

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PERÚ

PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS REFORMAS PARA LA FORMALIZACIÓN LABORAL EN EL PERÚ

(PE-L1223)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: David Rosas (SCL/LMK), jefe de proyecto; Mariano Bosch (SCL/LMK); Carolina Gonzalez (LMK/CCO); Carlos Tovar (LMK/CPE); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Pablo Zoido (SCL/EDU); Edwin Goñi (IFD/CTI); Javier Jimenez (LEG/SGO); y Tania Gaona (SCL/LMK).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

PERÚ

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de acompañamiento a las reformas para la formalización laboral en el Perú	
Número de Proyecto:	PE-L1223	
Equipo de Proyecto:	David Rosas (SCL/LMK), jefe de proyecto; Mariano Bosch (SCL/LMK); Carolina Gonzalez (LMK/CCO); Carlos Tovar (LMK/CPE); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Pablo Zoido (SCL/EDU); Edwin Goñi (IFD/CTI); y Javier Jimenez (LEG/SGO); y Tania Gaona (SCL/LMK).	
Prestatario:	República del Perú	
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	
Plan Financiero:	BID (Capital Ordinario):	US\$ 100.000.000
Salvaguardias:	Políticas activadas:	Política de Acceso a la Información (OP-102); B.2 Country Laws and Regulations; B.3 Screening and Classification; B.7 Supervision and Compliance; B.13 Non-investment Lending and Flexible Lending Instruments.
	Clasificación:	No requerida

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Contexto macroeconómico y laboral.** Desde los años 2000s la economía peruana presenta una tasa promedio de crecimiento superior al 5%. Actualmente, a pesar de una reducción de esta tasa alrededor del 4%, el Perú se mantiene como una de las economías más dinámicas de la región. El crecimiento económico ha estado acompañado de una reducción de la pobreza y la desigualdad. Ambas pasaron respectivamente del 33,5% de la población y 0,48 (indicador de Gini) en 2009 al 21,8% y 0,44 en 2015. A pesar de estas mejoras, la productividad de la economía registra brechas con respecto a países más desarrollados (la productividad total de los factores (PTF)) representa un 49% de la de EEUU y 76% de la de Chile)¹. En términos de la productividad por trabajador, su nivel sólo alcanza 23% del nivel de los EEUU (Conference Board, 2016).
- 2.2 Esta baja productividad está asociada, entre otros, a un problema de alta informalidad. La economía peruana es altamente informal desde el punto de vista

¹ Cálculos basados en Fernández-Arias, E. *Productivity and Factor Accumulation in Latin America and the Caribbean: A Database*, Banco Interamericano de Desarrollo - BID, 2014.

empresarial y laboral², por encima de lo que tendría que ser dado el nivel de ingreso del país. Así el 56% de las empresas y el 78% de los empleos son informales^{3,4}. La informalidad tiene consecuencias en tres áreas. Primero, reduce la capacidad del Estado de recaudar impuestos e implementar políticas públicas. Segundo, afecta el aseguramiento social. Por ejemplo, entre un 70% y 80% de los adultos mayores en el 2050 no tendrán acceso a una pensión contributiva (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013), y tercero impacta en el crecimiento de la productividad laboral a través de los siguientes canales: (a) impidiendo que recursos (capital y trabajo) fluyan hacia empresas productivas (Pagés, 2010); y (b) desincentivando la formación y la capacitación laboral. Todo ello retroalimenta un círculo vicioso de alta informalidad y baja productividad (Alaimo et al., 2015) y pone en peligro la sostenibilidad del crecimiento económico (BID, 2017).

- 2.3 Los principales factores que explican la elevada informalidad en el Perú.** La informalidad resulta, entre otros⁵, del desbalance entre el costo de operar formalmente, que incluye costos tanto impositivos como los derivados del financiamiento del sistema de protección social (SPS) de los trabajadores, y la productividad de empresas y trabajadores que determina la capacidad para financiar esos costos⁶.
- 2.4** Los costos de la formalidad son altos en Perú. Por una parte, las empresas enfrentan barreras administrativas para poder registrarse y formalizarse. Por ejemplo, los costos y tiempos para registrar una empresa son tres veces más altos que en el promedio de la OCDE (BID, 2017). Asimismo, la contratación de trabajadores asalariados formales es costosa. Específicamente, los costos no salariales, como porcentaje del salario anual, son elevados: 50% contra 40% para la media de la región. Estos costos se combinan con costos por indemnización por despido que también son elevados y superan el 63% del salario anual, por encima del promedio regional del 41,9%. Pero sobre todo, existen restricciones legales al despido, en tanto el sistema judicial ha considerado, en varios casos, que la reposición del trabajador es la única compensación posible luego de un despido arbitrario⁷. Por otra parte, la fiscalización laboral, es decir el conjunto de instituciones e instrumentos para hacer cumplir la legislación, es muy limitada. La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) sólo se asegura que las empresas cumplen con registrarse para pagar impuestos pero no si sus trabajadores son formales. Esta tarea le corresponde a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), la cual es débil y sólo realiza una fiscalización reactiva (responde a denuncias). La SUNAFIL cuenta con escasos recursos, está desconectada de la dirección de inspección laboral del mismo Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), y no coordina suficientemente con los gobiernos regionales. Además, las tareas de fiscalización

² En este documento nos referimos a la informalidad empresarial y laboral. La primera considera si la empresa está registrada y paga impuestos. La segunda considera el estatus de aseguramiento social del trabajador a servicios de salud, pensiones u otras contingencias.

³ A modo de comparación: la proporción de empleos informales es de 55% a nivel regional.

⁴ La informalidad se combina con una alta rotación laboral: 35% de los trabajadores lleva menos de un año en su empresa, el nivel más alto en la región después de Colombia.

⁵ Otros factores son por ejemplo los costos regulatorios relacionados con instituciones débiles y poco transparentes (Friedman et al., 2000).

⁶ Para una descripción más exhaustiva de las razones de la informalidad ver Alaimo et al (2015).

⁷ Una salida por la que han optado los empleadores ante esta situación es la contratación de trabajadores a término fijo o temporales: en 2013, un 70% de los asalariados formales eran temporales.

se ven restringidas porque las instituciones públicas no comparten sus datos administrativos.

- 2.5 El segundo elemento de la alta informalidad es la baja productividad laboral, lo cual está asociado a que la fuerza laboral no tiene las habilidades requeridas por el sector productivo⁸. Ni la educación superior (tanto técnica como universitaria) ni la capacitación laboral contribuyen a corregir las brechas en habilidades de las personas que provienen del ciclo de educación básica⁹. Tampoco permiten que las personas desarrollen y/o actualicen las competencias necesarias para desempeñarse con éxito en el trabajo. En particular, estos sistemas sufren de una baja pertinencia y calidad (Chacaltana y Rosas, 2015), lo cual se debe en parte a la desconexión entre la oferta educativa y las necesidades del sector productivo. Esto se refleja, entre otros problemas, en la debilidad de la oferta formativa técnica-profesional y tecnológica. Se trata de una compleja oferta de títulos que no necesariamente corresponden a jerarquías de conocimiento y para los que no existe un marco de equivalencias que permita convalidaciones. Además, es una oferta que no está sujeta a estándares de excelencia y no hay una política pública clara que incentive la excelencia en la calidad en este tipo de formación¹⁰. Adicionalmente, los peruanos deben tomar decisiones sobre su educación con información limitada sobre los retornos en el mercado laboral de las distintas carreras y sobre la calidad de la oferta de formación. Esto conduce por ejemplo a que 64% de los jóvenes prefiera estudios universitarios a los técnicos a pesar que las empresas manifiestan una creciente dificultad por encontrar trabajadores técnicos (Apoyo, 2010). Esfuerzos recientes como el portal educativo *Ponte en Carrera*¹¹, que informa sobre las distintas alternativas educativas, así como sobre empleos y salarios, apuntan a cerrar estos vacíos en información, aunque aún requiere ser fortalecido. A esto se suman las iniciativas de orientación vocacional lideradas por diferentes sectores gubernamentales pero que están desarticuladas. Finalmente, no existe un programa nacional que permita que los jóvenes puedan formarse y adquirir una experiencia relevante en las empresas formales. Sólo se cuenta con Convenios de Modalidades Formativas, uno de los cuales es el de aprendizaje, que han sido poco empleados.
- 2.6 **El Gobierno de Perú (GOP) ha priorizado aumentar la formalidad**¹². Distintos sectores gubernamentales vienen desarrollando medidas para incrementarla. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF), busca liderar los esfuerzos para la formalización. También ha convocado una Comisión de Protección Social (CPS) que debe proponer una reforma del sistema de PS (sistemas de pensiones y salud, y seguro de desempleo) que permita desvincular su financiamiento del estatus laboral¹³. Paralelamente, el MTPE busca modificar la legislación laboral para reducir los costos a la formalización (por ejemplo, considera revisar los regímenes de contratación y las condiciones de despido), y promover el modelo de formación dual.

⁸ Esto explicaría que más de 60% de las empresas formales encuentren dificultades para cubrir sus vacantes (Manpowergroup, 2014).

⁹ Existe evidencia sobre las limitaciones del sistema de educación básica, las cuales se ven reflejadas, por ejemplo, en el bajo desempeño del país en las pruebas PISA del 2012 y 2016.

¹⁰ Una situación similar se produce en la educación superior universitaria pero el gobierno viene trabajando en su mejora desde 2014 en que se aprobó la: "La Nueva Ley Universitaria" (Ley 30220).

¹¹ Para mayor información ver <http://www.ponteencarrera.pe/>.

¹² La meta oficial es pasar de 27% de formalidad al 40% entre 2017 y 2021.

¹³ El MEF también ha avanzado en materia tributaria a fin de crear incentivos y/o reducir barreras a la formalización. En diciembre 2016 se aprobaron decretos legislativos orientados a esta materia.

Asimismo, el Ministerio de la Producción (PRODUCE) viene trabajando el modelo de Centros de Desarrollo Empresarial (CDE), los cuales buscan promover la formalización empresarial y el crecimiento de las MIPYME. Finalmente, el Ministerio de Educación (MINEDU), en el marco de la nueva Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (Ley 29394) que aprobó en el 2016, busca desarrollar Institutos de Excelencia (IDEX) para ofrecer una formación con pertinencia y calidad. Cabe señalar, que no existe una estrategia nacional o un plan de acción común vinculante que permita la coordinación interinstitucional y la complementariedad de estos esfuerzos sectoriales.

- 2.7 **Justificación.** El GOP ha solicitado una operación de Apoyo a Reformas de Políticas, bajo la modalidad programática, para incrementar la formalidad. El primer préstamo asciende a US\$100 millones con cargo a los recursos del Capital Ordinario. El monto de las siguientes operaciones será establecido con el GOP durante el ejercicio de programación del Banco, de conformidad con el documento CS-3633-1. Esta estructura se justifica en función de la naturaleza compleja de las medidas promovidas y los plazos para su desarrollo; y la importancia de dar seguimiento a la implementación de las medidas para monitorear, y en su caso, ajustar las mismas. La operación representaría 1,57% de las necesidades brutas de financiamiento del sector público para 2017 y 1,47% del financiamiento con multilaterales. Es complementaria a un préstamo de inversión orientado a apoyar la reforma de la educación superior (PE-L1227) que será desarrollado paralelamente.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El objetivo del programa es el incremento de la formalidad empresarial y laboral, para lo cual se contemplan los siguientes componentes:
- 3.2 **Componente 1: Estabilidad Macroeconómica.** Busca asegurar un entorno macroeconómico congruente con los objetivos del programa.
- 3.3 **Componente 2: Asegurar la coordinación interinstitucional para la formalización.** Busca la alineación y complementariedad de los esfuerzos sectoriales para incrementar la formalidad. Se prevén las siguientes acciones de política, a ser llevadas a cabo en tres etapas: (i) el diseño y aprobación de una Estrategia Nacional de Formalización (ENF) comprensiva e integral, que defina los principales ejes del combate contra la informalidad y que considere los principales elementos de la reforma laboral y de la PS; (ii) el diseño y aprobación de un plan de implementación de la ENF y de un programa presupuestal basado en un modelo de Presupuesto por Resultados; con el fin de asegurar la sostenibilidad de la estrategia; y (iii) el diseño y aprobación de un sistema integrado de monitoreo de la implementación de la ENF.
- 3.4 **Componente 3: Promover la formalización empresarial y laboral.** Busca facilitar el registro e inscripción de las empresas formales y mejorar los incentivos a la contratación de trabajadores formales. Considera: (i) la definición del modelo y de las condiciones para la implementación de los CDEs; (ii) el diseño de una propuesta de reforma laboral consensuada con el Consejo Nacional del Trabajo que considere, entre otros, una realineación de los regímenes laborales de contratación y las condiciones de despido laboral; (iii) el diseño de una propuesta de reforma del SPS.

Ambas propuestas servirán de insumo para finalizar la ENF; y (iv) el diseño, aprobación e inicio de implementación de una estrategia integral de fiscalización laboral.

- 3.5 **Componente 4: Mejorar las habilidades de los trabajadores.** Busca contribuir a mejorar la pertinencia y calidad de la educación técnica, la información y orientación vocacional, y la formación dual. Considera: (i) diseñar el modelo de los IDEX e iniciar su implementación; (ii) presentar una versión mejorada de Ponte en Carrera y desarrollar una estrategia interinstitucional de orientación vocacional; (iii) iniciar el desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones para la educación técnica; y (iv) revisar los convenios de modalidades formativas y desarrollar un programa piloto de formación dual.
- 3.6 **Conocimiento del país y sectorial.** El Banco viene apoyando a Perú en los temas de empleo y productividad desde hace varios años. La serie programática de reformas de los sectores sociales (PE-L1072, PE-L1078, y PE-L1105) que inició en 2009 consideró un componente de programas de empleo. Este componente buscó principalmente promover mejoras en los programas de empleo del MTPE. El proyecto de inversión orientado a fortalecer el Centro de Empleo (PE-L1152) en 7 regiones del país ha permitido darle continuidad a este apoyo. Este proyecto está iniciando actualmente su ejecución. Por otra parte, el programa de mejora de la productividad laboral y la competitividad en el Perú (PE-L1076, PE-L1098, PE-L1099 y PE-L1088), que inició en 2010, buscó, entre otros, promover reformas para reducir los costos de transacción afrontados por empresas y para mejorar la coordinación, efectividad y relevancia del sistema de apoyo productivo. Adicionalmente, el Banco apoya a varios países con el análisis de sus políticas públicas para incrementar la formalidad. Por ejemplo, en Colombia (CO-T1345) se observa que reducciones en los costos no salariales generan empleo formal, pero es crucial entender cómo se financia la pérdida de recaudación generada por esta reducción. Asimismo, en Ecuador (EC-T1235) se observa que, bajo algunas circunstancias, las políticas asistenciales reducen el empleo formal, por lo que el diseño de elegibilidad de estas políticas debe tomar en cuenta los incentivos de los beneficiarios de obtener trabajos formales.
- 3.7 El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con los desafíos de desarrollo de: (i) inclusión social e igualdad; y (ii) productividad e innovación por medio de la promoción de medidas de política orientadas a incrementar la formalidad. Adicionalmente, el programa se alinea al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) en sus indicadores de productos intermedios de empleo formal de las mujeres y de beneficiarios de programas de capacitación. El programa se alinea con las prioridades sectoriales de acceso al trabajo (V.A) y de cobertura social (V.C) del Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7). También está alineado con la Estrategia de País del Grupo BID con Perú (2012-2016), que tiene como área de diálogo a mercados laborales en temas de informalidad, pensiones y capacitación laboral. Asimismo, está en relación con la Estrategia de País del Grupo BID con Perú (2017-2021), que está actualmente en preparación.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 De acuerdo a las orientaciones de la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703) del Banco, por ser un préstamo basado en políticas PBL, a esta operación no se le otorga clasificación ambiental, considerando que el programa no financiará inversiones físicas y no se prevé que tenga impactos ambientales negativos significativos.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 La evaluación preliminar de riesgos permitió identificar los siguientes riesgos: (i) gestión pública y gobernabilidad (falta de coordinación entre distintos actores institucionales relevantes); y (ii) monitoreo y rendición de cuentas (mecanismos débiles para la implementación y el seguimiento de las acciones encaminadas a promover la formalidad). De ambos riesgos se destaca que los distintos actores públicos aún no comparten los mismos conceptos y visión del problema de la formalidad y que no están suficientemente articulados entre sí, generando así riesgos de desarrollo que las próximas etapas de diseño y ejecución del programa tomarán en consideración.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación de esta operación y establece los hitos necesarios para que la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) sea distribuida a QRR el 19 de junio de 2017. Se estima que el presupuesto necesario para el diseño de esta operación alcanza a US\$20.000 para misiones y US\$21.000 para consultorías.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
PE-L1223 Program of improvement of labor productivity in Peru		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
PERU	{Not Set}	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Labor Markets	LABOR POLICY	
Team Leader	ESG Lead Specialist	
G. DAVID ROSAS SHADY	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$0	0.000 %
Assessment Date	Author	
22 Feb 2017	ethelm Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	15 Mar 2017	
QRR (Estimated)	22 May 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

[B.1 Bank Policies \(Access to Information Policy– OP-102\)](#)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

[B.2 Country Laws and Regulations](#)

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

[B.6 Consultations](#)

Consultations with affected parties will be performed equitably and inclusively with the views of all stakeholders taken into account, including in particular: (a) equal participation by women and men, (b) socio-culturally appropriate participation of indigenous peoples and (c) mechanisms for equitable participation by vulnerable groups.

[B.7 Supervision and Compliance](#)

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

[B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments](#)

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

Low.

ESTRATEGIA DE SALVAGUARDIAS AMBIENTAL Y SOCIAL

El objetivo del programa es el incremento de la formalidad empresarial y laboral. Para ello, apoyará acciones de política dirigidas al logro de los siguientes objetivos específicos: (i) asegurar la coordinación interinstitucional para la formalización; (ii) promover la formalización empresarial y laboral; y (iii) mejorar las habilidades de los trabajadores.

En relación a las cuestiones ambientales, de acuerdo con los criterios del Sustainable Finance Toolkit del Banco, se constató que, con base en la Política B.13, el proyecto no requiere clasificación (Anexo II). Esto es consistente con la evaluación del equipo de proyecto por tratarse de una operación basada en políticas, dirigidas al sector de trabajo, bajo responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como está descrito en el Perfil de Proyecto. No han sido identificados impactos ambientales o sociales negativos, por lo tanto, la operación no presenta ningún riesgo en ese sentido. Consecuentemente, no se considera necesaria la preparación de una estrategia ambiental para el proyecto.

ÍNDICE DE ACTIVIDADES Y TRABAJO SECTORIAL EJECUTADO Y PROPUESTO

Temas	Descripción	Fechas	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
Análisis del sector	Nota Técnica para el CDC de Perú	2016	Documento interno BID.
	Alaimo et al (2015): “Empleos para Crecer”, Libro, BID.	2015	https://publications.iadb.org/handle/11319/7203
	González et al. (2012). "¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?" IDB Publications 78338, IDB.	2012	36976183
	BID (2015), “Documento de Marco Sectorial de Trabajo”, Unidad de Mercados Laborales, BID.	2015	
	Chacaltana et al (2015): “Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú”; monografía del BID.	2015	https://publications.iadb.org/handle/11319/7193
	Estudio sobre la formalidad laboral en el Perú.	2017	En curso
Estudios de Evaluación	Díaz y Rosas (2015): “Impact Evaluation of the Job Youth Training Program Projoven”, IDB Working Paper Series N. IDB-WP-693.	2016	https://publications.iadb.org/handle/11319/7615

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).