revisión del presente documento.

de la informalidad, es claro, como indican los autores que se requiere políticas específicas que dependen del tamaño de la empresa y el sector económico en que la misma se encuentra. En esa misma línea, Confiep ha señalado que “[...] el crecimiento económico es una condición, pero no suficiente para reducir la informalidad de manera apropiada. Se requiere de normativa favorable y políticas sectoriales que respondan a la realidad, tamaño y actividad de los sectores económicos [...]” (Confiep, matriz de observaciones y recomendaciones).¹⁴

Según el INEI (2021, p. 1), en el 2020, la Población en Edad de Trabajar (PET), es decir, aquella mayor a los 14 años de edad y que está apta para ejercer funciones productivas, ascendió a 24 881 600. A su vez, se subdivide en Población Económicamente Activa (PEA), conocida también como la fuerza de trabajo, constituida por unas 16 000 000 de personas que se encuentran trabajando o buscan activamente laborar, y en Población Económicamente Inactiva (PEI), que comprende a unas 8 000 000 de personas.

En el año 2019, la población ocupada en el país alcanzó las 17 100 000 personas, de las cuales cerca de 12 500 000 personas (o un 72,7 % de la PEA ocupada) realizaron sus labores de manera informal, siendo solamente 4 600 000 personas (o un 27,3 % de la PEA ocupada) las que tuvieron empleos formales.

Tabla 2. Población en Edad de Trabajar (2014-2020)

NACIONAL: POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y ÁREA DE RESIDENCIA, 2014-2020
Miles de personas

Años	Nacional			Urbana			Rural		
	PET	PEA	NO PEA	PET	PEA	NO PEA	PET	PEA	NO PEA
2014	22 668,6	16 396,4	6 272,3	17 735,8	12 436,4	5 299,4	4 932,9	3 960,0	972,9
2015	23 034,2	16 498,4	6 535,9	18 132,9	12 584,1	5 548,8	4 901,4	3 914,3	987,1
2016	23 401,6	16 903,7	6 497,9	18 532,9	13 066,1	5 466,8	4 868,8	3 837,6	1 031,1
2017	23 771,7	17 215,7	6 555,9	18 936,3	13 396,5	5 539,7	4 835,4	3 819,2	1 016,2
2018	24 142,3	17 462,8	6 679,6	19 341,4	13 663,7	5 677,8	4 800,9	3 799,1	1 001,8
2019	24 511,5	17 830,5	6 681,0	19 746,8	14 031,5	5 715,2	4 764,7	3 798,9	965,8
2020 P/	24 881,6	16 095,0	8 786,6	20 153,2	12 324,9	7 828,3	4 728,4	3 770,1	958,3
Variación anual: 2020/2019									
Variación porcentual (%)	1,5	-9,7	31,5	2,1	-12,2	37,0	-0,8	-0,8	-0,8
Variación en miles	370,1	-1735,5	2105,6	406,4	-1706,6	2113,1	-36,3	-28,8	-7,5

P/ La información del año 2020 es preliminar y está sujeta a cambios una vez que la Comisión Consultiva de Pobreza concluya la revisión de la base de datos de la ENAHO.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares.

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares.

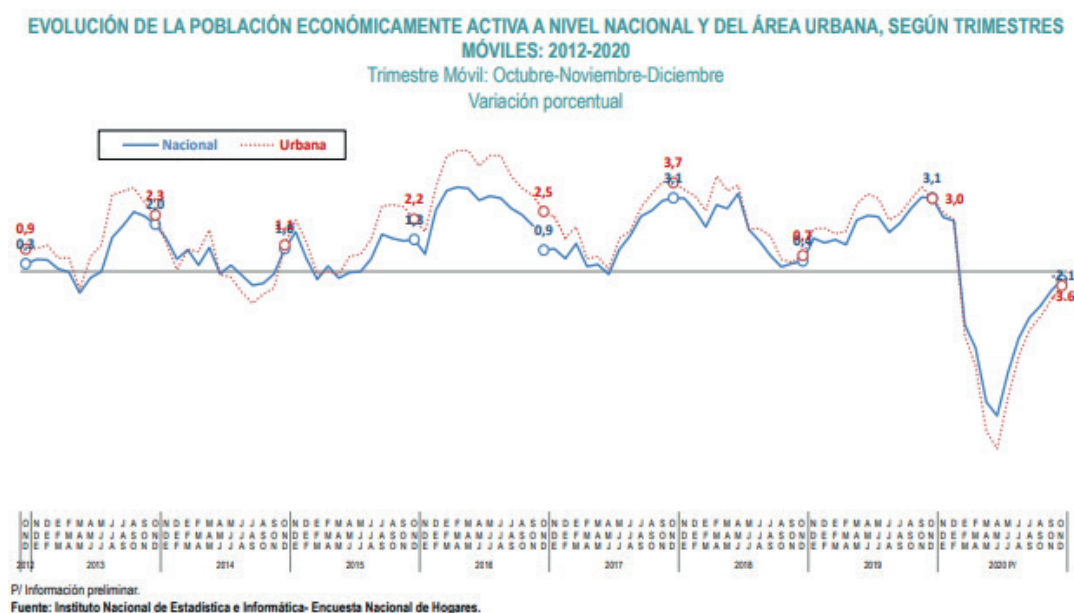
En 2020, la PEA ocupada en Perú se situó en 16 095 000 personas. Además, comparado con el año 2019, la PET se incrementó en 1,5 % (370 100), mientras la PEA disminuyó en 9,7 % (1 735 500), principalmente la PEA urbana que se redujo en 12,2 %. En cambio, la No PEA aumentó en 37,0 %. Por su parte, en el cuarto trimestre del año 2020, la misma disminuyó en 2,1 % (380 200 personas). En el área urbana, se redujo en 3,6 % (502 900), mientras en el área rural creció en 3,1 % (122 700).

14 Afirmación aportada por Confiep en el proceso de revisión del presente documento.

El aumento acelerado de la economía peruana en el periodo 2006-2016 se vio reflejado en una reducción del empleo informal de casi 8 % (puntos porcentuales), pasando de 79,9 % en 2007 a 72,0 % en 2016. Es así que durante este periodo de diez años el crecimiento económico contribuyó al aumento de la población ocupada con empleo formal, principalmente por la creación de nuevos puestos de trabajo; sin embargo, la población total en situación de empleo informal no se redujo, sino que aumentó en 320 000 personas, lo que sugiere que las actividades económicas formales coexisten con sectores informales.

Ahora bien, la desaceleración económica presentada en los últimos años ha generado que la tasa de empleo informal en el país se incremente en 2,5 % durante el periodo 2016-2017, con una mínima disminución de 0,11 % entre los años 2017 y 2018. En 2020, la tasa de empleo formal se ubicó en 31,6 %, siendo inferior en dos puntos porcentuales que el año anterior.

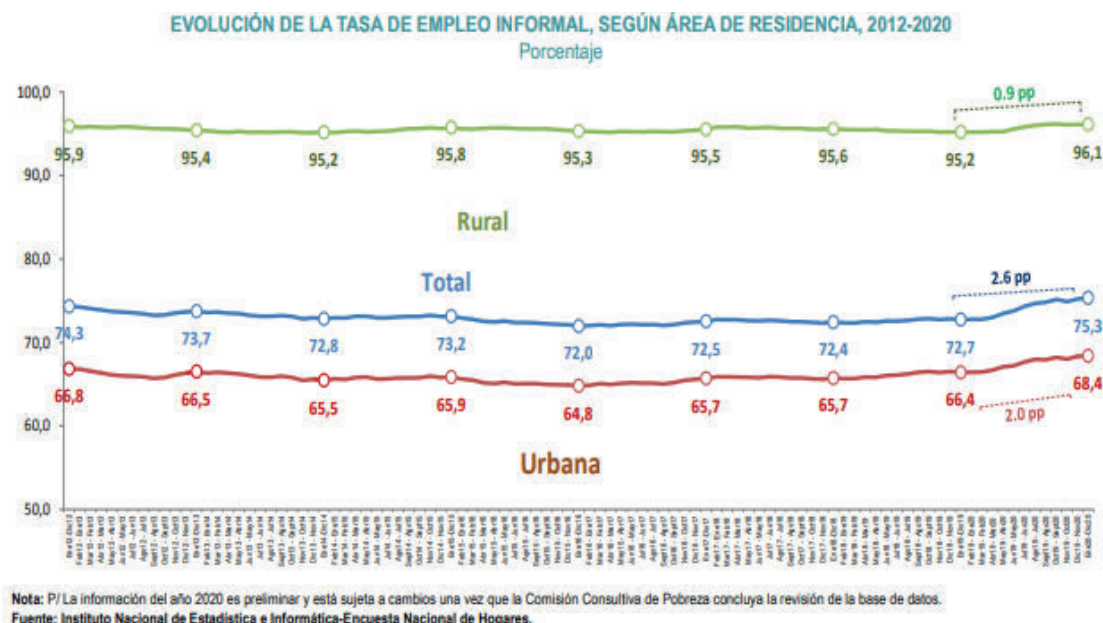
Gráfico 2. Evolución de la PEA en el ámbito nacional (2012-2020)



Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares.



Gráfico 3. Evolución de la tasa de empleo informal según área de residencia (2012-2020)

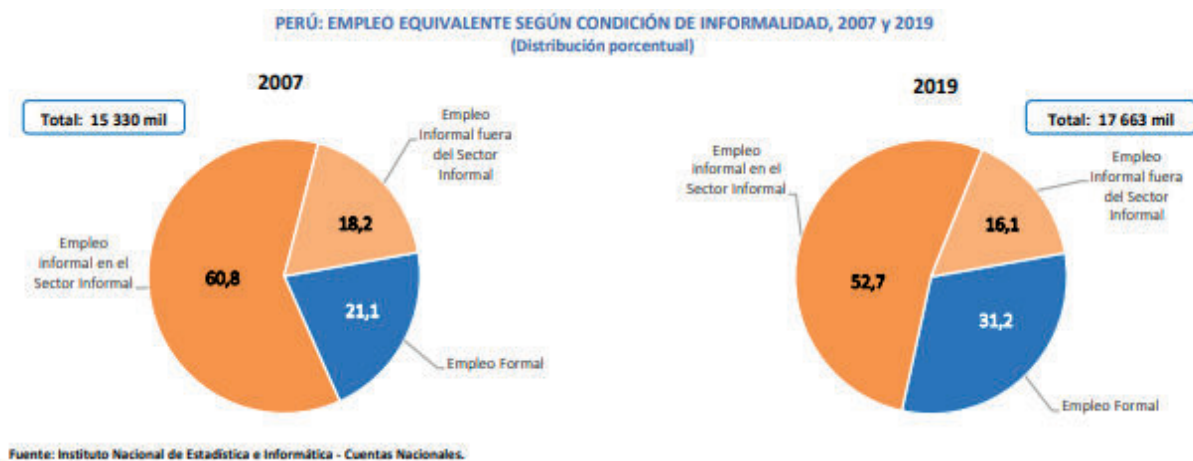


Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares.

Empleo informal en el sector formal e informal

En el año 2019, 9 700 000 personas encontraron empleo informal en unidades económicas no registradas en la Sunat (sector informal). Esto corresponde a un 56,9 % de la PEA ocupada y a un 78,3 % de la PEA ocupada con empleo informal. Por otro lado, en el mismo año se registró un total de 2 700 000 personas con un trabajo informal en el sector formal, es decir, personas que laboraron en unidades productivas debidamente registradas en la Sunat, pero que no contaron con beneficios laborales como un seguro social de salud pagado por el empleador o empleadora. Esta cifra equivale al 15,8 % de la PEA ocupada y un 21,7 % de la PEA ocupada con empleo informal.

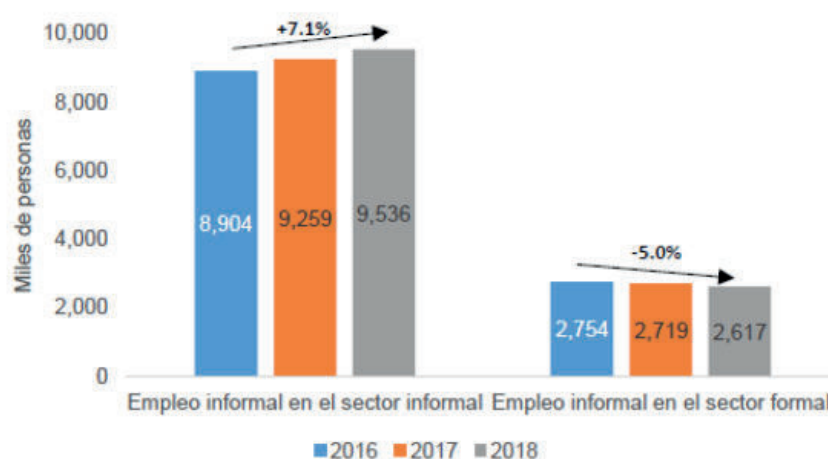
Gráfico 4. Empleo equivalente según condición de informalidad (2007 y 2019)



Fuente: INEI.

La desaceleración en la reducción de la tasa de empleo informal en el país observada durante los últimos años estaría relacionada con un incremento en la población con empleo informal, y no tanto con cambios en el empleo informal en el sector formal. Es así que en el periodo 2016-2018 se vio un incremento de 7,1 % en el número de trabajadores y trabajadoras en situación informal en el sector informal, mientras durante el mismo periodo se registró una disminución de alrededor de 5 % en el número de personas que trabajan de manera informal en el sector formal.

Gráfico 5. Evolución de la PEA ocupada según empleo informal en el sector informal y sector formal (2016-2018)

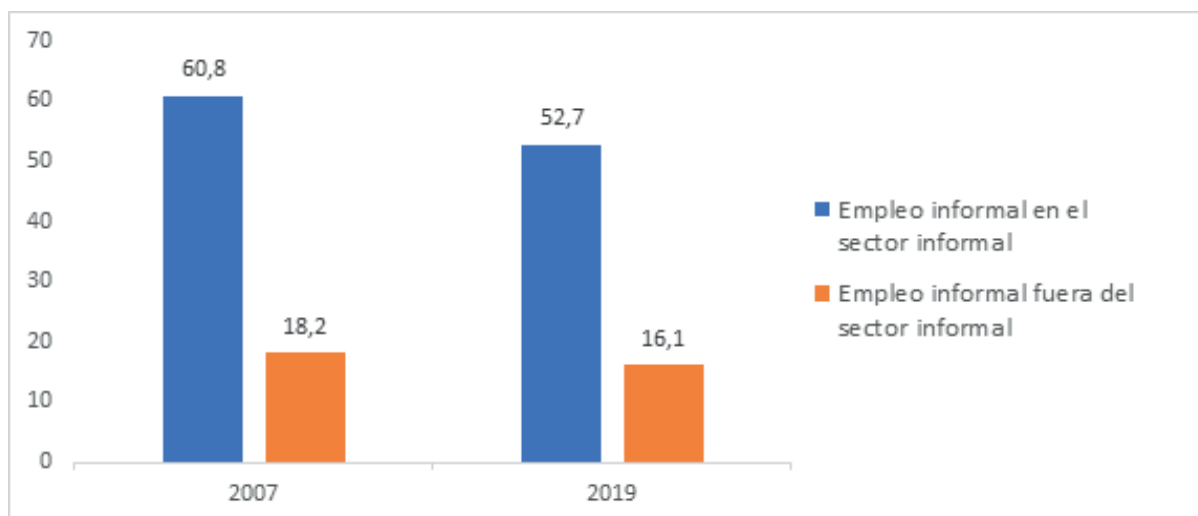


Fuente: INEI.

Cabe señalar que el porcentaje de empleo informal fuera del sector informal también se redujo entre los años 2007 y 2019, de 18,2 % a 16,1 %. La disminución del empleo informal en la actividad económica significó que el empleo “formal” se incrementara en proporción al empleo total de la economía de 21,1 % en el 2007 a 31,2 % en el 2019, esto es, un aumento de 10,1 puntos porcentuales.



Gráfico 6. Participación del empleo equivalente informal en el empleo total por condición de informalidad (2007 y 2019)

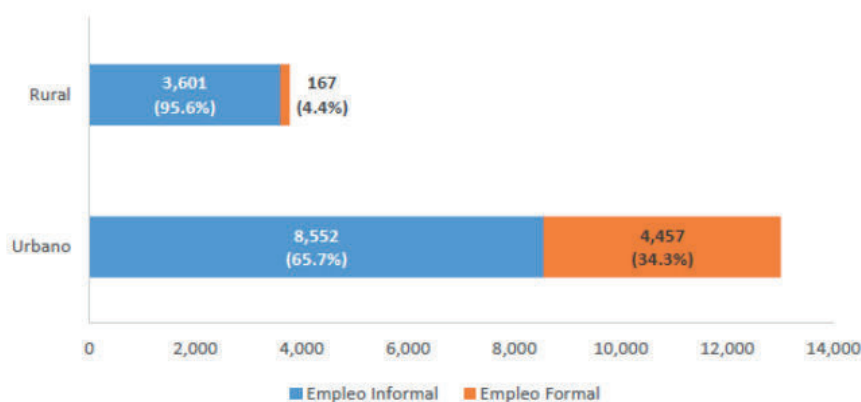


Fuente: INEI.

Empleo informal según ámbito geográfico

En el año 2018, la mayoría de la población con empleo informal se concentró en las zonas urbanas (8 500 000 personas) y en menor dimensión en las zonas rurales (3 600 000). De igual forma, las ciudades urbanas concentran la mayor cantidad de empleos formales (4 500 000 personas) en comparación con las zonas rurales (167 000). Por otro lado, es relevante indicar que el incremento de 495 000 personas con empleo informal en el periodo 2016-2018, señalado en la sección anterior, se registró casi exclusivamente en centro urbanos, lo que acentúa la importancia de las ciudades urbanas en la generación de trabajos tanto formales como informales.

Gráfico 7. Empleo formal e informal según ámbito geográfico, en miles (2018)



Fuente: INEI.

En el ámbito regional, la mayor población con empleo informal se concentró en Lima (3 000 000) pese a tener una de las tasas de empleo informal más bajas del país. Al año 2019, los departamentos con mayor incidencia de empleo informal eran Huancavelica (92,0 %), Cajamarca (87,9 %), Puno (87,6 %) y Ayacucho (87,3 %), mientras que aquellos con menor incidencia de empleo informal eran Lima, incluido Callao, (60,0 %), Ica (61,4 %), Moquegua (65,4 %) y Arequipa (66,2 %).

En Huancavelica, el sector informal registró una ligera mayoría de hombres (51,4 %) que mujeres (48,6 %), y según el nivel educativo alcanzado se concentra en el nivel primaria (44,2 %). En Cajamarca, los trabajadores del sector informal son más adultos (64 %) que jóvenes (27,2 %) y un gran número tienen un nivel educativo alcanzado hasta primaria (57,8 %).

Tabla 3. Incidencia del empleo informal por departamento (2019)

(Distribución porcentual)

Departamento	Empleo Informal		
	Total	Dentro del sector informal	Fuera del sector informal
Total	72,7%	56,9%	15,8%
Huancavelica	92,0%	83,2%	8,8%
Cajamarca	87,9%	79,6%	8,3%
Puno	87,6%	78,7%	8,9%
Ayacucho	87,3%	78,1%	9,2%
Huánuco	86,6%	75,8%	10,8%
Amazonas	86,6%	78,5%	8,1%
Apurímac	85,4%	75,6%	9,8%
San Martín	82,5%	70,8%	11,7%
Cusco	81,7%	71,2%	10,5%
Ucayali	80,5%	66,3%	14,3%
Junín	80,5%	68,0%	12,4%
Tumbes	79,4%	64,2%	15,2%
Loreto	79,2%	66,7%	12,5%
Piura	78,9%	63,5%	15,4%
Áncash	78,7%	66,6%	12,0%
Pasco	78,1%	66,8%	11,3%
Lambayeque	75,4%	56,4%	19,0%
Madre de Dios	73,8%	62,1%	11,7%
Tacna	72,8%	55,6%	17,3%
La Libertad	72,8%	57,1%	15,7%
Arequipa	66,2%	47,6%	18,6%
Moquegua	65,4%	49,2%	16,2%
Ica	61,4%	45,2%	16,1%
Lima	60,0%	38,6%	21,4%

^{*)} Incluye Lima Provincias, Provincia Constitucional del Callao y la Provincia de Lima

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares.

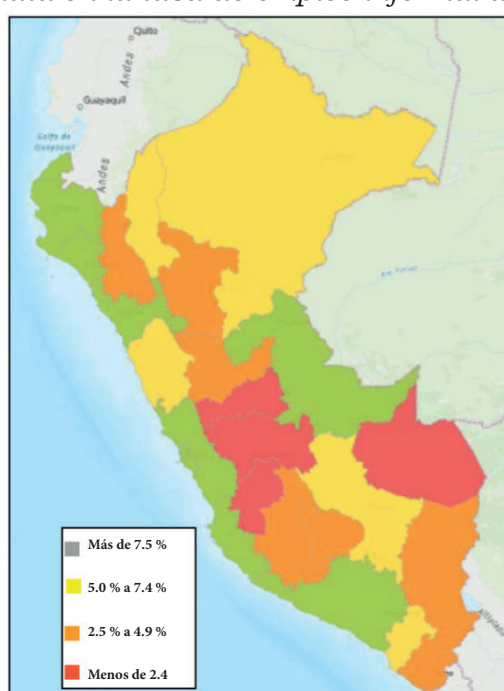
Es bien sabido que la tasa de empleo informal afecta en diferente magnitud a distintas zonas del país, lo cual podría estar vinculado a la competitividad de distintas regiones. La reducción de la tasa de empleo informal a nivel nacional observada entre los años 2007 y 2018 (7,4 %) implicó la disminución en casi todas las regiones, sin embargo, la principal disminución se vio concentrada en las de la costa. Durante los últimos doce años, podemos observar que la mayor



disminución se presentó en las regiones de Lambayeque, Ica, Lima, La Libertad, Tumbes, Arequipa y Callao. Todas estas regiones tuvieron una reducción de al menos 9 % en la tasa de empleo informal. Otras regiones que presentaron una reducción en la tasa de empleo informal sobre el promedio nacional fueron Piura y Ucayali, con 8,1 % y 7,5 %, respectivamente.

Por el contrario, las regiones que presentaron la menor reducción en la tasa de empleo informal fueron Tacna (3 %), Huancavelica (2 %), Madre de Dios (0,9 %) y Junín (0,3 %). Finalmente, una región que presentó un incremento en la tasa de empleo informal en comparación con el 2007 fue la región de Pasco, donde la población con empleo informal creció en 136 000 de 2007 a 2018, con un incremento en la tasa de empleo informal del 1,6 %.

Gráfico 8. Variación absoluta en la tasa de empleo informal a nivel regional (2007-2018)



Fuente: INEI.

Cabe señalar que la disminución en la tasa de empleo informal en las regiones de la costa como Tumbes, Piura o Lambayeque está relacionada con un importante crecimiento de más de 80 % en el número de trabajadores y trabajadoras con empleo formal, combinado con un bajo incremento en el empleo informal. Por otro lado, regiones como Ayacucho, Ucayali y La Libertad, presentaron un alto crecimiento en el número de trabajadores y trabajadoras con empleo formal desde 2007 al igual que un incremento por encima del promedio en el incremento en el número de trabajadores y trabajadoras con empleo informal.

Si miramos estas tendencias en los últimos tres años, podemos observar que desde el año 2014 ha habido cinco regiones donde se ha generado mayor empleo informal: Lima (255 000 trabajadores), Ucayali (61 000 trabajadores), Amazonas (5000 trabajadores) y Ayacucho (3000 trabajadores).

En el cuadrante izquierdo superior del siguiente gráfico se encuentran las regiones que presentaron una variación del empleo informal por encima del promedio al igual que un crecimiento en el trabajo formal por debajo del promedio. Este grupo de regiones, que incluye Pasco, Madre de Dios, Junín, Tacna, Huancavelica, San Martín, Apurímac y Puno. Finalmente, regiones como Callao, Arequipa, Lima, Cajamarca o Áncash presentaron un incremento en el empleo informal y en el empleo formal por debajo del promedio nacional, lo cual estaría principalmente relacionado con la importante concentración de la PEA ocupada en dichas regiones.

Gráfico 9. Variación del empleo informal y formal según regiones (2007-2018)



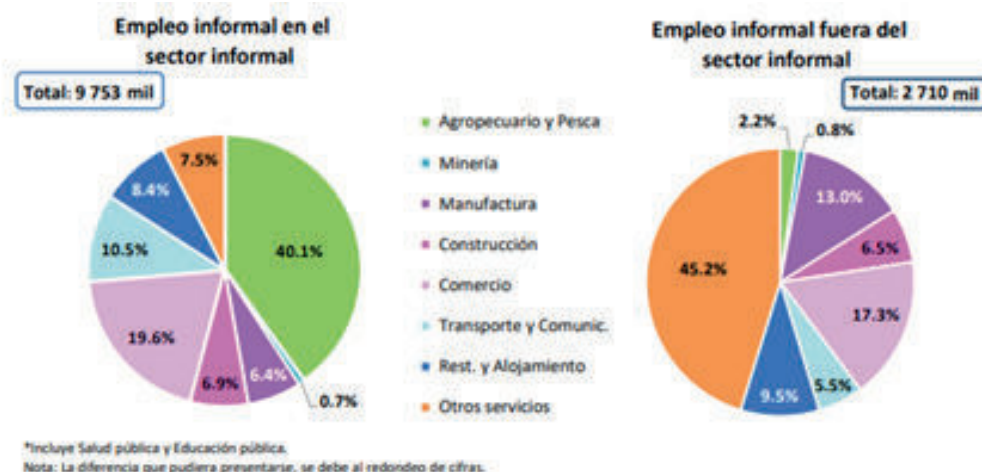
Fuente: INEI.

Empleo informal y ramas de actividad económica

Las ramas de actividad económica con mayor población de trabajadores con empleo informal son servicios (4 100 000) y agricultura (4 000 000), mientras aquellas con la menor cantidad de empleos informales son minería e hidrocarburos (84 000). En tanto, las actividades económicas que presentaron mayor tasa de empleo informal son agricultura (96,3 %) y construcción (77,4 %), y las de menor tasa de empleo informal son nuevamente minería e hidrocarburos (43,8 %).



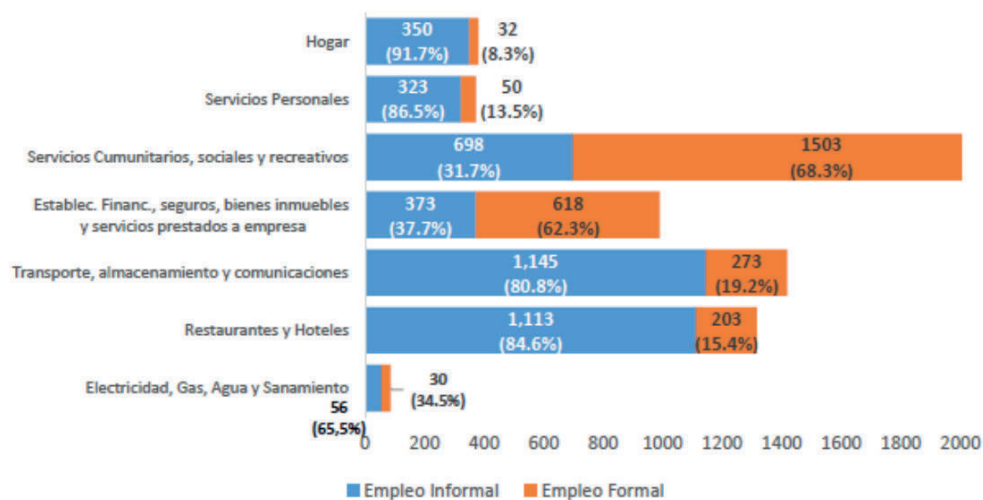
Gráfico 10. PEA ocupada con empleo informal (2019)



Fuente: INEI.

Revisando con mayor detenimiento la tasa de empleo formal e informal dentro de la actividad económica de servicios, podemos observar que la mayoría de PEA activa se concentra en la provisión de servicios comunitarios, sociales y recreativos. Dentro de este rubro, el 68,3 % de trabajadores y trabajadoras laboran en condiciones formales, mientras que solamente el 31,7 % lo hace de manera informal. La situación es similar dentro del rubro de establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresa, donde solamente el 37,7 % (373 000 personas) trabaja de manera informal. Por el contrario, los tipos de servicios en los cuales predomina el trabajo informal incluyen: servicios del hogar (91,7 %); servicios personales (86,5 %); restaurantes y hoteles (84,6 %); y transporte, almacenamiento y comunicaciones (80,8 %). Esta situación de formalidad laboral se debería al nivel de estudios superiores y el nivel de ingresos que perciben de los trabajadores y las trabajadoras en los rubros de financiero, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas.

Gráfico 11. Empleo informal y formal según tipo de servicios, en miles (2018)

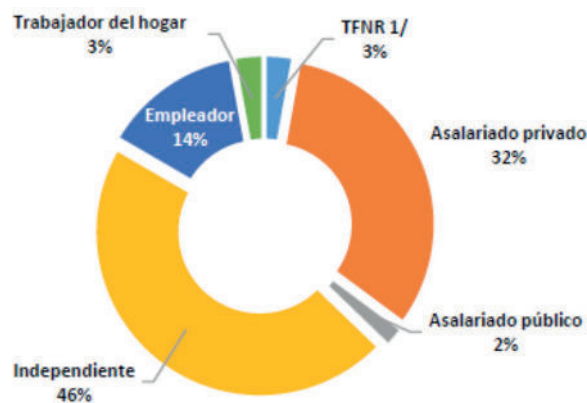


Fuente: INEI.

Empleo informal según categoría ocupacional

En 2018 la mayor tasa de empleo informal, luego de los Trabajadores Familiares No Remunerados (TFNR), se dio en los trabajadores y trabajadoras del hogar (91,7 %), seguido de trabajadores/as independientes (89,3 %), asalariados/as privados/as (62,0%), empleadores/as (50,8 %) y, finalmente, asalariados/as públicos (17,4 %).

Gráfico 12. Empleo informal según categoría ocupacional (2018)



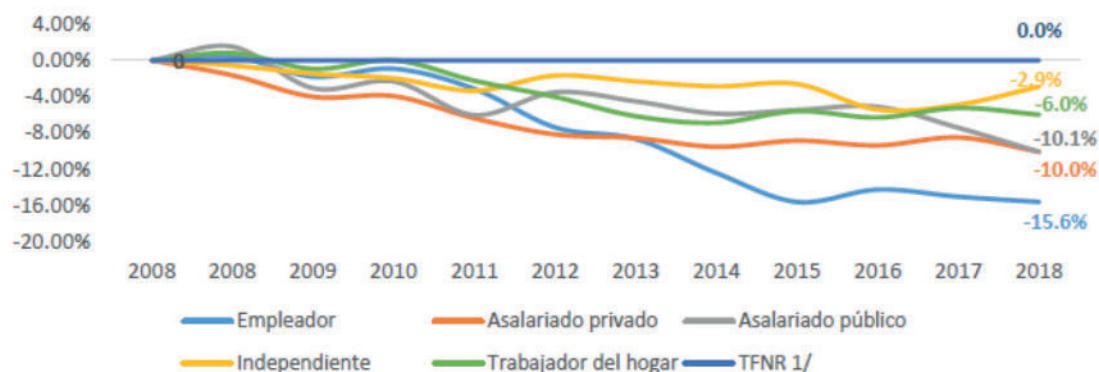
Fuente: INEI.

De igual forma, se observa una tendencia decreciente en la evolución de la tasa de empleo informal de todas las categorías ocupacionales, a excepción de los Trabajadores Familiares No Remunerados (TFNR), dado que, por definición, todos son informales. Así, entre los años 2007 y 2018 los empleadores y las empleadoras fueron quienes registraron la mayor reducción de la tasa de empleo informal (-15,6 %), seguido de los asalariados privados y públicos, quienes presentaron, cada uno, una reducción de alrededor del 10 %, y finalmente, los tra-



bajadores y las trabajadoras del hogar e independientes, quienes presentaron una reducción de 6,0 % y 2,9 %, respectivamente.

Gráfico 13. Variación acumulada de la tasa de empleo informal según categoría ocupacional desde 2007



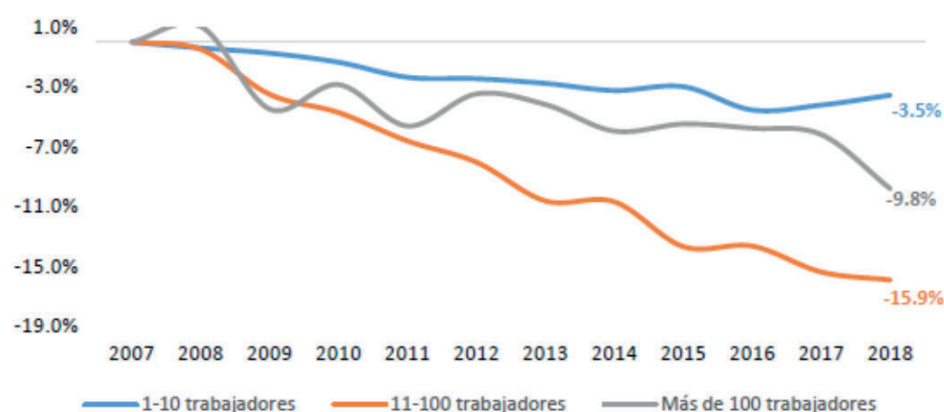
Fuente: INEI.

Empleo informal según tamaño de unidad productiva

Se observa que, a mayor tamaño de la unidad productiva, menor será la concentración de trabajadores y informales y la tasa de empleo informal. En 2018, las unidades productivas de menor tamaño (1 a 10 trabajadores) concentraron casi 11 000 000 de trabajadores y registraron una tasa de empleo informal de 89,2 %, mientras que las unidades productivas conformadas por 11 a 100 trabajadores y más de 100 trabajadores concentraron alrededor de 800 000 y 500 000 trabajadores informales con una tasa de empleo informal de 48,8 % y 17,2 %, respectivamente. En 2019, las empresas de menor tamaño relativo, cuentan con mayor proporción de empleo informal; en contraste, el empleo “formal” se concentra en las empresas de mayor tamaño. El 63 % de la población ocupada con empleo “formal” labora en empresas de 31 a más personas, mientras que el 82 % de la población ocupada con empleo informal lo hace en empresas de 5 o menos personas ocupadas.

Asimismo, durante los últimos doce años, se observa una tendencia decreciente en la evolución de la tasa de empleo informal según tamaño de la unidad productiva, siendo las empresas pequeñas, aquellas conformadas por 11 a 100 trabajadores y trabajadoras, las que presentaron una mayor reducción (-15,8 %), mientras que las unidades productivas conformadas por 1 a 10 trabajadores y trabajadoras presentaron una reducción de apenas 3,6 % y las de 100 trabajadores y trabajadoras a más presentaron una reducción de 9,8 %.

Gráfico 14. Variación acumulada de la tasa de empleo informal según tamaño de la unidad productiva desde 2007



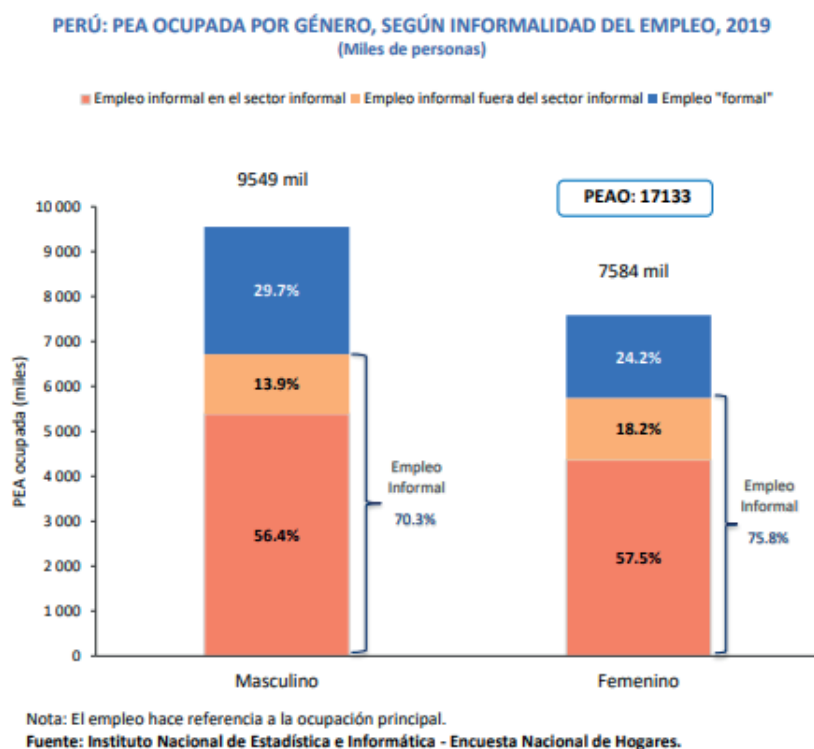
Fuente: INEI.

En términos absolutos, el empleo informal se incrementó durante el periodo 2007-2018, principalmente, en las unidades productivas de 1 a 10 trabajadores y trabajadoras, pasando de 9 900 000 a 10 800 000 de trabajadores y trabajadoras. Caso contrario, el empleo informal en las unidades productivas de 11 a 100 trabajadores/as se redujo en 2,4 % al pasar de 817 000 a 797 000 personas. En empresas de más de 100 trabajadores/as el empleo informal disminuyó en 15 % durante este mismo periodo, pasando de 603 000 a 513 000 trabajadores/as informales.

La mayoría de personas en trabajos informales en Perú en el año 2018 son hombres, al concentrar a 6 500 000 trabajadores informales, mientras que, las mujeres concentran a 5 600 000 informales. Sin embargo, son las mujeres quienes están más propensas a trabajar en condiciones de informalidad al tener una tasa de empleo informal más alta que la de los hombres. En el ámbito regional, el empleo tiene diferentes características, pues existen departamentos en los que la alta tasa de empleo informal se relaciona con la estructura informal, como Huancavelica, mientras que en otros departamentos cobra relevancia el empleo informal fuera del sector informal, como en Lima. Para 2019, el 44,2 % de la población ocupada es mujer, pero la incidencia del empleo informal entre las mujeres asciende a 75,8 %, mientras que entre los hombres esta incidencia representa el 70,3 %.



Gráfico 15. PEA por género según informalidad del empleo (2019)



Fuente: INEI.

Entre los años 2007 y 2018, la informalidad creció tanto en hombres como en mujeres, pues en el primer caso pasó de 6 100 000 a 6 600 000, mientras que en el segundo caso la cantidad de trabajadoras informales pasó de 5 200 000 a 5 600 000 en el mismo periodo. Por otro lado, la tasa de empleo informal de los hombres disminuyó en 8,4 % en el periodo 2007-2018, mientras que la tasa de empleo informal de las mujeres disminuyó en 6,7 % en el mismo periodo. Cabe precisar que la tasa de empleo informal de las mujeres disminuyó en 0,7% de 2017 a 2018, mientras que la de los hombres incrementó en 0,7 % en el mismo periodo. Además, del 2008 y 2018, el nivel de protección social de las mujeres aumentó significativamente: 30,4% en la afiliación a sistema de seguros de salud y en sistemas de pensiones.

Gráfico 16. Evolución de la tasa de empleo informal según género (2007-2018)



Fuente: INEI.

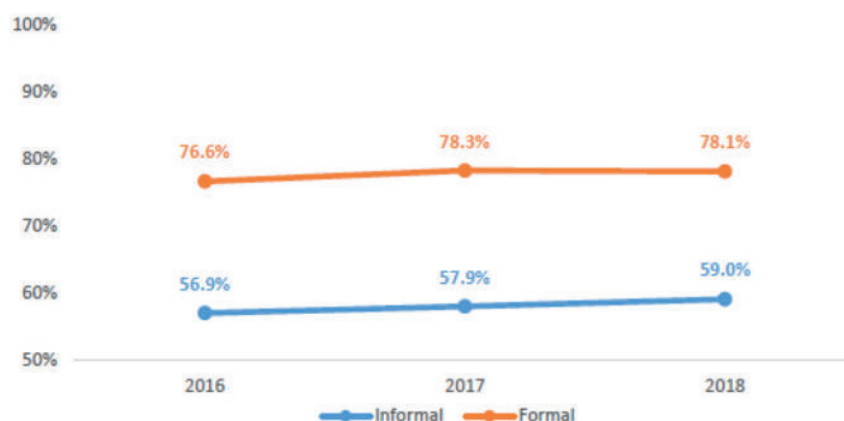
Por otro lado, la prevalencia del empleo informal es casi total para las mujeres al inicio y final de su etapa laboral (de 14 o menos años y de 66 o más años), así como para las mujeres del área rural, llegando a más del 95 %. Sin embargo, esta tasa disminuye conforme aumenta el nivel educativo. En términos de actividad económica, la rama servicios es la que concentra a la mayor cantidad de trabajadoras informales con 2 091 506 trabajadoras, siendo los servicios a hogares y servicios personales los que concentran las tasas de informalidad más altas (ambos mayores al 90 %).

Un alto nivel de informalidad en las mujeres trabajadoras también está asociado a la falta de beneficios y condiciones de trabajo peligrosas. En 2018, el 73,9 % laboraron en empleos que son de mala o muy mala calidad, es decir, con bajos niveles remunerativos, sin estabilidad laboral ni reconocimientos de beneficios de protección social y jornada laboral excesiva. En tanto, del total de las mujeres ocupadas, solo el 14,9 % y el 11,2 % laboraron en empleos catalogados como de muy buena y buena calidad, respectivamente. De igual forma, en 2018, el 77 % del total de mujeres trabajadoras contó con seguro de salud, y el 28,3 % estuvo afiliado a un sistema de pensión (24,8 % accedió a ambos beneficios sociales).

De igual forma, el trabajo informal está asociado a una mayor brecha salarial (no ajustada) entre hombres y mujeres. De acuerdo con los resultados de la ENAHO, en 2018 las mujeres ocupadas en trabajos formales percibieron en promedio el 78,1 % del salario promedio de los hombres, mientras que las mujeres en empleos informales percibieron en promedio el 59 % del salario promedio de los hombres. Cabe señalar que la diferencia entre el ingreso de las trabajadoras con empleo formal e informal crece conforme aumenta el nivel educativo alcanzado. Así, la brecha de los ingresos laborales fue más alta en el nivel educativo superior universitario en relación con los demás niveles educativos alcanzados.



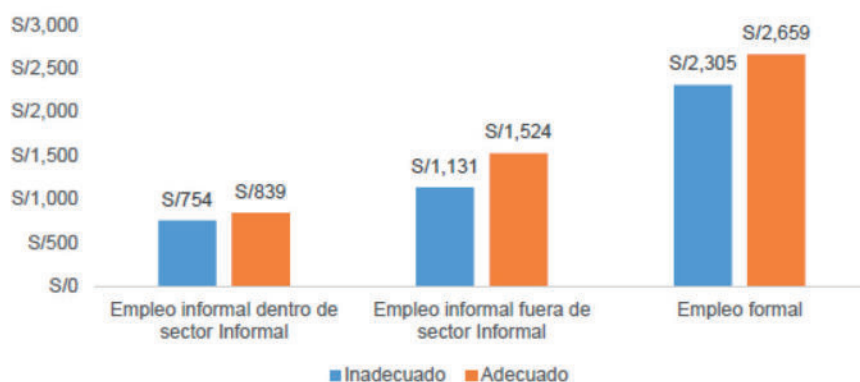
Gráfico 17. Ingreso promedio de mujeres trabajadoras respecto al salario promedio de hombres trabajadores (2016-2018)



Fuente: INEI.

Otro fenómeno que afecta a las mujeres con educación superior culminada en particular es la falta de trabajos que vayan de acorde con su nivel educativo. Es así que, aun teniendo educación superior, las trabajadoras pueden tener un ingreso laboral promedio mensual por debajo de la remuneración mínima vital cuando las trabajadoras tienen un empleo informal dentro del sector informal. Por el contrario, al tener un empleo formal el ingreso laboral es mayor, alcanzando S/ 2659, en promedio, para las que se encuentran adecuadamente ocupadas.

Gráfico 18. Ingreso laboral promedio mensual de la PEA ocupada femenina profesional con empleo formal e informal (2018)



Fuente: INEI. Elaboración: Dirección de Investigación Socio Económico Laboral del MTPE.

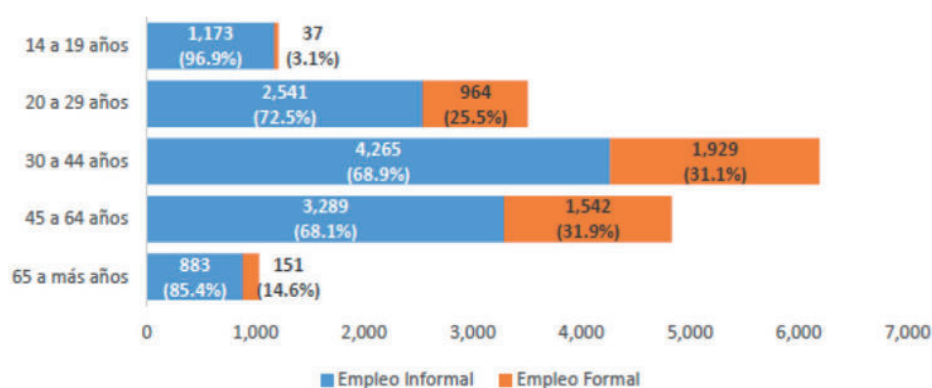
Respecto a la distribución de la PEA ocupada según el rango de edad, podemos observar que el año 2018, la mayor concentración del empleo informal se presentó en los grupos de 30 a 44 años, y de 45 a 64 años de edad con un total de 7 600 000 de personas entre ambos grupos. En estos dos grupos, también concentran el mayor número de trabajadores y trabajadoras formales, 3 500 000 en 2018.

Por otro lado, si observamos la tasa de empleo informal por rango de edad, ve-

mos que los grupos con mayor porcentaje son el de 14 a 19 años (96,9 %), y de 65 años a más edad (85,4 %). Estas tendencias sugieren que la gran mayoría de jóvenes peruanos y peruanas inician su vida laboral en situación de informalidad, sin la experiencia de aportar a la seguridad social.

De igual forma, la gran mayoría de trabajadores y trabajadoras mayores de 65 años carecen de los beneficios laborales indispensables para pertenecer al sector de empleo formal. Este grupo etario comprendería las personas que trabajaron toda su trayectoria laboral en la informalidad o reingresaron al mercado laboral, pero en condiciones de informalidad. Estas tendencias sustentan así la mayor vulnerabilidad de estos dos grupos frente al resto de la PEA ocupada.

Gráfico 19. Empleo formal e informal según rango de edad (2018)

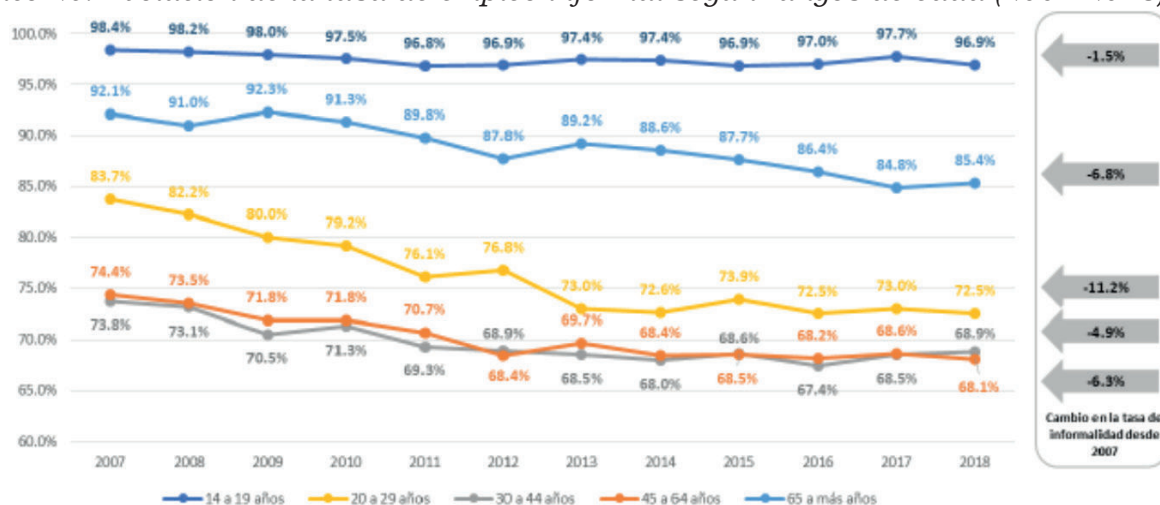


Fuente: INEI.

Si miramos la evolución de la tasa de empleo informal según rangos de edad, podemos observar que, del 2010 al 2018, el grupo que ha registrado la mayor disminución en la tasa de empleo informal es el de trabajadores y trabajadoras entre 20 y 29 años de edad (11,2 %), seguido del grupo de entre 65 años a más edad (6,8 %), el grupo de 45 a 64 años (6,4 %) y el grupo de 30 a 44 años de edad (4,9 %). Cabe resaltar que el grupo de jóvenes entre 14 a 19 años solo vio una reducción de 1,5 % en su tasa de empleo informal durante el periodo 2007-2018, lo cual evidencia las dificultades de acceso a los empleos formales para la juventud, dado su limitada experiencia laboral y/o por contar con limitada disponibilidad para trabajar dado que se encuentran realizando estudios superiores.



Gráfico 20. Evolución de la tasa de empleo informal según rangos de edad (2007-2018)



Fuente: INEI.

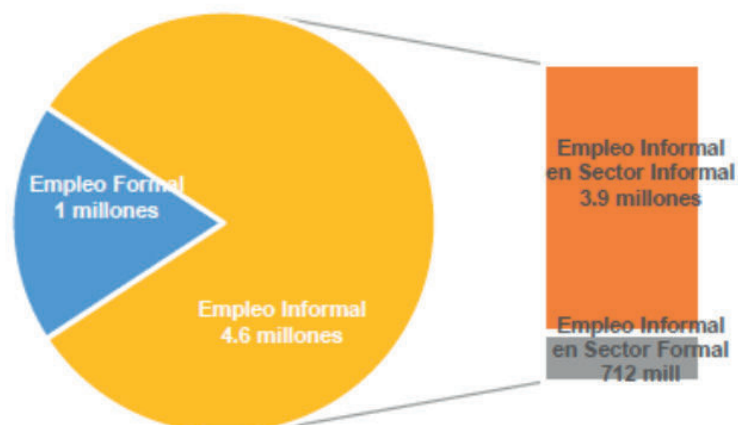
Por otro lado, en Perú los pueblos indígenas y afrodescendientes son altamente vulnerables al problema de la informalidad, a pesar del buen desempeño económico en los últimos años, en comparación con otros países de América Latina.

En 2018, el 81,5 % de la PEA ocupada autoidentificada como indígena y afroperuana laboró en condiciones informales (4 600 000 personas); es decir, 8 de cada 10 personas indígenas o afroperuanas laboraban en el sector informal o eran trabajadores/as dependientes fuera del sector formal sin protección social.

Además, la mayoría de trabajadores/as informales que se autoidentificaron como indígenas y afroperuanos se encontraba laborando de manera informal en el sector informal (3 900 000 personas), y un menor grupo, fuera del sector informal (712 000 personas). Esto significa que el empleo informal se concentró en aquellas unidades productivas o empresas no registradas en la Sunat.

En relación con la situación de empleo formal, el 17,9 % del total de trabajadores/as se encontraba laborando en esta condición, lo que en términos absolutos significó que 1 004 000 personas gozaron de beneficios sociales conforme a ley o laboraban en unidades productivas inscritas formalmente en la Sunat.

Gráfico 21. Empleo informal de la PEA ocupada autoidentificada como indígena y afroperuana (2018)



Fuente: INEI.

Durante los últimos siete años, la tasa de empleo informal de trabajadores/as autoidentificados/as como indígenas y afroperuanos/as pasó de 83 % en 2012 a 81,5 % en 2018. En tanto que, en los blancos y mestizos la tendencia del empleo informal fue descendente de forma continua durante el periodo 2012-2016, en este caso, disminuyó en 3,5 % al pasar de 68,7 % a 65,2 % con un repunte de 1 % durante 2017-2018. Al mismo tiempo, existe una diferencia en la tasa de empleo informal entre ambos grupos por autopercepción étnica (indígenas y afroperuanos/as versus blancos y mestizos), la cual pasó de 14,3 % en 2012 a 15,3 % en 2018.

Gráfico 22. Tasa de empleo informal de la PEA ocupada según autopercepción étnica (2012-2017)



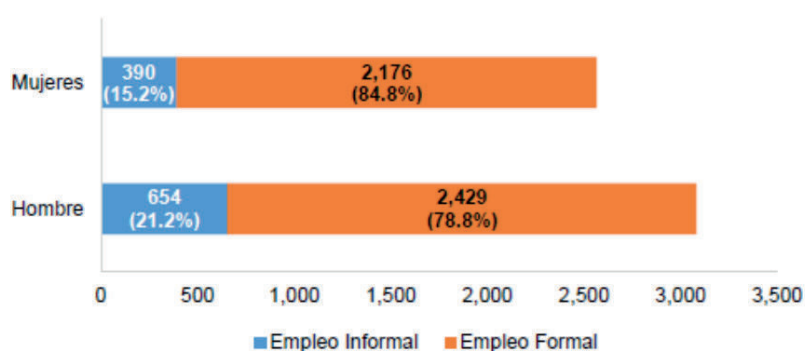
Fuente: INEI.

Para el año 2018, la mayoría de personas autoidentificadas como indígenas y



afroperuanas que trabajaron en condiciones de informalidad fueron hombres (2 429 000). Sin embargo, la tasa de empleo informal en las mujeres autoidentificadas como indígenas y afroperuanas resultó más alta, pues alcanzó al 84,8 % del total, cifra por encima de lo registrado por los hombres, que alcanzó el 78,8 %. Este resultado demostraría que tanto hombres como mujeres indígenas y afroperuanos tienen una alta propensión a encontrarse trabajando en empleos informales.

Gráfico 23. Empleo formal de la PEA ocupada autoidentificada como indígena y afroperuana según género (2018)

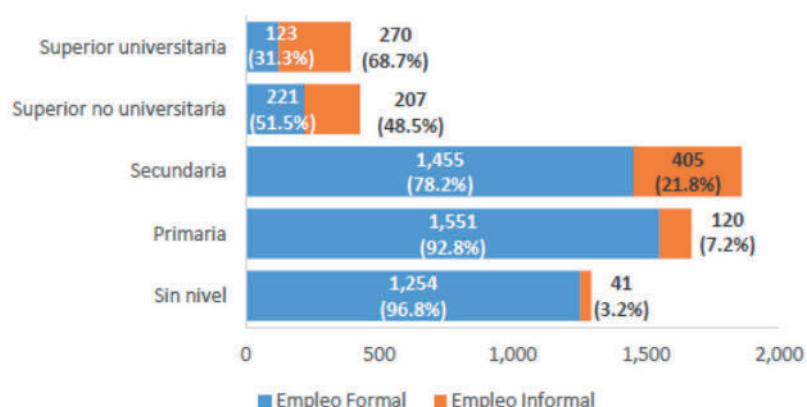


Fuente: INEI.

Un mayor nivel educativo reduce la probabilidad de ser informal, es decir, que la educación es un criterio de selección para cubrir empleos formales. En 2018, los trabajadores y las trabajadoras indígenas y afroperuanos sin nivel educativo registraron la tasa de empleo informal más alta (96,8 %), seguidos por trabajadores que alcanzaron el nivel educativo hasta primaria (92,8 %) y con educación secundaria (78,2 %) y, en menor medida, trabajadores profesionales con educación superior no universitaria (51,5 %) y universitaria (31,3 %).

Además, del total de indígenas y afroperuanos con empleos informales, el 92,5 % solo alcanzó un nivel de educación básica: 27,2 % sin nivel educativo alcanzado, 33,7 % hasta primaria y 31,6 % hasta secundaria. En tanto, en el caso de trabajadores formales, predominó el nivel educativo superior con una participación de 45,8 % (universitario con 25,9 % y no universitario con 25,9 %).

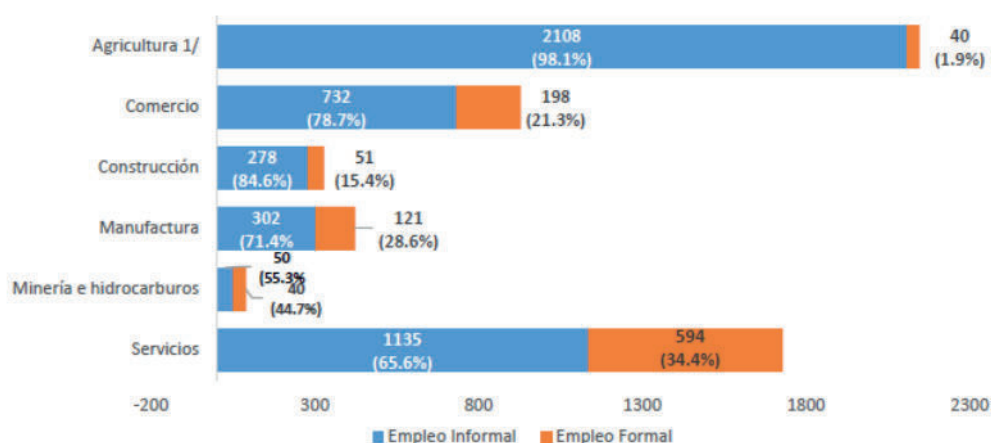
Gráfico 24. Empleo formal de la PEA ocupada autoidentificada como indígena y afroperuana según nivel educativo (2018)



Fuente: INEI.

En relación con la rama de actividad económica, en 2018 la rama de agricultura (2 108 000 trabajadores/as) fue la que concentró a la mayoría de informales autoidentificados/as como indígenas y afroperuanos/as (incluyendo agricultura, ganadería, pesca y silvicultura); asimismo, registró la mayor tasa de empleo informal (98,1 %). Le siguió el comercio (732 000), con una tasa de 78,7 %, en la cual predominó la participación de trabajadores/as en el comercio al por menor. Las actividades que concentraron una menor cantidad de informales fueron servicios (1 135 000), principalmente en la subrama transporte, almacenamiento y comunicaciones, con una tasa de 65,6 %; así como manufactura (302 000) y construcción (278 000), con tasas de empleo informal que ascendieron a 71,4 %, y 84,6 %, respectivamente.

Gráfico 25. Empleo formal e informal de la PEA ocupada autoidentificada como indígena y afroperuana (2018)



Fuente: INEI.

En este contexto, se ha elaborado estrategias para reducir este alto nivel de



informalidad. El “Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021”, aprobado en 2011, tiene como eje clave el empleo. En este aspecto, destaca que es crucial “Promover la modernización de las unidades productivas familiares, reducir la informalidad urbana y la agricultura de subsistencia mediante el establecimiento de complejos integrados de producción e incubadoras de empresas, con el apoyo sostenido de los gobiernos regionales y locales” (Ceplan, 2011, p. 172). Además, propone “[...] apoyar la competitividad empresarial de la MYPE, las PYME y la agricultura campesina, y promover una normativa que establezca un marco legal e institucional para que estas unidades económicas funcionen como tercer sector” (Ceplan, 2011, p. 172). A pesar de resultar interesantes, no se encontró evidencia sistemática sobre si se ha dado pasos concretos respecto de estos planteamientos.

Asimismo, debe tenerse en cuenta el Plan “Visión del Perú al 2050”, que señala en su formulación lo siguiente:

Fomentamos un marco propicio para la inversión privada —nacional y extranjera— que genera empleo digno, así como la capacitación continua de los trabajadores y políticas de reconversión laboral. Hemos construido una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales; contamos con entes reguladores fortalecidos; y avanzamos hacia la formalización de las actividades económicas, que nos permiten elevar nuestra productividad. Asimismo, *continuamos mejorando la calidad del empleo y reduciendo la informalidad, con ingresos y condiciones adecuadas y con acceso a la seguridad social para garantizar la dignidad de las personas en todo su ciclo de vida.* (Acuerdo Nacional & Ceplan, 2019, p. 4; énfasis añadidos)

Por otro lado, la Sunafil aprobó la Resolución de Superintendencia N° 071-2019-SUNAFIL, Protocolo N° 002-2019-SUNAFIL/INII, “Protocolo de Actuación de Modelo Estratégico de Fiscalización Laboral en zonas rurales: Perú Formal Rural”. Este tiene como objetivo:

Establecer directrices generales aplicables a las acciones de fiscalización a los centros de trabajo ubicados en zonas rurales del país, para verificar la existencia de trabajadores no registrados o registrados indebidamente en la planilla electrónica, así como para verificar el cumplimiento de los beneficios laborales que correspondan a dichos trabajadores (Sunafil, 2019, p. 19)¹⁵

El MTPE, a través de la Dirección de Políticas para la Promoción de la Formalización Laboral e Inspección del Trabajo, lleva a cabo la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral (ESFL) 2018-2021, la cual se define como un modelo de articulación de acciones del sector trabajo y promoción del empleo que contribuyan a la formalización laboral. Tiene como objetivo incrementar la tasa de formalidad laboral en el país, en el segmento de los trabajadores y trabajadoras

15 Véase: <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/6nUmtNu44SqB5-Um8abZp1>. El Protocolo está disponible en <https://drive.google.com/file/d/17cNW1fua1swJ8bx8SxjkaMakbEp-ipGa/view>

con relación de dependencia. En el marco de sus competencias se encarga de la normativa que regula las relaciones laborales. Además, teniendo en cuenta que la formalidad laboral es consecuencia de otros tipos de formalidad, como la tributaria, empresarial y sectorial, plantea acciones articuladas también con otros sectores competentes.

El planteamiento de acciones es distinto según la actividad económica, región y ámbito donde se realice la intervención, por ejemplo, en el campo de agricultura es diferente que en el campo de la minería. Por ello, se planteó llevar a cabo las mesas de trabajo sectoriales y regionales, a fin de promover la ejecución de acciones adecuadas para la solución del problema, y articuladas entre los organismos del sector trabajo y promoción del empleo, de otros sectores del gobierno, y otros organismos privados vinculados a la formalización laboral.

Las mesas de trabajo se realizaron en las regiones Lambayeque, La Libertad y Piura, y estuvieron a cargo de la D/GRTPE con el apoyo técnico del MTPE. En estas mesas de trabajo, se priorizó el tema de la gastronomía, por concentrar importante población ocupada y para mejorar la formalización del turismo, eje de desarrollo local.

Más recientemente, el Decreto Supremo N° 002-2020-TR¹⁶ planteó que la Sunafil deberá publicar “[...] las directivas y/o protocolos necesarios para el fortalecimiento de la actuación inspectiva en el sector agrario, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la publicación del presente decreto supremo” (2020). Además, se indica que es a través del Centro Integrado “Formaliza Perú”, que se priorizará “[...] acciones de promoción a la formalización laboral en el sector agrario, en especial, en las regiones donde existe mayor índice de informalidad laboral, y la articulación con los gobiernos regionales y locales respectivos” (2020). Con Informe N°017-2020-MTPE/2/16.4 se estableció el Plan de implementación de las oficinas del Centro Integrado “Formaliza Perú” 2020-2022 y las medidas para la promoción de la formalización en el sector agrario, a ser desarrollado en el año 2020. En este documento se prioriza la implementación de Centros Integrados Formaliza Perú (CIFP) en las siguientes regiones: Ancash, Lima Región, Huánuco, Puno, Arequipa y San Martín.

El 11 de mayo de 2020, la Oficina de Atención del Centro Integrado Formaliza Perú de Lima Metropolitana inició su atención de manera virtual; asimismo, el 18 de mayo de dicho año se inició el proceso de reactivación de las Oficinas del CIFP en las regiones La Libertad, Ucayali, Moquegua y Cajamarca para que brinden las atenciones de los servicios de orientación, asistencia técnica y capacitación de manera virtual durante el estado de emergencia.

16 Publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de enero de 2020.



De otro lado, la página web del Centro Integrado Formaliza Perú¹⁷ es una herramienta de comunicación implementada con la finalidad de socializar con el público los objetivos, los servicios y los productos que se les brinda en materia de formalización laboral y empresarial. Es de precisar, que se viene trabajando un nuevo diseño de la misma, con el fin de actualizar información relacionado con todos los cambios que se han generado producto del estado de emergencia a consecuencia de la COVID-19. Dentro de la propuesta se incluirá un espacio en el que se socialice las acciones que todas las Oficinas del CIFP en regiones van a ejecutar en relación con lo establecido en el artículo 5 del Decreto Supremo 002-2020-TR y otras acciones de importancia.

En contraste con estos esfuerzos, es importante notar que en varios países de la región se ha desarrollado iniciativas que buscan mejoras en las condiciones de los trabajadores y trabajadoras rurales:

Pendientes en muchos países, los trabajadores rurales no se encontraban bajo el régimen laboral general vigente para la mayoría de los trabajadores, lo cual se ha traducido en salarios por debajo del mínimo, sobrecarga laboral, escasa negociación colectiva y baja cobertura de la protección social. Para compensar esta realidad, Argentina sancionó una nueva ley sobre trabajo rural, Brasil promovió acuerdos sectoriales innovadores entre trabajadores y empleadores para establecer prácticas de trabajo decente en sectores altamente informales, y Uruguay incluyó al sector rural en el Consejo del Salario y sancionó regulaciones laborales protectoras. (Forlac, Gobierno de España & International Training Centre, 2015, p. 32)

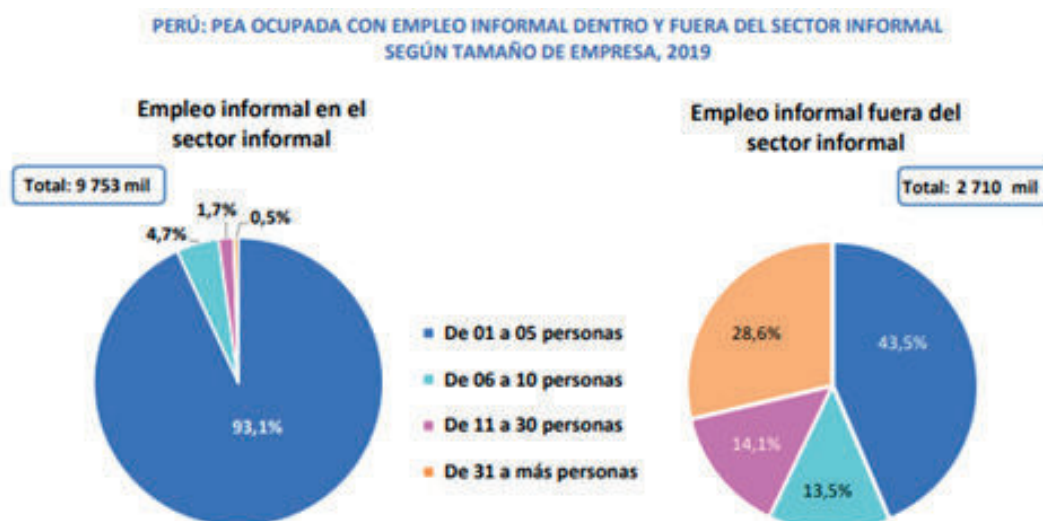
De acuerdo con la Confiep,¹⁸ en el caso peruano, la Ley N° 27360, Ley de Promoción del Sector Agrario, contenía beneficios laborales como vacaciones, CTS, gratificaciones, indemnización por despido arbitrario, etc. Por otro lado, a través del Decreto de Urgencia N° 043-2019 (que modifica la Ley N° 27360 para promover y mejorar las condiciones para el desarrollo de la Actividad Agraria) se ha equiparado los beneficios laborales aplicables al régimen especial agrario a los del régimen laboral general (vacaciones de treinta días, aumento de la remuneración diaria y aumento de la indemnización por despido arbitrario). Una de las razones para mantener un régimen con algunas diferencias respecto del general, de acuerdo con la Confiep, es que las actividades agrarias tienen una naturaleza particular, debido a que dependen del ciclo biológico de las plantas; por ello, no se requiere que todos los trabajadores desarrollen labores de forma permanente, ya que la demanda de mano de obra es temporal de acuerdo con la estacionalidad de cada cultivo.

En ese sentido, es necesario que, bajo el marco de los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, se evalúe el régimen de promoción del sector agrario, y de ser el caso, se le adecúe, con el fin de hacerlo cada vez más compatible con las condiciones del trabajo decente.

17 Disponible en <http://www2.trabajo.gob.pe/centro-integrado-formaliza-peru>

18 Comentario aportado por Confiep durante el proceso de revisión del presente documento.

Gráfico 26. PEA ocupada con empleo informal dentro y fuera del sector informal según tamaño de empresa (2019)



Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares.

El gráfico anterior permite visibilizar los retos que supone una política que busque reducir la informalidad y sus consecuencias negativas sobre los derechos humanos. Por un lado, es necesario pensar en el fenómeno en toda su complejidad, comprendiendo que el mismo afecta a personas en condiciones bien diferentes. Desde empleos informales directamente vinculados con empresas formales hasta aquellos que tienen lugar en microempresas que pueden brindar servicios directos a los consumidores y las consumidoras o ser parte de cadenas de valor mayor. Los retos que enfrenta el Estado para realizar inspecciones laborales, el tipo de compromiso que surgirá desde la empresa privada o la capacidad de los propios trabajadores y trabajadoras para organizarse por sus derechos será bien distinto en cada caso.

El contexto de la emergencia sanitaria por la COVID-19

De acuerdo con la ENAHO, Perú es uno de los países más afectados por la pandemia de la COVID-19 tanto en ámbitos sanitarios como en lo económico y laboral. Así, en el segundo trimestre de 2020 la población ocupada disminuyó 6 700 000 (esto es, 39,6 %) en comparación con el mismo trimestre de 2019 y aumentó la precariedad laboral (cf. Gamero & Pérez, 2020 & OIT, 2021). En dicho periodo, la tasa de ocupación cayó en 28 %, la tasa de desocupación subió en más de 5 % y la tasa de inactividad aumentó en 27 %.

En cuanto a la precariedad del empleo, entre julio de 2019 y junio de 2020, la tasa de empleo informal fue de 74,3 %, esto es 1,7 % más que lo alcanzado en el año móvil julio 2018-junio 2019. La mayor informalidad se registró en mujeres, jóvenes (menores de 25 años de edad) y ocupados con baja calificación que laboraban en pequeñas unidades productivas.



Igualmente, según la ENAHO, en el segundo trimestre de 2020 respecto a similar periodo de 2019, los mayores incrementos en la tasa de desocupación se registraron en hombres (6,4 %), personas entre 25 y 44 años de edad (7,7 %) y en personas con estudios superiores no universitarios (9,5 %). Para este mismo periodo, la reducción de la población ocupada fue superior en el área urbana (-49,0 %) que rural (-6,5 %) y en las actividades de construcción (-67,9 %), manufactura (-58,2 %), servicios (-56,6 %) y comercio (-54,5 %), principalmente.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE, 2020a, pp. 24-25), a enero 2020, sostiene que se registró 309 954 empresas privadas que generaron 3 791 827 de puestos de trabajo formales. Tres meses después, en mayo 2020, aunque se registraron 363 179 empresas, la fuerza laboral ocupada formal privada se redujo a 3 420 708 (MTPE, 2020b, p. 6). La salida de trabajadores/as de marzo de 2020 (403 000) superó el promedio histórico 2015-2019 (299 000) y las entradas se deprimieron notablemente. En abril de 2020, la reducción neta fue de 160 000 puestos de trabajo, la cifra más alta desde el inicio del confinamiento. Sin embargo, a partir de junio de 2020 comenzó a aumentar la cantidad de puestos de trabajo formales: se registró un resultado a favor de 28 000 puestos de trabajo como resultado del reinicio de más de cincuenta actividades laborales. De este modo, a enero de 2021, la fuerza laboral ocupada formal privada habría alcanzado la cifra de 3 768 077 de personas (MTPE, 2021a, p. 7).

El confinamiento decretado por el gobierno al inicio de la pandemia produjo, por tres meses consecutivos, resultados negativos en la generación de puestos de trabajo formales en el sector privado. Recién a partir de junio de 2020, el flujo de entradas comenzó a superar al de salidas. Como señala la OIT, la data está sujeta a cambios, toda vez que se trata de información reportada únicamente por las empresas, sin pasar por un proceso de validación y depuración del MTPE (duplicidad de registros, ausencia de datos, entre otros).

Asimismo, en el marco de la emergencia sanitaria, mediante el Decreto de Urgencia N° 038-2020 se implementó la suspensión perfecta de labores con la finalidad de preservar los empleos en las empresas del sector privado formal. Para cumplir con esta medida, el MTPE elaboró una plataforma virtual para el registro de trabajadores en suspensión perfecta de labores. A la fecha, mediante la Resolución Ministerial N° 058-2021-TR, la suspensión perfecta de labores ha sido ampliada por cuarta vez hasta el 2 de octubre de 2021, en virtud de la prórroga de la emergencia sanitaria.

En las primeras semanas del confinamiento obligatorio (hasta fines de abril de 2020) se acumuló una disminución de 131 000 puestos de trabajo y una suspensión perfecta de labores para 139 000 trabajadores/as de empresas formales privadas. Tras el reinicio de las actividades laborales, de conformidad con el Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, hasta fines de mayo 2020 se registró un resultado positivo del número de puestos de trabajo formales en el sector privado (4000), que estuvo acompañado de una disminución en la cantidad de

trabajadores en suspensión perfecta de labores con respecto al mes de abril de 2020 (99 000 frente a 139 000).

A finales de 2020, se reportó salidas de 282 353 trabajadores/as del sector formal privado, cifra que representó el 8 % de la planilla electrónica (siendo el total 3 519 000) (MTPE, 2021b, p. 2). Entre los principales sectores económicos que se acogieron a la suspensión perfecta de labores destacan restaurantes y hoteles, servicios inmobiliarios, comercio, industria manufacturera y transporte (Gamero & Pérez, 2020, p. 14).

Por otra parte, desde el Proyecto Educativo Nacional al 2021 (CNE, 2006, pp. 22 & ss.) se señala que es necesario implementar medidas para reforzar la cobertura y el currículo educativo en un modo que prepare de mejor modo a la niñez y juventud para su futura integración en el mercado de trabajo. De igual modo, se deben poner en práctica las medidas de integración y desarrollo de capacidades educativas y la protección de su derecho a la educación entre las/los trabajadores/as que se encuentran desempeñando labores en condiciones de informalidad.

En suma, se promueve políticas que retengan a los niños y jóvenes en el sistema educativo, faciliten la transición escuela-empleo, incentiven la primera inserción laboral formal y fortalezcan los sistemas de formación para el trabajo. En particular, implementando estrategias innovadoras para facilitar un buen comienzo formal de las trayectorias laborales de jóvenes, muchas de las cuáles —como ha sido señalado por la OIT— han sido experimentadas en la región. Estas incluyen las experiencias de aprendizaje en alternancia (empresas y centros educativos); esquemas de capacitación con inserción formal y compensación económica; el desarrollo de estándares de competencias laborales para facilitar la incorporación de jóvenes a puestos formales; mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos; así como la utilización de herramientas innovadoras de aprendizaje, centradas en las tecnologías de la información y la comunicación y en la formación a distancia.

Para terminar, es importante notar que en el documento “Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe”, el Programa de la OIT para la Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe detalla algunos elementos cruciales para avanzar hacia la formalización en América Latina. Específicamente, OIT (2014b, p. 9 & p. 13) detalla que es crucial desarrollar un enfoque integrado que contenga cuatro elementos:

5. **Productividad.** Tanto empresas como trabajadores deben aumentar su productividad para lograr satisfacer las demandas de estar en el sector formal. Además, las políticas macroeconómicas tanto en el plano monetario como fiscal deben proteger puestos de trabajo formales en periodos de crisis económica. En este aspecto también puede ser crítico apuntar hacia una diversificación económica, que permita el crecimiento de los sectores más modernos de la economía.
6. **Normatividad.** Se ha encontrado que es crucial aumentar y mejorar el acceso a información de derechos y obligaciones de empleadores, trabaja-



dores y la población en general. Junto a ello, se torna crucial la simplificación de regulaciones y procedimientos que permitan que la informalidad no sea el camino más fácil. Finalmente, es crítico fomentar el diálogo y consulta para desarrollar cambios legislativos que sean legítimos.

7. **Incentivos.** Es crucial desarrollar medidas que incentiven la formalización de los contratos. Del mismo modo, se propone la utilización de métodos no convencionales de afiliación para colectivos de difícil cobertura.
8. **Fiscalización.** Se plantea que es crucial fortalecer a las instituciones encargadas de la inspección del trabajo y seguridad social, así como la promoción de acuerdos y alianzas entre trabajadores y empleadores.

1.4. Evasión fiscal e informalidad

La evasión fiscal y la informalidad guardan relación. Hernández & Roca (2006) precisan que habría tres componentes de la estructura informal: (1) evasión tributaria “pura”, (2) economía irregular y (3) actividades ilegales. Sobre este primer punto: “La evasión tributaria ‘pura’ se produce cuando los individuos no reportan todos los ingresos generados a partir de actividades desempeñadas en negocios propiamente registrados y contabilizados en las estadísticas nacionales” (Hernández & Roca, 2006, p. 66).

En ese sentido, un estudio del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) señaló que la evasión tributaria total de los clientes informales del sistema financiero “podría ubicarse dentro del rango” de los S/ 2 000 000 000 (0,3 % del PBI) y S/ 7 346 000 000 (1,3 % del PBI) (Lahura, 2016, p. 68). El siguiente cuadro permite ver la estimación de la evasión tributaria en millones por tributos durante el año 2014.

Tabla 4. Estimación de la evasión tributaria

		Método 1	Método 2	Método 3
Renta	Primera categoría	41	17	63
	Segunda categoría	63	28	105
	Tercera categoría	723	390	1 432
	Cuarta categoría	123	50	183
	Quinta categoría	981	488	1 794
	No domiciliados	72	31	114
	Regularización de personas naturales ^{1/}	54	28	103
	Regularización de personas jurídicas	125	60	219
	Régimen especial (RER)	28	11	42
	Otras rentas	7	3	12
Producción y consumo	Impuesto general a las ventas (IGV)	1 220	725	2 665
	Impuesto selectivo al consumo (ISC)	27	11	41
	Otros ^{2/}	13	4	14
Otros	Régimen único simplificado (RUS)	22	7	26
	Otros ^{3/}	172	89	326
Total		3 790	2 000	7 346

NOTAS: 1/ Considera a las regularizaciones del impuesto a la renta de primera y segunda categoría, así como de rentas del trabajo (cuarta y quinta categoría). 2/ Considera al impuesto de solidaridad a la niñez y al impuesto de promoción turística. 3/ Considera al fraccionamiento RESIT, a otros fraccionamientos, al impuesto extraordinario de solidaridad (IES), al impuesto a las acciones estado, al régimen especial de fraccionamiento tributario (REFT), al sistema especial de actualización y pago de deudas tributarias, al impuesto a los juegos de casinos y máquinas tragamonedas, al impuesto al rodaje y a tributos derogados, así como a otros ingresos tributarios internos.

Fuente: Lahura (2016, p. 69).

El diario Gestión estima, según información emitida por Sunat, que las empresas habrían eludido el pago por impuestos por S/ 15 900 000 000 anualmente, pagos por renta de tercera categoría por S/ 13 993 000 000 y evasión tributaria del impuesto general de ventas por un monto de S/ 22 634 000 000 (Gestión, 2020).

En ese sentido, la Sunat (2020a) elaboró un documento guía donde estableció cinco posibles esquemas que pueden implicar un potencial incumplimiento tributario, mencionando:

9. **Deducción de regalías por cesión en uso de marca.** Cuando una empresa deja de pagar el impuesto a la renta de tercera categoría por la explotación de una marca, debido a que su registro no es renovado. En ese sentido, el accionista mayoritario registra la marca y cobra regalías a la empresa por el uso de esta. La diferencia entre el pago de ambos es grande. Por el pago al accionista solo está sujeta a un impuesto de 5 %, el pago por la explotación de la marca sería 29,5 %.
10. **Enajenación de compañía peruana a través de un patrimonio autónomo.** Es sobre la compra de acciones emitidas por una empresa peruana, utilizando para ello un patrimonio autónomo constituido en el exterior, de tal manera que, cuando posteriormente se quiera vender las acciones de la empresa peruana, esta se realice transfiriendo los derechos sobre el referido patrimonio; evitando así el pago de impuesto a la renta en el país.
11. **Redomicilio de una empresa para uso de CDI.** Cuando una compañía no domiciliada en Perú, propietaria de acciones emitidas por una empresa peruana, que se cambia de domicilio a un país con el que se ha suscrito un



Convenio para Evitar la Doble Imposición (CDI), con la única finalidad de evitar el pago del impuesto a la renta en Perú por la venta de sus acciones en dicha empresa; siendo que, además, en dicho país hacia donde emigró se otorgan ventajas tributarias a las empresas que empiezan a operar.

12. **Cesión de marcas y capitalización de créditos.** El cuarto esquema es el de una empresa peruana que, para evitar tributar por la explotación de las marcas que ha desarrollado y que generan rentas a nivel mundial, decide cederlas a una compañía situada en un país donde solo se tributa por rentas de fuente territorial; de esta manera, no paga impuesto a la renta en Perú ni en el otro país.
13. **Contrato de gerenciamiento.** Se refiere a una empresa que crea un esquema para pagar menos impuestos transfiriendo todo su equipo gerencial a una compañía vinculada que tiene pérdidas tributarias, la cual le otorgará el servicio de gerenciamiento con ese mismo personal. De esa manera, la primera deduce un mayor gasto y la segunda neutraliza las ganancias obtenidas con las pérdidas tributarias de ejercicios anteriores (Sunat, 2020b).

Asimismo, en 2020 se realizó una modificación normativa a través del Decreto Supremo N° 085-2020-EF, precisando la forma en que debe calcularse el valor mínimo de la empresa vendida indirectamente, ello debido a que la Sunat, ha detectado en algunos casos la subvaluación del valor de la compañía domiciliada en Perú, con la finalidad de reducir el impuesto a pagar. En ese sentido, las ventas directas e indirectas de empresas domiciliadas en Perú involucran anualmente cien grandes operaciones, con un valor transado que supera los veinte billones de soles (Sunat, 2020c).

C. Discursos sobre la informalidad

Los discursos que explicitan con claridad la relación entre informalidad y vulneración de derechos humanos van ganando cada vez más espacio. Tanto desde el sector sindical y la sociedad civil, como del sector empresarial, y particularmente a partir de la emergencia sanitaria, se ha forjado un consenso en el sentido de que la informalidad no solamente es un tema de impacto tributario y económico, sino sobre todo un amplio espacio de vulneración de derechos humanos y un obstáculo fundamental para el desarrollo sostenible. Asimismo, existe un cada vez más amplio consenso respecto de que las medidas más efectivas para disminuir la informalidad deben conjugar aquellas que garantizan condiciones de trabajo decente, diversifican la productividad y la mejoran, disminuyen la carga de trámites que no aportan en la protección de derechos humanos, y tienen en cuenta la complejidad del contexto peruano, el diferente impacto del fenómeno en regiones y en grupos vulnerables.

El sentido del diálogo entre los actores de la Mesa Multiactor del proceso de elaboración del PNA es una muestra adicional de este avance. Así, es pertinente mencionar la exhortación del Comité Nacional de Empresas y Derechos Humanos de la Confiep para que se priorizara el abordaje de la informalidad en la me-

didada de que el país es “marcadamente informal”, destacando que la informalidad laboral abarca el 65,7 % en el sector urbano y 95,6 % en el sector rural.¹⁹

De lo que se trata en adelante es de fortalecer este discurso compartido por todos los actores y de concretarlo sostenidamente tanto en las políticas públicas como en la articulación que con ellas debe mantener los avances de debida diligencia del sector empresarial y los objetivos institucionales de sindicatos, sociedad civil y pueblos indígenas.

Tal como señala la Confiep,²⁰ es importante tener en cuenta que el Estado tiene un importante papel que cumplir, entre otros aspectos, respecto de temas que requieren de su directa intervención. Por ejemplo, la complejidad de los trámites de formalización sí tiene un impacto que no debería pasarse por alto, tal como lo demuestran estudios internacionales. Así, este gremio empresarial cita el Ranking Doing Business 2020 del Banco Mundial, que señala que en Perú es necesario realizar ocho procedimientos para inscribir una sociedad, lo que refleja una desventaja en el país, ya que en países OCDE se necesitan solo 4,9 procedimientos. Igualmente, en nuestro país se requiere 26 días para poder inscribir una empresa, mientras que en países OCDE solo es necesario 9,2 días. Por otro lado, los/as empresarios/as peruanos/as invierten 9,4 % de sus ingresos para cubrir costos necesarios (tarifas oficiales y legales) para registrar una empresa, mientras que el empresariado en países OCDE solo invierte el 3 % de sus ingresos.

El Grupo del Banco Mundial (2020) publicó recientemente el informe *Doing Business en el Perú 2020*, el primer estudio subnacional de Doing Business en el país y evalúa el ambiente regulatorio para hacer negocios desde la perspectiva de las pequeñas y medianas empresas en Lima y otras once ciudades. El estudio mide las regulaciones que afectan el ciclo de vida de una pequeña y mediana empresa local en cuatro áreas: apertura de una sociedad, obtención de permisos de construcción, registro de la propiedad y cumplimiento de contratos. Además, según el Ranking Global de Competitividad 2019 que elabora anualmente del Foro Económico Mundial, Perú se ubica en el puesto 65 de 141 economías (Schwab, 2019, p. xiii). En detalle, en cuanto al pilar sobre mercado laboral, nuestro país se posiciona en el puesto 77 de 141. Este pilar evalúa la flexibilidad del mercado laboral, es decir, el grado en que se pueden reorganizar los recursos humanos y la gestión del talento o el grado en que se apalancan los recursos humanos. En cuanto al mismo pilar, pero a nivel desagregado, Perú se ubica en el puesto 134 de 141 países en relación con el indicador sobre prácticas flexibles de contratación y despido. Así, refleja un puntaje de 2,7 sobre 7 en cuanto a en qué medida las regulaciones permiten la contratación y el despido flexible de trabajadores y trabajadoras. Igualmente, el país se ubica en el puesto 120 de 141 economías considerando el indicador sobre políticas activas del mercado la-

19 Presentación del señor Luis Marchese, entonces presidente del mencionado comité, durante el conversatorio “Buenas prácticas en derechos humanos del sector empresarial”, realizado el 4 de marzo de 2020 en el Auditorio del Minjusdh, en el marco del proceso de elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (cf. Peceros, 2020).

20 Información aportada por Confiep durante el proceso de revisión del presente informe.



boral. De esta manera, obtiene un puntaje de 2,2 sobre 7 en cuanto a la medida en que las políticas del mercado laboral ayudan a las personas desempleadas a volver a capacitarse y a encontrar un nuevo empleo. Finalmente, Perú se ubica en el puesto 102 de 141 países conforme al indicador sobre pago y productividad. Así, se identifica un puntaje de 3,5 sobre 7 en cuanto a en qué medida se relaciona el salario con la productividad del personal.

Siguiendo con los discursos del Estado, en octubre de 2019 la entonces ministra de Trabajo, Sylvia Cáceres, indicaba que la formalización laboral era una prioridad para el gobierno:

Corresponde a nuestro sector reducir la informalidad laboral. Con ello nos referimos a que todos los establecimientos económicos cumplan con sus obligaciones tributarias y laborales y que los trabajadores que prestan servicios en esas unidades sean respetados y reconocidos con sus derechos. (Andina, 2019)

Junto a esta perspectiva que subraya el elemento legislativo, recientemente ha aparecido un mayor énfasis en la necesidad de ir más allá de la flexibilización laboral o el aumento de las penas a quienes emplean a trabajadores de forma informal. A inicios de 2019, la entonces ministra de trabajo Sylvia Cáceres también indicaba que “la informalidad representa la falta de oportunidades para microempresarios para vincularse con otras cadenas de valor y producción” (El Comercio, 2019). Por ello, la entonces ministra de Economía y Finanzas María Antonieta Alva indicó que se impulsaría el acceso a financiamiento por parte de las medianas y pequeñas empresas (El Peruano, 2019). En esta línea, también la Confiep organizó, junto con la Asociación PYME Perú y con la colaboración de la OIT, el “II Programa de Fortalecimiento de Capacidades de los Gremios Representativos de la Pequeña Empresa en el Perú” (OIT & Confiep, 2017). La idea detrás de esta propuesta es buscar que las empresas pequeñas mejoren su productividad para de esta forma reducir la informalidad.

A partir de lo planteado, es posible resumir, tal como señala Confiep y la SNM-PE,²¹ que tanto el Estado como el sector empresarial consideran que el abordaje del problema de la informalidad laboral tiene que ver sobre todo con la capacitación, la mejora de la productividad, el esquema regulatorio normativo, además de las oportunidades de las pequeñas y medianas empresas en el país.

Asimismo, en línea con lo señalado por Confiep,²² es importante señalar que la Recomendación N° 189 de la OIT “Sobre la creación de empleo en las pequeñas y medianas empresas” (1998), plantea que, con el ánimo de crear un entorno favorable al crecimiento y desarrollo de las pymes, los países deberán “hacer más atractiva la condición empresarial, evitando medidas normativas y jurídicas que perjudiquen a quienes desean llegar a ser empresarios” (OIT, 1998, numeral 5). Asimismo, los estados deben prever la adopción de políticas encaminadas a eliminar obstáculos al crecimiento de pymes debido a la inadecuación o exceso de

21 De acuerdo con los comentarios aportados a la primera versión de este documento.

22 De acuerdo con los comentarios aportados a la primera versión de este documento.

trámites en materia de registro, licencias, declaraciones, incluidos aquellos que desincentivan la contratación de personal.

La Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), así como la mayoría de gremios sindicales, considera que las medidas adoptadas por el Estado hasta ahora no son suficientes, ya que aún persisten sectores formales con altas tasas de informalidad. A partir de la intervención de las distintas organizaciones que están afiliadas a la CGTP se logró encontrar problemas comunes entre ellas. En materia de empleo informal existen las siguientes críticas:

14. No funciona la vigilancia laboral, desde las instancias del MTPE, siendo totalmente nula, en el caso de los trabajadores y trabajadoras autónomos.
15. La libertad de asociación y sindicalización se encuentran limitadas desde las normas establecidas por el Estado para dicho efecto. También debido a acciones empresariales que violan permanentemente lo establecido.
16. Hay poco acceso al financiamiento en el escenario de los/as trabajadores/as autónomos/as, lo que vuelve todavía más difícil empujar su organización para luchar por sus derechos.

Más específicamente, la CGTP (2016) editó una “Propuesta de Acción Sindical en la Economía Informal de la Confederación General de Trabajadores del Perú-CGTP”. El documento, además de presentar un marco conceptual, da una serie de recomendaciones a través de las que se busca:

Lograr la incorporación de este contingente laboral al escenario de la formalidad, entendida como la superación de las limitaciones que imposibilitan en la actualidad, sus derechos fundamentales, el acceso a empleo y remuneraciones dignos, la inserción real y permanente a la seguridad social y el reconocimiento de su representatividad en los espacios de diálogo social existentes o en los que se generen desde nuestra acción de incidencia sociopolítica. (CGTP, 2016, p. 21)

La CGTP enfatiza la necesidad de trabajar en varios frentes, incluyendo:

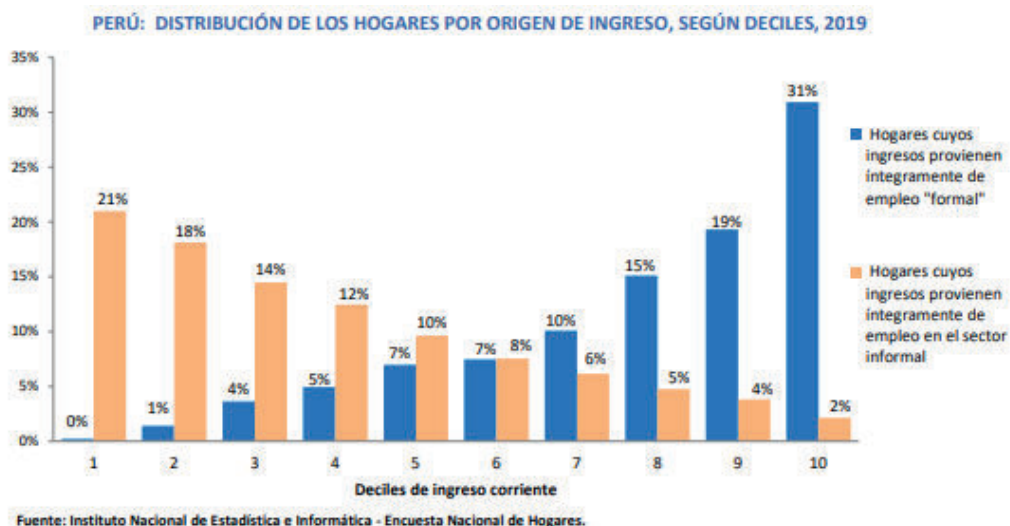
17. La organización sistemática de trabajadores de la economía informal sobre la base de una priorización sectorial y territorial.
18. La ejecución de acciones de formación y capacitación para trabajadores de la economía informal.
19. La creación de mecanismos de comunicación que permitan un mejor diálogo hacia el sector informal.
20. La articulación con organizaciones que apoyan a la transición de la economía informal a la economía formal, para seguir consolidando la construcción de la CGTP. (cf. CGTP, 2016, p. 44)

Otro sector preocupado por estas dinámicas es el de construcción. De hecho, la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú (FTCCP) ha indicado que es crucial elaborar “[...] protocolos específicos para la vigilancia de la seguridad y salud en el trabajo y una guía para el proceso de elección de los representantes de los trabajadores en el Subcomité de Seguridad y Salud en obras” (FTCCP, 2021, § 5). Para Luis Villanueva, secretario general, la formalización es un hito importante para “[...] reducir los accidentes discapacitantes y

mortales en las obras de construcción: ahí radica la importancia de reforzar la fiscalización laboral (FTCPP, 2021, § 2). Más importante aún, esta organización ha generado lazos positivos junto a SUNAFIL, por ejemplo comprometiéndose a compartir “[...] la base de datos de la ubicación de las obras que incumplan con los derechos laborales” (La República, 2019).

Una línea discursiva para tener en cuenta es la de los propios informales. De hecho, desde 2014, la ENAHO incluye una pregunta respecto de porque el empresariado no registra sus unidades productivas en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Lo que se encontró es que, para la mayoría de encuestados y encuestadas, este registro no era considerado necesario (48,5 %). La segunda razón era que su negocio es pequeño (33,7 %), y en tercer lugar respondieron que es un trabajo eventual (12,2 %). Esto parece contrastar con la mirada del sector empresarial formal y del Estado. De hecho, solamente el 0,7 % indicó que evadía el registro porque los trámites son muy complicados. Esta mirada enfatiza la cultura política de país, y la legitimidad que tiene las actividades informales. Además, los propios pequeños y microempresarios o empresarias le asignan poco peso al marco normativo como obstáculo para acceder a la condición de formalidad, ponderando en su real dimensión los factores determinantes que explican la informalidad económica y laboral. Al respecto, la SNMPE hace notar que los hogares cuyos ingresos provienen de un empleo en el sector informal están principalmente en los niveles más bajos de ingresos, por lo que la informalidad afecta más a los más pobres, tal como puede advertirse en el siguiente gráfico:

Gráfico 27. Distribución de los hogares por origen de ingreso (2019)



Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares.

En ese sentido, recomienda la incorporación del Ministerio de Educación en el PNA a fin de que desde la política educativa se aborden también medidas para desincentivar la cultura de la informalidad,²³ lo que coincide con lo señalado en

23 Información y observaciones presentadas por la SNMPE durante el proceso de revisión del presente documento.

el Proyecto Educativo Nacional (CNE, 2006, pp. 22 & ss.).

De acuerdo con Lavado & Campos (2017), las Mypes ven pocos o ningún beneficio en registrarse ni registrar a su personal, debido a que por lo general no hay proyección a futuro. En este contexto, los autores destacan que:

La tarea pendiente es la de potenciar la capacidad productiva mediante el fortalecimiento de las Mypes que tengan proyectos viables. Estas no requieren únicamente cambio de leyes y disminución de costos a la formalización, sino incentivos financieros (mediante microcréditos, créditos, depósitos, *factoring* y el fortalecimiento de instituciones como el Cofide) y no financieros (capacitación técnica, incentivos tributarios) (Lavado & Campos, 2017, p. 24).

Tal como señala el Ministerio de la Producción (Produce), en lo concerniente a la industria manufacturera, la pandemia ha dejado en evidencia que es importante diseñar e implementar medidas para fomentar la formalización empresarial, así como para implementar mecanismos que fomenten la inclusión financiera, particularmente en el segmento de las microempresas, considerando además que tales mecanismos resultan de importancia para ayudar a las empresas a incrementar su productividad y competitividad. Asimismo, la ausencia de capacidades empresariales y de gestión también tiene incidencia en el grado de formalización de las Mypes. Al respecto, Díaz (2014) señala que el nivel de educación del gestor de la empresa incide en la formalización de la Mype, explicado en parte porque son los conductores los que pueden aprovechar los mecanismos que les generen nuevos mercados, la asociación con empresas grandes.²⁴

Más aun, la respuesta de estas personas se condice con lo que encuentran en su balance Lavado & Campos (2017), para quienes es llamativa la poca relevancia que le otorgan los/as trabajadores/as al seguro de salud o pensiones. Ello implica que los objetivos del gobierno no necesariamente coinciden con los objetivos de los trabajadores y las trabajadoras. De hecho, el tema de la cultura y visiones sobre la informalidad laboral es llamativo pues se vincula a la legitimidad que alcanza esta práctica y los productos derivados de la misma. Sin embargo, tal como señala la Confiep, sería importante actualizar un estudio de este tipo que abordase la valorización de un seguro eficiente de trabajadores y trabajadoras que, efectivamente sí han hecho uso de dicho seguro (Essalud) para ellos o sus familiares, y que ello se complemente con otros estudios recientes relacionados con la necesidad de acceder a servicios de salud frente a la situación de emergencia por la pandemia de la Covid-19.²⁵

24 Aporte incorporado en el marco del proceso de revisión del presente documento.

25 Señalado por la Confiep como parte del proceso de revisión del presente documento.



III. Análisis de brechas

En lo que sigue, se plantea un análisis de brechas en tres momentos, cada uno basado en los pilares de Proteger, Respetar y Reparar:

21. Se detectan ausencias y deficiencias, así como avances y acciones, en la normativa, las políticas públicas y/o las prácticas del sector informal que sean determinantes para el cumplimiento del deber del Estado de proteger los derechos humanos en la actuación empresarial.
22. Se sistematizan buenas prácticas que puedan ser implementadas por parte de las empresas más relevantes del país en torno a la temática de informalidad.
23. Se identifican las principales barreras normativas e institucionales para reparar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el contexto de informalidad.

A. Pilar I: Proteger

Respecto de la informalidad, no existe una gama tan amplia de instrumentos internacionales que regulen directamente esta materia. Es recién en el año 2015 que la OIT emitió la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (N° 204). Si bien algunos países de la región ya iniciaron el proceso de sumisión de dicho instrumento (Brasil, Panamá, Uruguay), Perú todavía no hace lo propio.²⁶

Sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo con la OIT existen otras normas internacionales que, si bien no regulan directamente la reducción de la informalidad, sus materias sí se vinculan con tal materia. Perú ha ratificado los siguientes instrumentos que, de acuerdo con dicha organización, se relacionan con la economía informal:

24. Convenio 122 de la OIT “Convenio sobre la política del empleo” (1964).
25. Convenio 102 de la OIT “Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)” (1952).
26. Convenio 189 de la OIT “Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos” (2011).
27. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).
28. Finalmente, otro instrumento internacional que se vincula con la economía informal es la Recomendación N° 198, “Recomendación sobre la relación de trabajo” (2006). Este documento tiene por objeto que los Estados miembros adopten una política nacional que busque, entre otros puntos, “luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas”.
29. Adicionalmente, las Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (Ceacr) ha tomado nota de los comentarios que constantemente las centrales sindicales envían respecto al alto índice de informalidad en el ámbito laboral y de la reducida capacidad de fisca-

26 Información disponible en el Portal NORMLEX de la OIT: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO>. Consulta realizada el 22 de noviembre de 2019.

lización del Estado peruano hacia las empresas donde se concentra en su mayoría este tipo de trabajo (micro y pequeñas). Si bien el Estado peruano ha ido informando constantemente sobre los instrumentos que ha aprobado para enfrentar este problema, así como los programas que impulsa, la Ceacr ha solicitado que el proceso de elaboración de dichas políticas incluya a los y las interlocutores sociales, en particular, a las centrales sindicales.²⁷

Respecto de la informalidad en particular, tenemos normas de carácter general, tales como:

30. El Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial (Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE): Desde el año 2000 existen normas legales que fueron desarrollando el régimen especial para la promoción de la formalización de la microempresa: Ley N° 27268, Ley N° 28015, Decreto Legislativo N° 1086 y la Ley N° 30056. Esta última norma dispuso que todas las anteriores sean concentradas en un solo Texto Único Ordenado (TUO) que congregue las disposiciones vigentes para el régimen especial de la micro y pequeña empresa. En materia laboral este régimen prevé disposiciones especiales para las pequeñas empresas (siempre que su nivel de ventas no sea superior a 1700 UIT anuales), así como para las microempresas (siempre que su nivel de ventas no supere las 150 UIT anuales).

El régimen laboral permite, por ejemplo, que las pequeñas empresas paguen solo la mitad de las gratificaciones que el régimen general (medio sueldo). Lo mismo se repite para el caso de la compensación por tiempo de servicios. En el caso de la microempresa, estas unidades no tienen que pagar ninguno de esos conceptos. En cuanto a las vacaciones, ambas pueden otorgar solamente la mitad de los días de descanso que el régimen general (quince días por año).

31. Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente-Reglamento de la Ley Mype (Decreto Supremo N° 008-2008-TR): Esta es la norma que desarrolla el TUO descrito previamente, contiene los requisitos para que la micro y pequeña empresa se puedan inscribir en el registro, entre otros aspectos.

El cumplimiento de las normas antes mencionadas se monitorea a través de la Sunafil, órgano encargado de velar por el cumplimiento de la normativa sociolaboral en Perú. La misma cuenta con dos instrumentos para fiscalizar la regulación sobre informalidad y trabajo forzoso.

Sobre este aspecto, la Plataforma de la Sociedad Civil²⁸ hace hincapié en que la Ley Mype no tendría “[...] un efecto significativo en la mejora de la competitivi-

27 Observación de la CEACR al Perú relativa a la aplicación del Convenio 122 sobre política activa de empleo. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3112847,102805,Per%C3%BA,2013. Consulta realizada el 22 de noviembre de 2019.

28 Posición expresada en el marco del proceso de revisión del presente documento.



dad de las micro y pequeñas empresas y, por tanto, tampoco en el incremento de la tasa de formalidad” (Cuadros, 2010, p. 27). Dicha afirmación, a juicio de este sector, tiene el agravante que bajo los estándares establecidos por la Ley N° 28015, antecesora de la Ley Mype actual, que también se centraba en una reducción significativa de beneficios laborales para los trabajadores de las microempresas como incentivo para la formalización, en poco más de cinco años de vigencia sólo se formalizaron alrededor de 45 000 microempresas. Ello representa apenas el 6 % del total de microempresas a nivel nacional (cf. Cuadros, 2010, p. 28).

El escaso número de empresas (solo el 7,6 % de las microempresas desde la vigencia de la Ley 28015) y trabajadores/as (solo 7 % de los mismos de la microempresa) que han ingresado a la formalidad revelan que el incentivo creado no era el más adecuado y nos confrontan con la necesidad de buscar el mismo objetivo a través de políticas de mejora de la competitividad basadas en el incremento de la productividad (cf. Sánchez, 2012, pp. 513-537).

Respecto de la primera, señala, si se revisa las inspecciones para verificar el cumplimiento de las normas sobre registro de trabajadores y trabajadoras en planilla (que se vincula directamente con las acciones de formalización), en el año 2017 las inspecciones fueron de 23 348; en el año 2016 se realizó 10 591; y, en el año 2015 se revisó 12 356 planillas. Esto a pesar de que la Sunafil cuenta con el Protocolo de Fiscalización de Fiscalización para la Formalización Laboral, aprobado mediante la Resolución de Superintendencia N° 07-2018-SUNAFIL.²⁹ Este instrumento técnico contiene las definiciones operativas del concepto de informalidad laboral para la inspección del trabajo, los mecanismos para programar actuaciones inspectivas y brinda pautas para que los inspectores y las inspectoras puedan emplear indicios para determinar si el caso analizado se trata de un tipo de relación laboral encubierta.

Perú todavía no ha emitido alguna regulación específica que contemple mecanismos para exigir a las empresas que fiscalicen que en sus cadenas de suministro no haya situaciones de informalidad, pese a los instrumentos internacionales sobre empresas y derechos humanos que sugieren la adopción de dichas normas. En ese sentido, el informe de la OCDE sobre Conducta Empresarial Responsable en Perú (2020) recomienda:

Desarrollar esfuerzos para enfrentar la informalidad con el fin de promover el respeto de los derechos laborales por parte de las empresas y la CER, por ejemplo, promoviendo activamente la debida diligencia en las cadenas de suministro y las relaciones comerciales, y apoyando a las Mipymes a hacer la transición hacia la economía formal y a cumplir con las Líneas Directrices mientras lo hacen. (OCDE, 2020, p. 46)

Sin embargo, conviene notar que, en el marco del fomento de las buenas prácticas empresariales, el MTPE cuenta con el Concurso Buenas Prácticas Laborales,

29 Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1hTnpG7xnEiTbGOh0StoYM84fth7SC5aV/view>

el cual premia a las empresas que presenten experiencias exitosas de respeto y fomento de los derechos fundamentales en el trabajo, con el objeto de garantizar el bienestar de los/as trabajadores/as. Para que una empresa sea premiada debe escoger alguna de las nueve categorías de dicho concurso:

1. Promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; no discriminación por credo, discapacidad, condición económica, raza y sexo e igualdad de grupos vulnerables.
2. Erradicación de las peores formas de trabajo infantil y del trabajo forzoso.
3. Prevención de riesgos en salud y seguridad laboral, acoso sexual y hostigamiento laboral.
4. Promoción y respeto de la libertad sindical, canales de atención al trabajador y su participación en la gestión de la empresa.
5. Eficiencia en la gestión de remuneraciones, política salarial y beneficios a los trabajadores.
6. Promoción del equilibrio trabajo-familia.
7. Prevención, gestión de ceses laborales y preparación para la jubilación;
8. Desarrollo profesional y acceso a la capacitación.
9. Promoción del trabajo ordenado con clientes y proveedores. (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2020).³⁰

En relación con esta última categoría, el portal del Concurso señala que: Las empresas pueden y deben difundir las [buenas prácticas laborales] a sus clientes a fin de contribuir a mejorar sus prácticas y, a la vez, beneficiar la imagen de la empresa fortaleciéndose la reputación. [...] La empresa socialmente responsable está dispuesta a transmitir a sus proveedores las buenas prácticas laborales, a seleccionarlos de acuerdo con criterios acordados con sus grupos de interés, a vigilar que se trate con dignidad a sus trabajadores, que no empleen niños o que no mantenga trabajadores en ningún régimen forzado, entre otras. (MTPE, 2020c)³¹

El Concurso de Buenas Prácticas Laborales consta de las siguientes etapas: (i) postulación; (ii) pre-evaluación; (iii) evaluación; (iv) resultados; y, (v) reconocimiento Resolución Ministerial N° 074-2019-TR). De esta manera, luego de que las empresas postulan a las categorías señaladas, el MTPE realiza procesos de evaluación para verificar si es que, en efecto, las empresas cuentan con experiencias exitosas en las materias a las que están postulando.

Adicionalmente, encontramos el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, el cual es una instancia de coordinación adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que congrega representantes de entidades públicas, el sector empresarial y la sociedad civil, con el fin de plantear propuestas de reformas de impacto en la competitividad y formalización. De acuerdo con el cuerpo normativo de su creación, este tiene principalmente las siguientes funciones:³²

1. Desarrollar un Plan Nacional de Competitividad y Productividad [...]

30 Categorías “Prácticas Laborales Reconocidas” de 2019 y 2020. Disponible en <https://www.trabajo.gob.pe/BPL/requisitos.php>

31 Portal disponible en el siguiente enlace <https://www.trabajo.gob.pe/BPL/requisitos.php>

32 Las funciones del Consejo están desarrolladas en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 038-2019-EF, publicado en el diario oficial El Peruano el 31 de enero de 2019.



2. Efectuar el seguimiento y monitoreo a la implementación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad y el Plan correspondiente, así como a las reformas en materia de competitividad vinculados a dichos instrumentos.
3. Proponer proyectos normativos necesarios para mejorar la competitividad [...]
4. Articular acciones conjuntas entre el sector público y privado en materia de competitividad, así como entre los diferentes niveles de gobierno para el cumplimiento de la Política Nacional De Competitividad y Productividad [...] (Decreto Supremo N° 038-2019-EF, 2019).

Asimismo, el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización fue el espacio donde se discutió y aprobó la primera versión de la Política Nacional de Competitividad y Productividad (Decreto Supremo N° 345-2018-EF), la cual fue fuertemente criticada por varias centrales sindicales y representantes de organizaciones de trabajadores y trabajadoras.³³

Por otro lado, el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) es un espacio de diálogo social de carácter tripartito, presidido por el MTPE. En el CNTPE participan cuatro centrales sindicales y representantes de distintos gremios empresariales. Dentro de los ejes del CNTPE, se encuentra el eje de “Formalización y Productividad: Políticas para promover el empleo formal, capacitación laboral, sostenibilidad empresarial”.³⁴

Este es el espacio pensado para que, desde el sector trabajo, se discutan las reformas vinculadas con la formalización laboral. Sin embargo, se ha advertido que el CNTPE presenta serios problemas de funcionamiento, pues no sesiona continuamente y el índice de reformas aprobadas consensualmente es bajo.³⁵ De hecho, la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2018-2021 ha sido aprobada de forma independiente por el MTPE, sin pasar previamente por un espacio de diálogo donde representantes de organizaciones de trabajadores y trabajadoras y gremios empresariales puedan participar. Cabe señalar que la indicada estrategia es un instrumento para articular todas las acciones que realizan las unidades orgánicas del MTPE y las entidades que componen el sector trabajo y promoción del empleo, que favorezcan la formalización laboral. Su

33 La Confederación General de Trabajadores del Perú, entre otras centrales, realizó diversas manifestaciones contra esta política pública, por considerar que tendría un impacto negativo en los derechos de los trabajadores (disponible en <http://www.laindustria.pe/videos/402-convocan-a-un-plantn-contra-poltica-nacional-de-competitividad-y-productividad>). Asimismo, los sindicatos manifiestan que la aprobación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad no solo no vino precedida de ningún proceso de consulta con las organizaciones de trabajadores, sino que se llevó a cabo en contra de la decisión unánime del pleno del CNTPE de discutir el eje laboral de la mencionada política nacional a partir del mes de enero de 2019. Por lo tanto, no hubo ninguna sesión del CNTPE en la que se haya sometido a las partes la aprobación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad. Asimismo, refieren que: En el caso de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, el rechazo de los trabajadores a estas medidas fue unánime. Un ejemplo de este rechazo aparece en la siguiente nota oficial de la CGTP (2019).

34 Véase en <http://www2.trabajo.gob.pe/cntpe/>.

35 En octubre de 2017 distintas organizaciones europeas y peruanas, así como organizaciones sindicales del Perú presentar una queja contra el Estado peruano por haber incumplido el Acuerdo Comercial suscrito con la Unión Europea. En dicha queja se denunció que el CNTPE no cuenta con apoyo por parte del Gobierno y que tiene un funcionamiento discontinuo. Véase en <https://www.iesiperu.org.pe/documentos/QUEJA%20COMPLETA%20UE.pdf>.

finalidad es mejorar la actuación del sector y monitorear el cumplimiento de las metas propuestas. No obstante, cabe señalar que actualmente se encuentra en proceso la elaboración de la actualización de la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2018-2021, de acuerdo con las pautas metodológicas de la Guía de elaboración de Políticas Públicas del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), la cual denominamos Política Nacional de Formalización Laboral, en cumplimiento de la Resolución Ministerial N° 290-2019-TR.

Finalmente, de manera reciente el MTPE ha modificado su Reglamento de Organización y Funciones, creando la Dirección General de Políticas para la Formalización Laboral e Inspección del Trabajo (Decreto Supremo N° 019-2019-TR).³⁶ De esta manera, el MTPE ha pasado a tener una unidad especializada en materia de promoción de la formalización laboral, a través de la generación de políticas públicas, en la creación de instancias de diálogo y en la emisión de reformas normativas.

Precisamente, con la creación de esta dirección como unidad orgánica del MTPE, se establece entre sus competencias la formulación de la política nacional y sectorial. Con base en este instrumento normativo y la Resolución Ministerial N° 290-2019-TR publicada a fines del año 2019, se viene elaborando la Política Nacional de Formalización Laboral (PNFL). La creación de la PNFL considera un enfoque de articulación con todos los sectores vinculados, por lo cual se prevé la creación de un grupo de trabajo multisectorial para la formulación de lineamientos de acción que favorezcan el tránsito a la formalización tributaria, empresarial y laboral.

En suma, existe gran interés y varios esfuerzos respecto de la formalización. Por un lado, encontramos el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, que se encuentra adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y en el que participan representantes del Estado, el sector empresarial, y las centrales sindicales acreditadas ante el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.³⁷

Entre sus ochenta y cuatro medidas de política, el PNCP cuenta con veintiocho mecanismos de políticas integradas que directamente promueven la formalización. Igualmente, la elaboración de las medidas referidas a formalidad laboral, del objetivo prioritario N° 5, han sido coordinadas con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) en atención a las recomendaciones alcanzadas dentro del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), en conjunto con actores relevantes de dicho sector, según lo establecido por la Resolución Ministerial N° 133-2019-PCM.

36 Antes dicha dirección únicamente se enfocaba en la generación de políticas para la inspección del trabajo.

37 De conformidad con el artículo 4 del Decreto Supremo N° 038-2019-EF, publicado en el diario oficial El Peruano el 31 de enero de 2019, participan en este Consejo: por parte del Estado, representantes del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y los gobiernos locales; por parte del sector empresarial, Confiep, SNI, ADEX y la Cámara de Comercio de Lima; y por parte de la sociedad civil, el Consorcio de Investigación Económica y Social y el Consejo Privado de Competitividad.



Por su parte, el MTPE lidera el CNTPE, el espacio de diálogo social tripartito en materia laboral. En dicho consejo también se aborda la temática de la formalización, y sí se incluye la participación de organizaciones sindicales. Esta división de competencias también puede generar determinados problemas operativos, así como dificultar la participación de la sociedad civil en general y, sobre todo, de actores que se encuentran directamente involucrados, como es el caso de las organizaciones de trabajadores.

Al respecto, la Plataforma de Sociedad Civil y la coordinación de sindicatos señalan la necesidad de construir políticas, planes y estrategias de forma conjunta. Es así que acordaron por unanimidad, en relación con el eje laboral del proyecto de Política Nacional de Competitividad y Productividad que impulsa el MEF:

Someter al diálogo sociolaboral tripartito con el objetivo de remitir las propuestas, aportes y opiniones de los actores sociales involucrados en el mercado de trabajo, antes del 7 de diciembre del presente año. Para ello se contaría con la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como lo dio a conocer Philippe Vanhuynegem, director de la OIT para los países andinos. (Gob.pe, 2018)³⁸

Con posterioridad, en sesión del 3 de diciembre de 2018 el pleno del CNTPE acordó, también por unanimidad, iniciar el análisis del eje laboral de la Política el día 9 de enero de 2019. Esto puede verificarse de la nota de prensa emitida por el propio gobierno el día 4 de diciembre, en la que se señala textualmente lo siguiente:

El Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) acordó, de forma unánime, iniciar el proceso de diálogo sobre la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) en el capítulo laboral, cuyo resultado será enviado al presidente del Consejo de Ministros, con copia al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y al Consejo Nacional de Competitividad y Formalización. Así, de modo consensuado, los empresarios, trabajadores y los representantes del Ejecutivo iniciarán el análisis de estos temas a partir del 09 de enero del 2019, esperando que su informe sea considerado en la formulación final de la PNCP. (Gob.pe, 2018)³⁹

De esa forma, pese a estos acuerdos adoptados por unanimidad, las centrales sindicales señalan que no se llevó a cabo una discusión tripartita sobre el contenido de la mencionada política nacional y que el día 31 de diciembre de 2019, mediante el Decreto Supremo N° 345-2018-EF, el gobierno aprobó la Política Nacional de Competitividad y Productividad.⁴⁰

En cuanto a los planes nacionales de reducción de la informalidad, en el año 2018 se aprobó la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2018-2021

38 Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/22913-pleno-del-consejo-nacional-de-trabajo-y-promocion-del-empleo-acuerda-por-unanimidad-reorganizar-y-fortalecer-essalud>

39 Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/23354-consejo-nacional-del-trabajo-acuerda-enviar-propuesta-laboral-al-consejo-de-competitividad>

40 Comentario emitido por la Plataforma de Sociedad Civil y la coordinación de sindicatos con base en la matriz de observaciones sobre informalidad.

(Resolución Ministerial N° 071-2018-TR).⁴¹ Esta estrategia constituye la herramienta principal mediante la cual el sector trabajo articula sus funciones para promover la formalización laboral en el país. Se busca que, a través de la coordinación de las distintas unidades orgánicas del MTPE y de los gobiernos regionales, se logre incidir positivamente en la reducción de la informalidad en el trabajo. El objetivo general de la referida estrategia consiste en la “disminución del empleo informal en el país”, a través de cinco objetivos específicos:

- a) Incrementar los niveles de empleabilidad y consecuentemente la productividad laboral para la formalización.
- b) Generar condiciones que dinamicen el ciclo laboral formal.
- c) Fortalecer la capacidad de cumplimiento de la legislación laboral.
- d) Promover una cultura sobre los beneficios de la formalización laboral.
- e) Mejorar la gestión del conocimiento.

Se espera que con la consecución de dichos objetivos se logre incorporar en el mercado laboral formal a 299 000 personas, a través de las intervenciones del MTPE y de la Sunafil. Cabe señalar que dicha entidad informó dentro del presente proceso los siguientes logros:

32. **Logros 2018:** según la información remitida por las dependencias correspondientes, indica que en 2018 se han insertado en una empresa formal un total de 96 463 trabajadores/as.

Dependencia	Insertados en una empresa formal, 2018
Programa Jóvenes Productivos	2,461
Programa Impulsa Perú	1,230
Dirección General del Servicio Nacional del Empleo	68,064
Sistema de Inspección del Trabajo	24,643
Total	96,398

33. **Logros 2019:** según la información de las dependencias correspondientes, sostiene que en el 2019 se han insertado en una empresa formal un total de 215 325 trabajadores/as.

Dependencia	Insertados en una empresa formal, 2019
Programa Jóvenes Productivo	2,703
Programa Impulsa Perú	1,083
Dirección General del Servicio Nacional del Empleo	71,640
Sistema de Inspección del Trabajo	142,951
Total	218,377

41 Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/355675/Estrategia_Sectorial_para_la_Formalizaci%C3%B3n_Laboral__2018-2021.pdf.



Meta 2018-2021

A través de la implementación de la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral, el Sector Trabajo y Promoción del Empleo, en el periodo 2018-2021, la Sunafil informa que se tiene planificado insertar en una empresa formal a más de 700 000 trabajadores y trabajadoras.

Una de las acciones estratégicas concretas que prevé la mencionada Estrategia Sectorial consiste en la creación del Centro integrado “Formaliza Perú”,⁴² a cargo del MTPE, que funciona actualmente en Lima Metropolitana y cuatro regiones del país (La Libertad, Cajamarca, Ucayali y Moquegua), con el objetivo de brindar acompañamiento para facilitar los trámites de la formalización laboral ante las diversas instancias públicas, a través de servicios de orientación, capacitación y asistencia técnica, a personas naturales con negocios o empresas, emprendedores y emprendedoras y empleadores y empleadoras de trabajadores o trabajadoras del hogar. En este marco, hasta diciembre de 2018, se implementó la Feria “Formálizate Ahora”, centrada en las pequeñas y microempresas, dirigida a crear conciencia sobre los beneficios y abordar las preocupaciones sobre la formalización, por ejemplo, a través de la prestación de servicios de apoyo para los empleadores y las empleadoras.⁴³

Otro de los servicios que brinda es el desarrollo de la metodología *Score Training*, la cual es una propuesta de la OIT para lograr empresas competitivas y sostenibles, incrementando la contratación laboral formal, a través de una serie de asesorías técnicas y el fortalecimiento de las capacidades de las unidades empresariales.⁴⁴

Adicionalmente, en el segundo objetivo estratégico encontramos que se plantea la promoción de la formalización laboral a través de la responsabilidad social empresarial en materia laboral. Para ello, se proponen las siguientes acciones estratégicas: (i) sistematizar y difundir la responsabilidad social empresarial en materia laboral a través de medios masivos, *social media*, *social smart*, etc.; (ii) promover e implementar el Concurso de Buenas Prácticas Laborales, la Certificación de Buenas Prácticas Laborales, el Registro de Empresas Socialmente Responsables y la Certificación de Empresas Socialmente Responsables; y, promover los beneficios de los servicios vinculados a la responsabilidad social empresarial en materia laboral. El MTPE cuenta con un centro integrado, ubicado dentro de su sede institucional y también absuelven consultas a través de una línea telefónica (0-800-1-68-72 opción 4).⁴⁵

Además, en el marco de la revisión de este documento, Confiep precisó que si

42 Se puede encontrar más información sobre este centro y sobre sus actividades, principalmente de capacitación, a través del siguiente enlace <http://www2.trabajo.gob.pe/centro-integrado-formaliza-peru/>

43 Disponible en <https://andina.pe/agencia/noticia-mtpe-organiza-feria-formalizacion-ahora-trujillo-634607.aspx>

44 Más información sobre la metodología Score Training de la OIT en https://www.ilo.org/lima/programas-y-proyectos/WCMS_250146/lang-es/index.htm.

45 Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/289465/volante_.pdf.

bien este tipo de iniciativas podrían generar conciencia en las Mypes sobre la importancia de la formalización, estas empresas necesitan un marco legal que les facilite la formalización, puesto que generar conciencia es positivo, pero sin instrumentos que ayuden a estas empresas a formalizarse la concientización no generará ningún valor agregado a la economía.⁴⁶

Por otro lado, también cabe mencionar que en el año 2018 Proinversión suscribió un convenio con el Programa Nacional de Promoción de la Responsabilidad Social Empresarial (Perú Responsable), adscrito al MTPE, con el objetivo de desarrollar actividades conjuntas a fin de promover proyectos de inversión que puedan ser ejecutados bajo el marco normativo de la Ley N° 29230, denominada “Ley de Obras por Impuestos”, en concordancia con el marco de la responsabilidad social empresarial.⁴⁷ Así, ambas entidades acordaron realizar conjuntamente actividades orientadas a fortalecer, facilitar, promover y difundir la responsabilidad social, a fin de identificar proyectos de inversión que generen empleo decente. El convenio comprende, además, llevar adelante acciones de promoción de las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, a fin de fomentar la conducta responsable en las empresas y de esa forma contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Desde las normas laborales no se cuenta con una obligación específica dirigida a las empresas para dar cuenta sobre la presentación de informes en materia de informalidad. Aunque la Superintendencia del Mercado de Valores sí establece que las empresas emisoras con valores inscritos en el Registro Público del Mercado de Valores presenten el Reporte de Sostenibilidad Corporativa como anexo de su memoria anual. Este reporte debería tener información sobre sus actividades y gestión de riesgos inherentes al desarrollo económico, medioambiental y social, incluyéndose un apartado específico (Pregunta A3) en el que las empresas deben informar si cuentan con “[...] una política para promover y asegurar los principios y derechos fundamentales en el trabajo de sus colaboradores”.

Asimismo, en el marco de la iniciativa del Pacto Global de las Naciones Unidas, las empresas que pertenecen a esta organización presentan anualmente los denominados Comunicados del Progreso (Reportes COP), mediante los cuales comunican sobre los avances realizados en la aplicación de los Diez Principios y su participación en proyectos de desarrollo de Naciones Unidas. Estos reportes son públicos y se pueden encontrar en la página web de la iniciativa,⁴⁸ En el proceso de revisión del presente documento, Confiep hizo llegar enlaces de 35 reportes Comunicado de progreso (CoP) presentados en 2015, 37 presentados en 2016, 43 presentados en 2017, 50 presentados en 2018 y 22 presentados en 2019 por las empresas suscritas al Pacto Mundial.

46 Véase la matriz de aportes al presente documento.

47 El convenio está disponible en https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/CONVENIOS_CON_INSTITUCIONES/2018/Agosto/09_08_2018/CONVENIO%20MARCO%20PERU%20RESPONSABLE%20MINISTERIO%20TRABAJO.PDF.

48 Disponible en <https://www.unglobalcompact.org/4>



La Confiep⁴⁹ da cuenta de que no solo empresas suscritas al Pacto Mundial reportan y comunican sus avances en cuanto a una Conducta Empresarial Responsable, promovida en el marco de los Principios Rectores y Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, la Iniciativa Reporte Global (GRI) es una iniciativa privada voluntaria que ayuda a las empresas y los gobiernos de todo el mundo a comprender y comunicar su impacto en cuestiones críticas de sostenibilidad como el cambio climático, los derechos humanos, la gobernanza y el bienestar social, lo que permite una acción real para generar beneficios sociales, ambientales y económicos para todos. Los Estándares de Reporte de Sostenibilidad de GRI se desarrollan con contribuciones de múltiples partes interesadas y se basan en el interés público. La iniciativa GRI tiene como objetivos principales el promover la elaboración de una memoria o informe de sostenibilidad, que deberá contener la medición, divulgación y rendición de cuentas de una organización, frente a grupos de interés internos y externos en relación con el desempeño y con el objetivo de desarrollo sostenible.

De forma general, todas las empresas, privadas o estatales, están obligadas a cumplir con el respeto de los estándares internacionales sobre derechos fundamentales en el trabajo, lo que incluye la prohibición de incurrir en situaciones de informalidad laboral. Respecto de las empresas públicas, no hemos identificado instrumentos específicos que obliguen a la adopción de medidas específicas sobre trabajo informal o forzoso.

En términos de monitoreo de las actividades aquí tratadas, el MTPE ha desarrollado el observatorio de la formalización laboral, el cual es un instrumento de producción, análisis y difusión de información especializada de la situación del empleo formal e informal, a nivel nacional y regional.⁵⁰ Cabe destacar que el primer componente del observatorio contiene información sobre el empleo informal según distintas variables, dentro de las que se puede disgregar la informalidad laboral por actividad económica.

Adicionalmente, desde agosto de 2018 el MTPE empezó a publicar el informe *Perú, ¿cómo vamos?*, a través del cual presenta información estadística mensual sobre el empleo formal privado. En algunas oportunidades, dicho informe también ha incluido data sobre la variación de la informalidad laboral en Perú (cf. MTPE, 2018b).⁵¹

B. Pilar II: Respetar

La Confiep ha tenido significativos avances en afianzar su rol de liderazgo en los esfuerzos para incluir el respeto de los derechos humanos en el ámbito empresarial, mediante su participación en distintas iniciativas y espacios, principalmente a través de las siguientes acciones:

La creación del Comité Nacional de Empresas y Derechos Humanos [...] La

49 También en el marco del proceso de revisión del presente documento.

50 Disponible en <http://www2.trabajo.gob.pe/estadisticas/observatorio-de-la-formalizacion-laboral/>.

51 El primer informe está disponible en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/192005/IEFPL.pdf>

realización del Estudio sobre Empresas y Derechos Humanos en el Perú, que da cuenta de los avances empresariales en priorizar sus inversiones con enfoque de derechos. La elaboración de la Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos, instrumento elaborado para que las empresas de todo tamaño y sector económico accedan al enfoque de los derechos humanos y los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos a fin de incorporarlos a sus actividades. (Confiep, 2019a, § 4)

La *Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos* contiene el compromiso de dicho gremio corporativo, aprobado por la presidencia de la Confiep y la Presidencia de la Red del Pacto Mundial de las Naciones Unidas en el Perú (Confiep, 2019b). Esta guía fue elaborada tomando como fuentes principales los documentos oficiales elaborados por Naciones Unidas respecto a los Principios Rectores, específicamente los documentos *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar* (ONU, 2011) y *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Guía para la interpretación* (ONU, 2012). En ese sentido, la guía se fundamenta en fuentes externas y objetivas, así como muestra el carácter de buena fe y la intención del gremio cúpula empresarial de acercar los Principios Rectores al sector empresarial peruano.

Es más claro el trabajo dependiente no de las empresas operando en Perú, sino de aquellas cuyas ventas dependen de empresas en el extranjero. En el caso peruano, es conocido el caso de la empresa textil Topitop, que tuvo prácticas antisindicales cada vez que sus trabajadores/as quisieron organizarse para reclamar no solamente mejores condiciones de trabajo, sino el cumplimiento de sus derechos básicos. En este contexto, al no encontrar apoyo en la ley peruana, fueron sindicatos españoles y norteamericanos que, a través de la presión a las empresas que mandaban a confeccionar ropa, los que consiguieron se permita la constitución del sindicato (Sanguineti, García & Vivas, 2013). En casos de este tipo, igual que cuando existen certificaciones internacionales, encontramos compromisos concretos integrados en las relaciones contractuales.

Dada la heterogeneidad del empleo informal, conviene aquí subrayar también los esfuerzos realizados desde el autoempleo. Al respecto, Espinoza & Ríos (2004) da cuenta de varias experiencias de protección social en salud de los trabajadores y las trabajadoras informales. En particular llaman la atención sobre el trabajo de los lustradores y lustradoras de calzados, organizados en Fentraluc, que han logrado que ellos se afilien al Seguro Integral de Salud desde la creación de una caja para su protección, en 1990 (OIT, 2019a, p. 55). También los vendedores y vendedoras de diarios, agrupados en la Federación de Vendedores de Diarios, Revistas y Loterías reciben un subsidio por parte del Estado para acceder a servicios de salud, aunque es importante notar que recientemente enfrentaron problemas de financiamiento (Expreso, 2019). No obstante, luego de hacer esta revisión estamos de acuerdo con lo afirmado por Espinoza & Ríos (2004) hace más de quince años: hasta este momento no se ha creado de “[...] un



sistema coherente de protección social para los trabajadores informales” (Espinoza & Ríos, 2004, p. 23). Existen solo algunos sistemas generados a través de sus propias organizaciones, y la ayuda mutua.

En una línea de esfuerzos similares, la OIT indica, por ejemplo, que:

El Gobierno informa de la elaboración de una propuesta de Plan nacional de autoempleo productivo, que busca promover el autoempleo de alta productividad y formalidad para la generación de empleo decente [...] Se ha conformado una mesa de trabajo para proponer mecanismos de promoción y formalización del autoempleo productivo. (OIT, 2019b, § 1)

Junto a ello, se ha informado sobre la aprobación de un “Plan de actuación de capacitación para el emprendimiento a favor de mujeres recolectoras de oro o sus hijos en Puno”, cuyo fin es permitir la formalización de las mujeres en esta región, a través de asesoramiento técnico. Es importante notar que ninguno de estos dos planes (el de autoempleo productivo y el de capacitación para el emprendimiento) ha sido puesto en marcha todavía.

La *Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos* de la Confiep (2019b) establece que las empresas agremiadas deben mantener una comunicación permanente sobre las medidas adoptadas en atención a la debida diligencia, pudiendo realizar las siguientes acciones: reuniones periódicas internas y externas con los grupos de interés, línea abierta de comunicación (página web y otros medios), procedimientos viables y simples para presentar y atender reclamos, participación en espacios especializados, boletines de comunicación interna y externa y reportes de sostenibilidad y comunicaciones de progreso. Estas acciones deben incluir consultas sustantivas a los grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas, implicando un proceso de comunicación bidireccional.

En febrero de 2019, con apoyo técnico de la OIT, Confiep presentó el “Primer estudio sobre buenas prácticas referidas a los Derechos Humanos y Empresas en el Perú”⁵² que revela el comportamiento de las empresas líderes peruanas, las cuales han adoptado políticas de respeto a los derechos humanos (DDHH) en sus operaciones. El informe analiza una muestra de 252 empresas peruanas en torno al desarrollo de sus actividades y el respeto a los derechos humanos, y representa el primer estudio en cuanto a empresas y derechos humanos en Perú. Dicho informe puede ser revisado en línea.⁵³

Finalmente, la Confiep creó el “Comité Nacional de Empresas y Derechos Humanos”,⁵⁴ un grupo de trabajo que permitirá difundir el compromiso de las empresas peruanas con los derechos humanos. Este es un grupo de trabajo en el que

52 Véase: https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_670179/lang--es/index.htm

53 El documento está disponible en el Observatorio de Derechos Humanos, y se puede acceder a él a través del siguiente enlace <https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/Estudio-Empresas-y-Derechos-Humanos-CONFIEP-Cecilia-Flores.pdf>

54 Véase: <https://www.confiep.org.pe/quienes-somos/comites/> y https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_670179/lang--es/index.htm

participan los y las representantes de gremios empresariales, empresas y profesionales especializados a efectos de tratar las cuestiones referidas a empresas y derechos humanos. El objetivo del Comité es asumir el compromiso público del sector empresarial en favor del respeto de los derechos humanos y la Conducta Empresarial Responsable en Perú, además de analizar, desarrollar propuestas y participar activamente en el proceso de elaboración y la aplicación del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos de Perú.

La Confiep señala que esta es una respuesta proactiva a estos tiempos de cambio y de respuesta con acciones afirmativas de amplio alcance para que la Conducta Empresarial Responsable en el país sea un estándar de actuación que logre el reconocimiento de la sociedad y siga contribuyendo con el desarrollo del país.

En 2020 su plan de trabajo cuenta con dos ámbitos; uno de representación para participar activamente en la elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos; y uno interno, de promoción de la conducta empresarial responsable en el sector empresarial peruano en activa coordinación con gremios y asociaciones empresariales.

Asimismo, la SNMPE ha destacado algunas buenas prácticas implementadas en el ámbito de la actividad extractiva formal, por empresas como Compañía Minera Poderosa S.A (Poderosa), Minera Yanacocha S.R.L. (Yanacocha) y Centro de Convergencia y Buenas Prácticas Minero-Energéticas (Rimay). La primera, a través de mecanismos de debida diligencia para el control ambiental, el cuidado de la energía, el cuidado del agua, estímulos a la minería formal, el proceso de cierre de mina, su plan de forestación, entre otras⁵⁵. En el caso de Yanacocha, se destaca que esta brinda empleo a proveedores y proveedoras locales, teniendo como una de las condiciones que los mismos se formalicen. Asimismo, proyectos productivos como las tejedoras puneñas que exportan prendas de vestir a Europa, constituyen empresas para comercializar sus productos y servicios.⁵⁶ Finalmente, se informa que Rimay logró consensuar en un espacio de diálogo multiactor el documento “Visión 2030 de la Minería”, que indica que “el Estado deberá fortalecer el proceso de implementación del plan integral para la erradicación de la minería ilegal y sus impactos en la afectación de derechos humanos y el ambiente” (SNMPE, matriz de observaciones y recomendaciones).

C. Pilar III: Reparar

Respecto a mecanismos de reparación, es importante notar que la legislación peruana contempla sanciones administrativas para los/as empleadores/as que infringen normas sobre informalidad y trabajo forzoso. El artículo 48.1 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobada por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, establece la siguiente escala de multas por dicha infracción, dependiendo del número de trabajadores afectados por el incumpli-

55 Más información sobre estas prácticas en <https://www.poderosa.com.pe/medio-ambiente/nuestro-aporte>

56 Información aportada por la SNMPE en el proceso de revisión del presente documento.



miento:

34. De 0,23 a 0,68 Unidades Impositivas Tributarias para el caso de microempresas.
35. De 0,77 a 7,65 Unidades Impositivas Tributarias en el caso de pequeñas empresas.
36. De 2,25 a 45 Unidades Impositivas Tributarias en todos los demás casos.

Cabe destacar que el numeral 20.3 del reglamento en cuestión establece que, de considerarlo pertinente, el inspector de trabajo puede requerir a la empresa que registre a los trabajadores y las trabajadoras de la empresa en la planilla correspondiente, ordenando el abono de sus remuneraciones y beneficios laborales pendientes de pago. El incumplimiento de esta medida de requerimiento acarrea la imposición de una multa adicional.

En relación con la responsabilidad penal, únicamente hay disposiciones para sancionar los casos de trabajo forzoso, esclavitud y trata de personas, mas no para las situaciones de informalidad laboral. Asimismo, los mecanismos establecidos para denunciar afectaciones de derechos laborales se encuentran a cargo de la Sunafil. Las personas afectadas en el ámbito de las actividades empresariales pueden acudir a la Sunafil para que fiscalice el cumplimiento de la normativa sociolaboral e imponga las multas que considere pertinentes. Este es un mecanismo netamente de actuación administrativa.

Así, la Resolución de Superintendencia N° 045-2019-SUNAFIL señala que cualquier persona puede presentar una denuncia, tanto por escrito como virtualmente, a través de la web de la autoridad inspectora de trabajo. Las denuncias no tienen que ser presentadas únicamente por las personas afectadas, sino cualquier persona interesada. Estas pueden ser presentadas tanto en físico como virtualmente.⁵⁷

Adicionalmente, el MTPE brinda asesoría legal gratuita a través de los canales de atención presencial, telefónica y virtual. Estas orientaciones están dirigidas tanto a empleadores como trabajadores.

Adicionalmente, existe el servicio de patrocinio judicial gratuito (Decreto Legislativo N° 910), mediante el cual el MTPE brinda el servicio de asistencia legal a los usuarios y las usuarias que cumplan con los siguientes requisitos:

37. El monto de su última remuneración no supere dos remuneraciones mínimas vitales; y,
38. Que el total del monto solicitado judicialmente, sin incluir intereses, no exceda las 70 Unidades de Referencia Procesal (URP) o el monto que disponga el Poder Judicial para exonerar a los trabajadores y las trabajadoras o extrabajadores y extrabajadoras del pago de tasas judiciales.

También el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) cuenta con el servicio de defensa pública para personas que no tengan los recursos para

⁵⁷ Con relación a la denuncia virtual, se realiza mediante el aplicativo ubicado en la página web <https://aplicativosweb2.sunafil.gob.pe/si.denunciasVirtuales/inicio>, el cual permite realizar el seguimiento mediante un link.

pagar los costos de un proceso judicial. El servicio se brinda en materia penal, de familia, civil y laboral.

Además de las posibilidades de presentar las denuncias ante la Sunafil, para que ordene una inspección donde se fiscalice el cumplimiento de la normativa sociolaboral, las víctimas de situaciones de trabajo forzoso o informalidad también cuentan con la posibilidad de denunciar sus casos ante la Defensoría del Pueblo.⁵⁸

Respecto al Poder Judicial, la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley N° 29497, no limita la posibilidad de realizar demandas colectivas para abordar violaciones de derechos laborales en relación con el trabajo forzoso. Dicha norma permite que, en esos supuestos, no solo los afectados y las afectadas estén legitimados a presentar una demanda, sino que también puede ser presentada por una organización sindical, una asociación o institución sin fines de lucro, la Defensoría del Pueblo o el mismo Ministerio Público. De esta manera, se puede optar por realizar demandas colectivas y se cuenta con un marco amplio para que sean varios los actores que puedan presentarlas.

Aunque la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo presentó en el año 2018 un proyecto para la rehabilitación de víctimas de trabajo forzoso, con el fin de que este sea financiado por el Fondo Nacional de Capacitación Laboral y Promoción del Empleo—Fondoempleo, aun está pendiente su aprobación e inicio de actividades.

Como indica la Confiep (2019b) en su *Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos*, ante las situaciones que afecten los derechos humanos, las empresas deben tener la capacidad para responder de forma efectiva en la atención, estudio del reclamo y la remediación o entrega de una propuesta de solución, una vez que se acredite su responsabilidad. Los factores propuestos en la Guía para determinar la forma de reparación son: si la empresa es la directa responsable en la generación de la consecuencia negativa para los derechos humanos; si la empresa contribuyó a generar la consecuencia negativa; y si la empresa no provocó la consecuencia, pero se encuentra involucrada por el accionar de un tercero con el que tiene vinculación (proveedor o contratista).

No se ha obtenido información sobre el uso de los mecanismos y procedimientos de reparación ni de incumplimientos empresariales en esta materia.

Un caso relevante es el de la Galería Nicolini. El 22 de julio de 2017 se registró un incendio en el segundo piso de la mencionada galería, el cual se volvió incontrolable durante varias horas para el Cuerpo de Bomberos. Durante ese período, se observó que en la parte más alta de la galería había dos personas encerradas

58 Para ello, pueden presentar una queja presencialmente o de forma virtual, a través del siguiente enlace: <http://apps2.defensoria.gob.pe/sidPublic/>. Dicha plataforma permite hacerles seguimiento a los casos presentados y ver si es que la Defensoría del Pueblo ha adoptado alguna acción sobre la materia.



en *containers*, quienes sacaban sus brazos por las rendijas para pedir ayuda y ser rescatados. Ambas personas fallecieron durante dicho incendio. Las investigaciones determinaron que ellos trabajaban para una empresa que vendía fluorescentes; se encargaban de borrar la marca original de dichos materiales para que sean reemplazados por otra marca de mayor precio. Naturalmente, no se encontraban registrados formalmente. Asimismo, la práctica de la empresa consistía en encerrarlos durante el día laboral, para que no se roben los materiales y se concentren en el trabajo: “Sus empleadores llegaban al extremo de no dejarlos salir ni siquiera a los servicios higiénicos ante el temor de que les roben los productos” (Flores, 2017, § 10). Frente a estos hechos, el Ministerio Público denunció a los titulares de la empresa por el delito de trata de personas, entre otros delitos. El MTPE, por su parte, hizo lo propio bajo el delito de trabajo forzoso, dado que la empresa se aprovechaba de la situación de vulnerabilidad de ambos trabajadores para someterlos a condiciones que limitaban su libertad de trabajo durante el periodo que se encontraban laborando.

Finalmente, los titulares de la empresa fueron condenados por el delito de trata de personas con fines de explotación laboral, esclavitud y violación de la libertad personal. Debe anotarse que, a pesar de la denuncia del MTPE, el Poder Judicial no consideró que en este caso se esté frente a una situación de trabajo forzoso, lo cual puede demostrar que la judicatura todavía no maneja adecuadamente estos conceptos. Igualmente, se denunció que la Sunafil no hubiera estado en la capacidad de detectar que existían formas de trabajo de personas encerradas en *containers*, lo que derivó en la muerte de dos trabajadores a raíz de dicho incendio.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en virtud del caso analizado, se advirtió que era posible que en otros espacios comerciales los fenómenos de la informalidad y el trabajo forzoso también confluyan de alguna manera. Ese es el caso del Emporio Comercial de Gamarra, un centro de producción y venta de prendas de ropa y materiales textiles. De acuerdo con Andrea Querol, directora ejecutiva de la ONG CHS Alternativo, lo sucedido en el incendio en la Galería Nicolini también podría ocurrir en dicho emporio:

Donde se sabe que hay sótanos con talleres clandestinos y muchas personas que son encerradas y retenidas durante la noche para hacer “trabajo de amanecida” [...] Ahí es probable que haya una forma severa de explotación laboral que se puede convertir en trabajo forzoso o esclavitud [...] (Perú21, 2017)

Se tiene conocimiento de que, justamente a raíz de este caso, el MTPE encargó a una consultora la realización de una investigación cualitativa sobre la presencia de trabajo forzoso en los talleres de confección textil en Gamarra, el cual fue culminado en el año 2018, pero todavía no ha sido publicado. Asimismo, en marzo del presente año, personal de la Sunafil detectó que tres menores de edad realizaban trabajos peligrosos, sin autorización legal, en los talleres de confección del mencionado lugar comercial (cf. Perú21, 2019).

Ahora bien, una investigación del año 2017 dio cuenta de que la estructura productiva del referido emporio comprendía cinco fases: (i) la obtención de la materia prima; (ii) el procesamiento de las fibras en hilos; (iii) la fabricación de los tejidos (tela); (iv) la confección de las prendas; y, (v) la comercialización de los productos finales (cf. Galicia, 2017).

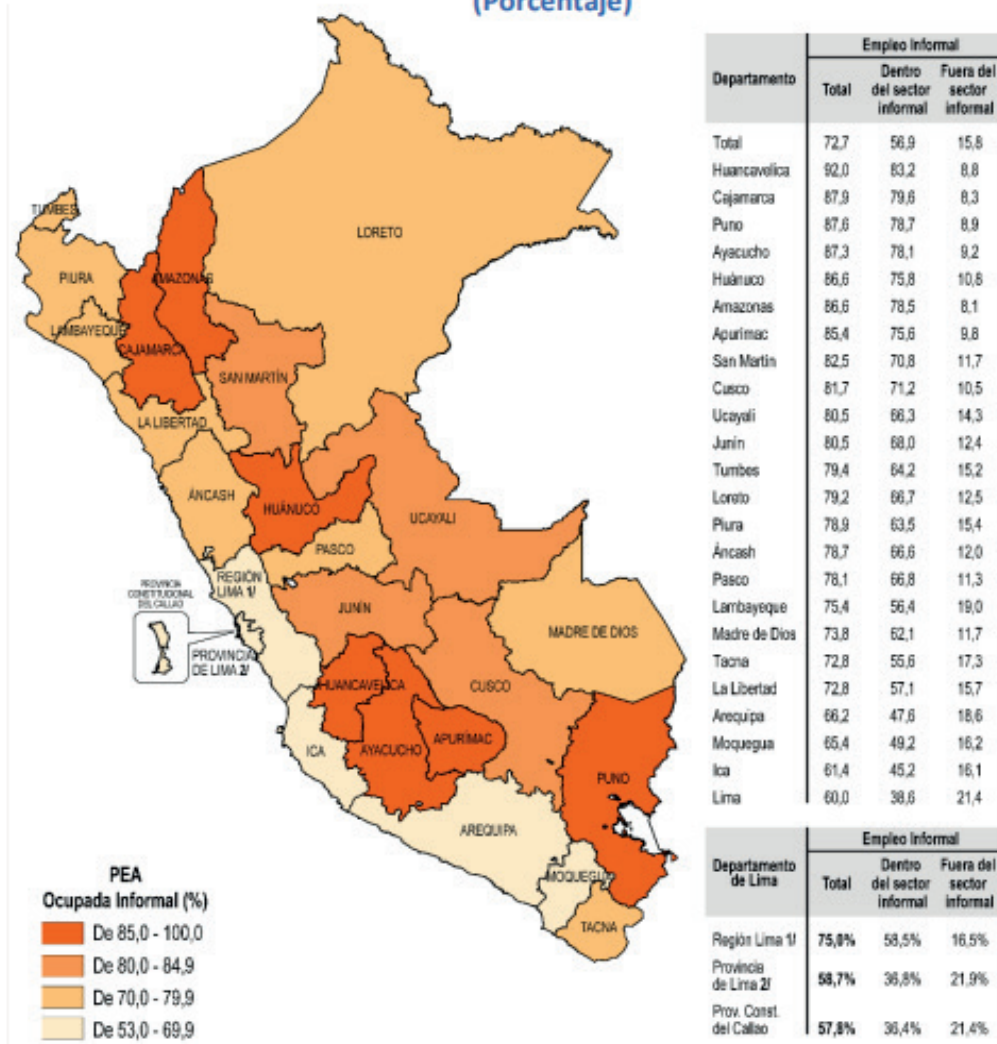
En dicha investigación se encontró que la mayor cantidad de gente empleada dentro de dichas fases se encontraba en la cuarta, esto es, en la confección de las prendas de vestir. Lo curioso en este aspecto es que, de acuerdo con las entrevistas aplicadas, la mayoría de los talleres ya no se encontraban geográficamente dentro de lo que se conoce como el emporio comercial de Gamarra, sino en otros distritos de Lima (Ate Vitarte, San Juan de Lurigancho, etc.). De esta manera, si bien dichos talleres continúan suministrando las prendas a las unidades que se encargan de la comercialización de dichos productos, ya no operan en su mayoría dentro del espacio geográfico estudiado.

De acuerdo con la indagación bajo comentario, este punto debía ser tomado en cuenta cuando se plantee la realización de intervenciones para detectar posibles casos de informalidad y trabajo forzoso. Primero, porque los talleres de confección que se encuentran en Gamarra no son fácilmente visibles, pues se ubican en los últimos de las galerías, cuyo acceso suele ser más difícil. Segundo, porque la gran mayoría de talleres que abastecen a este emporio comercial se encuentran, geográficamente, fuera de Gamarra. De esta manera, si es que las operaciones de inspección solo parten por recorrer los locales que se ubican dentro del emporio, no llegarán a dar con los espacios que más gente emplea en condición de informalidad y con posibles casos de trabajo forzoso, dado que se encuentran fuera del espacio geográfico que se viene interviniendo. Por ello, se sugiere que las operaciones de investigación analicen, primero, las cadenas productivas del centro comercial para así determinar dónde se encuentra la mayor cantidad de gente empleada en condición de informalidad.



Gráfico 28. PEA informal en Perú, 2019

PERÚ: PEA OCUPADA INFORMAL DENTRO Y FUERA DEL SECTOR INFORMAL, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2019 (Porcentaje)



Fuente: INEI: “Producción y Empleo Informal en el Perú, Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2019”. Lima, 2020.

CONCLUSIONES

A. Conclusiones generales

1. La informalidad del sector económico en Perú es un fenómeno multi-causal que afecta de modo diferenciado a los distintos sectores productivos, regiones y grupos vulnerables, e impacta en todo el país, directa o indirectamente, a casi todos los derechos humanos. Dicho fenómeno se ha visto incrementado a causa de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19. Incluso determinadas actividades, como la minería y la tala informal, pueden estar relacionadas con delitos como la trata de personas, el narcotráfico, el sicariato, lo que, junto al uso de sustancias contaminantes, la negación de derechos laborales básicos, la corrupción, el lavado de activos, entre otros, vulneran gravemente los derechos humanos al trabajo decente, a un ambiente saludable, a la seguridad, la salud y la libertad, entre otros. Además de lo indicado, la informalidad del sector económico representa un impacto significativo en materia tributaria, también vinculado con la imposibilidad de brindar servicios y derechos básicos a las personas más vulnerables.
2. Otras áreas de gran impacto en los derechos humanos son la construcción informal, el transporte informal, la agricultura familiar, la pesca informal, entre otros. Si bien el informe pone un mayor énfasis en la informalidad laboral y el empleo informal, también plantea una mirada más integral del fenómeno, a fin de tener una comprensión más cabal sobre sus causas, sus efectos y las medidas más apropiadas para afrontarlo. No obstante, es necesario que en la etapa de implementación del plan se siga ampliando la comprensión del mismo y la formulación de medidas específicas por sectores, grupos vulnerables y regiones.
3. Frente a su multicausalidad es importante considerar también la necesidad de incidir sobre el fortalecimiento de una cultura de formalización, como parte de la cultura del cumplimiento de las normas que regulan la economía en general y el mercado de trabajo en particular. Las acciones del Estado sean para promover la formalidad, a través de medidas para incentivar la formalización en sus diversos procesos o a través de medidas punitivas como multas, deberán estar acompañadas de actividades de sensibilización de la sociedad, desde las etapas educativas más tempranas, que busquen crear conciencia de la necesidad de realizar las actividades dentro de la economía formal.
4. Existe consenso entre los actores respecto de la directa vinculación entre la informalidad y la vulneración de derechos y en el grave obstáculo que esta representa para el desarrollo sostenible del país, es decir, que



no se puede hablar de desarrollo sostenible ni de conducta empresarial responsable si el Estado, el sector empresarial y los otros actores sociales no trabajan articuladamente para sobrepasar con eficacia el grave problema de la informalidad en el país. También hay consenso sobre que, tratándose de un fenómeno multicausal, las políticas públicas dirigidas a superar el problema deben atender de modo integral dichas causas, lo que pasa no solo por una visión normativa y represiva, enfocada en el fortalecimiento de la institucionalidad estatal para fiscalizar y sancionar los incumplimientos legales sino también por una evaluación y ajuste de las políticas públicas enfocadas en aumentar la productividad, la competitividad del sector económico, ampliar la base tributaria y afianzar la conducta empresarial responsable.

5. En ese sentido, el sector empresarial formal —y el Estado como actor empresarial y principal comprador del país— cuentan con una real capacidad para contribuir a disminuir progresivamente la informalidad y sus consecuencias negativas sobre los derechos humanos. Esta es una tarea que corresponde principalmente al Estado, pero para cuyo éxito es necesaria una articulación efectiva con la sociedad civil y, en particular, con el sector empresarial, los sindicatos y los pueblos indígenas.
6. El informe se ha visto beneficiado de los diferentes e importantes puntos de vista del sector empresarial, los sindicatos, la sociedad civil, los pueblos indígenas y del sector estatal. Todos ellos, además de expresar una posición crítica sobre las debilidades de las políticas públicas, han aportado un conocimiento especializado basado en su amplia experiencia y han permitido incrementar la mirada estatal para enfocarla en una propuesta constructiva en cuya implementación se compromete al Estado, en una productiva articulación con los sectores no estatales.
7. Teniendo en cuenta ello, a continuación, se presentan algunas conclusiones enfocadas en los tres pilares de los Principios Rectores, con miras a que estas conecten con las acciones estratégicas, indicadores y metas que serán incorporadas en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos:

B. Pilar I: Proteger

8. Aunque los esfuerzos estatales sobre los que aquí se han dado cuenta son de enorme valor, y se tiene a la fecha con varios actores dedicados a reducir la informalidad, la literatura consultada y citada, concuerda sobre la necesidad de que el Estado peruano evalúe y realice los ajustes necesarios a sus políticas para determinar su impacto real en la disminución de la informalidad y en la garantía de los derechos humanos de las personas que afecta. En dichas políticas también debe incorporarse el enfoque de derechos humanos y, en particular, el marco de Principios

Rectores. En ese sentido, se requiere partir por concebir a la informalidad como un sector altamente heterogéneo y multicausal. Este enfoque coincide con las pautas sugeridas por la OIT a través de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (N° 204).

9. Un segundo punto sobre el que cabe llamar la atención es la necesidad de que los esfuerzos legislativos y de búsqueda del cumplimiento de la ley se den de forma coordinada, fortaleciendo la institucionalidad estatal, y en diálogo con el sector empresarial y la sociedad civil, sin perder de vista el ámbito educativo y de sensibilización para promover una cultura de la formalidad.

C. Pilar II: Respetar

10. En los últimos años la Confiep, el principal gremio empresarial del país, así como otros importantes gremios empresariales como la Sociedad Nacional de Industrias (SIN), han realizado esfuerzos por lograr que sus miembros sean conscientes de la relevancia de respetar los derechos humanos. En el caso del problema de la informalidad, la capacidad del sector empresarial formal para contribuir a su disminución, a través de la debida diligencia en su cadena de suministro, entre otros mecanismos, debe ser aprovechada.
11. El sector empresarial formal ya tiene efectivos avances que mostrar en este sentido. Esos esfuerzos deben ampliarse a otros gremios empresariales e incluir paulatinamente al sector de la micro y pequeña empresa formal, así como articularse con la política pública sobre conducta empresarial responsable, bajo el marco de los Principios Rectores, de modo que estos esfuerzos también puedan ser evaluados transparentemente, a través de mecanismos incorporados dentro de la política pública, a cargo del sector estatal, del propio sector empresarial y/o de la sociedad civil; y ajustados según sea necesario con el fin de hacerlos cada vez más eficaces bajo enfoque de derechos humanos.

D. Pilar III: Reparar

12. Respecto de este pilar, es crucial, en primer lugar, mejorar los procesos estatales de evaluación de los impactos empresariales sobre los derechos humanos (véase FIO, GIZ & CEPAL, 2019). Se requieren sistemas que permitan no solamente realizar denuncias, como los habilitados por la Sunafil, sino también procesos expertos de seguimiento, implementados por los gremios empresariales.
13. Esto debería ser parte de un cambio mayor, vinculado con la cultura em-



presarial del país. Sobre ello hay importantes avances como lo demuestran los discursos del sector empresarial formal que vinculan directamente a la informalidad con la vulneración de derechos humanos, como un obstáculo para el desarrollo sostenible, y que lo comprenden como un fenómeno multicausal complejo, que requiere medidas efectivas, enfocadas en garantizar los derechos humanos y mejorar progresivamente la calidad de vida de las personas, en especial las más vulnerables y, en particular de los trabajadores y trabajadoras como sujetos de derechos.

14. En ese sentido, los mecanismos de debida diligencia implementados por las empresas son necesarios y deben ser fortalecidos. Potencialmente ello permitiría que las empresas formales enfrenten situaciones de informalidad laboral de forma más rápida y eficiente e incidan de modo significativo en la formalización de micro y pequeñas unidades productivas que tienen conexión directa o indirecta con su cadena de suministro.

REFERENCIAS

- Acuerdo Nacional & Ceplan. (2019). *Visión del Perú al 2050*. Lima: Acuerdo Nacional & Ceplan. Disponible en <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>
- Andina. (2019). Inclusión social: Huánuco se beneficia con obras y empleos temporales. *Andina*, 17 de octubre. Disponible en <https://andina.pe/agencia/noticia-inclusion-social-huanuco-se-beneficia-obras-y-empleos-temporales-770104.aspx>
- Bosch, M. *et al.* (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. BID.
- Cárdenas, A. (2019). ¿Cómo reducimos la informalidad del transporte público en Lima? *Ideele Revista*, 284. Disponible en <https://revistaideele.com/ideele/content/%C2%BFc%C3%B3mo-reducimos-la-informalidad-del-transporte-p%C3%ABblico-en-lima>
- Cavero, O. (2017). El trabajo en una economía heterogénea y marginal: un panorama general de la situación socioeconómica de los trabajadores en el Perú. En O. Manky (ed.), *Trabajo y sociedad: estudios sobre el mundo del trabajo en el Perú* (pp. 26-57). Lima: PUCP/CISEPA.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2016). *Economía informal en Perú: situación actual y perspectivas*. Avance de Investigación, 8. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Chen, M., Vanek, J. & Heintz, J. (2006). Informality, gender and poverty: a global picture. *Economic and Political Weekly*, 41(21), 2131-2139.
- Confederación General de Trabajadores del Perú. (2019). CGTP rechaza ley que recorta derechos laborales y convoca a protestar el 15 de enero. *CGTP*, 1 de enero. Disponible en <http://www.cgtp.org.pe/2019/01/01/cgtp-rechaza-ley-que-recorta-derechos-laborales-y-convoca-a-protestar-el-15-de-enero/>
- (2016). *Propuesta de acción sindical en la economía informal de la Confederación General de Trabajadores del Perú-CGTP*. Lima <https://es.scribd.com/document/391005886/Propuesta-de-Accion-Sindical-de-la-CGTP-en-la-Economia-Informal>
- Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas. (2019). *Agenda País 2.0*. Lima.



- (2019a). Confiep participó en la Cuarta Consulta Regional sobre Empresas y Derechos Humanos para América y el Caribe. Disponible en <https://www.confiep.org.pe/prensa/confiep-participa-en-la-cuarta-consulta-regional-sobre-empresas-y-derechos-humanos-para-america-y-el-caribe/>
- (2019b). *Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos*. Lima: Confiep. Disponible en <https://www.confiep.org.pe/wp-content/uploads/2019/12/Gui%CC%81a-para-el-sector-empresarial-peruano-sobre-empresas-y-derechos-humanos.pdf>
- Consejo Nacional de Educación. (2006). *Proyecto educativo nacional al 2021*. Lima: CNE. Disponible en <http://www.cne.gob.pe/uploads/proyecto-educativo-nacional/version-pen/pen-oficial.pdf>
- CooperAcción. (2019). La minería ilegal y la violencia. Lima: CooperAcción. Disponible en <https://cooperaccion.org.pe/editorial-la-mineria-ilegal-y-la-violencia-boletin-amp-235-enero-2019/>
- Cuadros, F. (2010). Nueva ley Mype. ¿es el remedio peor que la enfermedad? *Trabajo & Desarrollo*, 7, 25-28.
- (s/f) *La informalidad laboral en el Perú y propuestas para su reducción* [diapositiva]. Consulta: 1 de febrero de 2017. <http://trabajodigno.pe/regulacion-laboral-2/>
- De Echave, J. (2016). La minería ilegal en Perú. Entre la informalidad y el delito. *Nuso*, 263. Disponible en <https://nuso.org/articulo/la-mineria-ilegal-en-peru-entre-la-informalidad-y-el-delito/>
- Delgado, S. (2020). El porqué de la demanda contra las ladrilleras informales del Cusco. *Kunco*, 17 de febrero. Disponible en <https://idl.org.pe/el-por-que-de-la-demanda-contra-las-ladrilleras-informales-del-cusco/>
- Díaz, J. J. (2014). Formalización empresarial y laboral. En R. Infante & J. Chacaltana (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú* (pp. 173-260). Santiago: CEPAL. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40343/1/LCL3779_es.pdf?fbclid=IwAR3bpFhkBQIORoYhdU-QaY3yr6RKVomCnxlYzdBKFx42aT3U1WYV-PpDKQFc
- El Comercio. (2019). MTPE: Medidas para reducir informalidad en microempresas no han sido efectivas. *El Comercio*, 31 de enero. Disponible en <https://elcomercio.pe/economia/peru/mtpe-sylvia-caceres-medidas-reducir-informalidad-microempresa-han-sido-efectivas-noticia-603032-noticia/>

- El Peruano. (2019). Aumento salarial no será decisión política. *El Peruano*, 3 de noviembre. Disponible en <https://elperuano.pe/noticia/86103-aumento-salarial-no-sera-decision-politica>
- Espinoza, H. & Ríos V. (2004) Protección Social en Salud para trabajadores del Sector Informal Urbano: Conceptos, mecanismos y una propuesta. En CEDEP.
- Estrada, M. (2017), citado en Instituto Nacional de Calidad. (2017).
- Expreso. (2019). Canillitas culpan al MEF por falta de atención. *Expreso*, 19 de julio. Disponible en <https://www.expreso.com.pe/actualidad/canillitas-culpan-al-mef-por-falta-de-atencion/>
- Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) & Comisión Económica para América Latina el Caribe (CEPAL). (2019). Recomendaciones para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la evaluación de impacto ambiental de proyectos mineros. Santiago de Chile: FIO, GIZ & CEPAL. LC/TS.2019/84.
- Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú. (2021). FTCCP logró publicación del reglamento de SST para el Sector Construcción. Disponible en <https://www.ftccperu.com/index.php/component/tags/tag/seguridad-y-salud-en-el-trabajo>
- Flores, O. (2017). Incendio en Las Malvinas: la tragedia que reveló inhumanas condiciones laborales. *Perú21*, 29 de diciembre. Disponible en <https://peru21.pe/lima/tragedias-2017-infierno-malvinas-390026-noticia/>
- Forlac, Gobierno de España & International Training Centre. (2015). Transición a la economía formal en América Latina y el Caribe. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/generic-document/wcms_490792.pdf
- Galicia, S. (2017). Derecho e informalidad. Explicaciones alternativas a la relación entre el derecho laboral y la informalidad a partir del caso de Gamarra. Lima: PUCP. Disponible en http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9944/Galicia_Vidal_Derecho_informalidad_explicaciones1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gamero, J. & Pérez, J. (2020). Nota Técnica País. Panorama laboral en tiempos de la Covid-19. Perú: impacto de la Covid-19 en el empleo y los ingresos laborales. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf



- Gestión. (2020). Sunat: Empresas eluden el pago de más de S/ 15,900 millones en impuestos. Gestión, 6 de febrero. Disponible en <https://gestion.pe/economia/sunat-empresas-eluden-el-pago-de-mas-de-s-15900-millones-en-impuestos-nndc-noticia/>
- . (2018). Dictan 35 y 32 años de cárcel a responsables de muerte de dos jóvenes en incendio de galería Nicolini. Gestión, 28 de junio. Disponible en <https://gestion.pe/peru/politica/dictan-35-32-anos-carcel-responsables-muerte-dos-jovenes-incendio-galeria-nicolini-237172-noticia/>
- . (2017). MTPE presenta denuncia penal contra responsables de incendio en Las Malvinas. Gestión, 27 de junio. Disponible en <https://gestion.pe/peru/politica/mtpe-presenta-denuncia-penal-responsables-incendio-malvinas-138181-noticia/>
- Grupo del Banco Mundial. (2020). Doing Business en el Perú 2020. Washington: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo & Banco Mundial. Disponible en https://espanol.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational-Reports/DB2020_Peru_Full-report_Spanish.pdf
- Hernández, M. & Roca, J. (2006). Evasión tributaria e informalidad en Perú. Economía y Sociedad, 62, 65-73. Disponible en http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/otros/economiasociedad/09_hernandez.pdf
- Instituto Nacional de Calidad. (2017). Informalidad en el sector construcción: ¿por qué las edificaciones se caen?, ¿cómo evitarlo? Inacal, 22 de septiembre. Disponible en <https://rpp.pe/seamos-peruanos-de-calidad/informalidad-en-el-sector-construccion-por-que-las-edificaciones-se-caen-como-evitarlo-noticia-1078284>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021). Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a Nivel Nacional. Anual: enero-diciembre 2020. Trimestre: octubre-noviembre-diciembre 2020. Informe técnico, 1, marzo 2021. Disponible en <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-empleo-nacional-oct-nov-dic-2020.pdf>
- . (2020). Producción y empleo informal en el Perú: cuenta satélite de la economía informal 2007-2019. Lima: INEI. Disponible en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1764/
- . (2018). Producción y empleo informal en el Perú: cuenta satélite de la economía informal 2007-2017. Lima: INEI.
- . (2017). Producción y empleo informal en el Perú: cuenta satélite de la eco-

nomía informal 2007-2016. Lima: INEI.

Lahura, E. (2016). Sistema financiero, informalidad y evasión tributaria del Perú. *Revista Estudios Económicos*, 32, 55-70. Disponible en <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/32/ree-32-lahura.pdf>

Lavado, P. & Campos, D. (2017). Empleo e informalidad: balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación. En L. Ráez (ed.), *Balance de investigación en políticas públicas 2011- 2016 y agenda de investigación 2017-2021* (pp. 438-490). Lima: CIES.

La República. (2019). Construcción Civil: Sunafil busca erradicar informalidad laboral en este sector. *La República*, 29 de mayo. Disponible en <https://larepublica.pe/economia/1465032-construccion-civil-sunafil-busca-erradicar-informalidad-laboral-sector/>

Manzanares, J. (s/f). Economía informal, seguridad social y salud laboral en América Latina y Caribe: experiencias sindicales de cooperación.

Marketwin. (2018). Estudio de tráfico y tendencia de movilidad urbana en Lima - 2018. Disponible en <http://willardmanrique.pe/wp-content/uploads/2018/09/Estudio-de-Trafico-y-Tendencias-de-Movilidad-Urbana-2018.pdf>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021). Informe sobre trabajo infantil: diagnóstico y línea de base del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA). Lima: Minjusdh.

----- (2021a). Boletín Mensual de Leyendo Números, 1 (año 25), enero. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1709840/BOLET%C3%8DN_LN_ENE-2021.pdf

----- (2021b). Seguimiento al empleo: tablero de control de seguimiento del empleo en el sector formal privado al 14 de marzo de 2021. Disponible en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1767242/Tablero%20de%20control%20al%2014%20de%20marzo%202021.pdf>

----- (2020a). Trabajadores del sector privado formal durante el periodo de Emergencia Nacional por la Covid-19 en el Perú. *Boletín de Economía Laboral*, 47. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/817493-boletin-de-economia-laboral-n-47-trabajadores-del-sectorprivado-formal-durante-el-periodo-de-emergencia-nacional-por-la-covid-19-en-el-peru>

----- (2020b). Boletín Mensual de Leyendo Números, 5 (año 24), mayo. Disponi-



ble en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/911115/Boletin_Total_LN_Mayo2020.pdf

----- (2019a). Diagnóstico del empleo informal en el mercado de trabajo peruano, 2007-2018. Lima: MTPE.

----- (2019b). Informe mensual del empleo formal privado N° 12 Setiembre 2019. Lima.

----- (2019c). Manual de preguntas frecuentes laborales. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/307150/MANUAL_DE_PREGUNTAS_FRECUENTES.pdf

----- (2019d). Plan Sectorial de Inspección del Trabajo 2019-2021. Resolución Ministerial 063.

----- (2018a). Informe anual del empleo en el Perú 2018. Lima: MTPE. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/437106/Informe_Anual_del_Empleo_2018.pdf

----- (2018b). Perú ¿y cómo vamos? Informe mensual del empleo formal privado, 1-5. Lima: MTPE. Disponible en <https://www2.trabajo.gob.pe/promocion-del-empleo-y-autoempleo/informacion-del-mercado-de-trabajo/nforme-mensual-del-empleo-privado-formal/>

----- (2018c). Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2018-2021. Resolución Ministerial 071.

----- (2017). Informe anual del empleo en el Perú 2017. Lima: MTPE. Disponible en https://s3.amazonaws.com/gobpe-production/uploads/document/file/285846/IAE_2017__14-12-2018_.pdf

----- (2013). II Plan Nacional para la lucha contra el trabajo forzoso 2013-2017. Lima.

Mora, C. (2017). La ley Pulpín y la captura del Estado. Lima: PUCP.

Mujica, J. (2015). Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera. Un estudio en espacios rurales de la Amazonía peruana. Lima: OIT-MTPE.

Organización de las Naciones Unidas. (2012). Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Guía para la interpretación. Nueva York & Ginebra: ONU. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf

- . (2011). Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Nueva York & Ginebra: ONU. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). Mercado laboral peruano: impacto de la Covid-19 y recomendaciones de política. Perú: OIT/Oficina de la OIT para los Países Andinos. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_776325.pdf
- . (2019a). Protección social para trabajadores de la economía informal: pisos de protección social para el tránsito de la informalidad a la formalidad. Perú: OIT. Disponible en http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_510744.pdf
- . (2019b). Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). Perú (Ratificación: 1967). Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3960531
- . (2014a). Evolución del empleo informal en Perú: 2004-2012. Notas sobre formalización.
- . (2014b). Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245613.pdf
- . (2014c). Panorama laboral temático: transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- . (2014d). Trabajo forzoso: manual para los inspectores del trabajo. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- . (2009). Conocer los derechos fundamentales en el trabajo. San José: OIT
- . (2003). Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_087570.pdf
- Organización Internacional del Trabajo & Confiep. (2017). Fortalecer la representatividad de las Pymes contribuye a una mejora en su productividad y reducción de la informalidad. Lima: Confiep. Disponible en <https://www.confiep.org.pe/prensa/fortalecer-la-representatividad-de-las-pymes-contribuye-a-una-mejora-en-su-productividad-y-reduccion-de-la-informalidad/> Disponible también



en https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_556188/lang--es/index.htm

- Peceros, M. (2020). Memoria del Conversatorio “Buenas prácticas en derechos humanos del sector empresarial”. Lima: Minjusdh, 4 de marzo. Disponible en <https://observatoriodechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/RELATORIA-CONVERSATORIO-BUENAS-PRACTICAS-EMPRESARIALES.pdf>
- Perú21. (2017). Explotación laboral crece y no se fiscaliza, no hay cifras del trabajo forzoso. Perú21, 1 de julio. Disponible en <https://peru21.pe/lima/explotacion-laboral-crece-fiscaliza-hay-cifras-forzoso-84982-noticia/?ref=p21r>.
- Perú21. (2019). Encuentran a tres menores de edad realizando trabajos peligrosos en Gamarra. Perú21, 1 de marzo. Disponible en <https://peru21.pe/lima/encuentran-tres-menores-edad-realizando-trabajos-peligrosos-gamarra-462955-noticia/?ref=p21r>
- Phillips, N. (2011). Informality, global production networks and the dynamics of “adverse incorporation”. *Global Networks*, 11(3), 380-397.
- Portes, A. & Haller, W. (2004). La economía informal. Serie Políticas Sociales, 100, División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Quijano, A. (1998). La economía popular y sus caminos en América Latina. Lima: Mosca Azul-CEIS.
- Red Muqui & Grupo Propuesta Ciudadana. (2014). Propuestas de políticas públicas para una nueva minería en el Perú. Lima: Sinco Editores.
- Rentería, J. M. (2016). El sector informal peruano: algunos elementos para su discusión. *Diálogo y concertación laboral*, 2(2), 75-84.
- Salazar-Xirinachs, J. M. & Chacaltana, J. (comp.). (2018). Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos. Lima: OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Sánchez, C. (2012). Una visión ponderada de la legislación laboral: comentarios al régimen Mype y a la propuesta de “Ley de la Nueva Empresa”. *Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho*, 68, 513-537.
- Sanguineti, W., García, M. & Vivas, M. (2013). Empresas multinacionales, responsabilidad social y derechos laborales en el Perú: la experiencia de Topy Top. Lima: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica, PUCP.

- Sanz, T. (2015). Caracterización de las condiciones de trabajo forzoso en la minería de oro en Madre de Dios y una aproximación a los factores de riesgo. Lima: OIT-MTPE.
- Schwab, K. (2019). The Global Competitiveness Report 2019. Switzerland: World Economic Forum. Disponible en http://www3.weforum.org/docs/WEF_The-GlobalCompetitivenessReport2019.pdf
- Shahinian, G. (2011). Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. Ginebra
- Sunafil. (2019). Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil. Resolución de Superintendencia 152.
- (s.f.). Plan de Capacitación Nacional en la Nueva Ley y Reglamento de Inspección Laboral. Manual Sustantivo. Disponible en https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/concurso_inspecciones/lectura_1.pdf
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. (2020a). Esquemas de alto riesgo fiscal. Disponible en https://orientacion.sunat.gob.pe/images/norma-antielusiva-general/Esquemas_Alto_Riesgo_2020.pdf
- (2020b). Sunat publica catálogo de esquemas de alto riesgo fiscal. Nota de Prensa N° 011-2020 (5 de febrero). Disponible en <http://www.sunat.gob.pe/salaprensa/lima/index.html>
- (2020c). Perú busca prevenir que operaciones de venta en el extranjero de empresas locales eludan impuestos. Nota de Prensa N° 046-2020 (27 de abril). Disponible en <http://www.sunat.gob.pe/salaprensa/lima/index.html>
- Torres, V. (2015). Minería ilegal e informal en el Perú: Impacto socioeconómico. Lima: CooperAcción.
- Valdés, R., Basombrío, C. & Vera, D. (2019). Minería no formal en Perú: realidades, tendencias y ¿soluciones? Lima: Konrad Adenauer Stiftung & Capital Humano y Social.
- Wiener Ramos, L. (2019). La gobernanza de la minería en pequeña escala en el Perú. Lima: CooperAcción.



**Plan Nacional de Acción sobre
Empresas y Derechos Humanos**
2021-2025



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



BICENTENARIO
PERÚ 2021

CON EL APOYO DE:

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG