

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Empleo, productividad
e innovación

COVID-19 y *shock* externo

Impactos económicos y opciones
de política en el Perú

Miguel Jaramillo
Hugo Ñopo

107

Documentos de Investigación 107

COVID-19 y *shock* externo
Impactos económicos y opciones
de política en el Perú

Miguel Jaramillo
Hugo Ñopo*

* Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo son investigadores principales del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Los autores agradecen la asistencia de Daniel Pajita en el trabajo con los datos. Asimismo, agradecen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo América Latina y el Caribe (PNUD-LAC) por haber financiado este proyecto de investigación. Una versión de este documento está disponible en el PNUD como COVID-19 Serie de Documentos de Política, PNUD LAC C19 PDS N.º 5.

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Publicación electrónica. Primera edición. Lima, junio del 2020

En concordancia con los objetivos de GRADE, el propósito de la serie Documentos de Investigación es difundir oportunamente los estudios que realizan sus investigadores y suscitar el intercambio con otros miembros de la comunidad científica que permita enriquecer el producto final de la investigación, de modo que esta apruebe sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta investigación se llevó a cabo con el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo América Latina y el Caribe (PNUD-LAC).

Directora de Investigación: María Balarin
Asistente de edición: Diana Balcázar Tafur
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño de carátula: Elena González
Diagramación: Amaurí Valls

ISBN: 978-612-4374-29-6

CENDOC / GRADE

JARAMILLO, Miguel y Hugo ÑOPO

COVID-19 y shock externo: impactos económicos y opciones de política en el Perú / Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo. Lima: GRADE, 2020. (Documentos de Investigación, 107).

COVID-19, IMPACTOS ECONÓMICOS, POLÍTICA PÚBLICA, PERÚ

ÍNDICE

PRINCIPALES ABREVIACIONES	7
RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	11
1. CARACTERIZACIÓN DE LOS HOGARES PERUANOS Y SUS INGRESOS	19
2. LAS MEDIDAS ECONÓMICAS DEL GOBIERNO	27
3. LA VULNERABILIDAD DE LOS HOGARES	35
4. LA VULNERABILIDAD DE LAS EMPRESAS	41
5. OPCIONES DE POLÍTICAS	45
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

PRINCIPALES ABREVIACIONES

BCR	Banco Central de Reserva del Perú
CAS	Contratos administrativos de servicios
CTS	Compensación por tiempo de servicios
DU	Decreto de Urgencia
ENAHOG	Encuesta Nacional de Hogares
FISE	Fondo de Inclusión Social Energético
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
Juntos	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Mypes	Micro y pequeñas empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PGH	Padrón General de Hogares
PRONABEC	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
RMV	Remuneración mínima vital
RUC	Registro Único del Contribuyente
SBS	Superintendencia de Banca y Seguros
SIS	Seguro Integral de Salud

SISFOH	Sistema Nacional de Focalización de Hogares
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TFNR	Trabajadores familiares no remunerados
UIT	Unidad impositiva tributaria

RESUMEN

América Latina sufre en este momento dos *shocks*, independientes, pero relacionados: el impacto del COVID-19 y el *shock* de precios de materias primas. El Perú, argumentamos, es un caso en el que el impacto más fuerte proviene de la epidemia. El Perú fue el primer país de América Latina que reaccionó frente al coronavirus implementando medidas sanitarias y económicas.

El país está en cuarentena obligatoria desde el lunes 16 de marzo. Esto trae consigo retos muy importantes para todos los actores económicos. La actividad global y nacional ha sufrido una parada súbita, lo cual tiene implicaciones directas en (i) la capacidad de generación de ingresos de los trabajadores independientes; (ii) los empleos de los trabajadores formales e informales; y (iii) la supervivencia de las empresas pequeñas, medianas y grandes.

En este texto, analizamos la situación de los hogares peruanos de cara a la pandemia, explorando sus vulnerabilidades mediante un análisis de su principal fuente de generación de ingresos: el trabajo. Analizamos también la situación de las empresas que brindan empleo a estos trabajadores. Presentamos un panorama de las principales acciones del Gobierno y ofrecemos algunas recomendaciones.

INTRODUCCIÓN

La actual coyuntura internacional, de la que el Perú forma parte, configura un escenario marcado fuertemente por la incertidumbre. Comenzamos el año con perspectivas de menor crecimiento, pero a esto se han sumado dos choques de naturaleza independiente, pero con vínculos económicos importantes: la propagación del virus COVID-19 y el desplome de los precios de algunas materias primas, de las cuales el petróleo y el cobre son cruciales para la región. El primer choque probablemente afecte a todos los países latinoamericanos en la misma dirección, aunque en grados distintos, dependiendo de las políticas que se asuman para contenerlo, a saber, un impacto negativo sobre la oferta agregada, que se transmite a la demanda agregada. El impacto del segundo choque va a depender de la posición específica de la balanza de materias primas del país.

El choque sanitario está adquiriendo características más permanentes que transitorias, cuyos impactos de mediano y largo plazo se irán revelando paulatinamente. Esto, a su vez, determina que el choque sobre los precios de nuestras materias primas también cambie de naturaleza. En conjunto, lo que estamos viviendo hoy parece ser un fenómeno más intenso y generalizado de lo que los modelos de paradas súbitas tenían previsto.

En este momento, dado el escenario de exacerbada incertidumbre, cualquier aproximación al impacto de estos choques es muy tentativa. Tanto es esto así que el Banco Central de Reserva del Perú

(BCR) ha postergado la publicación de su reporte semanal de inflación que contiene las principales proyecciones macroeconómicas. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) debía haber publicado, el 31 de marzo, la actualización del marco macroeconómico multianual, pero en este momento al parecer se está redactando una norma para suspender esta publicación. Ambas instituciones, en forma independiente, al parecer han decidido que, en estas circunstancias —con el nivel de incertidumbre mundial y local existente—, no es posible emitir proyecciones macro oficiales.

La incertidumbre macro es también micro. En nuestra economía, de cada tres empleos, solo uno es formal; y de los otros dos, uno pertenece al ámbito del autoempleo. Los presupuestos familiares son altamente volátiles. Las restricciones a la libertad personal y económica que se requieren para enfrentar la emergencia sanitaria han significado, para muchos hogares, un corte abrupto de sus posibilidades de generar ingresos. En el corto plazo, esta situación tendrá impactos que, dependiendo de la duración de la emergencia, podrían traducirse en impactos mayores en el mediano plazo. Observando la experiencia china, la cuarentena bien podría extenderse durante dos o tres meses. Hasta la fecha, tampoco existe un plan claro de salida de la cuarentena, aunque se espera que este proceso sea muy gradual. ¿Con qué criterios se permitirá operar a ciertos negocios y a otros no? En este momento la respuesta no es nada clara. Así, en este campo también se puede aplicar la palabra clave que predomina en el ámbito macro: incertidumbre.

No obstante, en esta coyuntura, es importante contribuir —sobre la base de la evidencia disponible— al debate acerca de los posibles canales de transmisión de los impactos y de cuáles serán los posibles escenarios. Este análisis aportará al diseño de medidas de corto y mediano plazo, que permitirán no solo lidiar con la crisis, sino también posicionar al país frente al nuevo orden económico global que podría

emerger. Para tales fines, en este documento se analizan los potenciales impactos sobre los ingresos de los hogares.

En contraste con otros países de la región, el Perú es un importador neto de combustibles. Así, la caída en el precio del petróleo podría tener un efecto positivo sobre la balanza comercial. Este efecto podría ser importante, pues, en lo que va del año, el precio del barril de crudo ha descendido más de 50%. Sin embargo, en un contexto de cuarentena, en el que la demanda por combustibles también ha bajado, podría ser difícil materializar esta caída de precios.

Por otro lado, una consecuencia de las interrupciones causadas por la epidemia del coronavirus es la caída del precio de las materias primas en general, pero en particular de los minerales. En el 2019, las exportaciones de minerales representaron alrededor del 60% de las exportaciones totales del Perú. El cobre, que por sí solo representa la mitad de las exportaciones mineras y cerca del 30% de las exportaciones totales del país, ha caído 20% en lo que va del año. Aunque el efecto neto de estas caídas debe considerar las políticas de ventas a futuro y *hedging* de las empresas mineras, se espera un efecto negativo. Contrarresta en parte este efecto la situación del oro, el siguiente mineral en importancia en las exportaciones —30% de las exportaciones de minerales y 18% del total—, cuyo precio ha subido no menos de 10% en lo que va del 2020 con relación al 2019.

Hasta donde puede notarse, el efecto neto de precios será negativo; sin embargo, en un contexto en el que probablemente muchos países de la región recibirán choques negativos en sus canastas de precios, el Perú goza de una relativa ventaja comparativa. De hecho, las estimaciones con las que se cuenta hasta ahora sobre el saldo de la balanza comercial preparadas por la consultora privada Apoyo Consultoría arrojan una reducción del saldo de la balanza comercial de 6614 millones de dólares en el 2019 a 5100 millones de dólares para el 2020, poco más de 20%.

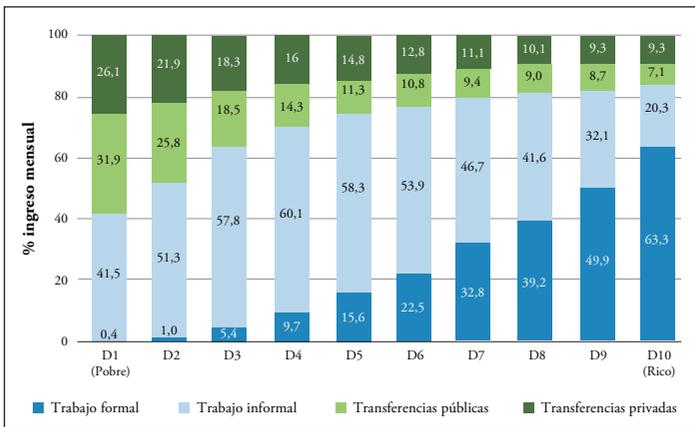
El mayor impacto, por tanto, provendría del virus COVID-19. Su alcance dependerá de su extensión en el territorio nacional —que comenzó en zonas urbanas y progresivamente está fluyendo hacia zonas rurales—, de los sectores más fuertemente afectados —turismo, servicios y comercio—, de las políticas sanitarias que se están implementando para contenerlo, así como de su duración.

En este documento, proponemos enfocarnos en sus efectos sobre los hogares. Si bien es aún incierta la magnitud y duración del choque económico, nuestro planteamiento se enfoca en la siguiente pregunta de investigación: ¿cuán preparados están los hogares peruanos para choques como los que se están enfrentando en estos días? Claramente, en este enunciado está muy presente un enfoque distribucional. Presentaremos un análisis comparativo de diferentes perfiles de hogares, según el número de sus miembros que perciben ingresos, explorando sus fortalezas y debilidades frente al choque. En el núcleo de la pregunta también se ubica la discusión sobre las fuentes de ingresos de los hogares peruanos. En este tema, el empleo cumple un papel central, por lo que analizaremos, de igual forma, el papel de las empresas en las que laboran los trabajadores peruanos.

En el Perú, los ingresos laborales formales constituyen cerca del 20% de los ingresos monetarios regulares de los hogares, y los ingresos laborales informales, cerca del 50%; el resto proviene de rentas y transferencias, tanto del Estado como de privados. Sin embargo, hay importantes diferencias según las condiciones socioeconómicas de los hogares. En los hogares ubicados en los deciles de ingresos más altos, el trabajo formal es responsable de tres quintas partes de su presupuesto; el trabajo informal, de una quinta parte; y las rentas, de la otra quinta parte. En los hogares ubicados en los deciles de menores ingresos, el trabajo —casi todo informal— permite financiar la mitad de los ingresos; la otra mitad corresponde a transferencias que reciben

del Estado y de otros hogares. En términos relativos, para los hogares ubicados en el primer decil de ingresos las transferencias que reciben del Estado constituyen casi un tercio de sus ingresos regulares totales (gráfico 1a).

Gráfico 1a^{1/}
Perú 2018: componentes de los ingresos mensuales de los hogares por deciles de ingreso total del hogar



Fuente: INEI-ENAH0, 2018.

Nota: Se considera solo los ingresos monetarios y regulares de los hogares. Los ingresos por trabajo corresponden a las actividades principal y secundaria. Las transferencias privadas incluyen rentas y donaciones privadas; y las transferencias públicas, las donaciones públicas.

^{1/} *Ingresos por trabajo formal*: Ingresos mensuales por trabajo formal (principal y secundario). Se usó la proporción del ingreso laboral de los miembros de la PEA ocupada con empleo formal respecto al ingreso laboral total dentro del hogar.

Ingresos por trabajo informal: Ingresos mensuales por trabajo informal (principal y secundario). Se usó la proporción del ingreso laboral de los miembros de la PEA ocupada con empleo informal respecto al ingreso laboral total dentro del hogar.

Transferencia privada: Ingresos mensuales por transferencias monetarias privadas, rentas de la propiedad y donaciones privadas para gastos del hogar.

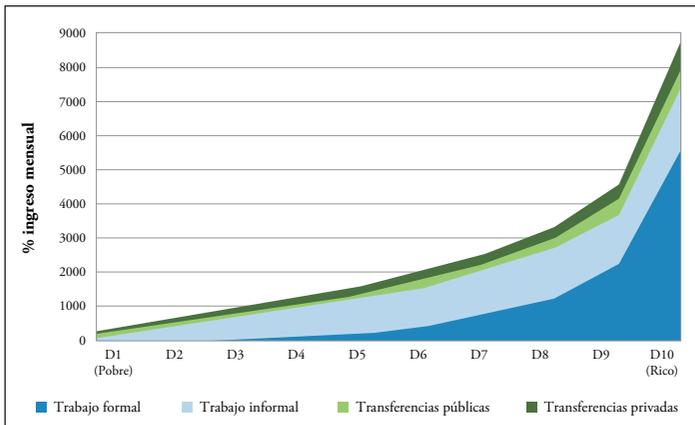
Transferencia pública: Ingresos mensuales por transferencias monetarias públicas (Programa Juntos, Pensión 65, Bono Gas, Beca 18 y otros).

Las transferencias privadas constituyen un universo amplio y diverso de fuentes de ingreso. Para los hogares más pobres, prevalecen las transferencias monetarias privadas y las donaciones privadas. Los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) no permiten distinguir si tales transferencias provienen de fuente extranjera (remesas) o nacional. De una u otra forma, es muy probable que este rubro corresponda a trasferencias que hacen los hijos a sus padres, o que se hacen entre hermanos, primos o parientes en diversas formas de solidaridad. Para los hogares más pudientes prevalecen las rentas de la propiedad.

La información presentada en el gráfico 1a corresponde a las proporciones que representa cada una de las cuatro fuentes de ingreso mo-

Gráfico 1b

Perú 2018: componentes de los ingresos mensuales de los hogares por deciles de ingreso total del hogar



Fuente: INEI-ENAH, 2018.

Nota: Se considera solo los ingresos monetarios y regulares de los hogares. Los ingresos por trabajo provienen de las actividades principal y secundaria. Las transferencias privadas incluyen las rentas y donaciones privadas; y las transferencias públicas, las donaciones públicas.

netario regular. Observar los mismos datos, pero en términos absolutos —en soles corrientes—, es también informativo (gráfico 1b). Este ejercicio permite identificar que las transferencias, públicas y privadas, son más o menos homogéneas a lo largo de la distribución de ingresos.

Siendo el trabajo una fuente tan importante de ingresos para los hogares, la primera clasificación de estos se hará según el número de miembros del hogar que perciben ingresos, a quienes llamaremos perceptores. A partir de ello, prestaremos atención a los perfiles socioeconómicos de los hogares, determinados por las condiciones laborales —empleo, formalidad—, los ingresos y la educación. Así, partiremos de la estructura de la PEA ocupada a nivel nacional y, al interior de esta categoría, distinguiremos entre trabajadores formales e informales. Asimismo, introduciremos luego distinciones por ámbitos urbano y rural; privilegiaremos el primero, entendiendo que los efectos de la epidemia van a concentrarse en este espacio. La presunción es que diferentes categorías de trabajadores van a verse afectadas de distintas maneras por las políticas de contención del virus que el Gobierno peruano viene implementando, y que se traducen en restricciones a la oferta laboral.

El enfoque que adoptamos se centra en la identificación de las fuentes de ingresos de los hogares, asociadas a la situación de los trabajadores en el mercado laboral. Adicionalmente, analizaremos la posición en que se encuentran los hogares en términos de endeudamiento, y el potencial con el que cuentan para enfrentar los choques mediante préstamos o transferencias provenientes del sistema financiero, de otros hogares o del Gobierno.

Este documento está organizado en cinco secciones, además de esta introducción. La sección 1 presenta una caracterización del mercado laboral y de los hogares realizada sobre la base de determinados rasgos sociodemográficos básicos y su relación con el mercado

laboral. La sección 2 presenta las principales medidas económicas que ha adoptado el Gobierno hasta el momento. La sección 3 analiza las fuentes de ingresos de los hogares, para identificar su vulnerabilidad ante la crisis. La sección 4 se concentra en el rol de las empresas, en tanto empleadoras de los hogares en los que se centra el análisis. La última sección cierra este documento presentando opciones de políticas.

1. CARACTERIZACIÓN DE LOS HOGARES PERUANOS Y SUS INGRESOS

¿De dónde provienen los ingresos de los hogares peruanos? Como subrayamos líneas antes, sobre todo del trabajo. Entonces, ¿qué tipos de empleos tienen los peruanos? A continuación, presentaremos cómo se distribuye la fuerza laboral según su tipo de inserción en el mercado. En la tabla 1 se observan los datos a escala nacional, mientras que en la 2 los restringiremos a las zonas urbanas, que es donde se está sintiendo primero el impacto de esta parada súbita de la actividad económica.

Tanto en las estadísticas nacionales como en las urbanas, el 4% de los trabajadores son empleadores. Sus ingresos medios casi duplican los del resto de la población trabajadora, pero detrás de este promedio hay una gran heterogeneidad. El tercio inferior de este grupo de empleadores, según la distribución de ingresos laborales, percibe ingresos inferiores que los del promedio de los autoempleados. La política pública los atenderá junto con ese grupo. Para todos ellos, sin embargo, sí es importante prestar atención a sus emprendimientos, en tanto generan empleo para el resto de la población. Este análisis se presentará en la sección 4.

El resto de trabajadores comprende a asalariados —alrededor de la mitad de los trabajadores no empleadores—, independientes —alrededor del 40% de trabajadores no empleadores—, trabajadores familiares no remunerados (TFNR) y trabajadoras del hogar —entre 2% y 3% de los trabajadores no empleadores—. Los TFNR representan el 10% a nivel nacional, pero en zonas urbanas son solo 5%; esto

significa que esta forma de trabajo es mucho más prevalente en áreas rurales. Puesto que el virus ha llegado al país por zonas urbanas —y, en ellas, ha atacado a los distritos más pudientes—, no se espera que su impacto sea tan fuerte en zonas rurales, al menos en un primer momento. Habrá que revisar esto conforme se vayan conociendo mejor los patrones de difusión de la epidemia al interior del país.

Tabla 1
Distribución de la PEA ocupada e ingreso mensual promedio en soles a nivel nacional, 2018

PEA ocupada	Mujeres		Hombres		Ingreso laboral monetario mensual promedio ^{1/} S/
	Número	%	Número	%	
	7 421 616	100,0	9 354 867	100,0	
Empleadores	186 088	2,5	485 356	5,2	2475,8
<i>Trabajadores ocupados</i>	7 235 528	97,5	8 869 511	94,8	1162,5
Asalariados	2 938 095	39,6	4 832 816	54,5	1480,8
Asalariados públicos	677 352	23,1	748 651	15,5	2251,7
Asalariados privados	2 260 743	76,9	4 084 165	84,5	1402,1
Con contrato	1 097 930	48,6	1 908 451	46,7	1817,6
Por tiempo indeterminado	211 178	19,2	449 906	23,6	2581,9
Plazo fijo	886 753	80,8	1 458 545	76,4	1602,1
Sin contrato	1 162 812	51,4	2 175 629	53,3	842,5
Independientes/autoempleados ^{2/}	2 788 720	37,6	3 493 034	39,4	703,1
Formales ^{3/}	320 661	11,5	351 355	10,1	1494,5
Informales ^{3/}	2 468 059	88,5	3 141 679	89,9	608,3
Independientes/autoempleados ^{2/}	2 788 720	37,6	3 493 034	39,4	703,1
Alta calificación (educación superior) ^{4/}	294 025	10,5	407 748	11,7	1260,8
Baja calificación (hasta educación secundaria completa) ^{4/}	2 494 695	89,5	3 085 286	88,3	633,0
TFNR	1 145 280	15,4	525 712	5,9	0,0
Trabajador del hogar	363 408	4,9	17 604	0,2	716,6

Fuente: INEI-ENAO, 2018.

Elaboración propia.

Notas: ^{1/} Ingreso monetario mensual promedio proveniente de la ocupación principal, dependiente e independiente.

^{2/} Se excluye de los cálculos la educación básica especial.

^{3/} Se reporta de la variable situación de informalidad en la ocupación principal de la base de datos del Módulo 500 de la ENAO 2018, INEI.

^{4/} La aproximación a la formalidad e informalidad se realiza sobre la base del nivel educativo concluido.

Tabla 2
Distribución de la PEA ocupada e ingreso mensual promedio en soles en el área urbana, 2018

PEA ocupada	Mujeres		Hombres		Ingreso laboral monetario mensual promedio ^{1/} S/
	Número	%	Número	%	
	5 838 542	100,0	7 170 124	100,0	
Empleadores	168 003	2,9	408 825	5,7	2687,8
<i>Trabajadores ocupados</i>	5 670 539	97,1	6 761 299	94,3	1286,2
Asalariados	2 697 788	46,2	4 204 051	62,2	1565,8
Asalariados sector público	628 878	23,3	686 205	16,3	2310,2
Asalariados sector privado	2 068 910	76,7	3 517 846	83,7	1429,6
Con contrato	1 071 657	51,8	1 824 971	51,9	1837,3
Por tiempo indeterminado	209 345	19,5	442 478	24,2	2596,4
Plazo fijo	862 312	80,5	1 382 493	75,8	1616,8
Sin contrato	997 253	48,2	1 692 874	48,1	904,1
Independientes/autoempleados ^{2/}	2 184 780	37,4	2 274 823	33,6	852,9
Formales ^{3/}	308 122	14,1	342 791	15,1	1509,1
Informales ^{3/}	1 876 658	85,9	1 932 032	84,9	740,8
Independientes/autoempleados ^{2/}	2 184 780	37,4	2 274 823	33,6	852,9
Alta calificación (educación superior) ^{4/}	281 874	12,9	374 397,52	16,5	1300,2
Baja calificación (hasta educación secundaria completa) ^{4/}	1 902 905	87,1	1 900 426	83,5	775,8
TFNR	447 165	7,7	265 540	3,9	0,0
Trabajador del hogar	340 780	5,8	16 699	0,2	710,0

Fuente: INEI-ENAH0, 2018.

Elaboración propia.

Notas: ^{1/} Ingreso monetario mensual promedio proveniente de la ocupación principal, dependiente e independiente.

^{2/} Se excluye de los cálculos la educación básica especial.

^{3/} Se reporta de la variable situación de informalidad en la ocupación principal de la base de datos del Módulo 500 de la ENAH0 2018, INEI.

^{4/} La aproximación a la formalidad e informalidad se realiza sobre la base del nivel educativo concluido.

Los segmentos de los trabajadores asalariados e independientes merecen atención adicional. En el grupo de los asalariados, uno de cada cinco trabaja para el sector público; y los otros cuatro, para el privado. De los que trabajan en el sector privado, la mitad cuenta con contrato y la otra mitad no. Entre los asalariados del sector privado que cuentan con un contrato, en menos de uno de cada cuatro casos

este es por tiempo indeterminado; la gran mayoría tiene un contrato a plazo fijo. Ambos tipos de contrato cuentan con protección frente al despido y, de hecho, la protección pecuniaria frente a la terminación de un contrato podría ser mayor para los trabajadores a plazo fijo: 1,5 remuneraciones mensuales por cada mes no trabajado, versus una remuneración por año trabajado para los trabajadores con contrato por tiempo indefinido. Es previsible, por tanto, que para prescindir de sus servicios las empresas esperen a que los contratos finalicen, antes que cortarlos con anticipación. Sin embargo, típicamente los contratos a plazo fijo son por periodos cortos: al menos 27% tienen una duración de tres meses o menos. Es imposible saber cuánto tiempo más abarcan, porque los datos de la Planilla Electrónica no permiten identificar claramente si un contrato es una renovación de uno ya existente o no, pero el hecho de que 37% de los contratos a plazo fijo sean por más de un año sugiere que, en muchos casos, se trata de renovaciones. Entre los trabajadores independientes, 9 de cada 10 se ubican en el segmento informal del mercado; esto es, no están registrados con la autoridad tributaria. Esta estadística coincide con la proporción de trabajadores independientes que no cuentan con educación superior: 9 de cada 10.

En suma, de los casi 17 millones de trabajadores del país, cerca de 3 millones —uno de cada 6— trabajan en las condiciones que describen los libros de texto, es decir, cuentan con un contrato de trabajo por tiempo indefinido. Nuestro mercado de trabajo difiere sustancialmente de los mercados de trabajo en las economías desarrolladas. En el Perú, el sector asalariado formal es muy pequeño, y dentro de este existe mucho empleo inestable. Además, se registra una fuerte presencia de contratos a plazo fijo —temporales— y un alto grado de autoempleo —especialmente autoempleo informal—. Esta situación impone serios retos al diseño de políticas laborales en tiempos regulares, así como a la canalización de apoyos transitorios en tiempos de crisis como el actual.

Como puede observarse en las tablas 1 y 2, de los cerca de 17 millones de trabajadores peruanos, poco más de 13 millones se agrupan en las zonas urbanas. Además, no hay diferencias sustantivas entre los indicadores nacionales y urbanos. En lo que sigue del análisis, nos concentramos en la zona urbana, tanto porque se trata de la más expuesta a la epidemia —y, por tanto, a la parada súbita de la actividad económica— como porque reúne a la gran mayoría de los trabajadores del país (78%).

Ahora bien, más allá de la distribución de trabajadores en el mercado laboral, interesa saber cómo se traduce la estructura de este mercado en los ingresos de los hogares. Para ello, es necesario pasar del análisis individual al de la economía de los hogares. El primer paso en esta dirección es caracterizar a los hogares según la vinculación de sus miembros con el mercado laboral. Así, las tablas 3a y 3b presentan las características de los hogares urbanos peruanos en función del número de sus perceptores de ingresos: cero (0,2% de los hogares del país), uno (30%), dos (40%), de tres a cuatro (26,5%) y de cinco a más (3,3%). Como puede notarse, el hogar modal en el país cuenta con dos perceptores de ingresos; luego, en proporciones casi similares, están los hogares con uno y tres perceptores de ingresos.

En el grupo de hogares con un solo perceptor de ingresos, el 31% de ellos cuentan con empleo formal en su ocupación principal, una tasa similar a la nacional. Es interesante anotar también que de estos trabajadores que constituyen el único sustento para sus hogares, el 15% tienen más de un empleo. En cuanto a los hogares con dos perceptores de ingresos, en el 19% de los casos ambos trabajadores cuentan con empleos formales en sus ocupaciones principales; en el 32% de los casos, uno de los trabajadores tiene un empleo formal y el otro, informal; y en el restante 49%, ambos perceptores son trabajadores informales.

Lo primero que se debe anotar es que los hogares con tan solo un perceptor de ingresos son los más vulnerables. Si ese único trabajador

pierde el empleo, el choque al flujo de ingresos del hogar sería mayor que el que ocurriría en otros hogares con mayor número de perceptores. En general, más allá de las condiciones laborales de cada individuo, la vulnerabilidad frente a los choques decrece conforme aumenta el número de perceptores.¹

En los indicadores sociodemográficos de los hogares se observan diferencias importantes según el número de perceptores. Primero, lo obvio: el indicador de carga familiar —número total de miembros del hogar dividido entre el número de miembros que perciben ingresos— es monótonamente decreciente respecto al número de perceptores. Luego, los indicadores *presencia de niños menores de 6 años en el hogar* y *presencia de estudiantes en el hogar* son crecientes respecto al número de perceptores. Los impactos que podrían tener las paradas súbitas en los ingresos de los hogares diferirán según estas medidas de dependencia; es decir, algunos trabajadores podrán sobrellevar la prohibición de salir a trabajar con menos restricciones que otros.

En cuanto a las características laborales, resaltan dos: (i) la relativamente baja dependencia de los hogares en el trabajo asalariado formal, que fluctúa entre 23% y 30% para los principales perceptores de ingresos de los hogares, y (ii) la importancia del trabajo independiente (autoempleo), el grueso del cual es informal (cerca del 90%). Cabe resaltar también que los datos indican que, en promedio, el gasto de los hogares es inferior que los ingresos, lo que sugiere que no existen problemas serios de endeudamiento. De hecho, aproximadamente tres de cada cuatro hogares peruanos consiguen cuadrar sus cuentas y el resto tiene excedentes. El porcentaje de hogares cuyos ingresos no alcanzan a cubrir sus gastos es estadísticamente cero.

1 En la siguiente sección presentaremos un análisis de acuerdo con la principal fuente de ingresos del hogar.

Tabla 3a
Principales indicadores demográficos de los hogares urbanos según el número de perceptores, 2018

Perceptor de ingresos	Sin perceptor	Un perceptor	Dos perceptores	Tres o cuatro perceptores	Cinco o más perceptores	Total
Número de hogares	16 354	1 942 707	2 648 111	1 975 874	261 438	6 844 483
Porcentaje	0,2	28,4	38,7	28,9	3,8	100,0
Mediana del nivel educativo más alto del hogar ^{1/}	Secundaria completa	Secundaria completa	Secundaria completa	Secundaria completa	Educación superior no universitaria	Secundaria completa
Carga familiar		2,3	1,7	1,5	1,4	2,0
Presencia de menores de 6 años en el hogar	9,3	11,2	17,4	17,9	27,4	16,2
Presencia de estudiantes en el hogar (escolares + universitarios)	24,9	36,6	56,3	67,2	78,3	54,6
Porcentaje de hogares pobres	5,2	16,0	14,2	14,1	13,7	14,4
Porcentaje de hogares pobres extremos	3,6	1,1	0,8	0,7	0,5	0,8

Fuente: INEL-ENAHO, 2018.

Elaboración propia.

Nota:

^{1/} Se reporta la mediana del nivel educativo más alto que exista entre los miembros del hogar, por categoría de la variable número de perceptores de ingreso.

Tabla 3b
Principales indicadores laborales de los hogares urbanos según el número de perceptores, 2018

Perceptor de ingresos	Sin perceptor	Un perceptor	Dos perceptores	Tres o cuatro perceptores	Cinco o más perceptores	Total
Trabajadores independientes ^{1/}	0	47,1%	40,2%	35,9%	31,9%	40,3%
Trabajadores independientes informales ^{2/}	0	39,2%	34,7%	31,0%	27,0%	34,4%
Trabajadores asalariados formales ^{3/}	0	23,5%	26,6%	27,7%	30,9%	26,3%
Ingreso monetario laboral (ocupación principal y secundaria) anual del hogar ^{4/} (A)	0,0	15 832,9	27 014,5	40 213,5	64 055,1	29 036,1
Ingreso monetario bruto anual ^{5/} (B)	0,0	20 573,7	33 614,0	49 030,4	77 871,0	36 010,5
Porcentaje de ingresos laborales/ingreso bruto (A/B)		77,0%	80,4%	82,0%	82,3%	80,6%
Gasto monetario anual del hogar ^{6/} (C)	10 757,2	16 881,1	24 558,7	32 573,4	45 101,9	25 465,9
Gasto bruto total anual del hogar ^{7/} (D)	21 883,5	23 342,5	32 428,2	42 380,5	57 204,9	33 668,8
(C/B)		82%	73%	66%	58%	71%

Fuente: INEI-ENAH0, 2018.

Elaboración propia.

Notas

^{1/} Trabajadores independientes respecto del total de trabajadores ocupados.

^{2/} Trabajadores independientes informales respecto del total de trabajadores ocupados.

^{3/} Trabajadores asalariados —sectores público y privado— formales respecto del total de trabajadores ocupados.

^{4/} Ingreso monetario bruto que percibe el hogar, proveniente de la ocupación principal y secundaria, dependiente e independiente. No incluye los ingresos por autoconsumo y en especies provenientes de las ocupaciones principales y secundarias.

^{5/} Ingreso monetario laboral más rentas de propiedad y transferencias, incluyendo los impuestos.

^{6/} Gasto en bienes y servicios que implican un pago monetario por parte de los hogares.

^{7/} Gasto monetario más autosuministro, autoconsumo, y donaciones privadas y públicas en especie.

2. LAS MEDIDAS ECONÓMICAS DEL GOBIERNO

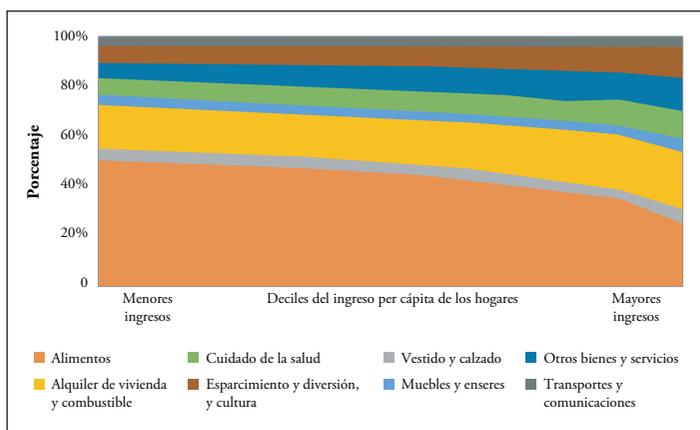
En contraste con la experiencia de los países de Europa y de Norteamérica, el Perú respondió rápidamente a la llegada del virus. Al momento de escribir este documento, las medidas adoptadas se pueden clasificar en tres grupos: (i) reforzar el sistema de salud mediante la inversión en personal asistencial (bonificaciones), el equipamiento (adquisición de unidades de cuidado intensivo y otros insumos) y la infraestructura (implementación de hospitales orientados a atender a los infectados); (ii) desacelerar la expansión del virus mediante una cuarentena obligatoria (aplanar la curva de expansión del virus); y (iii) otorgar un paquete económico de medidas de alivio tanto a los hogares como a las empresas.

El paquete económico incluye transferencias monetarias a los hogares urbanos clasificados como pobres y vulnerables, a los hogares de trabajadores independientes y a las empresas. El padrón para identificar a los hogares beneficiarios ha tomado como punto de partida el Padrón General de Hogares (PGH) del Sistema Nacional de Focalización de Hogares (SISFOH). Este instrumento cuenta con la información socioeconómica que permite conocer la situación de pobreza o vulnerabilidad de los hogares; a partir de ello, los diversos programas sociales y subsidios del Estado implementan sus focalizaciones. Uno de los más importantes presupuestalmente es el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos), el programa de transferencias condicionadas de dinero del país, pero hay varios otros.²

2 Entre ellos destacan Beca 18, del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC), Seguro Integral de Salud (SIS)-SIS Gratuito, Trabaja Perú, el Fondo de

La cobertura de Juntos es primordialmente rural, mientras que las transferencias monetarias por esta emergencia han sido focalizadas, en una primera etapa, en hogares urbanos. En estas zonas, se ha contemplado un bono por familia que asciende a 380 soles (aproximadamente 110 dólares) quincenales. Esto equivale a un poco más del 80% de la remuneración mínima vital (RMV). A modo de referencia, señalamos que el 50% de los trabajadores con empleos informales perciben ingresos mensuales inferiores que el monto mensual del bono (760 soles); esto sucede con el 7% de los trabajadores formales. Además de realizar el corte urbano, se hizo un corte por ingreso de los hogares. Adicionalmente, los hogares cuyo jefe está empleado en el sector

Gráfico 2
Perú urbano: composición del gasto per cápita de los hogares según deciles, 2018



Fuente: INEI-ENAO, 2018.

Nota: Los cálculos del gasto per cápita del hogar se basan en la metodología del INEI (2018).

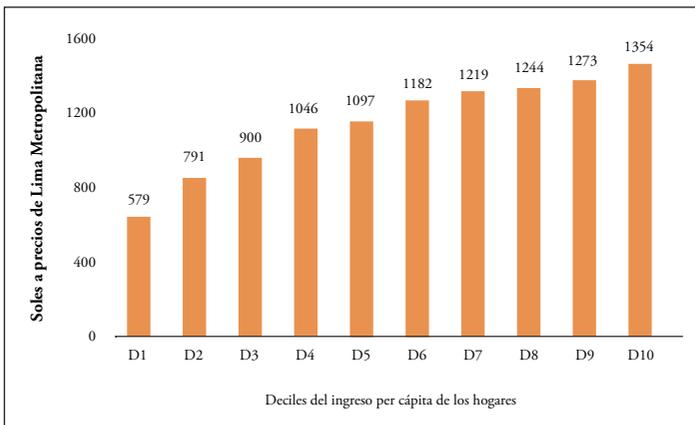
Inclusión Social Energético (FISE), la Pensión por Discapacidad Severa y el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos (Mi Vivienda).

público —donde no habrá recorte laboral— no son elegibles para el bono. Así, se ha conseguido priorizar a 2,7 millones de hogares con los ingresos más bajos, entre los cuales se encuentran 1,5 millones de trabajadores independientes, 1 millón de asalariados (60% de ellos en empleos informales), 270 000 TFNR y 100 000 trabajadoras del hogar.

Este subsidio permite cubrir una parte importante de los gastos de los hogares. Para comprenderlo mejor, vale la pena anotar que, en los hogares de menores ingresos, la alimentación es el rubro más importante de gasto: representa el 50% del total de gastos, seguido por la vivienda y el combustible (10%).

En el gráfico 3 se muestran los gastos de los hogares en soles corrientes. Así, se puede constatar que el bono de 760 soles mensuales permite cubrir casi la totalidad del gasto en alimentación de los primeros dos deciles de ingresos, el 85% de los gastos de alimentación del

Gráfico 3
Perú urbano: gasto mensual en alimentos de los hogares según deciles, 2018 (soles a precios de Lima Metropolitana)



Fuente: INEI-ENAHO, 2018.

Nota: Los cálculos del gasto del hogar se basan en la metodología de INEI (2018).

tercer decil, el 73% de los gastos de alimentación del cuarto decil y el 69% de los gastos de alimentación del quinto decil.

Sin embargo, hay una salvedad importante. Las estadísticas previas asumen la existencia de una focalización perfecta, factor que, como bien se sabe, es difícil de alcanzar en el terreno. Además, la información que contiene el PGH permite identificar a los hogares pobres y vulnerables en condiciones regulares. Como las condiciones de esta parada súbita son especiales e inéditas para la política social contemporánea, es probable que algunos hogares que en condiciones regulares no calificarían como pobres ni como vulnerables, al haberse detenido su capacidad de generar ingresos ahora estén en apremios económicos.

Además, vale la pena subrayar aquí que el PGH es un instrumento imperfecto. En este tipo de padrones, generalmente la preocupación se centra tanto en los errores de inclusión como en los de inclusión inadecuada. Ahora bien, dada la cobertura de esta intervención —que llega a más de la mitad de la población urbana—, la preocupación por los errores de inclusión inadecuada pasa a un segundo plano. La preocupación central de la focalización son los errores de inclusión. En este momento, es difícil saber cuántos errores de este tipo pueda tener la data. Corregir este problema requeriría abrir una convocatoria para que los hogares no registrados puedan ingresar sus datos y ser evaluados.

Los datos del PGH son imperfectos para detectar a los hogares que, sin ser pobres o vulnerables, han sufrido una parada súbita de sus ingresos, poniendo en riesgo su posibilidad de mantener una senda suave de consumo. Pero no cabe duda de que los trabajadores independientes de ingresos medios constituyen un grupo que podría verse afectado en tal sentido, especialmente por la cuarentena. Por eso, se ha creado para ellos un bono de similar monto y frecuencia que el de los hogares pobres y vulnerables. Los hogares beneficiarios de este bono

han sido focalizados de forma tal que no haya hogar que reciba más de un bono. Con esto se ha llegado a un poco más de 700 000 hogares. Al momento de escribir esta nota —marzo del 2020—, este bono a los trabajadores independientes se viene desembolsando.

En conjunto, entre los dos bonos se ha llegado a 3,4 millones de hogares urbanos. En el país existen 6,4 millones de hogares en zonas urbanas, y 1,8 millones de hogares en zonas rurales. Con los dos bonos a hogares, se está llegando potencialmente a más de la mitad de los hogares urbanos del país. El costo mensual de este esfuerzo está en alrededor del 0,8% del PIB.

Los hogares priorizados para el Bono 380 regularmente no reciben transferencias del Estado; por eso no se cuenta con información bancaria de la mayoría de ellos. Como se sabe, ha sido necesario convocarlos a ventanillas bancarias para que cobren sus bonos directamente. Esta medida se tomó en coordinación con la red de agencias bancarias del país, prestando atención al número de personas que se puede convocar a cada agencia por día para poder mantener la distancia social. Asimismo, se coordinó con el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), entidad que maneja una base de datos comprehensiva de los ciudadanos del país. Esta es la información que se utiliza cada vez que se convoca a elecciones. Así, de manera similar a la convocatoria a elecciones, cada persona podía consultar en una página web si era elegible o no para el bono, y la agencia bancaria a la que debía acudir para cobrarlo.

Adicionalmente, se ha aplicado una medida dirigida a los trabajadores que, en el pasado, tuvieron algún vínculo laboral formal y mantienen una cuenta de capitalización individual en el sistema privado de pensiones. A ellos se les está permitiendo retirar hasta 2000 soles (aproximadamente 590 dólares) de sus cuentas. Las personas con saldos inferiores de 2000 pueden retirar el total de su fondo disponible.

En cuanto al apoyo a las empresas, las medidas han estado orientadas a evitar tanto el corte de la cadena de pagos como el despido masivo de sus trabajadores. Para ello, se cuenta con un paquete de garantías crediticias por hasta el 98% de los nuevos créditos que tomen las empresas en el sistema financiero nacional. El porcentaje de las garantías que cubre el Estado está en función del monto del préstamo: a mayor monto, menor garantía, de forma escalonada. El tamaño del crédito se calcula sobre la base de la contribución de la empresa a EsSalud —el seguro de salud de los trabajadores— o a las ventas promedio mensuales. Las empresas elegibles no pueden tener deudas tributarias con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) mayores de una unidad impositiva tributaria (UIT), lo que equivale a 4300 soles. Además, no son elegibles las empresas vinculadas al sistema financiero ni las que están obligadas a pagar reparación civil por casos de corrupción. Durante la vigencia del crédito otorgado, las empresas beneficiarias no deben distribuir dividendos ni repartir utilidades, salvo el porcentaje correspondiente a sus trabajadores. La duración del préstamo puede ser de hasta 36 meses, con un periodo de gracia —de intereses y principal— de hasta 12 meses. Este programa contempla 30 000 millones de soles que, al momento de escribir esta nota, recién se están comenzando a desembolsar.

En adición, se cuenta también con un paquete de incentivos que cubre el 35% de la nómina de los trabajadores de bajos ingresos —cuyo salario mensual está por debajo de 1500 soles (400 dólares aproximadamente)—, sin ningún condicionamiento. Asimismo, dada la magnitud de la parada súbita y las incertidumbres relativas al tiempo —tanto de la duración de la cuarentena como de la estrategia de retorno a la normalidad, y de la necesidad de, eventualmente, volver a hacer cuarentenas—, se ha emitido un Decreto de Urgencia con medidas orientadas a “mantener la vigencia del vínculo laboral

y la percepción de remuneraciones, privilegiando el acuerdo con los trabajadores”. En este contexto, se permite de manera excepcional la “suspensión perfecta de labores”, que implica detener la ejecución del contrato laboral durante la vigencia de la emergencia sanitaria. Esto es, el contrato sigue vigente, pero se suspenden todos sus efectos; verbigracia, el trabajador no tiene que realizar sus labores ni el empleador pagarle su salario. Es importante señalar también que, aunque la norma no lo señala, la ministra de Trabajo ha indicado que la suspensión perfecta no puede ser utilizada por empresas que se hayan acogido al subsidio a la planilla o al programa de garantías. Para proceder con esta medida, la empresa debe redactar un documento que, siguiendo un formato, expone su justificación. El Ministerio de Trabajo, *ex post*, valida o no dicha justificación. En este último caso, la empresa deberá compensar al trabajador el monto que ha dejado de pagarle.

Esta medida se complementa con la continuidad de las prestaciones del Seguro Social de Salud mientras dure la suspensión y, para los trabajadores ubicados en el régimen laboral de la microempresa, el acceso a una transferencia de 760 soles mensuales a quienes perciban hasta 2400 soles mensuales. Asimismo, se permite el acceso del trabajador a la compensación por tiempo de servicios (CTS), sistema de cuentas individuales en el cual el empleador deposita —dos veces al año— media remuneración mensual, a razón de una remuneración bruta por mes de suspensión de labores. De manera similar, el trabajador puede retirar hasta 2000 soles de su fondo de pensiones de jubilación. Por otra parte, el empleador puede postergar la contribución a las cuentas CTS del primer semestre del año hasta noviembre para los trabajadores cuyas remuneraciones brutas estén por encima de los 2400 soles.

El paquete para las empresas que operan en el mercado financiero no es “de talla única”, sino que depende de la nómina o las ventas. Si

bien exhibe las características de una medida “de talla única”, beneficiará particularmente a las empresas de mayor tamaño y mayor formalidad, ambas características asociadas a una mayor productividad.

En conjunto, el tamaño del paquete de estímulos fiscales tiene un techo anunciado de 12% del PIB, pero aún no se conoce el detalle de los componentes. Vale la pena anotar que algunos de estos son flujos de dinero —del Estado hacia los hogares—; y otros, garantías financieras. Además, se ha permitido que algunos trabajadores retiren dinero de sus cuentas de capitalización individual en el sistema privado de pensiones. Próximamente, es muy probable que se conozcan con mayor detalle los componentes del paquete. El MEF ha anunciado que, en caso de que se necesite elevar el techo del paquete, estaría dispuesto a hacerlo. Toda esta información, al igual que las incertidumbres en torno al virus, se irá revelando durante las próximas semanas.

Actualmente, el endeudamiento público es bajo (28% del PBI), por lo que el volumen del paquete no compromete seriamente la viabilidad financiera de las cuentas públicas. Pero hasta el momento no se cuenta con una estimación de los impactos de la pandemia en la economía. Así, es imposible saber si la magnitud del paquete es apropiada o no para el reto actual. La cuarentena es, sin duda, la medida que tendrá los mayores impactos tanto en el desarrollo de la epidemia como en la economía de los hogares. Estos se están viendo ya afectados por las restricciones a la movilidad, que para la mayor parte de la fuerza laboral implica restricciones al ejercicio del trabajo. En lo que sigue de este documento, analizamos qué grupos de hogares podrían ser los más afectados.

3. LA VULNERABILIDAD DE LOS HOGARES

La distribución de los principales perceptores de ingresos, de acuerdo con su inserción en el mercado laboral, muestra algunas diferencias para hogares con uno o dos perceptores de ingresos (tablas 4 y 5). En la línea de la mayor vulnerabilidad de los hogares con un solo perceptor de ingresos, la tasa de ocupación es mayor entre los segundos (65,8% versus 58,1%); asimismo, la tasa de asalariamiento es mayor (51,8% versus 43,6%). Si estimamos la proporción de trabajadores formales en cada caso, tenemos que entre los primeros es de 32,2%, mientras que entre los segundos es de 35,3%. Estos estimados asumen que todos los asalariados en el sector público son formales y que, en el sector privado, tener un contrato es prueba de formalidad. Finalmente, la proporción de TFNR es marginalmente inferior entre los hogares con dos perceptores de ingresos.

El análisis del tipo de inserción laboral provee evidencia acerca de la vulnerabilidad de los hogares en la coyuntura actual. Lo primero que se debe destacar en este ámbito es el tipo de protección asociada a la inserción laboral. Los trabajadores asalariados formales gozan de la protección establecida en las normas, de la cual carecen los trabajadores independientes o autoempleados. Como se ha podido observar en las anteriores tablas, la proporción de este tipo de trabajadores entre los principales perceptores de ingresos de los hogares es más bien pequeña: alcanza apenas alrededor de un tercio de la PEA ocupada.

Sin embargo, este tercio de la fuerza laboral “protegida” bien podría ser más pequeño. En efecto, esta categoría incluye a trabajadores

Tabla 4
Distribución de hogares con un solo perceptor de ingresos,
según condición de empleo e ingresos promedio mensual,
a nivel nacional urbano (2018)

Hogares con un solo miembro perceptor de ingresos	Número de hogares	%	Ingreso laboral monetario mensual promedio ^{1/}	Ingreso monetario bruto ^{2/}
	1 942 707	100,0		
Empleadores	85 270	4,4	2992,5	3356,4
<i>Trabajadores ocupados</i>	1 129 107	58,1	1380,5	1629,5
Asalariados	491 764	43,6	1843,3	2156,3
Asalariados del sector público	107 296	21,8	2661,6	3012,2
Asalariados del sector privado	384 468	78,2	1614,9	1917,5
Con contrato	195 468	50,8	2211,1	2684,2
Por tiempo indeterminado	50 811	26,0	3004,3	3810,5
Plazo fijo	130 829	66,9	1919,0	2290,1
Sin contrato	189 000	49,2	998,3	1124,5
Independientes/autoempleados ^{3/}	531 674	47,1	914,9	1093,9
Formales ^{4/}	88 926	16,7	1698,1	1972,4
Informales ^{4/}	442 748	83,3	757,6	917,5
Independientes/autoempleados ^{3/}	531 674	47,1	914,9	1093,9
Alta calificación (educación superior) ^{5/}	76 451	14,4	1707,6	2004,9
Baja calificación (hasta educación secundaria completa) ^{5/}	455 222	85,6	781,8	940,9
TFNR	75 827	6,7	0,0	2005,4
Trabajador del hogar	29 842	2,6	815,5	1536,0
Trabajadores no ocupados	728 329	37,5	0,0	1627,2

Fuente: INEI-ENAHO, 2018.

Elaboración propia.

Notas: ^{1/} Ingreso promedio mensual en soles proveniente de las ocupaciones principal y secundaria. No incluye ingreso en especies ni por autoconsumo.

^{2/} Ingreso en efectivo en soles que percibe el hogar por trabajo, renta de propiedad y transferencias, incluyendo los impuestos.

^{3/} Se excluye de los cálculos la educación básica especial.

^{4/} Se reporta de la variable situación de informalidad en la ocupación principal de la base de datos del Módulo 500 de la ENAHO 2018, INEI.

^{5/} La aproximación a la formalidad e informalidad se realiza sobre la base del nivel educativo concluido.

Tabla 5
Distribución de hogares con dos perceptores de ingresos,
según condición de empleo e ingresos promedio mensual,
a nivel nacional urbano (2018)

Hogares con dos miembros perceptores de ingresos	Número de hogares	%	Ingreso laboral monetario mensual promedio ^{1/}	Ingreso monetario bruto ^{2/}
	2 648 111	100,0		
Empleadores	84 034	3,2	3982,6	4458,3
<i>Trabajadores ocupados</i>	1 741 352	65,8	2398,8	2793,5
Asalariados	901 327	51,8	2934,6	3423,4
Asalariados del sector público	208 657	23,2	4161,8	4724,3
Asalariados del sector privado	692 669	76,8	2565,0	3031,5
Con contrato	338 980	48,9	3465,2	4230,1
Por tiempo indeterminado	86 528	25,5	4571,8	5898,6
Plazo fijo	225 751	66,6	3083,8	3667,6
Sin contrato	353 690	51,1	1702,1	1882,6
Independientes/autoempleados ^{3/}	700 538	40,2	1813,4	2106,0
Formales ^{4/}	97 105	13,9	3098,4	3674,7
Informales ^{4/}	603 433	86,1	1606,6	1853,6
Independientes/autoempleados ^{3/}	700 538	40,2	1813,4	2106,1
Alta calificación (educación superior) ^{5/}	93 474	13,3	3075,7	3758,6
Baja calificación (hasta educación secundaria completa) ^{5/}	607 065	86,7	1619,0	1851,6
TFNR	92 141	5,3	0,0	1945,5
Trabajador del hogar	47 326	2,7	2267,4	2624,5
Trabajadores no ocupados	822 725	31,1	0,0	2626,6

Fuente: INEI-ENAH0, 2018.

Elaboración propia

Notas: ^{1/} Ingreso promedio mensual proveniente de la ocupación principal y secundaria. No incluye ingreso en especies ni por autoconsumo.

^{2/} Ingreso que percibe el hogar en efectivo por trabajo, renta de propiedad y transferencias, incluyendo los impuestos.

^{3/} Se excluye de los cálculos la educación básica especial.

^{4/} Se reporta de la variable situación de informalidad en la ocupación principal de la base de datos del Módulo 500 de la ENAH0 2018, INEI.

^{5/} La aproximación a la formalidad e informalidad se realiza sobre la base del nivel educativo concluido.

con contratos temporales tanto en el sector privado como en el público. Esta no es una consideración trivial, puesto que el grueso de contratos laborales en el sector privado es de naturaleza temporal (contratos a plazo fijo). Cuánta protección efectiva existe en este momento depende de cómo se distribuye la duración de los contratos a plazo fijo. Por lo menos 27% de estos contratos son por tres meses o menos (Jaramillo y Campos, 2019). Más aún, de acuerdo con datos de la Planilla Electrónica —la base de datos del conjunto de empresas formales—, cada mes concluyen alrededor del 7% de las relaciones laborales y se crean 8% de nuevos empleos. En el primer cuatrimestre, enero-abril, las tasas de terminación del empleo son estacionalmente altas, fluctuando entre 8% y 12% (Jaramillo y Campos, 2020). Esto es, si las contrataciones se paralizan en los meses de marzo y abril —lo que parece realista—, debemos esperar una pérdida de entre 16% y 20% de los empleos formales en estos dos primeros meses de crisis únicamente por este factor inercial. No es claro que esta dinámica sea afectada por los programas de apoyo, que no incluyen ningún condicionamiento a la estabilidad de la planilla. En forma adicional, en el sector público hay un número indeterminado —pero considerable— de los llamados contratos administrativos de servicios (CAS), que son, esencialmente, contratos a plazo fijo.³

Así, en esta coyuntura, solo una porción limitada de los hogares cuenta con cierta protección normativa. En el otro extremo, los trabajadores asalariados sin contrato —15,6% y 19,4% de cada grupo de hogares analizado, respectivamente— y los autoempleados informales —36,5% y 33,0%— son los sectores potencialmente más afectados.

3 El diario *Gestión* (12/06/2018) sugería, citando como fuente al MEF, que en el 2018 había alrededor de 500 000 contratos CAS en el sector público. Es decir, esto involucraría alrededor de un tercio de los contratos en el sector público. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/management-empleo/cifra-exacta-trabajadores-cas-planilla-235737-noticia/>

Como vemos, estos dos grupos representan a poco más de la mitad de los hogares urbanos. Por su parte, los independientes formales son un sector reducido, del que depende una porción más bien pequeña de los hogares urbanos del país. Como muestran las anteriores tablas, tienden a ser trabajadores profesionales. Es previsible que este grupo también sea afectado considerablemente, aun cuando parte de su trabajo pueda ser realizado desde sus hogares y es más probable que cuenten con ahorros.

Finalmente, los trabajadores pertenecientes a las categorías TFNR y empleados del hogar probablemente sufrirán las mismas restricciones para desempeñar sus labores que los trabajadores independientes informales, salvo para los que, entre ellos, desempeñan sus labores dentro de sus viviendas o en las de sus familiares, que de cualquier manera enfrentarán restricciones para comerciar sus productos. En el caso de los trabajadores del hogar, quienes pernoctan en los hogares de sus empleadores se verán menos afectados que quienes se desplazaban cotidianamente.

4. LA VULNERABILIDAD DE LAS EMPRESAS

Para proteger las fuentes de ingreso de los trabajadores, es necesario mantener viables a las empresas. Esto es importante no solo por el volumen de personas que emplean directamente, sino también por el empleo indirecto que generan mediante su demanda de bienes intermedios de otras empresas o de trabajadores independientes.

Como es ampliamente conocido, en el sector empresarial peruano conviven empresas con diversos grados de formalidad, tanto en el empleo que generan como en su relación con el Estado. La tabla 6 describe la estructura del sector empresarial, según información del Directorio Central de Empresas y Establecimientos, la fuente más comprehensiva de datos del sector.⁴ Según esta fuente, en el 2015, el tejido empresarial peruano formal estaba compuesto por 2 042 992 unidades económicas. Como se puede observar, el total de unidades productivas del sector formal equivale a menos de un tercio de su contraparte informal; no obstante, su producción es cuatro veces mayor (INEI, 2016a).⁵

Con respecto al empleo, los datos están en línea con los presentados antes sobre la base de encuestas de hogares: el empleo formal representa 27% del empleo total. Así, la productividad del trabajo es casi cinco veces mayor en el sector formal que en el informal. En

4 Base de datos que se compone de dos sistemas de información: el Sistema Estadístico Nacional, que utiliza como base el Censo Económico y se actualiza anualmente con las Encuestas Económicas, y el Registro de Padrón de Contribuyentes de la SUNAT.

5 Esta sección se basa en el capítulo 3 de Jaramillo y Campos (2020).

Tabla 6
Características de las unidades productivas
según sector formal e informal, 2015

	Total	Sector formal		Sector informal	
Unidades productivas (en miles)	8709	2043	23%	6666	77%
Sociedades	480	480		-	
Con RUC	1563	1563		-	
Productores agropecuarios	2386	-		2386	
Sin RUC	4280	-		4280	
Empleo (en miles)	15 919	7004	44%	8915	56%
Empleo formal	4266	4266		-	
De 1 a 5 personas	23%				
De 6 a 10 personas	4%				
De 11 a 30 personas	9%				
De 31 a más personas	64%				
Empleo informal	11 653	2738	23%	8915	77%
De 1 a 5 personas	80%				
De 6 a 10 personas	8%				
De 11 a 30 personas	5%				
De 31 a más personas	8%				
Productividad laboral (soles por trabajador)	37 850	61 631		13 000	
PBI (en millones de soles)	602 527	486 842	81%	115 685	19%

Fuente: INEI, 2016b.

Nota: El sector informal se refiere a las unidades productivas no constituidas en sociedad, que no se encuentran registradas en la administración tributaria. El empleo informal hace referencia a aquellos empleos que no gozan de los beneficios estipulados por ley, como seguridad social, gratificaciones y vacaciones pagadas.

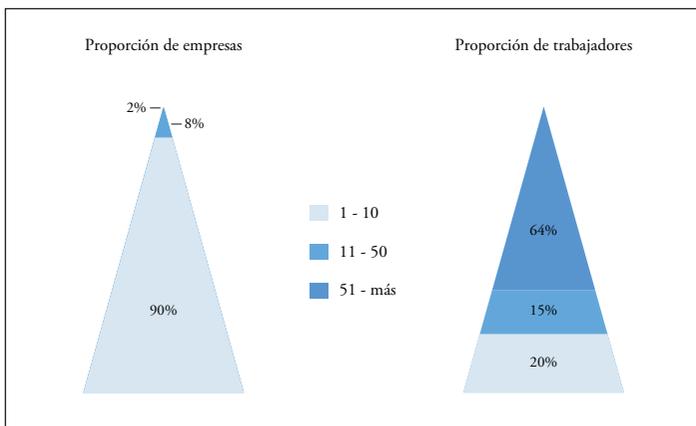
cuanto a su estatus legal, del total de empresas formales, tan solo el 23,5% están conformadas como sociedad, mientras que el resto solamente poseen un Registro Único de Contribuyente (RUC).⁶ Nótese

⁶ El 76,6% se encuentran registradas como persona natural; 10,9%, como sociedad anónima; 6,5%, como empresa individual de responsabilidad limitada; 2,6%, como sociedad comercial de responsabilidad limitada; 1,5%, como asociaciones y otras formas de organización; y 0,4%, como sociedad civil (INEI, 2016a).

que, en la Planilla Electrónica, el registro mensual de los trabajadores de las empresas en ese mismo año —el 2015— señalaba la existencia de alrededor de 270 000 empresas, cifra que representa aproximadamente el 13% del total de empresas del sector formal del Directorio. Esto dato es importante, puesto que cualquier medida de apoyo a las empresas formales se deberá concentrar en aquellas que cumplen con reportar cada mes su información a la Planilla Electrónica, pues esta sería —presumiblemente— la información más actualizada.

En el gráfico 4 se puede observar la distribución de empresas según tamaño, de acuerdo con la Planilla Electrónica, y la proporción de trabajadores que contratan en promedio durante el año con relación al total de trabajadores de la PEA formal. Las empresas más pequeñas —de 1 a 10 trabajadores— representan el 90% del total, pero emplean tan solo al 20% de la PEA formal; las empresas medianas —de 11 a

Gráfico 4
Proporción de empresas y de trabajadores,
según tamaño de la empresa, 2015



Fuente: Planilla Electrónica.

Elaboración propia.

50 trabajadores— representan el 8% del total y emplean al 15% de la PEA formal; por último, las empresas más grandes —de 51 a más trabajadores— representan el 2% del total y emplean al 64% de la PEA formal. Como puede constatarse, de este universo, aproximadamente el 1% de las empresas generan la mitad del empleo formal. Resulta claro que, en la coyuntura actual, cualquier apoyo o estímulo que excluya a las empresas grandes va a excluir también al grueso del empleo formal.

5. OPCIONES DE POLÍTICAS

Para pensar en opciones de políticas, resulta útil distinguir dos etapas en la crisis actual. La primera etapa se caracteriza por fuertes restricciones a la oferta laboral, consistentes con una cuarentena generalizada de la población. En la segunda etapa se levantan gradualmente buena parte de estas restricciones, pero con un nivel de actividad económica muy disminuido. Las políticas que se requieren para cada uno de estos momentos son diferentes. Durante la primera etapa, no es posible estimular el empleo ni el consumo, puesto que, de hecho, está prohibido trabajar en la mayor parte de actividades y los hogares consumen primordialmente alimentos. En la segunda etapa, se puede trabajar, pero el consumo y la demanda agregada están deprimidos.

El objetivo en la primera etapa es ayudar a los hogares y a las empresas a sobrellevar las barreras que imponen las medidas sanitarias. En el caso de los hogares, esto significa apoyar directamente el consumo básico doméstico (alimentos y artículos de limpieza). En las empresas, esto se traduce en medidas de apoyo a su supervivencia y a la preservación del empleo que generan. En el reticulado de las empresas, es importante asegurar que las cadenas de pagos se mantengan. En la segunda etapa, se trata de estimular el crecimiento del empleo y la demanda agregada.

Políticas para la primera etapa de la crisis

Durante la primera etapa, las políticas deben buscar cumplir con dos objetivos. El primero es dotar de ingresos a los hogares en los que, antes de la crisis, había trabajadores ocupados. El segundo es preservar la viabilidad de los empleos formales. Esto es, evitar la quiebra de las empresas y generar incentivos para que retengan a sus trabajadores.

La tabla 7 presenta una aproximación maximalista al costo de mantener los ingresos laborales del mayor perceptor de ingresos de cada hogar. En el país existen 5,1 millones de hogares urbanos en los que el principal generador de ingresos es asalariado del sector privado o autoempleado. En los demás hogares, el principal generador de ingresos es empleado del sector público —cuyo empleo, presumimos, no se verá recortado—, empleada doméstica o TFNR.

Se asume apoyos de un ingreso por hogar en función del estatus laboral del principal perceptor de ingresos, sin hacer cortes por focalización. Así, esta primera estimación de costos es maximalista en dos sentidos: (i) asume apoyos universales a los ingresos de los hogares urbanos (100% de hogares), y (ii) asume que el apoyo cubre el total de los ingresos laborales del perceptor principal de cada hogar (100% de los ingresos). El costo más alto es el de cubrir a los asalariados con contrato; luego, a los autoempleados informales y a los asalariados sin contrato.

Los beneficios de una medida de este tipo consisten, particularmente, en la preservación del empleo formal y, al otorgar estabilidad a los ingresos, en proveer soporte al consumo de los hogares, que será crítico desde que se comiencen a levantar las restricciones a la oferta laboral. El costo no parece tan alto cuando se compara con el techo de 12 puntos del PBI fijado por el Gobierno para apoyar a la economía en esta crisis. Un techo que, además, según ha señalado el MEF,

Tabla 7
Perú: PEA ocupada. Principal perceptor del hogar
en el área urbana, 2018. Costo de mantener sus ingresos

	PEA ocupada	Ingreso laboral por la ocupación principal	Total de ingresos laborales por la ocupación principal
Asalariados privados	2 973 552	1749	5 200 320 553
Con contrato	1 718 496	2203	3 786 196 160
Sin contrato	1 255 057	1121	1 407 060 494
Autoempleados	2 127 632	1193	2 537 303 763
Formales	364 985	1965	717 339 722
Informales	1 762 647	1033	1 819 964 962
Total mensual			7 737 624 317
Total trimestral			23 212 872 950
PBI 2019			930 705 000 000
Puntos del PBI			2,49

Fuente: INEI-ENAH0, 2018.

Nota: El principal perceptor es el miembro que genera los mayores ingresos laborales en el hogar. Los ingresos laborales son monetarios, en soles, de la actividad principal.

podría elevarse si se considera necesario, conforme evolucionen las economías local y global.

Una estrategia más acotada de los apoyos en efectivo que ha proporcionado el Estado a los hogares es la que se viene implementando en la actualidad, que consiste en entregar quincenalmente 380 soles a cada uno de los 3,5 millones de hogares urbanos focalizados según los criterios señalados en la sección anterior. Así, el costo de esta transferencia por los mismos tres meses del ejercicio previo sería $380 \times 6 \times 3,5 = 7980$ millones de soles, lo que equivale a 0,86% del PBI.

Los márgenes de acción para las políticas del Gobierno se ubican entre las dos opciones descritas. Los grupos de atención prioritaria serían los autoempleados y asalariados informales que no están considerados en el padrón de beneficiarios del Bono 380, pero cuya carencia

de ingresos en este momento hace muy probable su caída por debajo de la línea de pobreza.

La estrategia operativa para llegar a los beneficiarios deberá ser diferente para cada grupo de trabajadores. En el caso de los trabajadores asalariados formales, puede ser muy sencilla y directa. De hecho, el Gobierno ya implementó un subsidio de 35% del valor de la planilla, que en este momento está operativo. Tiene la opción de expandir el volumen de este subsidio o esperar a observar la evolución del empleo formal para, según los resultados, decidir si se justifica el incremento.

Tanto en el caso de los trabajadores asalariados informales como de los autoempleados informales, la principal dificultad es que no se cuenta con un registro adecuado. Así, el trabajo de diseño operativo no es sencillo. Una opción sería recurrir a la base de datos del SIS, que podría ser el punto de partida para llegar a esta población —más allá de los hogares pobres y vulnerables, así como de algunos no pobres que también se encuentran en el Padrón General de Hogares—. En cuanto a los autoempleados formales, es posible utilizar sus declaraciones juradas del año pasado y, sobre esa base, establecer un monto fijo, que se puede usar como crédito contra pagos futuros del impuesto a la renta.

Hay dos detalles operativos importantes que valdría la pena atender en el corto plazo para facilitar la operatividad de estos procedimientos en el futuro. En primer lugar, se necesita identificar los errores de exclusión del PGH. Una actividad prioritaria que se debe realizar lo más pronto posible es revisar sistemáticamente el PGH poniendo el foco en identificar las fuentes de problemas relativos a la exclusión. En segundo lugar, se debería considerar una medida que se ha aplicado en el Brasil frente a la misma circunstancia: abrir la posibilidad de que los ciudadanos se registren en el padrón mediante una plataforma y una aplicación electrónicas. En el marco de la emergencia, tal registro

tendría el carácter de declaración jurada en los sectores en los que es difícil verificar la información. Si posteriormente se detectara que la declaración de un ciudadano ha sido inexacta, el monto transferido se contabilizaría en la declaración anual de impuestos para su devolución.

En segundo lugar, es necesario incluir en el sistema financiero a la gran mayoría de hogares beneficiarios de los bonos. Para ello, en el próximo pago que se realice en ventanillas bancarias puede añadirse, como parte del procedimiento, la apertura de una cuenta de ahorros muy básica para cada jefe de hogar. En adición, debería explorarse la viabilidad de realizar transferencias telefónicas.

En cuanto a las empresas, como se discutió en la sección 4, el Gobierno ha implementado ya un conjunto de medidas para salvaguardar su salud. Así, se ha implementado un subsidio del 35% del valor de la planilla, así como un fondo de garantía para créditos de capital de trabajo. Más recientemente, el Decreto de Urgencia (DU) 038 ha abierto la posibilidad de aplicar la “suspensión perfecta de labores”, corrigiendo un DU anterior que implícitamente la prohibía. El problema real es que, en este contexto, la imposibilidad de ajustar su planilla puede llevar a algunas empresas a la quiebra y a una mayor pérdida de empleo. Asimismo, se han flexibilizado los criterios para que las empresas compensen este periodo de paro mediante vacaciones o licencias sin goce de haber; también se ha abierto la posibilidad de recortar las jornadas con la consecuente reducción de remuneraciones, si es que media un acuerdo con los trabajadores. Es clave monitorear la respuesta de las empresas a estos apoyos y evaluar cuán efectivos son en preservar empleos y empresas.

En lo que respecta al fondo de garantías, aún es muy temprano para evaluar cuán potentes resultan los incentivos para que las empresas —particularmente las más pequeñas— lo utilicen. Si bien la norma no discrimina por tipo de empresa —sociedades versus otras formas

de organización—, es claro que las más pequeñas enfrentan mayores dificultades para acceder al crédito en general. Datos de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) indican que apenas el 12,4% del saldo total de los créditos se otorgan a micro y pequeñas empresas (Mypes) y el 37,5% de los deudores totales son Mypes, a pesar de constituir el 90% de las empresas formales. En este contexto, resulta importante realizar un adecuado monitoreo del acceso a este fondo. En esta dirección, sería importante construir una base de datos de actualización diaria acerca de los créditos cubiertos por este fondo de garantías y las características de las empresas que lo usan, particularmente su tamaño y sector de actividad. Esta información permitirá ir perfeccionando el mecanismo para que el crédito llegue a las pequeñas empresas y a los sectores de actividad hacia donde se quiere que fluya.

Las medidas tomadas hasta el momento han llegado a una proporción considerable de los hogares urbanos, más del 50%. El efecto esperable de esta medida es impedir un empobrecimiento mayor en hogares que ya eran pobres antes de la crisis. Una comparación del monto de Bono 380 con los ingresos de estas familias sugiere que, durante el tiempo que se mantenga la transferencia, la pobreza no se profundizará dramáticamente, salvo que los ingresos de los hogares de los deciles 6 al 10 caigan de forma tal que se sitúen por debajo de los del decil 2. En uno de cada cinco hogares, este bono cubre el 100% de los gastos en alimentación que estas familias realizaban en tiempos regulares; en otros, lo compensa parcialmente. Es importante, sin embargo, notar que este es un bono temporal y cualquier cambio que induzca en la distribución de ingresos de los hogares tendrá un efecto pasajero. Sin embargo, es probable que —como sugeriremos más adelante— la prolongación de la crisis llame a pensar en la necesidad de que, una vez levantadas las restricciones a la oferta laboral, se necesite aplicar algún programa de alivio a la pobreza, el cual, en alguna medida, sustituiría al Bono 380.

Políticas para la segunda etapa: reactivación

Está previsto que la segunda etapa empiece a aplicarse después de que se hayan levantado las restricciones a la oferta laboral. Un escenario razonable es que la transición a esta etapa será gradual y abarcará diversos sectores. Las restricciones a ciertas actividades —por ejemplo, el turismo y los espectáculos públicos— seguramente continuarán durante la mayor parte del año. En esta dirección, un tema crucial es la política sanitaria y en qué medida será capaz de abrir espacios para reiniciar las actividades económicas. Por necesidad, las pruebas tendrán que masificarse y en algún caso podrían ser un requisito para el reinicio de actividades como el *delivery* de comidas. El uso de protección adecuada también continuará siendo un condicionante de muchas actividades. Una política sanitaria más sofisticada va a requerir una inversión pública importante para reforzar la capacidad de actuación del sector Salud, particularmente en identificar en forma temprana los casos de contagio y realizarles un seguimiento efectivo. Asimismo, va a ser necesaria una colaboración más estrecha entre los sectores público y privado.

Por otra parte, la magnitud del esfuerzo de aplicar políticas en la segunda etapa va a depender tanto de cuánto se prolongue la cuarentena indiscriminada como de cuán efectivas en mantener a las empresas con vida hayan sido las políticas de la primera etapa. Entonces, es clave que se implementen estrategias de evaluación continua de los efectos de las medidas que se han ido tomando, con el fin de mejorar su gestión y efectividad.

En cualquier caso, es extremadamente probable que, durante la segunda etapa, se enfrente un escenario de alto desempleo, temperado por un aumento del empleo informal y de la demanda agregada deprimida. El foco natural, entonces, parece ser acelerar la generación

de empleo. En el contexto de países como el Perú, el reto adicional es que este nuevo empleo sea formal. Esta etapa es bastante más típica en cuanto a las experiencias internacionales de crisis económicas. En los contextos de depresión económica, las recetas habituales involucran políticas monetaria y fiscal expansivas, que deberían ajustarse a las condiciones particulares de esta emergencia. Aquí nos enfocaremos, más bien, en las políticas de mercado laboral y protección social complementarias a los instrumentos conocidos de gestión de la liquidez, y manejo del gasto público y la tributación.

En un contexto de recesión económica, las políticas del mercado laboral deberían orientarse a promover la expansión del empleo formal. El empleo informal va a crecer también, puesto que, en ausencia de un seguro de desempleo, las personas van a tener que generarse su propio empleo. Cuánto crezca el empleo informal va a depender de las políticas para promover el empleo formal. Las restricciones al empleo formal están relacionadas con el costo de la regulación y, en el caso de los contratos a plazo indeterminado, con las dificultades para terminar contratos laborales. Tomando en cuenta las dificultades políticas de realizar reformas de la regulación laboral, es necesario considerar la posibilidad de prolongar el subsidio a la planilla en los primeros momentos de esta etapa. Esto se justificaría en la medida en que permita un crecimiento más rápido del empleo formal. Una forma de implementarlo —que potenciaría este efecto— es preanunciar una fecha de término en que las empresas dejen de gozar de este subsidio por los nuevos trabajadores contratados, pero que el beneficio se extienda para los ya contratados durante un tiempo prudencial añadido, que podría ser de tres a seis meses.

Una restricción normativa adicional para la contratación formal es la relativa al salario mínimo. En el Perú, el salario mínimo es alto con relación a la mediana de las remuneraciones; de hecho, es más alto

que en varios países europeos (OCDE, 2019). Más aún, es alto con relación a las remuneraciones en el sector informal. En efecto, el costo de un trabajador con salario mínimo en el sector formal es 20% mayor que la remuneración promedio de un asalariado informal y 30% mayor que la de un autoempleado informal. Prolongar el subsidio a la contratación formal encuentra una justificación adicional en esta situación. Además, el incumplimiento por no pagar el salario mínimo es elevado. Si bien no es viable —y quizá tampoco deseable— ajustar el salario mínimo hacia abajo, en este contexto se debe resistir a la tentación de elevarlo aún más.

En estos tiempos de crisis, no faltan las voces bien intencionadas que proponen algunas políticas de impulso al trabajo que, desafortunadamente, no son efectivas en la provisión de bienestar agregado. Una familia de tales propuestas es la del emprendimiento. Con políticas de apoyo a los emprendimientos, se pretende impulsar la empleabilidad de las personas incentivándolas a crearse sus propios empleos —y la narrativa va más allá, proponiendo inclusive que los nuevos emprendedores generen empleo para otros—. Aquí vale la pena recordar que en el Perú se presenta un exceso de emprendimiento con relación al que se observa en países con niveles de desarrollo similares al nuestro. Siendo más precisos, tenemos exceso de emprendimiento de subsistencia, con baja productividad. Las estimaciones de la literatura indican que la productividad de un puesto de trabajo en un emprendimiento de menos de 5 trabajadores es tan solo el 6% de la productividad de un puesto de trabajo en una empresa con 51 o más trabajadores. La mejora de la productividad agregada en el país tiene que pasar por corregir algunas de las malas asignaciones de recursos que arrastramos desde hace buen tiempo. Esta crisis es también una oportunidad.

Adicionalmente a crear las condiciones adecuadas para una expansión del empleo formal, la reactivación del empleo en la nueva

normalidad debería contemplar buena parte del instrumental de las políticas activas del mercado de trabajo. En tal sentido, será importante potenciar los centros de intermediación laboral, mejorando los flujos de información que faciliten las decisiones de (i) búsqueda de empleos, y (ii) entrenamiento y reconversión laboral de los participantes en el mercado de trabajo. En la misma línea, resultará útil potenciar los portales electrónicos de intermediación laboral, de forma que se facilite el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo.

Es probable que uno de los grupos más afectados laboralmente por esta pandemia sea el de los jóvenes. En tiempos regulares, ellos ya enfrentaban tasas más altas de desempleo e informalidad que la población adulta, así como menores tasas de participación laboral. Este será uno de los grupos que necesitará mayor apoyo para insertarse en los mercados de trabajo. Para los jóvenes podría funcionar un programa de pasantías que contribuya a que realicen un mejor tránsito del mundo de la escuela al mundo del trabajo; asimismo, el paquete de políticas previamente descrito debería orientarse también hacia la fuerza laboral joven.

Un instrumento que podría contribuir durante las primeras etapas de la recuperación económica poscuarentena es un programa de empleo temporal. Una de las ventajas de este tipo de intervención es que el país ya cuenta con un programa de este tipo, que funciona en distritos urbanos y rurales con alta incidencia de pobreza, gestionado por el Ministerio de Trabajo. Por ello, su expansión podría ser relativamente sencilla, aunque, sin embargo, debería revisarse su operatividad. En este momento, las obras en las que interviene son ejecutadas por gobiernos locales. En el nuevo contexto, se debería buscar ligarlo a la política de inversión pública que se implemente como parte de un paquete fiscal reactivador. Si bien un programa de desarrollo de infraestructura pública de corte keynesiano debería enfocarse en empresas privadas

formales y especializadas, el tipo de pequeña obra local intensiva en mano de obra típicamente es poco atractivo para este tipo de empresas y, más bien, provee un nicho a este tipo de programas.

En esta segunda etapa de la crisis —caracterizada por menores restricciones a la movilidad y, por lo tanto, a la participación laboral—, la racionalidad de aplicar el Bono 380 queda disminuida. Sin embargo, puesto que es previsible un incremento importante del desempleo y la informalidad, el riesgo de que los hogares caigan en la pobreza también aumenta. Esto es especialmente cierto en las zonas urbanas, las más afectadas en la primera etapa por las restricciones que implica la estrategia sanitaria. Es necesario extender la red de protección social existente para tiempos regulares. Este puede ser un buen momento para extender de manera más decidida el programa Juntos a zonas urbanas.

Desde su creación, en el 2005, Juntos ha sido primordialmente rural. Una razón importante para ello es que la pobreza rural es mucho más alta que la urbana; en la actualidad, la primera está en alrededor del 40% y la segunda cerca del 15%. Debido a ello, la focalización se ha basado en un criterio geográfico. Esto ha dificultado la expansión del programa hacia zonas urbanas, donde se requiere un criterio de focalización diferente. La nueva normalidad que dejará la pandemia del coronavirus, con mayor pobreza urbana, será un buen motivo para acelerar esta expansión.

Otra familia de políticas bien intencionadas, pero que generan incentivos incorrectos para el largo plazo, es la de apoyar a los trabajadores informales. Este tipo de intervenciones se basan en una narrativa que apela a las condiciones inferiores de bienestar de los trabajadores informales, por lo cual se canalizan recursos para mejorarlas. Si bien la intención es magnífica, los incentivos que se generan para el mediano y largo plazo son perversos, pues de esta manera se subsidia la informalidad de mayor número de trabajadores, perpetuando muchas

de las desigualdades y la ineficiente asignación de recursos. Esta crisis debería ser también una oportunidad para que la sociedad internalice la idea de que la formalidad conlleva beneficios importantes. Las políticas de apoyo a los trabajadores vulnerables pueden llegar con mayor facilidad a las personas y sus hogares si sus datos están adecuadamente actualizados en los registros de la autoridad tributaria e incluidos en el sistema financiero. En estas circunstancias, la política pública debe llegar a todos, es claro, pero sería bueno que, pasada la tormenta, se inicie una discusión seria sobre las rutas para elevar la formalidad en el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- INEI (2018). *Informe técnico: evolución de la pobreza 2007-2018*. Lima: INEI.
- INEI (2016a). *Perú: estructura empresarial, 2015*. Lima: INEI.
- INEI (2016b). *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2016*. Lima: INEI.
- Jaramillo, Miguel y Daniela Campos (2020). *La dinámica del mercado laboral peruano: creación y destrucción de empleos y flujos de trabajadores*. Manuscrito no publicado.
- Jaramillo, Miguel y Daniela Campos (2019). *¿Son los contratos temporales un peldaño hacia un contrato por tiempo indeterminado?* Documentos de Investigación, 93. Lima: GRADE.
- OCDE (2019). *Investing in Youth: Peru, Investing in Youth*. París: OECD. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264305823-en>.

PUBLICACIONES RECIENTES DE GRADE

LIBROS

- 2019 *Violencia contra las mujeres: la necesidad de un doble plural*
Wilson Hernández (Ed.)
GRADE, CIES y PNUD
- 2017 *Inversión sin planificación: la calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
- 2017 *Otro urbanismo para Lima: más allá del mejoramiento de barrios*
Jitka Molnárová, Luis Rodríguez Rivero, Álvaro Espinoza y Ricardo Fort (Eds.)
PUCP, Universidad Científica del Sur y GRADE
- 2016 *¿Agroindustria en la Amazonía?: posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*
Ricardo Fort y Elena Borasino (Eds.)
- 2016 *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*
Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.)
- 2016 *¿Combinando protección social con generación de oportunidades económicas?: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*
Javier Escobal y Carmen Ponce (Eds.)

- 2015 *¿Es necesaria una estrategia nacional de desarrollo rural en el Perú?: aportes para el debate y propuesta de implementación*
Ricardo Fort, María Isabel Remy y Héctor Paredes
- 2015 *Agricultura peruana: nuevas miradas desde el Censo Agropecuario*
Javier Escobal, Ricardo Fort y Eduardo Zegara (Eds.)

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

- 2020 *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 106
- 2020 *La apuesta por la infraestructura: inversión pública y reproducción de la escasez hídrica en contextos de gran minería en el Perú y Colombia*
Gerardo Damonte, Astrid Ulloa, Catalina Quiroga y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 105
- 2020 *Minería y conflictos en torno al control ambiental. La experiencia de monitoreos hídricos en la Argentina, el Perú y Colombia*
Julieta Godfrid, Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 104
- 2020 *Gobernanzas plurales del agua: formas diversas de concepción, relación, accesos, manejos y derechos del agua en contextos de gran minería en Colombia y el Perú*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Documentos de Investigación, 103

- 2020 *Minería, escasez hídrica y la ausencia de una planificación colaborativa*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 102
- 2019 *El desgobierno del mercado educativo y la intensificación de la segregación escolar socioeconómica en el Perú*
María Balarin y Aurora Escudero
Documentos de Investigación, 101
- 2019 *Venciendo la adversidad: trayectorias educativas de estudiantes pobres en zonas rurales del Perú*
Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León
Documentos de Investigación, 100
- 2019 *El conocimiento del contenido por parte de los docentes y su relación con el rendimiento de los estudiantes de sexto de primaria: una mirada a las tres regiones naturales del Perú*
Juan León, Claudia Sugimaru y Ana Salas
Documentos de Investigación, 99
- 2019 *Contratos laborales en el Perú: dinámica y determinantes*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos
Documentos de Investigación, 98
- 2019 *“Cualquier cosa nos puede pasar”: dos estudios de caso sobre experiencias de violencia contra niñas durante el curso de sus vidas*
Vanessa Rojas Arangoitia
Documentos de Investigación, 97
- 2019 *Implementación de programas de inclusión social en territorios con población vulnerable. ¿Cómo está cambiando Beca 18 la vida de los y las jóvenes del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)?*
Gabriela Guerrero, Vanessa Rojas, Santiago Cueto, Jimena Vargas y Sayuri Leandro
Documentos de Investigación, 96

- 2019 *Capital social y logro ocupacional en contextos de segregación*
Martín Benavides, Juan León, Álvaro Paredes y Diana La Riva
Documentos de Investigación, 95
- 2019 *¿Son los contratos temporales un peldaño hacia un contrato por tiempo indeterminado?*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos
Documentos de Investigación, 93
- 2019 *Los efectos desprotectores de la protección del empleo. El impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*
Miguel Jaramillo, Julio Almonacid y Luciana de la Flor
Documentos de Investigación, 92
- 2019 *Democracia y gobiernos locales: efectos de la divergencia entre la voluntad popular y la distribución del poder en los gobiernos municipales*
Miguel Jaramillo y Elsa Bardález
Documentos de Investigación, 91
- 2018 *Más allá de los nini: los jóvenes urbano-vulnerables en el Perú*
Lorena Alcázar, María Balarin, Cristina Glave y María Fernanda Rodríguez
Documentos de Investigación, 90
- 2018 *Mercado privado, consecuencias públicas. Los servicios de provisión privada en el Perú*
María Balarin, Jostin Kitmang, Hugo Ñopo y María Fernanda Rodríguez
Documentos de Investigación, 89
- 2018 *¿Protección social adaptativa?: desafío para la política en el Perú*
Gerardo Damonte, Manuel Glave, Karla Vergara y Rafael Barrio de Mendoza
Documentos de Investigación, 88

- 2018 *Cobertura, oportunidades y percepciones sobre la educación inclusiva en el Perú*
Santiago Cueto, Vanessa Rojas, Martín Dammert y Claudia Felipe
Documentos de Investigación, 87
- 2018 *Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas*
Javier Escobal y Carmen Armas
Documentos de Investigación, 86
- 2017 *Las expectativas educativas de los estudiantes de secundaria de regiones amazónicas: un análisis de los factores asociados desde el enfoque de eficacia escolar*
Juan León y Claudia Sugimaru
Documentos de Investigación, 85
- 2017 *Transiciones inciertas: una mirada a los jóvenes de contextos urbanos vulnerables de Lima*
María Balarin, Lorena Alcázar, María Fernanda Rodríguez y Cristina Glave
Documentos de Investigación, 84

AVANCES DE INVESTIGACIÓN (serie digital)

- 2020 *El agua, un anhelo permanente. La minería y sus efectos territoriales sobre el agua en la comunidad afrodescendiente de Patilla, La Guajira, Colombia*
Liza Minely Gaitán Ortiz
Avances de Investigación, 39
- 2019 *Medición de la prevalencia de la violencia física y psicológica hacia niñas, niños y adolescentes, y sus factores asociados en el Perú: evidencia de Niños del Milenio*

- Alan Sánchez y Alessandra Hidalgo**
Avances de Investigación, 38
- 2018 *Ser joven en el Perú: educación y trabajo*
Ana Paula Franco y Hugo Ñopo
Avances de Investigación, 37
- 2018 *Adaptation to climate change in the tropical mountains? Effects of intraseasonal climate variability on crop diversification strategies in the Peruvian Andes*
Carmen Ponce
Avances de Investigación, 36
- 2018 *Using a co-occurrence index to capture crop tolerance to climate variability: a case study of Peruvian farmers*
Carmen Ponce y Carlos Alberto Arnillas
Avances de Investigación, 35
- 2018 *Revisiting the determinants of non-farm income in the Peruvian Andes in a context of intraseasonal climate variability and spatially widespread family networks*
Carmen Ponce
Avances de Investigación, 34
- 2018 *La importancia de las prácticas preprofesionales en la transición al empleo: un estudio en las ciudades capitales del Perú*
Luciana de la Flor
Avances de Investigación, 33
- 2018 *The impact of intimate partner violence on child development in Peru*
Mariel Bedoya, Karen Espinoza y Alan Sánchez
Avances de Investigación, 32
- 2017 *Interacción social y crimen: un análisis del caso peruano a nivel provincial*
Carmen Armas y Daniel Velásquez
Avances de Investigación, 31

- 2017 *Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*
Miguel Jaramillo, Julio Almonacid y Luciana de la Flor
Avances de Investigación, 30
- 2017 *How do Latin American migrants in the U.S. stand on schooling premium? What does it reveal about education quality in their home countries?*
Daniel Alonso-Soto y Hugo Ñopo
Avances de Investigación, 29
- 2017 *The value of redistribution: natural resources and the formation of human capital under weak institutions*
Jorge M. Agüero, Carlos Felipe Balcázar, Stanislao Maldonado y Hugo Ñopo
Avances de Investigación, 28
- 2017 *Cambios en la actividad agropecuaria en un contexto de cambio climático y estrés hídrico. El caso de las cuencas de Ica y Pampas*
Karla Vergara y Andrea Ramos
Avances de Investigación, 27

Brief de políticas ANÁLISIS & PROPUESTAS

- 2020 *Colombia: gobernanzas plurales del agua. Derechos al agua en contextos mineros en Perú y Colombia*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 47
- 2020 *Perú: la planificación colaborativa como solución a la escasez hídrica en contextos de minería a gran escala*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid, Manuel Glave, Ana Paula López y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 46

- 2020 *Argentina: la planificación colaborativa como solución a la escasez hídrica en contextos de minería a gran escala*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid y Ana Paula López
Análisis & Propuestas, 45
- 2019 *Experiencias de convivencia, matrimonio y maternidad/paternidad en adolescentes y jóvenes peruanos.*
Vanessa Rojas Arangoitia
Análisis & Propuestas, 44
- 2019 *Venciendo la adversidad: trayectorias educativas de los estudiantes pobres en zonas rurales del Perú*
Santiago Cueto, Juan León y Claudia Felipe
Análisis & Propuestas, 43
- 2019 *“Cualquier cosa nos puede pasar”: cuando la violencia marca el ciclo de vida de las niñas en el Perú*
Vanessa Rojas Arangoitia
Análisis & Propuestas, 42
- 2018 *Planning informality: promoting a market of planned informal settlements*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 41
- 2018 *Planificar la informalidad: herramientas para el desarrollo de mercados de “urbanizaciones informales planificadas”*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 40
- 2018 *Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas*
Javier Escobal y Carmen Armas
Análisis & Propuestas, 39

- 2017 *Mejor inversión pública para evitar más desastres: brechas y prioridades de infraestructura en los barrios vulnerables de Lima*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 38
- 2017 *Derechos colectivos sobre la tierra: un activo esencial para la sostenibilidad de las comunidades pastoriles y el medioambiente en el altiplano andino*
Gerardo Damonte, Manuel Glave y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 37
- 2017 *Trayectorias educativas en el Perú: desde la infancia hasta la adultez temprana*
Santiago Cueto, Alejandra Miranda, Juan León y María Cristina Vásquez
Análisis & Propuestas, 36
- 2017 *Collective land rights: an essential asset for pastoral communities in order to sustain their livelihoods and the environment in the andean altiplano*
Gerardo Damonte, Manuel Glave y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 35

Encuentre estas y otras publicaciones en
<http://www.grade.org.pe/publicaciones>.

COVID-19 y shock externo
Impactos económicos y opciones de política en el Perú

se terminó de editar
en junio del 2020.

Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRADE
Av. Grau 915, Lima 4
Teléfono: 247 9988
www.grade.org.pe

América Latina sufre en este momento dos *shocks*, independientes, pero relacionados: el impacto del COVID-19 y el *shock* de precios de materias primas. El Perú, argumentamos, es un caso en el que el impacto más fuerte proviene de la epidemia. El Perú fue el primer país de América Latina que reaccionó frente al coronavirus implementando medidas sanitarias y económicas.

El país está en cuarentena obligatoria desde el lunes 16 de marzo. Esto trae consigo retos muy importantes para todos los actores económicos. La actividad global y nacional ha sufrido una parada súbita, lo cual tiene implicaciones directas en (i) la capacidad de generación de ingresos de los trabajadores independientes; (ii) los empleos de los trabajadores formales e informales; y (iii) la supervivencia de las empresas pequeñas, medianas y grandes.

En este texto, analizamos la situación de los hogares peruanos de cara a la pandemia, explorando sus vulnerabilidades mediante un análisis de su principal fuente de generación de ingresos: el trabajo. Analizamos también la situación de las empresas que brindan empleo a estos trabajadores. Presentamos un panorama de las principales acciones del Gobierno y ofrecemos algunas recomendaciones.

ISBN: 978-612-4374-29-6



9 786124 374296