

¿Respuesta rápida a la COVID-19 en un contexto de alta informalidad? El caso del Perú

25 de mayo de 2020

► **Juan Chacaltana**, especialista senior de Empleo de la OIT¹

En las respuestas de política a los impactos económicos y sociales de la pandemia, algunos trabajadores informales, que no son pobres necesariamente porque trabajan informalmente, permanecen invisibles.

Prefacio

Por **Sangheon Lee**, Director del Departamento de Políticas de Empleo de OIT, y **Philippe Vanhuynegem**, Director de la Oficina de la OIT para los Países Andinos

Reconociendo los impactos devastadores de la pandemia del COVID-19, la OIT ha pedido el apoyo inmediato en una escala sin precedentes a las empresas y trabajadores alrededor del mundo. Dicho apoyo puede ser guiado por el marco de política de la OIT para respuestas al COVID-19, que incluye cuatro pilares de política: estimulación de la economía y el empleo; apoyo a las empresas, trabajos e ingresos; protección de los trabajadores en el lugar de trabajo; y confianza en el diálogo social para las soluciones.

Si bien todos los trabajadores están afectados por la pandemia, algunos grupos soportan una proporción más grande de la carga. En particular, los trabajadores y unidades económicas en la economía informal son propensos a enfrentar impactos desproporcionados en cuanto a trabajo y pérdida de ingresos.

Incluso antes de la pandemia, muchos países como el Perú estaban luchando con el alto nivel sostenido de informalidad, a pesar del crecimiento económico sólido. Esta nota muestra que incluso en un país con un alto nivel de informalidad, se pueden diseñar e implementar algunas respuestas rápidas para mitigar el impacto socioeconómico del COVID-19 en emprendedores de pequeña escala, trabajadores independientes, hogares vulnerables y en situación de pobreza y trabajadores informales. Debido a la magnitud de la informalidad en el Perú, la nota también hace un llamado para una respuesta de política más amplia e inclusiva, donde los

trabajadores informales y las unidades económicas no sean dejadas de lado, a través, por ejemplo, de una estrategia microsectorial que complemente las buenas perspectivas macroeconómicas de la economía peruana.

Esta nota es el resultado de una colaboración sólida y conjunta entre el Departamento de Política de Empleo y la Oficina de la OIT para los Países Andinos, que trabajaron juntos para monitorear la evolución de las respuestas de política relacionadas con el empleo informal en el Perú. Se espera que la presente nota contribuya al desarrollo continuo de políticas para apoyar a los trabajadores y a las empresas en la economía informal en estos tiempos difíciles.

Introducción

Las discusiones más recientes a nivel internacional acerca de los efectos de la COVID-19 muestran el interés sobre respuestas de política a los impactos económicos y sociales de la pandemia, especialmente en contextos de alta informalidad. Frecuentemente los gobiernos tienden a tener una mayor vinculación con el sector formal, ya que este representa la porción más grande del producto bruto interno (PBI) e impuestos, etc. También se enfocan en las poblaciones más pobres, en un esfuerzo por redistribuir la riqueza. Sin embargo, en este proceso algunos trabajadores informales, que no son pobres necesariamente porque trabajan informalmente, permanecen invisibles. En la crisis actual, muchos trabajadores informales, que predominan más en los niveles más bajos de la distribución de los ingresos, están perdiendo una parte significativa de su fuente de ingresos, sino el total de los mismos. Por esta razón, es un reto implementar cuarentenas durante largos periodos en países con este tipo de mercado laboral, a no ser que se implementen medidas para una respuesta rápida con el fin de compensar la pérdida de ingresos, y planes de recuperación inteligentes, cuidadosos y prudentes para el periodo posterior a la cuarentena.

En esta nota se analizan posibles respuestas de política a la emergencia en un contexto de alta informalidad. Específicamente, se examina el caso del Perú, un país con renta media baja, con una población de 32 millones y un PBI global de USD 220 mil millones en 2019. De una población laboral total de 16 millones de personas, 72 por ciento está en empleo informal: 56 por ciento empleado en el sector informal y 16 por ciento en el sector formal.

¹ Las opiniones en la presente nota pertenecen solamente al autor y no representan necesariamente la visión institucional de la OIT. Javier Palacios, Jorge Bernedo, Philippe Vanhuynegem, Rosa Zamora, Efraín Quicaña, Mauricio Dierckxsens y Vicky Leung brindaron valiosos comentarios. Especial agradecimiento a Pablo Lavado por su asesoría en indicadores de corto plazo.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2018), cerca del 20 por ciento del PBI total es producido por ese 56 por ciento que trabaja en el sector informal, en tanto que el otro 44 por ciento de trabajadores en el sector formal² produce 80 por ciento del PBI. Varios estudios han vinculado esto a la estructura productiva altamente heterogénea del país (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018).

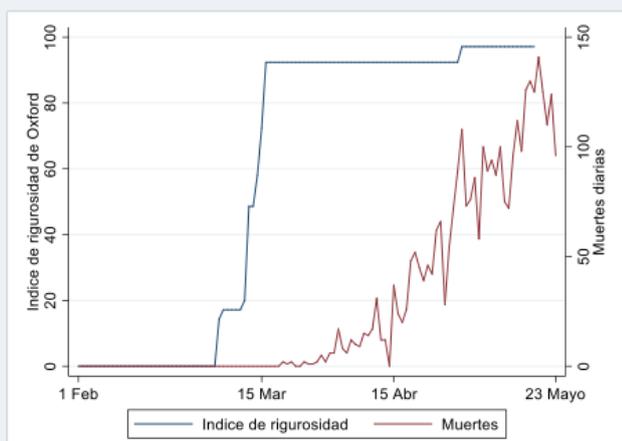
Además de la importancia crítica de incluir a las personas vulnerables en las respuestas de política a los impactos económicos y sociales de la COVID-19, otro tema clave es el tiempo de respuesta, ya que hay una necesidad urgente de responder con rapidez. Esta nota presenta una evaluación de una situación que evoluciona rápidamente, antes de discutir opciones de política en el caso del Perú, poniendo atención especial en el sector informal. La nota concluye examinando algunas lecciones y planteando interrogantes para ampliar la discusión sobre la política.

Evaluación rápida

El primer caso de COVID-19 en el Perú se registró el 7 de marzo de 2020, y el primer fallecimiento confirmado se registró el 20 de marzo. Al 23 de mayo, se habían confirmado más de 110,000 casos y más de 3,200 muertes. La Figura 1 muestra la evolución en el número de fallecimientos diarios en el Perú.

Al igual que muchos otros países, el gobierno del Perú reaccionó imponiendo una serie de medidas sanitarias, incluyendo una cuarentena total que se inició el 16 de marzo y se extendió inicialmente por dos semanas. Esta fue posteriormente ampliada, primero hasta el 26 de abril, luego hasta el 11 de mayo, posteriormente hasta el 24 de mayo y –al momento de redactar este documento– hasta fines de junio. Esta última fase incluye un enfoque más flexible a la cuarentena, ya que se ha autorizado la reactivación de algunas actividades productivas. El Índice de Rigurosidad de Oxford en el Perú, delineado en la Figura 1, intenta mostrar esta evolución.

Figura 1. Perú. Índice de Rigurosidad de Oxford y fallecimientos diarios debido a la COVID-19



Fuente: Oxford Stringency Data. Government Policy Response Tracker. Consultada el 25 de mayo, 2020.

► **Tabla 1**

Perú: cronograma de medidas sanitarias

| Fecha | Medidas |
|----------|--|
| 11 marzo | Declaración de Emergencia Sanitaria Nacional por 90 días |
| 16 marzo | Cuarentena total (solamente servicios esenciales permitidos) |
| 20 marzo | Toque de queda nocturno |
| 7 abril | Ampliación de toma de pruebas (pruebas rápidas) |
| 15 abril | Multas por incumplimiento |

Fuente: elaborada por el autor.

En el Perú han surgido intensos debates acerca de por qué el virus se ha propagado de la forma en la que lo ha hecho, a pesar de las estrictas medidas implementadas. Algunos destacan el papel que juega la informalidad en el país, y ha resurgido una gran discusión sobre sus causas -en cuanto a si la informalidad está impulsada por factores estructurales, si es por elección o necesidad, o incluso si está determinada por la falta de capacidad de parte del gobierno.

Si bien estas interrogantes deberán estar sujetas a mayor investigación futura, ya que otros países con tasas similares de informalidad han tenido experiencias diferentes con la COVID-19, esta nota está enfocada en los efectos generales a corto y mediano plazo que tendrá la pandemia, junto con las medidas de cuarentena, en los mercados laborales.

En el corto plazo, los efectos están relacionados con el periodo de emergencia, en particular, con la cuarentena. Indicadores disponibles sobre los impactos de la pandemia a corto plazo (ver Figura 2) muestran que la demanda de electricidad, que refleja la actividad económica general, cayó en 30 por ciento en marzo y abril 2020 (periodo de la cuarentena), en comparación con el promedio de enero³.

Con respecto a los efectos en el mercado laboral, la misma figura muestra la evolución de la planilla electrónica, en particular, la variación en el número de nuevas incorporaciones (entradas), un indicador más cercano de la demanda laboral formal. Nótese que la planilla electrónica proporciona un indicador de empleos formales y no existe un registro similar para el empleo informal. Si se compara este indicador con el mismo periodo en 2019, se aprecia que la cifra cayó cerca de 30 por ciento en marzo 2020 (la cuarentena se impuso el 16 de marzo) y cerca de 80 por ciento en abril y mayo.

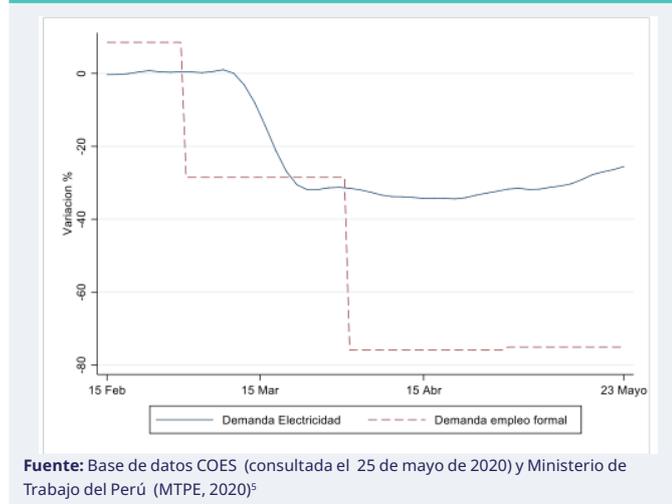
En cierta medida, esta tendencia es esperable, ya que las cifras reflejan principalmente el efecto de la cuarentena. La mayoría de empresas dejó de contratar durante este

2 INEI. 2018. Cuenta satélite para la economía informal. Lima.

3 Lavado (2020) sostiene que existe una correlación alta entre este indicador y el PBI, de alrededor de 75 por ciento.

periodo y se espera que reinicien la contratación en el periodo de recuperación. Una dificultad para evaluar el impacto durante el periodo de cuarentena es que, a pesar de que las personas no están trabajando, eso no significa necesariamente que todas hayan perdido sus empleos: algunas podrían retornar al trabajo una vez que termine la cuarentena (algunos trabajos podrían estar en “hibernación”), en tanto que otras personas pueden estar trabajando todavía de alguna manera. Según una encuesta telefónica conducida recientemente por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP, 2020)⁴, del 76 por ciento de personas que se declaró como parte de la población activa, 31 por ciento manifestó que había perdido su trabajo definitivamente (este porcentaje fue de 46 por ciento entre trabajadores independientes y 14 por ciento entre empleados). El 45 por ciento restante todavía estaba trabajando: 20 por ciento desde casa, 9 por ciento en trabajo con autorización y 6 por ciento en trabajo sin autorización. Lo último es, por supuesto, un indicador de informalidad, y es más predominante entre trabajadores independientes (9 por ciento versus 3 por ciento entre empleados).

Figura 2. Perú. Efectos económicos y laborales en el corto plazo



En cuanto a los efectos en el mediano plazo, debido a la gran incertidumbre existente, es difícil proporcionar pronósticos certeros sobre el mercado laboral. Ha habido algunos estimados recientes acerca del impacto económico. CEPAL (2020) predice un descenso de 4 por ciento en el PBI total para este año en el Perú y el Fondo Monetario Internacional (FMI) espera una caída similar de 4.5 por ciento (comparada con 3 por ciento de aumento esperado antes de la pandemia) y un aumento de 5.2 por ciento en 2021. Más recientemente, algunos grupos peruanos de investigación han estimado incluso

reducciones más sustanciales. En este contexto incierto es más útil considerar que por cada 1 por ciento de reducción en el PBI, dada una elasticidad empleo-producto de 0.5⁶, Perú podría perder hasta 84,000 empleos de manera permanente. También es probable que la mayoría de estos empleos estén en el sector formal y es posible que el empleo informal incluso se expanda.

Sin embargo, como se sabe bien, a diferencia de muchos países desarrollados, el mercado laboral peruano –al igual que en muchos países en desarrollo– tiende a ajustarse más a través de ingresos reducidos o calidad del empleo que a través de cantidades (aumento del desempleo o número de horas reducidas). Por esta razón, es interesante considerar otras dimensiones de empleo, tal como pérdidas de ingresos. Ipsos Perú (2020) publicó una encuesta telefónica (ver Tabla 2) que indica que, durante la cuarentena, 35 por ciento de hogares no recibió ningún ingreso, especialmente en los sectores más pobres y aquellos con trabajos informales (44 por ciento). En contraste, alrededor de 8 por ciento estuvo recibiendo ingresos con normalidad, y esta cifra aumentó a 41 por ciento entre los sectores más ricos, los mayores de 41 años y personas con trabajos formales. El impacto más grande sobre la economía informal podría ayudar a explicar las dificultades de imponer medidas de cuarentena en algunas zonas geográficas.

En el mediano plazo, la caída del PBI también implicará una reducción en los ingresos. El INEI (2018) estima la proporción del ingreso laboral en el PBI en alrededor de 53 por ciento en 2018⁷, compuesta por 35 por ciento de ingresos en el sector formal (29 por ciento salarios y 6 por ciento ingresos mixtos de trabajadores por cuenta propia) y 18 por ciento en el sector informal (2 por ciento salarios y 16 por ciento ingresos mixtos de trabajadores por cuenta propia).

Estas proporciones parecen haber permanecido estables en el periodo 2007–2018. Una vez más, cualquier caída de 1 por ciento en el PBI implicaría pérdidas de alrededor de USD 1.2 mil millones en ingresos laborales totales, de los cuales USD 800 millones estarían en el sector formal y USD 400 millones en el sector informal.

Respuesta de política

Antes de la pandemia, Perú tenía una situación macroeconómica solvente. De hecho, en 2019 el país mostraba un déficit fiscal de -1.6 por ciento del PBI, una tasa de inflación de 1.9 por ciento (dentro de la banda esperada de 1 a 3 por ciento), y un Fondo de Estabilización Fiscal –herramienta macroeconómica anticíclica– estimada en USD 5.7 mil millones (2.5 por ciento del PBI). La tasa de interés de referencia del Banco Central era 2.25

⁴ Ver <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/04/Informe-OP-Abril-2020-5-Impacto-en-la-econom%C3%ADa-del-Covid-19-v2.pdf>

⁵ Electricity demand: Smoothed daily variation with respect to Jan 2020. Demanda del empleo formal se refiere a variación mensual respecto al mismo mes en 2019.

(Presentación PPT del MTPE hasta el 24 mayo de 2020)

⁶ MTPE, 2014. [Informe Anual del Empleo en el Perú](#). Lima

⁷ En este estimado, los ingresos de los trabajadores por cuenta propia se refieren al concepto de “ingresos mixtos”. El Sistema de Cuentas Nacionales de la División Estadística de las Naciones Unidas define ingreso mixto como “el superávit o déficit de producción por empresas no constituidas de propiedad de hogares. Implícitamente contiene un elemento de remuneración por trabajo realizado por el propietario, u otros miembros del hogar, que no se pueden identificar separadamente del retorno al propietario como empresario, sino que excluye el superávit de operación”. Para una explicación más detallada del caso peruano, ver INEI (2018).

► Tabla 2

Perú: pérdidas de ingresos en el corto plazo (% de hogares)

| | Estamos recibiendo ingresos como siempre | Los ingresos se han reducido moderadamente | Los ingresos se han reducido dramáticamente | Hemos dejado de recibir ingresos |
|-----------------------------|--|--|---|----------------------------------|
| Total | 8 | 26 | 31 | 35 |
| Sexo | | | | |
| Masculino | 8 | 27 | 31 | 34 |
| Femenino | 9 | 23 | 31 | 37 |
| Grupo socioeconómico | | | | |
| A (con ingresos más altos) | 41 | 27 | 18 | 14 |
| B | 18 | 28 | 38 | 16 |
| C | 4 | 27 | 31 | 38 |
| D (con ingresos más bajos) | 2 | 20 | 25 | 53 |
| Edad | | | | |
| 14-24 | 4 | 28 | 33 | 35 |
| 25-40 | 9 | 25 | 29 | 37 |
| 41+ | 13 | 25 | 33 | 29 |
| Tipo de trabajo | | | | |
| Formal | 16 | 36 | 32 | 16 |
| Informal | 3 | 22 | 31 | 44 |

Fuente: Ipsos Perú, 2020

► Tabla 3

Perú: cronograma de las principales políticas socio económicas

| Fecha | Política |
|--------|--|
| 31 Ene | Protocolo para Protección del Personal de Salud – COVID-19 |
| 6 Mar | Ministerio de Trabajo publica <i>Guía para Prevención de COVID-19 en el lugar de trabajo</i> |
| 15 Mar | Bono extraordinario para personal de salud – COVID-19 |
| 15 Mar | Teletrabajo para todos los que pueden hacerlo |
| 16 Mar | Subsidio monetario excepcional para hogares en pobreza |
| 19 Mar | Banco Central de Reserva recorta tasa de referencia de 2.25 por ciento a 1.25 por ciento |
| 26 Mar | Autorización para retirar ahorros de cuenta de ahorro individual (fondo de Compensación por Tiempo de Servicios) hasta PEN 2,400 (aproximadamente USD 700) |
| 26 Mar | Trabajadores exonerados de aporte a fondo de pensiones en abril |
| 26 Mar | Gobiernos locales lanzan programa de productos básicos |
| 27 Mar | Subsidio de planilla a negocios con trabajadores que ganan hasta o PEN 1,500 (USD 400), con límite de 35 por ciento de la planilla |
| 27 Mar | Bono para trabajadores independientes |
| 30 Mar | Ampliación del plazo para pago de impuestos |
| 31 Mar | Un número de negocios exonerados del pago del IVA |
| 1 Abr | Trabajadores pueden retirar por única vez hasta PEN 2,000 (USD 600) de sus fondos de pensiones |
| 3 Abr | Banco Central de Reserva lanza el plan Reactiva Perú, poniendo a disponibilidad PEN 30 mil millones (USD 9 mil millones) como apoyo financiero a 50,000 empresas, la mayoría con menos de 10 trabajadores |
| 8 Abr | Banco Central de Reserva recorta la tasa de referencia de 1.25 por ciento a 0.25 por ciento |
| 14 Abr | Gobierno autoriza excepcionalmente el uso de licencias sin goce de haber por 90 días (Suspensión Perfecta de Labores), para los negocios para los que no existe otra opción o programa de apoyo disponible |
| 19 Abr | Gobierno crea un bono rural de transferencias de efectivo para hogares pobres en zonas rurales que no se están beneficiando con otros programas |

Fuente: página web OIT y fuentes nacionales.

por ciento (desde la pandemia ha sido recortada, primero a 1.25 por ciento y luego a 0.25 por ciento).

Respuesta general

El gobierno anunció un paquete ambicioso de estímulo estimado inicialmente en 12 por ciento del PBI, tanto para las etapas de emergencia como reconstrucción. En la Tabla 3 se enumeran las principales iniciativas económicas lanzadas, que podrían tener consecuencias para el mercado laboral. El estímulo monetario es el más importante en cuanto a magnitud, aunque se espera que sus efectos sean más evidentes en el mediano plazo que en el corto plazo.

Durante la emergencia, además de la respuesta sanitaria (mejorar la capacidad para realizar pruebas y tratar pacientes), las iniciativas más urgentes estuvieron relacionadas al abordaje de la pérdida de ingresos que enfrentaría la mayoría de las familias como consecuencia de la cuarentena. En este punto, la estructura informal del mercado laboral peruano ha demostrado su alta relevancia, ya que determina el acceso a ciertos mecanismos para suavizar las fluctuaciones de los ingresos.

La Tabla 4 muestra la estructura del mercado laboral peruano, su grado de informalidad y el tipo de protección para cada categoría de trabajador. El esquema de protección cubre principalmente a los trabajadores asalariados, que representan el 46 por ciento del empleo total en el Perú, aunque la mitad de ellos están en empleo informal, sobre todo en pequeñas y medianas empresas (pymes). Cabe observar que, en la legislación peruana, el empleo asalariado incluye regímenes especiales diferenciados, con diferentes niveles de protección. Los trabajadores en el régimen general (empresas grandes) tienen acceso a más mecanismos de protección para suavizar las fluctuaciones de los ingresos, a un sistema de

salud y fondo de pensiones contributivo, 30 días pagados de vacaciones e incluso acceso a un sistema de ahorro individual denominado Compensación por Tiempo de Servicios, que se activa cuando el trabajador pierde su trabajo. Sin embargo, este régimen no aplica a todos los empleados.

Por ejemplo, el sector mype, que tiene altas tasas de informalidad, está cubierto por el régimen de la Micro y Pequeña Empresa (Mype), que ofrece menos protección. Como lo manifiesta Reinecke (2020), la formalidad y las instituciones laborales sólidas han demostrado ser fundamentales en tiempos de crisis⁸.

Iniciativas para trabajadores por cuenta propia

Para los trabajadores por cuenta propia, el enfoque tradicional ha sido depender de los programas sociales dirigidos a los pobres. Sin embargo, durante la pandemia se hizo evidente rápidamente que este enfoque era inadecuado, ya que dejaba de lado a una gran cantidad de trabajadores. Este fue el caso particularmente de los trabajadores por cuenta propia, que no podían ser incluidos en los programas sociales porque trabajan (informalmente) y, sin embargo, son vulnerables, ya que sus ingresos son aún bajos, no permanentes y desaparecen si ellos no trabajan. En el Perú, el trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado representan 47 por ciento del empleo total (37 por ciento y 10 por ciento, respectivamente). Estos trabajadores no están protegidos por ningún mecanismo para mitigar la fluctuación de los ingresos. La informalidad es más alta en estas categorías de empleo.

Por ello, un desafío importante para el gobierno, mientras lanzaba la cuarentena total, fue la organización rápida de la transferencia masiva de recursos a los pobres y a aquellos en la economía informal. Con este fin, se crearon

► **Tabla 4**

Perú: regímenes de protección para trabajadores

| | Empleo total (en miles) | Porcentaje de empleo total | Tasa de informalidad | Sistema institucional de protección (para trabajadores formales) |
|--------------------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------|---|
| Situación laboral | 16 511 | 100% | 73% | |
| Empleador | 654 | 4% | 51% | Protección individual privada |
| Por cuenta propia | 6 100 | 37% | 87% | Sin protección / protección individual |
| Empleado/a | 7 661 | 46% | 55% | Régimen general / Regímenes especiales (Mype, agricultura, etc.) |
| Trabajo familiar no remunerado | 1 670 | 10% | 100% | Sin protección / protección individual |
| Trabajadoras del hogar | 395 | 2% | 92% | Ley especial Protección de salud en seguridad social Fondo de pensiones |

Fuente: Elaboración del autor basada en INEI 2018.

⁸ Para mayores detalles en este tema, ver Reinecke 2020.

tres tipos de transferencias monetarias que podrían ser utilizadas por las personas en la economía informal.

- **16 de marzo.** Se lanzó el Subsidio de Emergencia hogares por PEN 380 (alrededor de 40 por ciento del salario mínimo mensual). El grupo objetivo: las familias pobres, identificadas en el padrón general de hogares en situación de pobreza (*Sistema de Focalización de Hogares*). Esta es la lista utilizada por la mayoría de programas sociales. Cuando se amplió la cuarentena, el gobierno decidió emitir este bono nuevamente (por lo que la transferencia total ha sido por PEN 760 u 80 por ciento del salario mínimo mensual).
- **27 de marzo.** Se lanzó el Bono Independiente por PEN 380 (40 por ciento del salario mínimo mensual). El grupo objetivo: trabajadores por cuenta propia que no son pobres, pero son vulnerables (de acuerdo con un umbral de ingresos), principalmente de zonas urbanas. Este subsidio también se emitió por segunda vez con la ampliación de la cuarentena, por un total de PEN 760.
- **19 de abril.** Se lanzó el Bono Rural, un desembolso único para trabajadores rurales por PEN 760. El grupo objetivo: familias pobres en zonas rurales. Una vez más, se utilizó la lista de familias en situación de pobreza.

Además de estas medidas enfocadas directamente en los trabajadores, el Perú ha lanzado líneas de crédito con bajos intereses para los negocios pequeños (*Fondo de Apoyo Empresarial a la MYPE y Reactiva Perú*), que son particularmente importantes para los trabajadores por cuenta propia y empleadores que operan negocios pequeños.

Varias agencias han implementado estas iniciativas empleando enfoques diferentes.

Particularmente destacable, por su velocidad de implementación, es el Bono Independiente (ver recuadro). Esta iniciativa se lanzó el 27 de marzo y entró en efecto el 8 de abril. La implementación estuvo a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en particular a través de *Trabaja Perú*, programa de obras públicas que tuvo capacidad de gasto aunque también se encontraba en cuarentena.

Para que esto sea posible, el Ministerio tuvo que elaborar rápidamente una lista de trabajadores independientes. El punto de inicio fue la planilla electrónica, declaración digital mensual hecha por empresas privadas sobre su lista completa de trabajadores (formales), acompañada por una declaración de impuestos. Junto con los registros de servidores públicos, este registro constituye una relación aproximada de los trabajadores formales en el Perú. Adicionalmente, existe una lista de hogares pobres, identificados por el *Sistema Nacional de Focalización*.

Para identificar a los trabajadores por cuenta propia vulnerables, el MTPE obtuvo acceso excepcional (en virtud del Decreto Supremo que declaró el estado de emergencia) a datos personales de diferentes fuentes,

Bono para trabajadores independientes

Transferencia de dinero en efectivo dirigida a trabajadores por cuenta propia no incluidos en el padrón de focalización de hogares para programas sociales, durante la cuarentena en el Perú.

La definición de trabajador independiente (por cuenta propia) incluye:

- no ser un empleado (trabajador asalariado)
- tener un negocio que apoya el ingreso principal
- no tener ningún trabajador a su cargo

Focalización

- Autorización especial al Ministerio de Trabajo para acceder a datos personales en diferentes bases de datos.
 - Base de datos del sistema tributario
 - Base de datos (predicción de ingresos) del sistema financiero
 - Planilla electrónica
 - Base de datos del personal del sector público
 - Lista de hogares de programas sociales (*Sistema de Focalización de Hogares*)
 - Énfasis en aquellos con vulnerabilidad económica

Procedimiento

- Página web para registrar y crear cuentas, con un procedimiento de seguridad (www.bonoindependiente.pe)
- Entrega a través del Banco de la Nación (red pública más grande), depósito en cuenta o retiro directo desde la red de débito directo.

Indicadores

- 780,000 trabajadores independientes vulnerables identificados
- PEN 380 por trabajador (40 por ciento del salario mínimo mensual). Ofrecido una segunda vez cuando se amplió la cuarentena.
- 60 por ciento entregado en los primeros 6 días (primera ronda)

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Perú

incluyendo el sistema fiscal y bancario, así como también la planilla electrónica para empresas privadas y la lista del personal del sector público.

Después de examinar todas estas listas, el Ministerio identificó a 780,000 trabajadores independientes que no eran pobres, pero eran vulnerables, ya que ganaban menos de PEN 1,200 al mes. La lista se validó con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Para llevar a cabo la transferencia, el Ministerio involucró al Banco de la Nación, donde alrededor del 10 por ciento de personas de la lista tenía una cuenta. Para el resto de personas, se diseñaron otros arreglos de transferencia, incluyendo una solución basada en teléfonos móviles, que implica enviar un código a los beneficiarios, permitiéndoles acceder a la red de débito directo sin una tarjeta y retirar el dinero en efectivo. La tecnología fue básica, dado que era probable que no todos los beneficiarios tuvieran acceso a la última generación de teléfonos celulares. La velocidad de la implementación fue rápida, y en solo 6 días, 60 por ciento del fondo total había sido transferido a los trabajadores independientes focalizados.

Debido a la dimensión de la crisis, a medida que el gobierno peruano ampliaba el periodo de cuarentena, también anunció un Bono Familiar Universal a todos los hogares no incluidos en los programas arriba mencionados. El Bono Familiar Universal se lanzó en mayo, basado en la ampliación de los esquemas Subsidio de Emergencia, Bono Independiente y Bono Rural. Adicionalmente, se incluye la posibilidad de registrar a las personas que no figuran en ninguna de estas listas, para una evaluación del gobierno caso por caso.

Algunas conclusiones

Los países con altos niveles de informalidad enfrentan un desafío desproporcionado en su respuesta a la pandemia de la COVID-19. Los trabajadores informales tienden a ser más afectados por los impactos del virus, ya que muchos no pueden dejar de trabajar, por lo menos no durante un largo periodo de tiempo, y típicamente carecen de protección social o de esquemas institucionales para suavizar las fluctuaciones de los ingresos. Al mismo tiempo, es más difícil para estos países llegar a los trabajadores y unidades económicas informales para poder brindar servicios y/o para hacer cumplir medidas o normas, incluyendo los protocolos de salud y seguridad.

En el Perú, la respuesta de política a la COVID-19 ha tenido que tomar en cuenta el hecho de que una gran proporción de trabajadores están en empleo informal. En el estado de emergencia, el principal desafío involucró el diseño de mecanismos para transferir recursos a un sector que se caracteriza por la falta total de registro. El caso del Bono Independiente –probablemente insuficiente dado el alcance del trabajo por cuenta propia en el Perú– muestra que es posible llegar a algunos trabajadores independientes rápidamente. El gobierno fue capaz de identificar

rápidamente una lista de trabajadores que no habían tenido contacto previo con el Estado, iniciando un proceso que podría conducir a esfuerzos adicionales hacia la formalización en el largo plazo. Ayudó el hecho de que el gobierno peruano contara con solvencia fiscal acumulada a lo largo de los años. Otro factor que contribuyó fue el uso de nuevas tecnologías como un medio para llegar a los trabajadores independientes. Esto también podría ser una oportunidad para el diálogo social tripartito sobre el uso de tecnologías para la formalización y para dar seguimiento a diferentes caminos hacia la formalidad. Sin embargo, en un país con poco acceso a la banca electrónica, la presencia física en los bancos ha sido una preocupación genuina. Esta podría ser una oportunidad para impulsar decididamente un esfuerzo hacia reducir las transacciones en efectivo, mejorar la bancarización e incrementar el registro de las transacciones en general, lo cual podría impulsar un proceso más amplio de tránsito a la formalidad.

En cualquier caso, los mecanismos para transferencia monetaria, si bien sumamente provechosos en una situación de emergencia, no se pueden sostener durante mucho tiempo. En el mediano plazo, solamente una fase de recuperación intensiva en empleos y respaldada por políticas de empleo e instituciones más fuertes puede ayudar a reactivar los vínculos entre la producción, los ingresos y el consumo, y al mismo tiempo proteger a los más vulnerables (OIT, 2020). Debido a la dificultad para establecer una regla general para combinar protocolos de seguridad, la reapertura de actividades y el impulso del gobierno en una manera adecuada, una perspectiva microeconómica puede ser efectiva para complementar el enfoque macro de consolidación fiscal y/o inyección de liquidez al sistema financiero (Salazar-Xirinachs, 2020). Cualquier intervención de ese tipo deberá incluir mecanismos de coordinación sectorial, involucrando la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Después del periodo de emergencia, se espera que la informalidad aumente en Perú, rompiendo una tendencia positiva observada en la década anterior. La agenda de una transición a la formalidad está sobre la mesa una vez más. Esto representa una oportunidad interesante para llegar a un consenso, ya que el Perú ha estado intentando reducir la informalidad por varias décadas. Sin embargo, hasta ahora las discusiones de política han estado enfocadas desproporcionalmente en el empleo informal (y, por lo tanto, en regulaciones laborales), olvidando que una economía informal incluye empleo informal, pero también otras dimensiones como negocios informales y PBI informal. Debido a la naturaleza de la informalidad en el Perú, donde más de la mitad de la fuerza laboral produce casi un quinto del PBI, el problema real parece estar más relacionado con encontrar formas de promover la inclusión productiva de aquellos que están en la economía informal, desafío que requiere un enfoque más integrado. Esta es otra característica que podría ser parte de una perspectiva microeconómica, a tener en consideración en la fase de recuperación.

El gobierno fue capaz de identificar rápidamente a trabajadores independientes que no habían tenido contacto previo con el Estado, iniciando un proceso que podría conducir a esfuerzos adicionales hacia la formalización en el largo plazo.

Referencias

- Chacaltana, J., V. Leung y M. Lee. 2018. *New Technologies and the Transition to Formality: The trend towards E-formality*. ILO.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020. *Measuring the Impact of COVID-19 with a View to Reactivation*. Santiago de Chile.
- Gamero, J. 2020. Presentación Powerpoint en reunión del Sistema de Naciones Unidas del 17 April 2020. Lima
- IMF (International Monetary Fund). 2020. *World Economic Outlook. The Great Lockdown*. Washington, DC.
- IEP (Instituto de Estudios Peruanos). 2020. *Covid 19 y su impacto económico*. Lima.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2018. *Cuenta Satélite de la Economía Informal en Perú*. Lima.
- ILO (International Labour Organization). 2020. *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Third edition. Updated estimates and analysis*.
- Ipsos Perú. 15 April 2020. Encuesta Rápida. En: diario *La República*. Lima
- Lavado, P. 2020. Own calculations.
- Reinecke, G. 2020. *COVID-19: formalidad laboral e instituciones laborales sólidas demuestran ser claves en tiempos de crisis*. Santiago de Chile: ILO.
- Salazar-Xirinachs, J.M. y Chacaltana, J. 2018. *Políticas de Formalización en América Latina. Avances y desafíos*. Lima: ILO.
- Salazar-Xirinachs, J.M. 2020. Unpublished. *Propuesta de estrategia microeconómica de salida y de reactivación a nivel de sectores y clústeres productivos*. San José de Costa Rica.

