

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PERÚ**

**APOYO AL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE FORMALIZACIÓN LABORAL**

**(PE-T1366)**

**DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: David Rosas (SCL/LMK); Mariano Bosch (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Carolina Gonzalez (LMK/CCO); Mariella Diaz (CAN/CPE); Tania Gaona (SCL/LMK); Lukas Keller (SCL/LMK); y Javier Jiménez (LEG/SGO).

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

**APOYO AL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE FORMALIZACIÓN LABORAL**

**PE-T1366**

**CERTIFICACIÓN**

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC)**, de conformidad con la comunicación de fecha 10 de marzo de 2017 suscrita por Mariana Mendoza (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$450.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de seis (6) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

---

Sonia M. Rivera

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

---

Fecha

APROBADO:

---

Carmen Pages-Serra

Jefe de División

División de Mercados Laborales  
SCL/LMK

---

Fecha

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Perú
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Desarrollo de Políticas de Formalización Laboral
▪ Número de CT:	PE-T1366
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	David Rosas, jefe de equipo (SCL/LMK); Mariano Bosch (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Carolina Gonzalez (LMK/CCO); Mariella Diaz (CAN/CPE); Tania Gaona (SCL/LMK); Lukas Keller (SCL/LMK); y Javier Jiménez (LEG/SGO).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo Operativo (OS)
▪ Si es Apoyo Operativo, proveer número y nombre de la operación que apoyará la CT:	Programa de acompañamiento a las reformas para la formalización laboral en el Perú (PE-L1223)
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	10 de marzo de 2017
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sector Social, División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK), David Rosas ( <a href="mailto:davidro@iadb.org">davidro@iadb.org</a> )
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$450.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	n/a
▪ Periodo de Ejecución y Desembolso:	24 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	25 de mayo de 2017
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	Sector Social, División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/LMK
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; productividad e innovación (AB-3008), GN-2788-5.

### II. Descripción del Préstamo/Garantía Asociado

- 2.1 Desde los años 2000 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). 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 una alta informalidad.** La economía peruana es altamente informal desde el punto de vista empresarial y laboral. Así el 56% de las empresas y el 78% de los empleos son informales. La informalidad tiene las siguientes consecuencias: (i) reduce la capacidad del Estado de recaudar impuestos e implementar políticas públicas; (ii) afecta el aseguramiento social; y (iii) 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 otros, 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 costos.
- 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: los costos no salariales, como porcentaje del salario anual, alcanzan un 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. 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 arbitrario. Por otra parte, la fiscalización laboral es muy limitada.
- 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 productivo.** 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 básica. Tampoco permiten que las personas desarrollen y/o actualicen las competencias necesarias para desempeñarse con éxito en el trabajo. En particular, existe una desconexión entre la oferta educativa y las necesidades del sector productivo (Chacaltana y Rosas, 2015). 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 formación. 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). Al respecto, el portal educativo Ponte en Carrera, que informa sobre las distintas alternativas educativas, así como sobre empleos y salarios, representa un buen avance, pero aún requiere ser fortalecido. 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 la lucha contra la informalidad. Actualmente, distintos sectores gubernamentales vienen desarrollando medidas para promover la formalidad, aunque con una limitada coordinación interinstitucional.** Así, entre otros, el MEF, a través del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF), viene elaborando una Estrategia Multisectorial para la Reducción de la Informalidad en el Perú (ENF) que permita orientar y guiar los esfuerzos sectoriales en la materia. Asimismo, el MEF ha convocado una Comisión de Protección Social (CPS) que tiene como encargo principal de elaborar una propuesta de reforma del SPSI (sistemas de pensiones y salud, y seguro de desempleo) que permita desvincular su financiamiento del estatus laboral. Por otra parte, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) está buscando reformar la legislación laboral para reducir los costos a la formalización (por ejemplo, revisar los regímenes de contratación y las condiciones de despido), y también revisar la Ley de Modalidades Formativas para promover el modelo de formación dual a fin que los jóvenes puedan transitar de la escuela a trabajos formales en los cuales podrían continuar con su formación. Por su parte, 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, así como de los emprendedores, asociaciones y cooperativas. Finalmente, el Ministerio de Educación (MINEDU), en el marco de la nueva Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (Ley 29394) que aprobó a mediados del 2016, quiere desarrollar Institutos de Excelencia (IDEX) que permitan ofrecer una formación con pertinencia y calidad a fin que los jóvenes cuenten con las habilidades que son requeridas por el sector formal.
- 2.7 **El GOP ha solicitado al Banco una operación de Apoyo a Reformas de Políticas, bajo la modalidad programática, para incrementar la productividad laboral y la formalidad laboral (PE-L1223)**<sup>1</sup>. Se prevé preparar esta operación en el 2017 y aprobar el primer préstamo de la serie en el 2018. Las actividades de esta cooperación técnica (CT) se enmarcan en las líneas de acción promovidas por la PE-L1223 y están orientadas a apoyar al GOP con el diseño y/o implementación de medidas de política orientadas a reducir la informalidad.
- 2.8 **Experiencia del Banco.** El Banco viene apoyando a Perú en los temas de empleo y productividad desde hace varios años (ver por ejemplo las operaciones PE-L1072, 2234/OC-PE; PE-L1078, 2446/OC-PE; PE-L1105, 2783/OC-PE; PE-L1099, 3299/OC-PE; y PE-L1088, 2303/OC-PE). Actualmente, se está iniciando la ejecución de un proyecto de inversión orientado a fortalecer el Centro de Empleo (PE-L1152, ATN/OC-14819-PE) en siete regiones del país. Además, se están ejecutando las cooperaciones técnicas PE T1302, ATN/OC-14539-PE y PE-T1320, ATN/OC-14819-PE que están orientadas respectivamente a mejorar los programas de empleo del MTPE y desarrollar dos pilotos de consejos sectoriales, y a desarrollar e implementar una encuesta a empresas que permita identificar y caracterizar la brecha de habilidades en el país. Por otra parte, el Banco apoya a varios países con el análisis

---

<sup>1</sup> El objetivo de la operación PE-L1223 es el incremento de la formalidad empresarial y laboral, para lo cual se contemplan los siguientes componentes: (1) estabilidad Macroeconómica; (2) aseguramiento de la coordinación interinstitucional para la formalización; (3) promoción de la formalización empresarial y laboral; y (4) mejoramiento de las habilidades de los trabajadores.

de sus políticas públicas para incrementar la formalidad (ver los proyectos de CT en Colombia (CO-T1345, ATN/OC-14125-CO) y Ecuador (EC-T1253, ATN/OC-13569-EC)).

### **III. Objetivos y Justificación de la CT**

- 3.1 Esta CT tiene como objetivo general apoyar los esfuerzos del GOP para incrementar la formalidad en el país. Más específicamente, la CT financiará estudios sectoriales y diagnósticos institucionales y/o legales con el fin de apoyar el diseño y/o desarrollo de las medidas de política promovidas por la operación PE-L1223.
- 3.2 El GOP ha priorizado la lucha contra la formalidad y ha emprendido iniciativas orientadas a desarrollar varias reformas clave. Dado lo anterior, existe la necesidad de: (i) apoyar el trabajo que realizará la CPS; (ii) diseñar los arreglos institucionales y los indicadores que permitan una mejor coordinación institucional y un seguimiento de la implementación de los acuerdos alcanzados en materia de formalización; y (iii) apoyar con el análisis y elaboración de propuestas de mejora de programas orientados a mejorar la formalización de trabajadores y empresas.
- 3.3 Considerando lo anterior, la presente CT 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 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 alineada con la Estrategia de País del Grupo BID con Perú (2017-2021), la cual destaca en la prioridad de “Reactivación Económica”, el objetivo de apoyar la formalización de la economía, entre otros objetivos. Finalmente, la CT es consistente con los objetivos del “Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario” (GN-2819-1) en particular los objetivos (ii) fortalecer los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para ser más eficaces en sus programas sociales, la focalización en grupos específicos y la ejecución de los proyectos del sector social y (iv) promover la inclusión social, la igualdad de género y la diversidad en los países miembros.

### **IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto**

- 4.1 **Componente 1: Generación de Insumos para las Políticas de Formalización (US\$205.000).** Busca apoyar el diseño de medidas de política y/o acciones sectoriales orientadas a incrementar la formalidad. Entre otros se considera financiar lo siguiente: (i) diseño de un sistema integrado de monitoreo de la implementación de la ENF, que permita hacer seguimiento de los logros de la ENF; (ii) diseño y plan de implementación de la Estrategia Nacional de Fiscalización Laboral (ENFIL), que permita organizar los grandes lineamientos de acción de la SUNAFIL; (iii) diseño del modelo de CDE, que permita su implementación a escala en el medio plazo; (iv) diseño del marco conceptual para el modelo de IDEX (i.e. Institutos Técnicos de Excelencia en los que se busca garantizar una educación técnica formal de alta calidad en todas las regiones); (v) diagnóstico y diseño de una versión mejorada del portal Ponte en Carrera, hoy la principal fuente de información sobre el retorno económico de las carreras educativas dirigido a orientar las decisiones de los estudiantes; y (vi) diseño conceptual y validación del Marco Nacional de

Cualificaciones, en el que se definen las jerarquías y equivalencias de títulos educativos y de capacitación y se determinan las trayectorias formativas.

- 4.2 **Componente 2: Apoyo a la Comisión de Protección Social (US\$190.000).** Busca apoyar las actividades de la CPS. Estas actividades comprenden: (i) el apoyo a la Comisión a través de la organización de talleres de trabajo semanales con expertos (aproximadamente 36 en tres meses) nacionales e internacionales de reconocido prestigio en materia de salud, pensiones, y seguro de desempleo; (ii) la definición y costeo del Plan Esencial de Aseguramiento de Salud (PEAS); y (iii) el diseño de una encuesta sobre el uso de los fondos pensionales luego de la aprobación de una ley que permite el retiro del 95,5% de los fondos de pensión<sup>2</sup>.
- 4.3 **Componente 3: Publicación y difusión (US\$15.000).** En el marco de este componente, se realizarán actividades de difusión de los productos de conocimiento que serán generados por el proyecto. Estos productos serán instrumentales tanto para la estrategia de formalización del país como para el trabajo de la Comisión de Protección Social. Los receptores de estos productos de conocimiento serán los tomadores de decisión de política y la comunidad académica.

#### Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID / Financiamiento (SOF)	Contra partida Local	Financiamiento Total
<b>Componente 1: Generación de insumos para las políticas de formalización</b>		<b>205.000</b>	<b>0</b>	<b>205.000</b>
Sistema integrado de monitoreo de la implementación de la Estrategia Multisectorial para la Reducción de la Informalidad en el Perú (ENF).	Consultoría dirigida a elaborar el sistema integrado de monitoreo de la implementación de la ENF.	35.000	0	35.000
Propuesta y plan de implementación de la Estrategia Nacional de Fiscalización Laboral (ENFIL)	Consultoría dirigida a elaborar la propuesta y plan de implementación de la ENFIL.	50.000	0	50.000
Modelo de Centros de Desarrollo Empresarial (CDE)	Consultoría para el diseño del modelo de CDE	30.000	0	30.000
Marco conceptual para modelo de Institutos de Excelencia (IDEX)	Consultoría para diseño del marco conceptual del modelo de IDEX	30.000	0	30.000
Versión mejorada del portal Ponte en Carrera	Consultoría dirigida a elaborar una versión mejorada del portal Ponte en Carrera	30.000	0	30.000

<sup>2</sup> La Ley N° 30425, que fue aprobada recientemente por el congreso peruano, amplía el régimen de jubilación anticipada y agrega entre otros, la opción para que el afiliado de, a partir de los 65 años de edad, solicitar a la Administradora de Fondos de Pensión (AFP) la entrega de hasta el 95,5% del total del fondo disponible en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC) en las armadas que considere necesarias. La introducción de la opción ha generado controversia, pues no existe evidencia empírica que permita avizorar impactos potenciales en la población afiliada de medidas de este tipo. La encuesta propuesta busca generar esta evidencia.

Actividad / Componente	Descripción	BID / Financiamiento (SOF)	Contra partida Local	Financiamiento Total
Lineamientos metodológicos para el desarrollo del Marco Nacional de Calificaciones (MNC)	Consultoría dirigida a apoyar la definición de los lineamientos metodológicos para el desarrollo del Marco Nacional de Calificaciones (MNC).	30.000	0	30.000
<b>Componente 2: Apoyo a la Comisión de Protección Social</b>		<b>190.000</b>	<b>0</b>	<b>190.000</b>
Talleres de apoyo a la Secretaría técnica de la comisión	Se organizarán al menos 12 talleres de trabajo donde participarán expertos nacionales e internacionales de las áreas de pensiones, salud y seguro de desempleo	130.000	0	130.000
Definición y costeo del Plan Esencial de Aseguramiento de Salud (PEAS)	Consultoría para mejorar la definición del PEAS y realizar su costeo.	50.000	0	50.000
Encuesta sobre el uso de los fondos pensionales	Consultoría para diseñar una encuesta sobre el uso de fondos pensionales	10.000	0	10.000
<b>Componente 3: Publicación y difusión</b>		<b>15.000</b>	<b>0</b>	<b>15.000</b>
Publicación, difusión	Publicación y difusión de productos de conocimiento	15.000	0	15.000
Imprevistos	Imprevistos	40.000	0	40.000
<b>TOTAL</b>		<b>450.000</b>	<b>0</b>	<b>450.000</b>

- 4.4 Para fines de supervisión de la CT, David Rosas (SCL/LMK) y Mariano Bosch (SCL/LMK) estarán a cargo del buen desarrollo de los estudios y análisis y de supervisar las actividades para el logro de los resultados previstos.

## V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 Por solicitud del país (ver Anexo 1), el Banco administrará y ejecutará los recursos de la presente CT. Se hará cargo de esta tarea la División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) a través del especialista sectorial, David Rosas ([davidro@iadb.org](mailto:davidro@iadb.org)). Esta ejecución se justifica por la experiencia del Banco en el desarrollo de los instrumentos operativos y técnicos planteados para este tipo de operaciones, por el conocimiento del ámbito de trabajo de este apoyo operativo y por la orientación de la CT hacia el apoyo al desarrollo de las medidas de política promovidas por la PE-L1223 liderada por SCL/LMK.
- 5.2 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco.

## VI. Riesgos importantes

- 6.1 Al tratarse de una CT que produce exclusivamente documentos de informes y estudios, los cuales serán realizados mediante consultorías individuales y firmas contratadas por el Banco, no se identificaron riesgos sustanciales de carácter fiduciario, macroeconómico, de gestión política o rendición de cuentas.

## VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 La cooperación técnica no anticipa ninguna excepción a las políticas del Banco.



## **VIII. Salvaguardias Ambientales**

Debido a la naturaleza de este proyecto, se estima que no tendrá un impacto ambiental o social negativo significativo, esta operación se clasifica como categoría "C" (Ver [SPF y SSF](#)).

### **Anexos Requeridos:**

- [Solicitud del cliente](#)
- [Matriz de Resultados](#)
- [Términos de referencia](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)
- [Abreviaturas](#)