



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

La formalización del empleo, la protección de las familias y la construcción de una sociedad más igualitaria

Verónica Frisancho
Pablo Lavado
César Liendo
José Carlos Saavedra

Departamento de Investigación
y Economista Jefe

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-805

Octubre 2020

La formalización del empleo, la protección de las familias y la construcción de una sociedad más igualitaria

Verónica Frisancho*

Pablo Lavado**

César Liendo***

José Carlos Saavedra***

* Banco Interamericano de Desarrollo

** Universidad del Pacífico y IPAE Asociación Empresarial

*** IPAE Asociación Empresarial

Octubre 2020

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Resumen *

Antes de la pandemia de la Covid-19, Perú ya enfrentaba importantes problemas estructurales como el gran tamaño del sector informal y los altos niveles de vulnerabilidad y desigualdad entre los hogares peruanos. Estos problemas no fueron debidamente abordados durante la fase de bonanza económica y quedaron rápidamente en evidencia debido a la Covid-19, amplificando los efectos sociales de la emergencia sanitaria y la crisis económica en Perú. En este documento, proponemos un conjunto de acciones para atender la emergencia y una serie de políticas que buscan garantizar la reapertura y la recuperación segura e inclusiva.

Códigos JEL: E2, E6, E32, I15, I18, I28, O17

Palabras clave: Covid-19, Crisis, Reapertura, Plan de acción, Políticas públicas

* Este trabajo ha contado con la excelente asistencia de Renzo Guzmán y el apoyo de IPAE Asociación Empresarial. Verónica Frisancho se desempeña en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Pablo Lavado pertenece al Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico y es miembro del Grupo de Reactivación Económica del IPAE; César Liendo es miembro del Grupo de Reactivación Económica del IPAE; José Carlos Saavedra es parte de Apoyo Consultoría y miembro del Grupo de Reactivación Económica del IPAE.

1. Situación antes de la pandemia

La pandemia de la COVID-19 constituye la mayor crisis sanitaria, humanitaria y económica que Perú haya enfrentado en su época moderna. En el plano económico, el país será uno de los más afectados del mundo, con una contracción del producto interno bruto (PIB) de -12% en 2020, según el Banco Mundial (2020) y el Banco Central de Reserva del Perú (2020), aunque existen proyecciones más pesimistas, como las del Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020), que estima una contracción de entre -13% y -14%, o Seminario, Palomino y Pastor (2020), que proyectan una recesión de -18% en la economía peruana.

Antes de la llegada de la COVID-19, nuestro país enfrentaba problemas estructurales que no fueron debidamente abordados durante la fase de bonanza económica experimentada en las últimas décadas. Durante el periodo 2004-13 la economía peruana creció a un ritmo del 6% en promedio, mientras que en el periodo 2014-19 experimentó una marcada desaceleración, con una tasa de crecimiento promedio igual al 3%. Uno de los factores clave que retrasa el crecimiento de nuestra economía es el gran tamaño del sector informal, el mismo que genera enormes pérdidas de productividad debido a los incentivos que tienen las empresas informales para producir a baja escala y evitar ser detectadas. Asimismo, el sector informal genera distorsiones en el mercado laboral, reduciendo la productividad total de los factores (Lewis, 2004; Farrell, 2004; Levy, 2008). Lamentablemente, y a pesar del éxito macroeconómico, los niveles de informalidad laboral han permanecido prácticamente constantes: entre 2004 y 2019 apenas se redujeron del 80% al 72%.

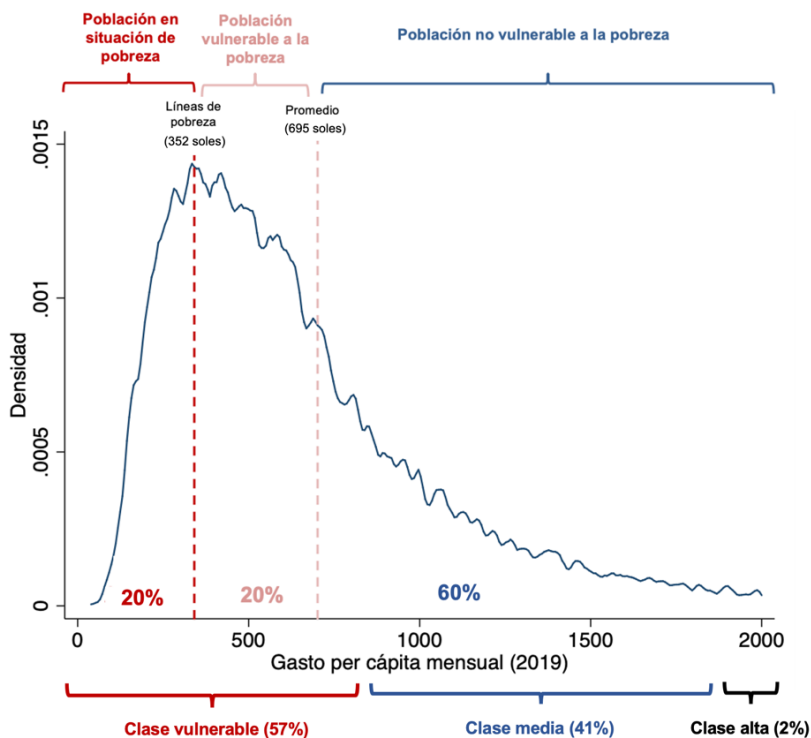
Un segundo problema que enfrenta Perú es el alto grado de vulnerabilidad económica al cual están expuestos los hogares. El crecimiento económico ha contribuido a reducir de manera considerable los niveles de pobreza monetaria, del 59% en 2004 al 20% en 2019, y a expandir la clase media,¹ que pasó de un 19% en 2004 a un 41% en 2019. Sin embargo, alrededor del 20% de la población se encuentra por encima de la línea de pobreza, pero por debajo del nivel promedio de gasto per cápita (S/ 695 mensuales por persona), por lo que cualquier shock exógeno sobre sus niveles de ingresos podría regresarlos a la pobreza (véase el gráfico 1). Cabe mencionar que este segmento de la población posee características similares a las de la población pobre, con niveles más altos de viviendas hacinadas (6% del total) en comparación con la población no vulnerable a la pobreza (2% del total); baja tenencia de activos (sólo el 23% cuenta con una computadora y el

¹ Según el Banco Mundial, el rango de ingresos de las personas pertenecientes a la clase media se encontraría entre USD 12 y USD 62 per cápita por día.

41% una refrigeradora, mientras que en la población no vulnerable a la pobreza estas cifras ascienden al 47% y al 58%, respectivamente); y limitado acceso a servicios básicos (sólo el 51% tiene acceso a agua potable, mientras que en la población no vulnerable a la pobreza el porcentaje es del 85%).

Un tercer aspecto de la realidad pre-pandemia es que nuestra sociedad es aún muy desigual. El índice de Gini de ingresos se ha reducido de 0,50 a 0,41 durante el periodo 2007-19, aunque el nivel desigualdad en cuanto a los ingresos es aún superior con respecto a países de ingresos medios como Tailandia (0,36), Bosnia y Herzegovina (0,33) y Bielorrusia (0,25).

Gráfico 1. Distribución del gasto per cápita en los hogares peruanos (2019)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (2019).

Nota: Un 3% de la población perteneciente a la clase media (1% del total) está en situación de pobreza, mientras que el 4% de la clase media (2% el total) es vulnerable a la pobreza.

Asimismo, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), el decil más rico de la población (10%) concentra el 34% de los salarios. Esta situación se traduce en un acceso diferenciado a servicios públicos básicos, como educación, salud, y agua y saneamiento, entre otros (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Indicadores socioeconómicos por quintil de pobreza

Dimensión	Indicador	Población del quintil más pobre	Población del quintil más rico
Educación	Número promedio de años de educación en población de 25 años y más	7	12
Salud	Porcentaje de menores de 5 años con desnutrición crónica infantil	29%	1%
	Porcentaje de menores de 5 años con anemia	55%	26%
Agua y saneamiento	Porcentaje de población con acceso a saneamiento	50%	96%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (2019) y la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (2019)

Las desigualdades que existen en Perú se manifiestan también sobre la base de otros atributos más allá de los ingresos. En efecto, se observa una brecha de género en el mercado laboral. Según la ENAHO (2019), la tasa de actividad en hombres es igual al 81%, mientras que en el caso de las mujeres la participación laboral se reduce a sólo un 63%. Asimismo, las tasas de trabajo no remunerado son significativamente superiores en las mujeres (17%) en comparación con los hombres (6%), mientras que la informalidad laboral tiene una mayor incidencia en las mujeres (75%) en comparación con los hombres (70%). Las mujeres se suelen considerar como más capaces que los hombres para lidiar con las necesidades de la familia y, por lo tanto, se espera de ellas que renuncien a ingresos y a su desarrollo profesional para cuidar de los demás. En Perú, las mujeres dedican casi tres veces más horas que los hombres por semana al trabajo no remunerado en el hogar y ocupan casi el mismo número de horas en empleos remunerados, por lo que acaban trabajando casi 19 horas más por semana que los hombres (Bando, Berlinski y Martínez, 2019).

Por su parte, el diseño y la formulación de políticas públicas sociales, laborales, previsionales y sanitarias han sido insuficientes para corregir estos problemas estructurales. Por un lado, hay una red de protección social definida por la situación laboral de las personas (formal o informal) que incrementa los costos de la formalidad y limita su cobertura. Por otro lado, el uso de instrumentos subóptimos como, por ejemplo, el Seguro Integral de Salud (SIS) y el sistema previsional público, no resuelve estos problemas de costos de entrada y baja cobertura, sino que,

por el contrario, subsidia la informalidad. Asimismo, la elevada fragmentación y la mala gestión de los recursos públicos, por ejemplo, entre el Ministerio de Salud (MINSA) y el Seguro Social de Salud (EsSalud), impiden que haya un real acceso universal a una protección social de calidad. Finalmente, a pesar de los esfuerzos a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) para integrar los programas sociales, estos aún no se articulan con el resto de los instrumentos de protección social ni poseen un enfoque de graduación.²

Tomando el caso del sistema de salud y previsional, a pesar de que el Estado peruano ha planteado como objetivo de política el alcanzar el aseguramiento universal de salud para el 2021,³ la cobertura y el acceso de la población con seguro de salud aún son limitados. En particular, el porcentaje de la población con algún seguro de salud en Perú ha aumentado del 37% en 2004 al 83% en 2018. Sin embargo, el SIS cubre al 43% de la población, mientras que EsSalud abarca al 25% y los restantes tipos de seguros representan el 5% de la cobertura, por lo que incluso la población asegurada no recibe una atención eficaz y esa calidad de atención percibida es deficiente. Por otro lado, en el sistema previsional se observa una baja cobertura como consecuencia directa del elevado nivel de informalidad del mercado laboral. Según la ENAHO (2019), sólo el 23% de la población ha cotizado en algún momento en el Sistema de Pensiones. Asimismo, Pensión 65, un programa social del MIDIS cuyo objetivo es brindar una pensión a todas las personas mayores de 65 años en situación de pobreza, atiende al 77% de la población objetivo, por lo que hay 169.000 ciudadanos que no reciben algún tipo de pensión.

Por otra parte, la fragmentación del sistema de salud peruano (i.e., presencia de diferentes proveedores de salud como SIS, EsSalud, entre otros) genera el riesgo de socavar los estándares mínimos de calidad en la prestación de servicios de salud. En particular, existe evidencia que muestra que la capacidad del sistema de salud no satisface la demanda de la población. Según la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), entre 2014 y 2016 el tiempo de programación promedio de una consulta médica en establecimientos de EsSalud fue de 11 días, mientras que en establecimientos de salud del MINSA fue de 6 días y en clínicas privadas, de 3 días. Esto lleva a que muchos de los asegurados bajo EsSalud busquen atención en las instalaciones del MINSA, así

² Un enfoque de graduación busca dotar a los más pobres con las herramientas, los medios de subsistencia y la autoconfianza suficiente para salir de la pobreza extrema una vez que las intervenciones y las transferencias monetarias concluyan.

³ Decreto de Urgencia Núm. 017-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para la Cobertura Universal de Salud.

como en instituciones privadas (Seinfeld, Montañez y Besich, 2013). Asimismo, según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), el gasto de bolsillo (i.e., desembolsos que realiza el usuario para el gasto en salud no incluido en su seguro) en Perú representó el 29% de los ingresos del sistema de salud en 2015, cifra muy superior al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que es del 19% (OCDE, 2017).

Las desigualdades no sólo se evidencian en la cobertura de servicios básicos a nivel de los hogares sino también en el desarrollo del tejido empresarial. Según el Ministerio de Producción (2020) la contribución al valor agregado de las microempresas y pequeñas empresas (MYPE) contrasta con la contribución en el empleo. En particular, en 2018 las MYPE concentraban el 86% de la fuerza laboral empleada en el sector privado, pero su participación en el valor agregado en ese mismo año ascendía al 31%. Esta situación se debe a la escasa productividad que presenta este segmento empresarial. Diversos factores, como la elevada informalidad (40% del total de MYPE en 2018), el acceso restringido a financiamiento, el limitado uso de herramientas digitales, las restringidas capacidades de desarrollo empresarial, y la débil articulación y el poco acceso a cadenas de valor locales o globales, explican el bajo nivel de productividad de las MYPE, lo que conduce a que estas firmas provean puestos de trabajo mal remunerados que restringen el desarrollo de los medios de vida de los hogares cuyos miembros son empleados por estas empresas.

Cuadro 2. Indicadores productivos por tamaño de empresa

Dimensión	Indicador	Micro y pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa
Productividad	Productividad laboral relativa (ratio valor agregado entre número de trabajadores)	6	35	100
Financiamiento	Porcentaje de empresas que realizaron algún tipo de operación crediticia en el sistema financiero	56%	63%	92%
	Porcentaje de participación en valor de créditos (soles) otorgados por el sistema financiero	21%	3%	76%
Herramientas digitales	Porcentaje de empresas que realizaron compras y/o ventas por Internet	10%	9%	15%

Cuadro 2 (continuación)

Dimensión	Indicador	Micro y pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa
Desarrollo empresarial	Número de años promedio de las empresas formales	6	10	13
	Porcentaje de empresas que capacitaron a sus trabajadores	31%	37%	61%
	Porcentaje de empresas que pertenecen a alguna organización con fines empresariales	6%	13%	27%
Comercio internacional	Porcentaje de empresas exportadoras según tamaño empresarial	2%	12%	18%
	Porcentaje de participación en el valor total de las exportaciones (soles)	2%	2.0%	96%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Producción (2020) y Encuesta Nacional de Empresas (2015).

Notas: La productividad laboral de las empresas grandes se consideró como la categoría base (igual a 100). Las capacitaciones a los trabajadores comprenden temas relacionados con gestión empresarial, seguridad y salud ocupacional, tecnologías de la información y la comunicación, habilidades socio-emocionales (liderazgo, *coaching*, etc.), temas técnico-productivos (uso de máquinas, soldaduras, entre otros), marketing y estrategia de ventas.

Estos problemas estructurales y persistentes en el tiempo quedaron rápidamente en evidencia debido a la COVID-19 y ampliaron los efectos sociales de la emergencia sanitaria en Perú. La COVID-19 ha profundizado las desigualdades existentes en el país. Para evitar que los efectos a corto plazo tengan repercusiones duraderas, se necesita tanto un conjunto de acciones para atender la emergencia como una serie de políticas que garanticen la reapertura y la recuperación segura e inclusiva.

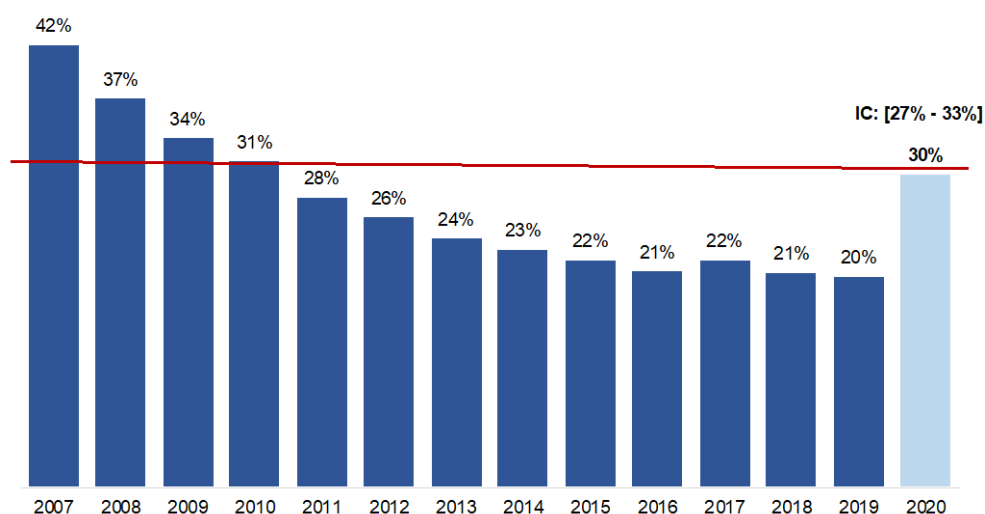
2. Efecto inmediato de la pandemia

Según el índice de rigidez de las medidas de aislamiento y cuarentena construido por la Universidad de Oxford,⁴ las medidas de inmovilización social adoptadas por el gobierno peruano

⁴ Este índice considera si el país ha realizado: i) cierre de escuelas y universidades, diferenciando si el cierre se realizó sólo en ciertos niveles o si fue general; ii) cierre de lugares de trabajo, lo cual incluye trabajar desde casa para ciertos sectores y el cierre de todas las empresas pertenecientes a actividades económicas no esenciales; iii) cancelación de eventos públicos; iv) restricciones para las aglomeraciones de personas, diferenciando si el límite máximo de personas establecido fue entre 10 y 1.000 personas; v) cierre del transporte público, considerando si fue cerrado por completo o sólo se cerraron algunas rutas; vi) requerimientos para permanecer en casa, diferenciando si el país adoptó una cuarentena obligatoria para toda la población y sólo se permitía salir para actividades esenciales como compra de alimentos y/o medicamentos; vii) restricciones del movimiento interno, considerando viajes interprovinciales, y viii)

han sido sumamente estrictas, tanto bajo un comparativo regional como mundial. Sin embargo, el cese de actividades masivo condujo a una caída generalizada de los ingresos en los hogares peruanos. En particular, según la Encuesta Permanente de Empleo (EPE), en el trimestre móvil abril-mayo-junio de 2020, la masa salarial proveniente del trabajo en Lima Metropolitana tuvo una variación negativa de -60% y la población económicamente activa (PEA) ocupada se ha reducido en -55%, en comparación con el mismo trimestre del año pasado. Asimismo, la tasa de desempleo entre abril y junio ha ascendido al 16%, 10 puntos porcentuales más que en el mismo trimestre en 2019.

Gráfico 2. Evolución de la pobreza monetaria (2007-2019) y proyección (2020)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lavado y Liendo (2020) y Encuesta Nacional de Hogares (2007-19).

Nota: Las estimaciones consideran el intervalo al 95% de confianza.

Lavado y Liendo (2020) proyectan que la pobreza monetaria se incrementará al 30% en 2020, llevando al país a los niveles de pobreza registrados hace 10 años, entre 2010-11 (véase el gráfico 2).⁵ Esto se traduce en que habrá 3,6 millones de personas que volverán a estar en situación de pobreza, o que caerán en ese estado, como consecuencia directa de la pandemia, siendo los

controles en viajes internacionales, considerando si se realizó un control y aislamiento de las personas procedentes de las zonas de influencia de la COVID-19 y si se cerró por completo el servicio de aerolíneas internacionales.

⁵ Las estimaciones del estudio integran fuentes de información de alta frecuencia (diaria) como la de demanda de electricidad del Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES) y los indicadores de movilidad provistos por Google-Covid-19 Community Mobility Reports (2020) con fuentes de información de frecuencia media (mensual), como la Encuesta Permanente de Empleo (EPE).

grupos poblacionales más afectados los jóvenes menores de 30 años (53% del total), la población no escolarizada o que sólo cuenta con educación primaria (60% del total) y los trabajadores independientes (93% del total). Asimismo, los niveles de gasto per cápita e ingreso per cápita se reducirán en proporciones similares respecto de sus valores de 2019: -11% y -12%, respectivamente.

Nuestro país es uno de los más afectados por la pandemia. La alta tasa de informalidad de la economía es uno de los grandes amplificadores de los shocks de oferta, demanda y financieros que esta pandemia ha producido. Por un lado, los elevados niveles de informalidad y precariedad laboral fueron uno de los factores que evitaron el cumplimiento adecuado de las medidas de aislamiento social adoptadas por el gobierno. Los hogares cuya fuente principal de ingresos proviene del sector informal buscaron la manera de seguir trabajando y así garantizar el sustento en ausencia de una fuente de ingresos fija e insuficientes niveles de ahorro. Por otro lado, los hogares con empleos informales y que no solían ser beneficiarios de programas sociales son mucho más difíciles de rastrear a la hora de diseñar esquemas de transferencias de emergencia. De hecho, las estimaciones de Lavado y Liendo (2020) evidencian que el incremento de la pobreza será mayor en el sector informal (de un 28% a un 41%) con respecto al sector formal (de un 5% a un 8%). Más en general, la pandemia ha cuestionado el hecho de que la ruta del crecimiento y el desarrollo inclusivo sea la de un país de autoempleados.

En cuanto a indicadores de educación, se esperaría un retroceso en el aprendizaje y en el desempeño escolar. Estos efectos podrían agravarse de continuarse con el cierre de escuelas indefinido que existe a la fecha. Asimismo, se espera que el año escolar perdido no sólo tenga efectos sobre el desempeño escolar sino también sobre la tasa de deserción escolar. En cuanto a indicadores de salud, se esperaría un deterioro de los indicadores de anemia y desnutrición.

La situación de estrés provocada por la emergencia sanitaria, el confinamiento y la falta o el recorte de los ingresos percibidos, particularmente entre los trabajadores informales o autoempleados, han contribuido a incrementar los niveles de conflicto dentro del hogar y la carga relacionada con las tareas domésticas y de cuidado de otras personas. Una encuesta reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Cornell University indica que en Perú el 18% de las mujeres reporta que el nivel de conflicto en su hogar se ha incrementado. Asimismo, el 56% de las mujeres se declara exclusivamente responsable de las actividades educativas de los niños en casa mientras que tan solo un 18% de los hombres lo hace.

Finalmente, es importante resaltar las limitaciones de información a las que nos enfrentamos para realizar estimaciones precisas, debido a que en Perú no es posible utilizar datos en tiempo real de alta frecuencia del sector privado, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados. Por ejemplo, la Universidad de Harvard ha implementado una plataforma para realizar el seguimiento de indicadores de recuperación económica (*Real Time Economics*). Asimismo, a partir de información proveniente de la plataforma de educación privada Zearn Math, Chetty et al. (2020) observan que, durante el periodo de cuarentena nacional por la COVID-2019 en Estados Unidos, el progreso en los aprendizajes de matemática se redujo un 40% en promedio, y que el impacto ha sido mayor en las familias más pobres (-60%) que en las más ricas (-15%).

3. Opciones de políticas de cara a la reapertura económica en convivencia con la COVID-19

Siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales, el gobierno peruano ha adoptado una serie de políticas fiscales contracíclicas para brindar apoyo temporal a los hogares y empresas que han sido afectados por la pandemia y las medidas de aislamiento social (FMI, 2020; OCDE, 2020). Por el lado de los hogares, el gobierno peruano ha extendido su apoyo a las poblaciones más vulnerables a través de cuatro bonos (Bono Urbano “Yo me quedo en casa”, Bono Independiente, Bono Rural y Bono Universal Familiar), además de un bono adicional anunciado en el último discurso presidencial, que tendrá cobertura universal. Asimismo, el gobierno aprobó el retiro de hasta S/ 2.000 de los fondos de pensiones para los trabajadores que hayan permanecido desempleados en los últimos 6 meses y autorizó a todos los afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones a retirar hasta un 25% de los ahorros de sus cuentas individuales. Al inicio de la emergencia, también se permitió disponer de hasta S/ 2.400 de los fondos de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS). Por el lado de las empresas, las principales medidas adoptadas por el gobierno se han ejecutado a través del otorgamiento de créditos y garantías para acceder a financiamiento mediante los programas Fondo de Apoyo Empresarial para MYPE (FAE MYPE) y Reactiva Perú, además de la subvención para el pago de CTS en microempresas durante el periodo de cuarentena nacional y una subvención para el pago de planillas en empresas con trabajadores que perciben una remuneración mensual menor a S/ 1.500.

Sin embargo, las medidas de reactivación económica serán efectivas solamente cuando el gobierno tenga un control completo de la pandemia, y dicha situación parece ser aún lejana. Al 10

de septiembre, Perú era el quinto país con más casos de COVID-19 a nivel mundial, con cerca de 702.776 casos detectados, y ocupaba el octavo lugar a nivel mundial en número de muertes, con 30.236 decesos. Asimismo, se trata del país de América Latina y el Caribe con mayor número de muertes por cada millón de habitantes (915). A pesar de los resultados negativos, la evidencia parece sugerir que la propagación de la pandemia se ha desacelerado durante las últimas semanas, pues la tasa diaria de nuevos casos detectados en las dos primeras semanas de septiembre ha sido de un 4% en promedio, en comparación con la tasa del 6% registrada en las primeras tres semanas de agosto. Por otro lado, las condiciones laborales de los hogares peruanos se deterioran de manera heterogénea, debido a que no todos los sectores económicos se han podido adaptar a las reglas de la “nueva convivencia” y a que los trabajadores que se desempeñaban en el sector informal antes de la pandemia han perdido su fuente de ingresos.

Independientemente del éxito de las medidas antes mencionadas, cuya aplicación se enfoca en atender la emergencia inmediata, es momento de pensar en el futuro y sembrar las semillas para un cambio de rumbo, lo cual será esencial para la recuperación y los años por venir. La pandemia y las medidas de control implementadas han expuesto la fragilidad del progreso de la economía peruana. Si bien la emergencia no ha terminado, es vital pensar en una agenda ambiciosa y sostenible, pues aún no se ha llegado al fin de la crisis sanitaria y es posible que esta no sea la única. Como complemento de las medidas propuestas para reactivar la economía y sostener un alto crecimiento en el mediano plazo (Lavado, Liendo y Saavedra, 2020), en esta sección se plantean medidas adicionales para asegurar que el crecimiento sea resiliente, seguro e inclusivo.

1. *Informalidad*

1.1. **Proteger el empleo formal:** Para muchos es tentador sumarse al sector informal en medio de la crisis, empujados por la necesidad de generar ingresos en el corto plazo. Las políticas del mercado laboral que deben acompañar la reapertura deben estar orientadas a contener el crecimiento del empleo informal y más bien proteger el empleo formal. En ese sentido, se proponen las siguientes medidas:

- Generar incentivos para la formalización empresarial. La informalidad existe porque ofrece ventajas de flexibilidad y empleo en economías con baja productividad laboral y una carga regulatoria excesiva (Loayza, 2018). Como señalan Cooper y Cuba (2019), los elevados costos laborales y no laborales, el

complejo sistema tributario, y la excesiva y poco eficaz regulación laboral son factores que explican los elevados niveles de informalidad en Perú. En ese sentido, se requiere la creación de un programa de formalización de las MYPE, gestionado por una entidad autónoma que introduzca y acompañe a estas firmas en un nuevo régimen tributario, laboral y social. En particular, las medidas sugeridas para cada dimensión son las siguientes:

- Reforma tributaria: eliminar los regímenes simplificados del impuesto a la renta para personas jurídicas y migrar hacia un esquema progresivo similar al de las personas naturales. Asimismo, promover la digitalización en los procesos de compra y venta de las MYPE (por ejemplo, factura y planilla electrónicas), reduciendo el costo de cumplimiento (la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria [SUNAT] puede calcular el resultado operativo a partir de esta información).
- Reforma laboral: implementar un único régimen progresivo que permita el incremento de los costos de la formalidad (i.e., tasa de aporte a EsSalud, pensiones y CTS) en función a la productividad del trabajador (medida por el salario) y no en función del tamaño de la empresa, acompañado de incentivos tributarios a la capacitación laboral. Asimismo, la repartición de utilidades debe ser progresiva en función del número de trabajadores.
- Reforma social: asegurar que exista el intercambio prestacional entre EsSalud y el SIS, de forma que una persona pueda estar afiliada simultáneamente a ambos sistemas.

Los incentivos para la adopción de este nuevo régimen por parte de las MYPE podrían venir a través de la implementación de un programa de créditos y garantías para empresas formales, como un FAE MYPE repotenciado, junto con un régimen especial de otorgamiento de licencias y autorizaciones de operación.

- Brindar una mayor flexibilidad a las empresas para implementar teletrabajo a mayor escala. Un estudio reciente indica que, en el grupo de países de ingresos medios superiores (dentro del que se encuentra Perú según el Banco Mundial), sólo un quinto de los trabajos se puede realizar desde casa (Garrote et al., 2020). Sin embargo, un 5% adicional de los empleos podría realizarse desde el hogar si

se contase con conexión a Internet. Mirando a futuro, se debe fomentar que las empresas adapten una mayor proporción de tareas al teletrabajo

1.2. Extender la cobertura de los registros de hogares y empresas. El proceso de selección de hogares beneficiarios de los diferentes bonos de apoyo dejó al descubierto graves deficiencias en los sistemas de información producidos por el Estado peruano. Resulta urgente fortalecer este aspecto, pues sólo con información precisa y oportuna se pueden diseñar políticas públicas efectivas y bien focalizadas que impacten en el bienestar de la población. En ese sentido, se proponen las siguientes medidas:

- Construir un registro de empresas informales, como primer paso para la formalización. Esta base de datos se puede formar en base a una condicionalidad que acompañe las transferencias realizadas por el gobierno (Bono Independiente, por ejemplo) y planteando el compromiso del Estado peruano de realizar un seguimiento a dichas empresas. Asimismo, a través de una alianza público-privada, se puede trabajar en la construcción de un registro de empresas que acceden a financiamiento a través de instituciones reguladas especializadas (por ejemplo, las Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa [EDPYME]) y no reguladas (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales [ONG], cooperativas, etc.).
- Diseño de un padrón de hogares completo para sostener y extender el alcance de la red de protección social en casos de emergencia. Los avances realizados para atender la emergencia deben fortalecerse con una mayor interoperabilidad de los sistemas informáticos del Estado.
- Desarrollar y adoptar una estrategia o un plan de acción del gobierno digital, que sea detallada(o) y ampliamente aceptada(o) por el Estado peruano.

1.3. Promover el uso de pagos digitales y comprobantes electrónicos. El uso de medios de pago digitales beneficia tanto a los pagadores como a los receptores, al mantener los protocolos de bioseguridad. Por ejemplo, Uganda ha reducido las tarifas de transferencia de dinero móvil; Egipto, Liberia y Myanmar han aumentado los límites de tamaño de las transacciones digitales, mientras que las autoridades de Bangladesh, Camerún, República Democrática del Congo, Ghana, Kenia, Mozambique, Pakistán, Ruanda, Senegal y Zambia han tomado ambos conjuntos de medidas (reducir las tarifas de transferencia móvil y

aumentar los límites de tamaño de las transacciones) en respuesta a la pandemia. En ese sentido es clave:

- Promover el desarrollo de empresas financieras tecnológicas (Fintech) que brinden a las empresas acceso a plataformas de pago digitales. Además del efecto directo sobre el acceso a medios de pago virtuales y la generación de una huella digital, este tipo de acción brinda al gobierno la capacidad de efectuar un mejor seguimiento de los patrones de gasto del consumidor en tiempo real, de la cadena de pagos de la economía y de los ingresos reales de los contribuyentes.
- Ofrecer incentivos para pagar bienes y/o servicios de forma digital, a través de dinero móvil o billeteras electrónicas.
- Brindar incentivos para que las empresas realicen pagos digitales de los salarios e impuestos. El gobierno podría también promover la creación de empresas digitales (formales), aplicando beneficios tributarios durante el primer año de operación de las mismas.

2. *Vulnerabilidad económica*

2.1. **Facilitar la reasignación de mano de obra.** La reapertura generará ajustes de personal entre las empresas tanto en términos del número de trabajadores que necesitan como de la cantidad de puestos de trabajo que requieren la presencia física del empleado. Asimismo, el perfil de riesgo de la pandemia exige que la reapertura tome en cuenta la edad del trabajador. Es de vital importancia que los trabajadores de grupos de edad más avanzada se queden aún en su casa, pero esto es difícil de imponer en un país donde los ingresos laborales son la única fuente de ingresos para una gran mayoría de hogares. Por ello, se proponen las siguientes medidas:

- Plantear estrategias de reactivación en base a la edad de la PEA. Como se espera que la población joven sea la que enfrente mayor desempleo, se puede comenzar la reactivación económica a partir de la reasignación de esta mano de obra desocupada a puestos de trabajo disponibles y programas de empleo temporal. Asimismo, se deben brindar subsidios a las personas mayores de 65 años, condicionados a su permanencia en casa.

- Promover programas de capacitación virtuales públicos y privados. Un aspecto importante para incluir en los programas de capacitación es la provisión de las habilidades técnicas necesarias para desarrollar labores a distancia, como parte del *retooling* necesario que muchos trabajadores van a necesitar. Asimismo, se requiere promover el uso de cursos y especializaciones a través de incentivos tributarios para las empresas.

2.2. Repotenciar la agenda de bancarización e inclusión financiera, con énfasis en la provisión de servicios financieros digitales. Si bien es cierto que el MIDIS ha venido empujando una agenda de inclusión financiera entre la población más pobre, se proponen algunas medidas para fortalecer estos esfuerzos:

- Promover la apertura masiva de cuentas bancarias. Se puede avanzar primero con los beneficiarios de transferencias, con la movilidad como objetivo principal. Considerando que el gobierno plantea entregar otro bono adicional, esto se podría lograr a través de la implementación de una condicionalidad o través de un depósito en cuenta, sea esta existente o creada por el Banco de la Nación para la entrega del bono.
- Promover la adopción de tecnologías innovadoras para brindar acceso a financiamiento. Es de vital importancia considerar la inclusión de métodos de evaluación alternativos, pues muchos de los algoritmos de crédito tradicionales quedarán bastante desactualizados debido a la pandemia. Muchas empresas que han atravesado grandes dificultades para continuar cumpliendo con los pagos durante la crisis sistémica tendrán puntajes negativos si se considera sólo su patrón de repago, y esto limitará su acceso a financiamiento para que puedan seguir adelante.
- Promover el ahorro y la educación financiera entre los hogares. Es posible que la fragilidad que experimentan actualmente de primera mano los hogares fomente un mayor interés en herramientas que les permitan desarrollar mayores niveles de resiliencia financiera.

3. Desigualdad

3.1. Continuar con las transferencias y medidas de apoyo para los hogares/poblaciones más vulnerables. Es evidente que los hogares con menores niveles de ingresos y con jefes de familia que se desempeñan en el sector informal serán los más afectados por la pandemia. Por ello, se debe brindar continuidad a las medidas de apoyo a estos hogares. Se plantean las siguientes reformas:

- Acelerar la entrega del bono universal y explorar su continuidad más allá de una entrega única. Estas transferencias deben mantener su carácter no condicionado para los hogares pobres y pobres extremos. En el caso del segmento no vulnerable, se sugiere condicionar la entrega de transferencias al uso de una cuenta bancaria, promoviendo la inclusión financiera, y/o la contención epidemiológica, mediante la toma de pruebas moleculares o un programa de rastreo de contactos vía celular.
- Brindar un *voucher* de consumo para la atención de la COVID-19, redimible en los establecimientos de salud públicos y privados, y con transferencias directas del gobierno a los proveedores de salud.
- Potenciar los programas sociales vigentes (como Haku Wiñay y Pensión 65) al vincularlos con la productividad y la acumulación de capital humano.
- Promover la vivienda social. Se propone revitalizar algunos de los programas en curso (Techo Propio) o extender el acceso y las modalidades de atención que se ofrecen a las poblaciones de bajos ingresos. La aglomeración que existe en la periferia de la ciudad se debe gestionar, pero al mismo tiempo hay que contener su expansión a través de la provisión de viviendas de bajo costo que aprovechen terrenos del Estado en desuso.

3.2. Reducir los efectos desiguales de la pandemia al interior del hogar. La pandemia ha generado mayores presiones sobre la mujer, quien tradicionalmente es considerada como la cuidadora dentro del hogar. No sólo existe evidencia de que las mujeres han asumido una mayor carga relacionada con las tareas del hogar, el cuidado y la escolaridad de los niños, y el cuidado de adultos mayores, sino que también se han incrementado los niveles de violencia doméstica (Agüero, 2020). Asimismo, en la discusión de la reapertura se debe incluir el tema del cuidado infantil. En efecto, en medio de una reapertura, con las escuelas

y guarderías cerradas, los hogares deberán decidir que alguno de los padres se quede en casa. Esta situación es particularmente crítica para las madres solteras. Se proponen las siguientes medidas:

- Crear guarderías municipales al aire libre o en espacios ventilados con número limitado de participantes y bajo estrictos protocolos de seguridad. Este tipo de iniciativas deben mantenerse a nivel local, para evitar desplazamientos a través de medios de transporte públicos. Parte del bono dirigido a los hogares vulnerables con niños menores de 2 años podría reorientarse de esta manera.
- Discutir la posibilidad de una apertura focalizada de colegios en función del número de casos detectados. Por ejemplo, en zonas rurales los colegios no cuentan con la infraestructura necesaria para el dictado de clases virtuales y se hace necesaria su operación de manera presencial.
- Reabrir los Centros de Emergencia Mujer (CEM) y adaptar los canales y protocolos de atención de la Línea 100 a la nueva realidad impuesta por la pandemia.

Referencias

- Agüero, J. 2020. “Covid-19 and the Rise of Intimate Partner Violence”. Documento de trabajo Núm. 2020-05. Storrs, CT: University of Connecticut, Department of Economics.
- Ainge, E. 2020. “New Zealand pay subsidy scheme hit by reports of firms pocketing cash”. *The Guardian*, 24 de abril de 2020. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/24/new-zealand-pay-subsidy-scheme-hit-reports-firms-pocketing-cash>.
- Banco Central de Reserva del Perú. 2020. “Reporte de Inflación Junio 2020: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2020-2021”. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- Banco Mundial. 2020. “Global Economic Prospects” (June 2020). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bando, R., S. Berlinski y J. Martínez J. 2019. “Progress and Challenges for an Evidence-Based Gender Equality Policy: A Focus in Latin America and the Caribbean”. *Journal of Economics, Race, and Policy* 2(4): 187-201.
- Begley, I. 2020. “At least 10% of emergency Covid-19 welfare payment are ‘bogus’, says whistleblower”. Disponible en <https://extra.ie/2020/05/17/news/irish-news/covid-19-welfare-payment-bogus>.
- Chetty, R. et al. 2020. “How Did Covid-19 and Stabilization Policies Affect Spending and Employment? A New Real-Time Economic Tracker Based on Private Sector Data”. Documento de trabajo de National Bureau of Economic Research Núm. 27431. Cambridge, Estados Unidos: NBER. Disponible en <https://www.nber.org/papers/w27431>.
- Cooper, C. y E. Cuba. 2019. “Reforma para la reducción de la informalidad laboral y el aumento de la productividad”. Lima, Perú: Cámara de Comercio de Lima.
- Farrell, D. 2004. “The hidden dangers of the informal economy”. *McKinsey Quarterly*, 1 de julio: 26-37. Disponible en <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/the-hidden-dangers-of-the-informal-economy#>.
- Garrote, D. et al. 2020. “Who on Earth Can Work from Home?” Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34277>.
- Lavado, P., C. Liendo y J. Saavedra. 2020. “Ruta en desarrollo nacional: Medidas de corto plazo para la reactivación económica”. *Foco Económico*, 7 de Agosto de 2020. Disponible en

<https://focoeconomico.org/2020/08/07/ruta-en-desarrollo-nacional-medidas-de-corto-plazo-para-la-reactivacion-economica/>.

- Lavado, P., y C. Liendo. 2020. “Covid-19, pobreza monetaria y desigualdad”. *Foco Económico*, 29 de mayo de 2020” Disponible en <https://focoeconomico.org/2020/05/29/covid-19-pobreza-monetaria-y-desigualdad/>.
- Levy, S. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Lewis, W. 2004. *The Power of Productivity: Wealth, Poverty, and the Threat to Global Stability*. Chicago, Estados Unidos: The University of Chicago Press.
- Lin, X., X. Li y Z. Zheng. 2017. “Evaluating Borrower’s Default Risk in Peer-to-Peer Lending: Evidence from a Lending Platform in China”. *Applied Economics* 49(35): 3538-45.
- Ministerio de la Producción. 2020. “Las MIPYME en cifras 2018”. Lima: Ministerio de la Producción del Perú. Disponible en <http://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/shortcode/oeedocumentos-publicaciones/publicaciones-anuales/item/898-las-mipyme-en-cifras-2018>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2017. *OECD Reviews of Health Systems: Peru 2017*. París, Francia: OCDE.
- , 2020. “Supporting livelihoods during the Covid-19 crisis: Closing the gaps in safety nets”. *OECD Policy Responses to Coronavirus (Covid-19)*. París, Francia: OCDE.
- Seinfeld, J., V. Montañez y N. Besich. 2013. “The Health Insurance System in Peru: Towards a Universal Health Insurance”. Washington, D.C.: Global Development Network: Strengthening Institutions to Improve Public Expenditure Accountability.
- Seminario, B., L. Palomino y G. Pastor. 2020. “Perú: Estimando el impacto macroeconómico de Covid-19”. *Foco Económico*, 8 de mayo de 2020. Disponible en <https://focoeconomico.org/2020/05/08/peru-estimando-el-impacto-macroeconomico-de-covid-19/>.