



**Estado de Emergencia Sanitaria: El problema de  
la informalidad laboral en una economía  
confinada**

Serie Informes Especiales N° 02-2020-DP

Defensoría del Pueblo  
Jr. Ucayali N° 394-388  
Lima 1, Perú  
Teléfono. (511) 311-0300  
Fax: (511) 426-7889  
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>  
E-mail: [consulta@defensoria.gob.pe](mailto:consulta@defensoria.gob.pe)  
Línea gratuita: 0800-15170

## ÍNDICE

<b>1. Justificación</b>	<b>1</b>
<b>2. Antecedentes</b>	<b>1</b>
<b>3. La informalidad y el empleo informal en el Perú</b>	<b>2</b>
<b>4. El ingreso salarial en el Perú</b>	<b>4</b>
<b>5. La especial situación de las mujeres</b>	<b>5</b>
<b>6. Análisis sobre la asignación de bonos</b>	<b>6</b>
<b>7. Recomendaciones</b>	<b>7</b>

## **1. Justificación**

De acuerdo a la encuesta realizada por IPSOS Perú en marzo de 2020, a nivel nacional, 25% de las personas respondieron que “se han quedado sin trabajo” durante el aislamiento social obligatorio por la COVID-19. Este solo resultado, que supone dejar de percibir abruptamente ingresos, da una idea de la precariedad laboral en la que se encuentran millones de peruanos.

La Defensoría del Pueblo ha respaldado las medidas de las autoridades para garantizar la salud e integridad de las personas; no obstante, en su labor de defensa de derechos, no puede ser indiferente ante la realidad del 70% de peruanos y peruanas. Un mes o más sin ingresos significa la imposibilidad de poder comer, vestir y, en algunos casos, hasta tener vivienda. Por ello, ha elaborado este documento con el objetivo de adoptar medidas para paliar los efectos del aislamiento en estas familias, pero también para poner en la agenda medidas a largo plazo para reducir la informalidad en nuestro país.

## **2. Antecedentes**

El 6 de marzo de 2020 el Presidente de la República dio a conocer el primer caso de la COVID-19 en el Perú. A partir de esa fecha, y tras evaluar las experiencias de los países asiáticos y europeos, se han adoptado medidas para salvaguardar la salud e integridad de las personas que se encuentran en nuestro territorio. Entre ellas están el cierre de fronteras para vuelos que lleguen desde España, Italia y Asia, así como la recomendación de no salir.

Ya que el confinamiento voluntario no fue acatado como se esperaba, el 15 de marzo se declara, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PC, Emergencia Sanitaria Nacional y se dispone aislamiento social obligatorio desde el 16 hasta el 30 de marzo, y el cierre total de las fronteras. En los días posteriores, se constató el bajo cumplimiento de la norma por la mayoría de la ciudadanía, entre ellos, quienes se encuentran en situación de informalidad, cuyos ingresos sustentan el día a día.

Por ello, el 17 de marzo se emitió el Decreto de Urgencia N° 027-2020, que dispone la entrega de un bono de S/380 en favor de aproximadamente 3 millones de familias que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema. Y, finalmente, el 18 de marzo se decreta la inmovilización total obligatoria<sup>1</sup> desde las 8:00 p.m. hasta las 5:00 a.m.

Al cierre de este informe, las medidas antes señaladas han sido ampliadas y modificadas. El aislamiento social obligatorio se extenderá al 12 de abril y será desde la 6:00 p.m. hasta las 5:00 a.m. En los departamentos de La Libertad, Lambayeque, Loreto, Tumbes y Piura esta restricción será desde las 4:00 p.m. Asimismo, el bono de S/380 será extendido a independientes en situación de pobreza.

El 1 de abril se reportaron 1323 casos confirmados de personas contagiadas de las 15,587 pruebas procesadas.

---

<sup>1</sup> D.S.046-2020-PCM.

### 3. La informalidad y el empleo informal en el Perú

La informalidad es un fenómeno característico de la economía latinoamericana y en particular, de la peruana. Saldarriaga la define como “el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera del marco legal de la actividad económica”<sup>2</sup>. Su origen multicausal, se debe a una regulación de mercado rígida, a la baja calidad de los servicios y al escaso poder de fiscalización<sup>3</sup>. Sumado a ello, se encuentran los altos costos que implica la formalización.

La tasa de informalidad en Latinoamérica es de 53%<sup>4</sup> y solo es superada por África Subhariana. Su alta incidencia es común en los países en vías de desarrollo. Así, tenemos que, en nuestra región, de acuerdo a información del Foro Económico Mundial, y con la exclusión del trabajo agrícola, Perú es el país que tiene las más altas tasas de empleo informal. Le siguen los estados centroamericanos de El Salvador, Honduras y Guatemala. En el polo opuesto, con una menor informalidad laboral, encontramos a Costa Rica, Uruguay y Brasil.



Fuente: Fondo Económico Mundial<sup>5</sup>

Elaboración: Defensoría del Pueblo

<sup>2</sup> Saldarriaga, Miguel. Informalidad. *Revista Moneda*. Marzo 2017. Lima: Banco Central de reserva 2017, pp. 35. Consulta web: 23 de marzo de 2020 <<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-169/moneda-169-07.pdf>>

<sup>3</sup> Ibid, pp. 36.

<sup>4</sup> World Economic Forum. It's time to tackle the informal economy problem in Latin America. Consulta web: 23 de marzo de 2020 <<https://www.weforum.org/agenda/2018/03/it-s-time-to-tackle-informal-economy-problem-latin-america/>>

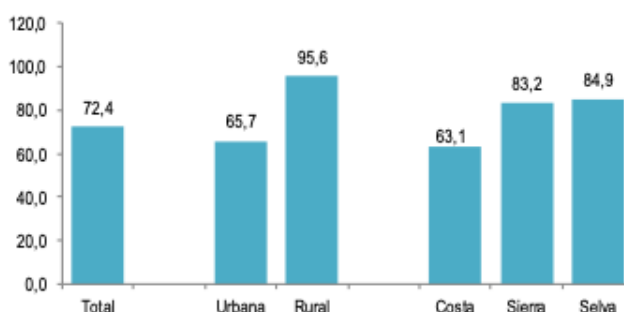
<sup>5</sup> Ídem

En nuestro país, de acuerdo a Matos Mar<sup>6</sup>, su crecimiento está ligado a las olas migratorias en dirección a Lima. Este análisis puede ser extensivo a los movimientos humanos desde el área rural hacia las capitales de las ciudades. En ese sentido, se sostiene que las principales estrategias de subsistencia y escape de la situación de pobreza en la que se encontraban se generaban al margen de la legalidad.

De acuerdo a cifras del INEI<sup>7</sup>, al 2018, la población económicamente activa ocupada está compuesta por 16 776 500 personas (9 354 900 son hombres -56%- y 7 421 600 son mujeres -44%-). De este grupo, 12 152 600, es decir el 72%, está empleada en el sector informal. Esta situación afecta más a las mujeres, ya que el 75% de ellas trabaja en este sector. En el caso de los varones, alcanza el 70%.

Según el ámbito geográfico, existen mayores tasas de informalidad laboral en la selva y en el ámbito rural. En contraste, en el área urbana y en la costa encontramos las menores proporciones. No obstante, su persistencia supera el 60%.

Perú: Población ocupada con empleo informal, según ámbito geográfico, 2018  
(Porcentaje)



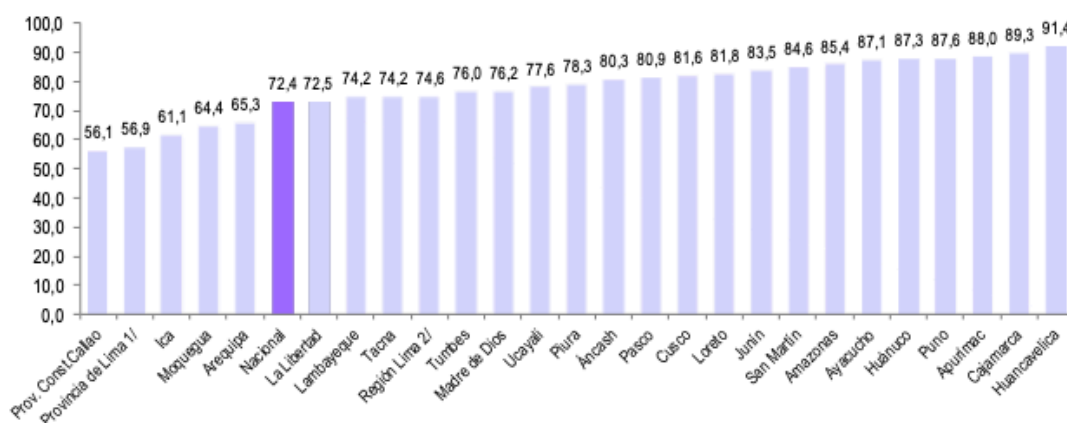
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- Encuesta Nacional de Hogares.

Estos resultados se ven reflejados a nivel departamental. Así, tenemos que solo 5 regiones tienen un porcentaje menor al nacional, y todas pertenecen a la Costa: Callao, Lima Metropolitana, Ica, Arequipa y Moquegua. Es más, las siguientes 5 regiones, a pesar de tener una tasa mayor, siguen encontrándose en esta zona. De otro lado, Huancavelica es la región con mayor tasa de informalidad (91%), es decir, la formalidad laboral es casi inexistente (9%).

<sup>6</sup> Matos Mar, J. Perú, Estado desbordado y sociedad nacional emergente. Lima: Universidad Ricardo Palma., 2012.

<sup>7</sup> INEI. Perú: Evolución de los indicadores de empleo e ingreso por departamento 2007-2018. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, agosto de 2019, pp.21.

Perú: Población ocupada con empleo informal, según departamento, 2018  
(Porcentaje)



1/ Comprende los 43 distritos que conforman la provincia de Lima.

2/ Comprende las provincias de: Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- Encuesta Nacional de Hogares.

Por grupos de edad tenemos que la mayor tasa de informalidad laboral se concentra en los jóvenes de 14 a 24 años (86%). Se reduce en el siguiente intervalo, de 25 a 44 años, y vuelve a aumentar a partir de 45 años (71%). Asimismo, como es de esperarse, afecta más a las personas menos calificadas. El 94% de la PEA ocupada que solo tiene educación primaria trabaja en el sector informal. En el caso de las personas que cuentan con estudios universitarios, la tasa de informalidad es de 40%. Esto es, en el grupo más calificado, los que pasaron por las universidades, la formalidad (60%) supera a la informalidad.

También existe una mayor informalidad en las personas con menores ingresos. Si consideramos los quintiles, tenemos que en el quintil I, correspondiente a la población más pobre, el porcentaje de informalidad es casi absoluto, de 97%. Por el contrario, en el quintil V, de mayor ingreso, asciende a 40%.

Finalmente, es de esperarse que, en un contexto de crisis económica, a causa de un prolongado aislamiento social, los indicadores de informalidad laboral puedan deteriorarse, en particular en aquellas actividades y sectores que dependen de grandes cantidades de personas.

#### 4. El ingreso salarial

La informalidad en el empleo ocasiona que las personas no cuenten con la protección ni los beneficios laborales estipulados en el D.L. 728, u otras formas de contratación reguladas. Asimismo, propicia que la retribución que reciben sea, en muchas ocasiones, menor a la remuneración mínima vital (RMV). De hecho, la tasa de subempleo por ingresos es de 41.2%.

Al 2018, el sueldo promedio fue de S/1400. En el área urbana alcanzó los S/1557.4 y en la zona rural S/711.4, cantidad inferior a la RMV. De acuerdo al ámbito geográfico, los trabajadores de la costa reciben en promedio S/1628.4 por su trabajo, seguidos de la selva (S/1109.8) y la sierra (S/1065.3).

A nivel departamental, Lima Metropolitana es la región cuyo ingreso promedio per cápita es mayor (S/ 1912.7). Como observación, encontramos retribuciones promedio más altas en los departamentos costeros. No obstante, Madre de Dios se encuentra en cuarto lugar. De otro lado, existen tres regiones en las que el ingreso promedio es menor a la RMV: Puno (S/ 839.8), Cajamarca (S/ 817.9) y Huancavelica (S/ 702.5).

Las mujeres reciben un sueldo promedio de S/1135 y los hombres de S/1588,6, existiendo una brecha de 28,5%. Si consideramos el nivel educativo, las personas con educación primaria reciben S/721 y las que cuentan con educación secundaria S/2552.6. Las actividades en las que se recibe menor retribución son la agricultura, pesca y minería (S/866.6).

## **5. La especial situación de las mujeres**

Como se ha señalado, la informalidad afecta más a las mujeres. En 2019, la Defensoría del Pueblo publicó un documento que aborda las barreras que ellas encuentran en el mercado laboral formal e informal<sup>8</sup>. La premisa central, en razón a la información estadística, es que la discriminación estructural contra la mujer ocasiona que su participación se concentre en actividades de baja remuneración y que se le atribuyan actitudes y roles que limitan su ascenso.

A través de la organización de 7 grupos focales dirigido a 6 mujeres cada uno, en tres regiones del país (Lima, Arequipa y La Libertad), se identificó que existen trabajadoras informales por cuestiones particulares y por cuestiones del mercado. El primer grupo está conformado por mujeres que laboran medio tiempo, 4 o 5 horas, y entienden su trabajo como un aporte secundario, una ayuda al proveedor principal. Ganan menos que el sueldo mínimo y reparten su tiempo entre las horas dedicadas al trabajo remunerado y sus obligaciones en el trabajo doméstico.

El segundo grupo está conformado por mujeres que laboran, al menos, jornadas de 8 horas diarias y que quieren formalizarse y obtener derechos, pero no se atreven a exigirlos por temor a ser despedidas. Esta precariedad laboral se percibe especialmente a partir de la inseguridad e incertidumbre, pues no saben en qué momento les pedirán que no regresen a trabajar.

Las mujeres entrevistadas señalaron que conocían la razón por la que no ingresaban a planilla. Creían que implicaba un “costo mayor” para los empleadores contratar a una mujer por los beneficios laborales ligados a la maternidad. Por otro lado, se evidenció que las mujeres de nivel económico C y D empezaron a trabajar antes de la mayoría de edad, sin tener necesariamente un salario.

Las principales barreras que reconocieron para su formalización se encuentran ligadas a la falta de formación, a la división sexual del trabajo, al embarazo o maternidad, a la violencia

---

<sup>8</sup> Defensoría del pueblo. Barreras a la igualdad en la economía informal desde la perspectiva de las mujeres. Reporte de Adjuntía N°002-2019-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo, 2019.



sexual, hostigamiento, estereotipos de género y a la discriminación por características físicas.

Ahora bien, sumado a estos hallazgos, se debe tener en cuenta que a nivel nacional<sup>9</sup> el 29.2% de mujeres y 12.4% de hombres a partir de los 14 años no reciben ingresos propios. En la zona rural, esta cifra asciende a 41.2% para las mujeres y en la urbana a 26.4%. En el caso de los hombres se mantiene (12.4%). Asimismo, el 51.4% de la población pobre es mujer<sup>10</sup> y el 41.4% de mujeres sin ingresos se encuentra en situación de pobreza. El 33% tiene más de 60 años.

## **6. Asignación de bonos**

La entrega del subsidio monetario extraordinario a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema registradas en el SISFOH debe considerar, además de la información censal, la magnitud y persistencia de la informalidad y la falta de ingresos ligada a ella.

En primer lugar, existen alrededor de 12 152 600 personas que trabajan en el sector informal y que, al día de hoy, han dejado de percibir ingresos debido a la emergencia sanitaria. Las 3 millones de familias beneficiarias del bono no cubren la necesidad de este grupo poblacional. Y se debe tener claro que la extensión de la medida de emergencia adoptada, en estas condiciones, no es sostenible.

La focalización de la entrega de bonos se ha limitado al área urbana que se encuentra en menor situación de vulnerabilidad económica que la rural. Si bien la titular del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ha señalado que existen otros programas para esta zona, se debe considerar, en primer lugar, que el 96% de personas que viven en este ámbito son informales, y sus ingresos son los más bajos. Sumado a ello, tenemos que los costos de acceso a bienes de primera necesidad son más altos para quienes viven en zonas alejadas.

Del mismo modo, se ha dispuesto que la entrega se haga primero en Lima y Callao. No obstante, estas regiones son las que presentan menores tasas de pobreza e informalidad y en la que los trabajadores reciben mayores ingresos. El carácter, aún centralizado, del gobierno expone a mayores situaciones de riesgo a quienes viven en otras regiones del país, por ejemplo, Huancavelica, que tiene 91% de informalidad laboral y que, en consecuencia, en una coyuntura como esta, debería tener completamente paralizado el flujo circular del ingreso.

Respecto a la evaluación de la medida de emergencia y la prórroga, se debe considerar que S/ 380 por familia no son suficientes para subsistir sin trabajo y sin ningún otro ingreso adicional. En este sentido, la determinación del monto debe considerar las fluctuaciones del mercado y el pago de servicios básicos, incluido el alquiler de la vivienda.

---

<sup>9</sup> INEI. Perú: Brechas de género 2019. Avances de la igualdad entre hombres y mujeres. Lima: Instituto nacional de estadística, diciembre 2019, pp. 34.

<sup>10</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-peru-del-total-poblacion-pobre-514-son-mujeres-y-486-hombres-748112.aspx>

También se ha dejado de lado a la población migrante que se encuentra en nuestro territorio. La mayoría desempeñaba labores en el sector informal por lo que no reciben ingresos y tampoco cuenta con algún tipo de ayuda económica. Su situación de vulnerabilidad se agrava por su irregular en el país. A pesar de que un grupo está siendo atendido por la Organización Internacional para las Migraciones, especialmente en las fronteras a través de la entrega de kits de alimentación, su preocupación se centra en el pago de alquileres y deudas.

Es importante que se haya elegido, principalmente a mujeres, como receptoras del bono. Esta decisión que responde a la situación antes descrita y es adecuada, debe ir acompañada por medidas que garanticen su seguridad psicológica y física, ya que las pueden exponer a hechos de violencia familiar. El miércoles 1 de abril, las autoridades señalaron que, a esa fecha, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables había recibido más de 5300 llamadas referidas a violencia contra la mujer en la línea 100 durante el aislamiento.

Por otro lado, el uso de las tecnologías de la información y del sistema financiero, si bien facilita la entrega del subsidio, debe tomar en cuenta que las personas en situación de vulnerabilidad tienen un acceso limitado a ella. Respecto a la primera, tenemos que, según el INEI, el 52% de la población tiene acceso a internet. Este porcentaje es menor (20%) en el caso de personas que sólo tienen educación primaria<sup>11</sup>. Sobre el segundo punto, solo el 43.2% de la población que trabaja tiene acceso al sistema financiero<sup>12</sup>. Además, según lo reportado por los medios de comunicación, existen problemas de aglomeración para los cobros a pesar de que se buscaba evitar esa situación.

Para concluir, de acuerdo a información de la Organización Internacional del Trabajo<sup>13</sup>, los períodos en los que la tasa de informalidad disminuyó más fue cuando se registraron mayores tasas de crecimiento. En ese sentido, la pandemia de la COVID-19 impacta negativamente en la economía mundial, lo que puede ocasionar un aumento grande de personas en esta condición tras la emergencia. Ello supone pensar en estrategias a corto y mediano plazo para contrarrestar este efecto adverso.

## 7. Recomendaciones

- Priorizar la entrega del subsidio monetario en las regiones donde hay mayor persistencia de informalidad laboral y pobreza.
- Articular una estrategia para hacer seguimiento a las mujeres receptoras del subsidio, con el objeto de prevenir hechos de violencia de género.
- Evaluar la suspensión o prórroga del pago de todos los servicios básicos, o de otro modo, añadir ese monto en el subsidio monetario.
- Incluir dentro de los beneficiarios a la población migrante en condiciones de pobreza.
- Prorrogar el pago de alquileres de vivienda.

---

<sup>11</sup> INEI. Perú: Brechas de género 2019. Pp, 102-104.

<sup>12</sup> INEI. Perú: Evolución de los indicadores de empleo e ingreso por departamento 2007-2018. Pp, 60.

<sup>13</sup> Salazar-Xirinachs, José Manuel & Chacaltana, Juan Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018.

- Evaluar, en caso de prórroga del aislamiento social, la entrega de kits de alimentación como complemento del subsidio monetario. Su distribución deberá considerar las medidas de seguridad pertinentes para evitar el contagio de la COVID-19.
- Introducir dentro del paquete de medidas para reactivar la economía acciones que promuevan la formalización de empresas y trabajadores.