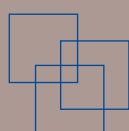


**NOTAS SOBRE TENDENCIAS
DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

Fortalecimiento de la inspección laboral en Perú: la Planilla Electrónica y el Plan RETO



Índice

Presentación	3
1. Tendencias de la formalización en Perú	4
2. La Planilla Electrónica	6
2.1 Marco legal de la planilla electrónica	7
2.2 Contenido de la planilla electrónica	7
2.3 Obligados y exentos de llevar la planilla electrónica	8
2.4 La planilla electrónica como instrumento de formalización	9
3. El Plan RETO	11
3.1 Marco normativo del Plan RETO	11
3.2 Descripción del Plan RETO	12
4. Algunas lecciones	17

Presentación

Desde hace más de una década el crecimiento económico sostenido ha permitido a América Latina y el Caribe lograr avances importantes como la reducción de la pobreza y la baja en la tasa de desempleo. También ha habido progresos en el mejoramiento de la calidad de los trabajos, pero la informalidad aún afecta a casi 47% de los trabajadores ocupados. Esto equivale al menos a 130 millones de personas.

La informalidad plantea un desafío de grandes dimensiones para los Estados, que además es aún más apremiante en un momento de desaceleración del crecimiento económico como el actual. Se trata de un fenómeno complejo y multidimensional, que requiere la aplicación de estrategias integradas, para promover la formalización desde varios frentes.

Uno de estos frentes es el fortalecimiento de la inspección del trabajo. En América Latina y el Caribe hay una extensa normativa que protege los derechos de los trabajadores, pero todavía existen deficiencias importantes que no permiten garantizar su cumplimiento.

No solo se trata de un déficit en el número de inspectores y la necesidad de dotarles de formación y recursos adecuados, sino que generalmente la inspección está concentrada en zonas urbanas, en el sector formal y atendiendo demandas de los trabajadores asalariados, dejando de lado muchas veces la atención a trabajadores que se encuentran en el sector informal y en zonas rurales o de difícil acceso.

¿Cómo abordar la problemática del fortalecimiento de la inspección de trabajo?

Los gobiernos de la región han llevado a cabo experiencias exitosas para lograr este objetivo. Se han registrado avances en el fomento de la cultura de cumplimiento, gracias a una mayor difusión de la normativa entre trabajadores y empleadores y a las campañas de sensibilización sobre la importancia de la formalización y sus ventajas. También se han otorgado facilidades en los trámites, para que las empresas cumplan con el registro de trabajadores y paguen sus aportes a la seguridad social.

En otros casos, se ha mejorado la capacidad para planificar y realizar visitas de inspección, aumentando el número de inspectores. La implementación de regímenes tributarios simplificados y de registros electrónicos ha permitido fiscalizar mejor.

Un tema a destacar ha sido el uso de soluciones tecnológicas no solo para mejorar el registro de trabajadores por parte de sus empleadores, sino también para facilitar la labor de los inspectores en el terreno. En una época en donde el uso de la tecnología es crucial, la creación de aplicaciones móviles ha facilitado la supervisión del cumplimiento de las obligaciones laborales.

Para América Latina y el Caribe, la inspección del trabajo doméstico, caracterizado por sus altos niveles de informalidad, presenta un importante desafío. Este grupo de trabajadores representa al 10% de los trabajadores informales, con tasas de empleo informal entre ellos del 78%.

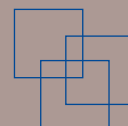
Esta nueva serie de Notas nos presenta las experiencias positivas de fortalecimiento de la inspección del trabajo en seis países de la región, las cuales deben ser sistematizadas, analizadas y difundidas. En un nuevo contexto de desaceleración económica, los esfuerzos deben redoblar para no perder lo avanzado y para seguir adelante en la reducción de la informalidad, que es un obstáculo en el camino de nuestros países hacia el desarrollo económico y social.

Esperamos que esta serie de estudios realizados en el marco del Programa de promoción de la formalización – FORLAC – contribuya a mejorar el diseño de políticas que permitan continuar con el gran desafío que supone la transición a la formalización en América Latina y el Caribe.

Elizabeth Tinoco
ADG

Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

La economía peruana exhibe niveles elevados de informalidad. Sin embargo, en la última década se ha venido mostrando una tendencia a la formalización. Según datos del INEI (2014), el empleo informal paso de más de 80% en 2002 a 69.5% en 2013 a nivel nacional¹.

Diversos factores –económicos e institucionales– contribuyeron a esta reducción². En este capítulo destacamos dos herramientas asociadas a la Inspección del Trabajo, que se han utilizado con dicho fin: la Planilla Electrónica, establecida a partir de 2007 y en constante desarrollo; y el Plan de Inspecciones destinado a ampliar el registro de trabajadores en dicha planilla denominado Plan RETO (Registro de Trabajadores Obligatorio) que se llevó a cabo entre diciembre de 2008 y mayo de 2011.

1. Tendencias de la formalización en Perú

En el año 2013, la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada a nivel nacional fue de 15.6 millones de trabajadores. De ellos, poco más de 7 millones son asalariados del sector público y privado (empresas pequeñas, medianas y grandes). Alrededor del 38% trabajan en microempresas, las cuales son predominantemente informales.

Según cifras oficiales del gobierno peruano, el porcentaje de empleo informal llegaba al 69.5% ese año. En el empleo formal, los sectores más importantes son el de asalariados privados en empresas pequeñas (11 a 100 trabajadores), medianas y grandes (más de 100 trabajadores) y el sector público, pues la cantidad de trabajadores independientes calificados (técnicos y profesionales) es menor al 2% de todos los ocupados.

Entre aquellos que tienen empleo informal se distinguen dos sectores especialmente preocupantes: el de los trabajadores independientes no calificados, que incluye a trabajadores rurales y trabajadores urbano-marginales y suma más de 5 millones de personas; y el micro empresarial (empresas de 2 a 10 trabajadores), con casi 3 millones de ocupados.

Y es que de acuerdo a la Estrategia Sectorial de Formalización del Ministerio de Trabajo de Perú, recientemente aprobada, *"hay una amplia diferencia de ingresos por trabajo entre la formalidad y la informalidad"*. El ingreso medio en la informalidad es –sobre todo por la influencia de los trabajadores agrícolas tradicionales– menos de la mitad que el ingreso formal. Por su parte, los trabajadores independientes no calificados perciben –aquí es más clara la influencia rural– ingresos menores a la remuneración mínima, con una clara referencia al atraso relativo de este sector³. A pesar de ello, la tendencia a la formalización, ha ocurrido en un contexto de mejora relativa de los ingresos por trabajo para todos los ocupados.

La Oficina Regional de la OIT agradece las contribuciones de Jorge Bernedo, Ítalo Cardona, Laura Norato, Valeria Villacorta y Alfredo Villavicencio en la elaboración de esta Nota.

¹ Estimaciones de la OIT indican que el porcentaje de empleo informal no agrícola ascendió a 64.4% en 2013. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral Temático. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, 2014.

² Para una discusión de los factores que pueden estar asociados a este proceso, véase ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Evolución del empleo informal en Perú: 2004 – 2012. Serie: Notas sobre formalización. Programa FORLAC. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, 2014.

³ Ver MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO, "Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2014-2016", Lima, 2014.

Perú laboral, en breve

Perú tiene actualmente una población de 31 millones de habitantes. Casi tres cuartas partes de la población son consideradas urbanas. La PEA es de 15.6 millones de personas. El mercado laboral se encuentra todavía en vías de modernización pues un cuarto del total de trabajadores se dedica a la actividad agropecuaria, si bien esta proporción viene descendiendo desde el año 2004. El desempleo al año 2013 fue de un nivel históricamente bajo: 4% a nivel nacional y 5% en zonas urbanas.

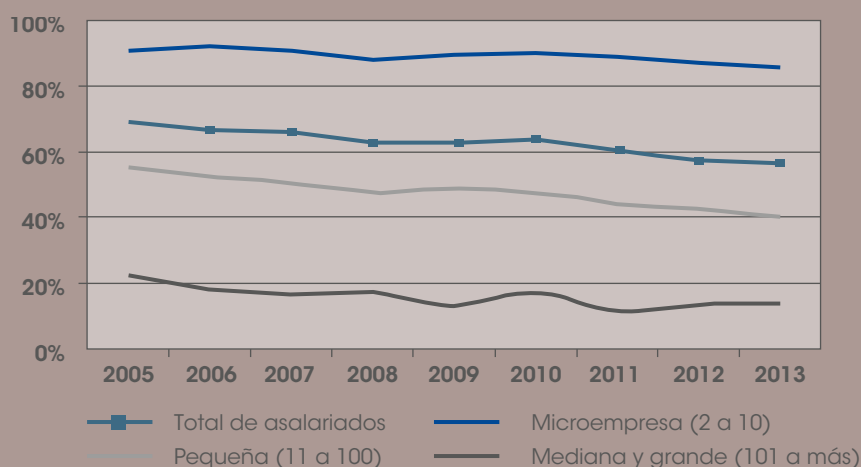
La distribución de los ocupados a nivel nacional es la siguiente: 46% son asalariados, 5% son empleadores, 35% son trabajadores por cuenta propia, 3% son trabajadores domésticos y 11% trabajadores familiares auxiliares.

Existe una tendencia clara hacia la formalización laboral, pero al partir ésta de un nivel elevado, es difícil predecir si se trata de un proceso sostenido y sostenible. En cuanto a la protección social, se reportó que en el año 2013 la cobertura de seguridad en salud era del 59.2% y en pensiones del 40.5% en zonas urbanas. En ambos casos se observa una tendencia creciente.

Fuentes: CEPALSTAT, estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y OIT (2014)⁴.

Para los fines de esta Nota, es posible concentrar la atención en el ámbito de los asalariados. Si se toma esta perspectiva, el empleo informal entre los asalariados del sector privado fue de 56.4% en 2013 según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), y se ha venido reduciendo a mayor velocidad que el promedio. En el periodo 2005-2013, el porcentaje de empleo informal entre los asalariados del sector privado cayó 12.4 puntos porcentuales, comparado con la caída de 5.3 puntos del promedio. Esta afirmación es aplicable a todos los tamaños de empresa, pero en especial afecta a las empresas medianas y grandes, que ya tenían tasas de formalidad relativamente bajas (de 13.7%). En la pequeña empresa, sin embargo, el descenso se produce pero los niveles de informalidad permanecen muy elevados: más de seis veces que en la gran empresa y más del doble que en la empresa mediana.

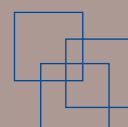
Gráfico 1. Perú: Evolución de la tasa de informalidad en las relaciones laborales según tamaño de empresa en el sector privado 2005-2013 (porcentajes)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2005-2013.

Elaboración: Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL) - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2014. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, 2014.

NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Otro dato importante es que la cantidad de trabajadores informales sigue incrementándose a pesar que las tasas de informalidad descienden. Entre 2005 y 2013, había casi 550 mil nuevos trabajadores con empleo informal, sobre todo en el sector de la microempresa. Las reducciones más importantes del empleo informal entre los asalariados ocurrieron en empresas de mayor tamaño.

Como es sabido, el accionar de la fiscalización laboral que contribuye al tránsito hacia la formalización, es menor en las empresas de menor tamaño y probablemente resulte más costoso en términos operativos. La dispersión de las unidades, los problemas en la identificación de las unidades y el menor efecto que se logra en cuanto a número de trabajadores, plantea un desafío a la inspección pero al mismo tiempo, muestra la urgencia y la necesidad de realizar cambios aún más intensos, en especial en el ámbito macroeconómico y en los setores de la producción y el comercio, para que el descenso del empleo informal sea sostenido.

En este contexto, se desarrollaron instrumentos que han contribuido al fortalecimiento de la inspección del trabajo, entre ellos la introducción de la planilla electrónica para el registro de trabajadores y el operativo nacional sobre registro de trabajadores obligatorio (Plan RETO). En las siguientes secciones se describen ambos instrumentos y algunos de sus resultados.

2. La Planilla Electrónica

La Planilla Electrónica es un instrumento implementado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) en convenio con la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) en el cual debe registrarse la información laboral declarada por los empleadores respecto de su labor económica y de los trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios, personal en formación (modalidad formativa laboral, practicantes u otros), personal de terceros y derechohabientes⁵.

Esta iniciativa surge en Perú como un resultado del mandato legal al MTPE en su labor de inspección del cumplimiento de las normas laborales a partir de la Ley N° 27711. Esta Ley reforma su estructura y la creciente necesidad de modernización del Estado a partir de la implementación tecnológica en los procesos administrativos para la mejora del servicio público. El objetivo de fondo fue, sobre todo, la búsqueda de mayor eficiencia de la actuación institucional para la administración y uso efectivo de la información contenida en los documentos de registro laboral.

Así, la planilla electrónica es una herramienta que colabora con el esfuerzo por eliminar los costos de tramitación de las antiguas planillas de pago⁶ (físicas) a través de los medios convencionales⁷ y de los libros de registro laborales que se llevaban en el país, además de evitar el almacenamiento y la pérdida de documentos, y de servir como una herramienta mediante la cual los trabajadores pudieran demostrar fácilmente su vínculo laboral⁸. En el sistema de registro

⁵ Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT). ¿Qué es la planilla electrónica? Disponible en: <http://www.sunat.gob.pe/orientaciontributaria/index.html>

⁶ El Decreto Supremo N° 017-2001-TR publicado el 7 de junio del 2001 regulaba en gran parte el contenido de los libros o planillas de pagos de sueldos y salarios, anterior a la planilla electrónica actual, constituyéndose desde entonces en el documento jurídico contable central en la administración de personal. El Decreto Supremo N° 001-98-TR, publicado el 22 de enero de 1998 fue sucesivamente modificado a fin de modernizar, simplificar y acelerar los procesos de pago de remuneraciones.

⁷ El Decreto Supremo N° 001-98-TR -publicado en el Diario Oficial el 22 de enero de 1998 y vigente desde el 01 de febrero de 1998-, reglamentó las formalidades que debían cumplir los empleadores cuyos trabajadores se encuentran en el régimen laboral de la actividad privada para administrar las planillas de remuneraciones de sus trabajadores. En dicha providencia se establecía que los empleadores podían administrar la información laboral de sus trabajadores en "libros, hojas o micro formas".

⁸ Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Dirección Nacional de Inspección del Trabajo. República de Perú. Cartilla Sobre la Planilla Electrónica. Disponible en: <http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/dnit/planillaelectronica.pdf>

anterior las empresas enviaban al MTPE en formato físico una Hoja de Resumen de Planilla y el Ministerio se encargaba de otorgar la certificación de la idoneidad de los libros de registro.

Respondiendo a la necesidad de lograr mayor eficiencia y eficacia, la Resolución N° 018-2007-TR (28/08/07) estableció, mediante la figura del encargo de gestión administrativa entre entidades del Estado⁹, que fuera la SUNAT la entidad encargada de la recepción de la Planilla Electrónica, bajo el entendido de que esta cuenta con la infraestructura informática, que logra “garantizar la seguridad y la confidencialidad de la presentación electrónica de dicho documento”¹⁰. En ese orden de ideas, la resolución mencionada facultó al MTPE para establecer el contenido inicial de la Planilla, las modificaciones posteriores de dicho contenido, de su forma y condiciones del soporte electrónico de las planillas y de su envío. Asimismo, la norma dio competencia de regulación a la SUNAT mediante dicha Resolución¹¹, estableciendo así un plano de colaboración entre las dos entidades.

2.1 Marco legal de la planilla electrónica

El marco normativo que propicia la creación de la Planilla Electrónica en Perú está encabezado por el Decreto Supremo N° 018-2007-TR, en el cual se establecen las disposiciones relativas al uso de dicho documento electrónico. A este se le suman dos instrumentos legales posteriores que modifican algunas de sus disposiciones, los Decreto Supremos N° 015-2010-TR y N° 008-2011-TR¹². En estos se estableció, para efectos de la aplicación de la norma, la definición de lo que se entiende por empleador, trabajador, pensionista, prestador de servicios, personal de terceros y derechohabientes.

Además, se determinó el ámbito de aplicación de la Planilla al definir quiénes están obligados –y exentos– de su declaración. Finalmente, los instrumentos legales reseñados instituyen la existencia de un cronograma de presentación de la Planilla –que de acuerdo a la misma norma, está a cargo del SUNAT–.

A este marco normativo hay que adicionar las Resoluciones N° 204-2007¹³ y N° 125-2008 expedidas por la SUNAT¹⁴, y la Resolución Ministerial No. 121-2011 expedida por el MTPE, que establecen, por mandato del Decreto Supremo N° 018-2007-TR, la información contenida en la Planilla Electrónica que será explicada en la sección siguiente.

2.2 Contenido de la planilla electrónica

A partir del 8 de julio de 2011, la Planilla Electrónica se encuentra conformada por la información del Registro de Información Laboral (T-REGISTRO) y la Planilla Mensual de Pagos (PLAME) que se elabora obligatoriamente a partir de la información consignada en dicho Registro.

EIT-REGISTRO hace referencia al Registro de Información Laboral de los empleadores, trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios, personal en formación –a través de modalidad formativa laboral y otros (practicantes)–, personal de terceros y derechohabientes de la seguridad social y comprende la siguiente información:

⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ. Ley de Procedimiento Administrativo General No. 27444. Artículo 71. Encargo de gestión.

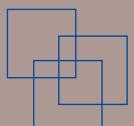
¹⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PERÚ. Decreto Supremo N° 018-2007-TR (28/08/07). Considerandos.

¹¹ *Ibíd.* Artículo 4.

¹² El Decreto Supremo N° 008-2011-TR (04/06/11) modificó el Decreto supremo N° 015-2010-TR (17/12/10).

¹³ Mediante la cual se aprueba el PDT de la planilla electrónica (Formulario Virtual N° 601) y de las normas referidas a declaraciones de otros conceptos. Es importante aclarar que el formulario No. 601 fue reemplazado por el T-REGISTRO y la PLAME. Una de las razones por las que dicho formato fue retirado fue por no incluir las clasificaciones de “centros laborales”, “intermediadores” y “tercerizadores” entre otros, clasificaciones de empleadores que fueron incluidos en la última versión de la planilla electrónica.

¹⁴ Mediante la cual modifican la Resolución de Superintendencia N° 204-2007/SUNAT y aprueban nueva versión del PDT planilla electrónica, Formulario Virtual N° 0601.



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

- ▶ Personal (nombres y apellidos, número de documento de Identidad, nacionalidad, sexo, entre otros),
- ▶ Laboral (tipo de trabajo, nivel educativo, ocupación, régimen laboral, entre otros),
- ▶ De seguridad social (régimen de pensiones y de salud, entre otros) y,
- ▶ Otros datos sobre el tipo de ingresos de los sujetos registrados.

La PLAME corresponde a la Planilla Mensual de Pagos, que acopia la información mensual de los ingresos de aquellos sujetos inscritos en el Registro de Información Laboral (T-REGISTRO)¹⁵, así como de los prestadores de servicios que obtengan rentas de cuarta categoría (los descuentos, los días laborados y no laborados, horas ordinarias y en sobretiempo del trabajador) así como información correspondiente a la base de cálculo y la determinación de los conceptos tributarios y no tributarios cuya recaudación le haya sido encargada a la SUNAT.

La información del PLAME debe ser presentada mensualmente de acuerdo al cronograma que establece la SUNAT¹⁶ y contiene información mensual, según la categoría del prestador:

- ▶ Trabajador (remuneraciones e ingresos devengados y/o pagados, así como datos de la jornada laboral, descuentos, tributos, aportes y contribuciones),
- ▶ Pensionista (ingresos devengados y/o pagados, descuentos, tributos, aportes y contribuciones),
- ▶ Prestador de servicio con rentas de cuarta categoría (el monto pagado por el servicio, así como los datos del comprobante del pago).
- ▶ Personal en formación (el monto pagado de la subvención económica o estipendio) y,
- ▶ Personal de terceros (base de cálculo del aporte y tasa contratada al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) a cargo del Seguro Social de Salud del Perú - ESSALUD).

La SUNAT es la encargada de recibir las planillas electrónicas que son remitidas por los empleadores a través de medios electrónicos y pone, posteriormente, a disposición del MTPE dicha documentación. Para el caso del T-REGISTRO, el empleador debe, de manera virtual a partir del ingreso a la opción "operaciones en línea" de la página de la SUNAT, incorporar la información suya y de los trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios, personal en formación – modalidad formativa laboral y otros (practicantes), personal de terceros y derechohabientes.

La SUNAT crea un perfil privado para cada empleador¹⁷. Respecto de la presentación de la PLAME¹⁸, la SUNAT aprobó el uso de una herramienta, también virtual, que denominó PDT (Programa de Declaración Telemática)¹⁹. Esta herramienta puede ser descargada por cada empleador accediendo a la página de la SUNAT, en la opción "Declaración y Pago".

2.3 Obligados y exentos de llevar la planilla electrónica

Se encuentran obligados a llevar la Planilla Electrónica los Empleadores que:

¹⁵ La PLAME se elabora obligatoriamente a partir de la información consignada en el T-REGISTRO.

¹⁶ Facultad otorgada por el artículo 5° del Decreto Supremo N° 018-2007-TR (28/08/07).

¹⁷ Mediante el Ingreso del empleador al sistema "SUNAT operaciones en línea (Clave SOL)", que solicitará el RUC, usuario y clave de ingreso.

¹⁸ Que se generaron a partir del mes de noviembre de 2011 a través del Formulario Virtual N° 0601, y que debieron ser presentadas a partir del mes de diciembre de 2011, así como efectuar el pago que corresponda.

¹⁹ Sistema informático desarrollado por la SUNAT con la finalidad de facilitar la elaboración de las declaraciones juradas bajo condiciones de seguridad del registro de la información. Específicamente, para la declaración de la información laboral se debe llenar el Formulario Virtual N.° 0601.

- ▶ Tengan a su cargo uno o más trabajadores.
- ▶ Paguen pensiones de jubilación, cesantía, invalidez y sobrevivencia u otra pensión, cualquiera fuera el régimen legal al cual se encuentre sujeto.
- ▶ Contraten a un personal en formación – modalidad formativa laboral.
- ▶ Cuenten con uno o más personal de terceros.
- ▶ Cuenten con uno o más trabajadores o pensionistas que sean asegurados al Sistema Nacional de Pensiones²⁰.
- ▶ Tengan a su cargo uno o más artistas²¹
- ▶ Hubieran contratado los servicios de una Entidad Prestadora de Salud
- ▶ Hubieran suscrito con el ESSALUD un contrato por Seguro Complementario por Trabajo de Riesgo (SCTR).
- ▶ Gocen de estabilidad jurídica y/o tributaria.²²

De otro lado, los empleadores exentos de la obligación son aquellos que

- ▶ Empleen trabajadores del hogar.
- ▶ Empleen trabajadores de construcción civil eventuales.
- ▶ Contraten prestadores de servicios de cuarta categoría y no tengan la calidad de agentes de retención de cuarta categoría²³.

Las infracciones tipificadas en la misma norma son:

- ▶ No registrar trabajadores en las planillas de pago o planillas electrónicas, o no registrar trabajadores y prestadores de servicios, en el plazo y con los requisitos previstos, incurriéndose en una infracción por cada trabajador.
- ▶ Incumplir las obligaciones sobre planillas de pago, planillas electrónicas, o registro de trabajadores y prestadores de servicios; no encontrarse actualizado; no encontrarse debidamente autorizado de ser exigido; no consignar los datos completos, no presentarlo ante la Autoridad Administrativa de Trabajo; no presentarlo dentro del plazo o presentarlo incluyendo datos falsos o que no correspondan a la realidad; no efectuar el alta en el registro, la modificación o actualización de datos, o la baja en el Registro, dentro del plazo correspondiente²⁴.

2.4 La planilla electrónica como instrumento de formalización

La planilla electrónica juega un rol importante en la transición a la formalidad. En primer lugar, la planilla electrónica es un instrumento cuya evaluación permite generar denuncias o alertas, por parte de las autoridades de la inspección laboral, sobre posibles incumplimientos de las condiciones impuestas por la normativa que regula la planilla electrónica, tanto en términos formales –es decir, si el empleador no reporta la información requerida en la planilla electrónica-, como en términos informales –si el empleador no está registrado de alguna manera-.

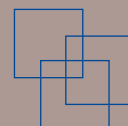
²⁰ Adicionalmente, están obligados quienes se encuentran obligados a efectuar alguna retención de cuarta o quinta categoría.

²¹ De acuerdo a lo previsto en la Ley N.° 28131.

²² SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT). Obligados a declarar la Planilla Electrónica. Disponible en: <http://www2.sunat.gob.pe/pdt/pdtModulos/independientes/p601/obligados.html>

²³ SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT). Exceptuados de declarar la Planilla Electrónica. Disponible en: <http://www2.sunat.gob.pe/pdt/pdtModulos/independientes/p601/exceptuados.html>

²⁴ Para el cálculo de la multa a imponer, se entiende por trabajadores afectados a los pensionistas, prestadores de servicios, personal en formación –modalidad formativa laboral y otros, así como derechohabientes.



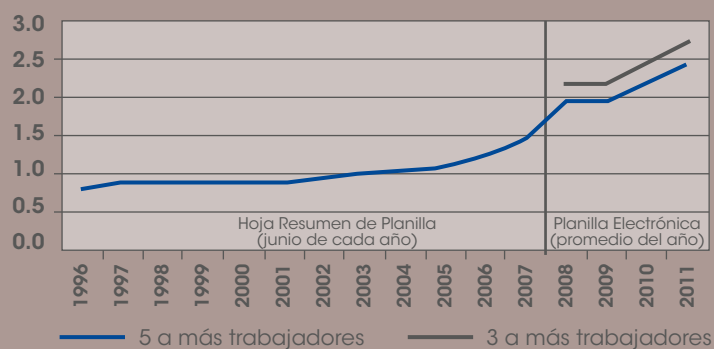
NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

En segundo lugar, la planilla electrónica, mediante el registro de empleadores y de empleados, sirve como una herramienta útil en la identificación de un segmento de la población objetivo a la cual están dirigidos los esfuerzos de la política pública en materia de formalización del empleo. Ya sea los empleadores a los cuales se dirigirán los incentivos de registro como a los empleados a los cuales se incentiva las afiliaciones y las contribuciones respectivas.

Finalmente, con el sistema de la planilla electrónica se busca facilitar el acceso a más información laboral por parte de las autoridades encargadas de la inspección laboral. Esto en la medida en que se trata de un mecanismo más amigable para la obtención y evaluación de datos y declaraciones que pueden ser obtenida con rapidez, pues están disponibles para su uso las 24 horas siguientes a la declaración oficial del empleador o empleado.

Según un estudio reciente sobre formalización empresarial y laboral en Perú²⁵, el uso de la planilla electrónica ha permitido al MTPE llegar a una base más amplia de empresas que son sujetas a fiscalización por parte de la inspección del trabajo, tal y como se observa en el gráfico 2.

Gráfico 2. Perú: Empleo privado registrado en planillas 1996-2011 (millones)



Fuente: Díaz (2014).

Según señala el estudio referenciado "el crecimiento del empleo registrado en planillas es una señal de crecimiento de la formalidad o reducción de la informalidad laboral en el país. Así, el empleo más formal de la economía habría empezado a crecer algo más rápido que la ocupación total, en particular a partir del año 2006. Hacia el 2011 el empleo con acceso a la seguridad de salud y de pensiones de jubilación, y con un salario igual o superior al salario mínimo vigente representó un 18% de la PEA ocupada, casi el doble del registrado en 2006"²⁶.

El estudio muestra, al respecto de la introducción de la planilla electrónica, que el empleo en empresas privadas con 5 y más trabajadores registrados en planillas ante el MTPE se ha incrementado de manera sustancial a lo largo de la década pasada. Entre mediados de la década de 1990 e inicios de 2000, estuvo estancado. En 2002 fue de 930 mil (crecimiento anual de 7%), en 2007 fue de 1.4 millones (crecimiento de 19%), en 2008 –año de introducción de la Planilla Electrónica– alcanzó a 2 millones de trabajadores (crecimiento de 54% anual). Si se calcula un índice de crecimiento con base en el año 1997, se observa que en el año 2002 el índice fue 105, en 2007 llegó a 160, en 2008 a 220 y en 2011 a 272²⁷.

²⁵ DIAZ, JUAN JOSÉ. Formalización empresarial y laboral. En: CHACALTANA, Juan e INFANTE, Ricardo (Eds). Hacia un desarrollo inclusivo: El caso de Perú. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Septiembre 2013. Págs. 214.

²⁶ *Ibíd.* Pág. 214.

²⁷ "... el cambio en el procedimiento de reporte de información, dada la considerable magnitud del cambio que originó en el reporte, muy probablemente indujo a sincerar las cifras de empleo en varias de las empresas más grandes, lo que se podría interpretar como una respuesta a un incremento en la probabilidad de detección y posible sanción percibida por las empresas". *Ibíd.* Pág. 215.

En el caso del empleo en empresas privadas con 3 y más trabajadores que ha sido registrado en planillas ante el MTPE, a partir del año 2008 hasta la fecha, también muestra una tendencia creciente. Así, en 2008 había 2.17 millones de trabajadores del sector privado en planillas y su número se ha incrementado a casi 2.73 millones en el año 2011, es decir, ha crecido en casi 26% entre ambos años. A diciembre de 2013, la cifra fue de 3.13 millones.

3. El Plan RETO

El MTPE, a través de la Dirección General de Inspección del Trabajo, implementó acciones dirigidas a reducir el empleo no registrado o empleo informal en las empresas privadas del sector formal de la economía, entre ellas, el Operativo Nacional sobre Registro de Trabajadores Obligatorio (Plan RETO) como Programa de Promoción de la Formalización en el Perú. Este tuvo como objetivo reducir la informalidad en las relaciones laborales a través de la incorporación en planilla de los trabajadores asalariados privados no registrados, así como mediante la verificación del cumplimiento por parte del empleador del aporte a la seguridad social.

La implementación del Plan RETO se llevó a cabo durante el periodo comprendido entre diciembre de 2008 y mayo de 2011; sin embargo, su finalización no ha significado que desde entonces la autoridad Administrativa de Trabajo haya dejado de lado la lucha contra la informalidad laboral. Así, el Plan Estratégico Institucional 2012-2016 del MTPE propone como uno de los lineamientos de política sociolaboral *"fortalecer el sistema de inspección de trabajo a nivel nacional para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos laborales, fundamentales, de seguridad y salud en el trabajo y seguridad social, así como incidir en la reducción de la informalidad laboral."*²⁸

Desde dicha perspectiva, el Viceministerio de Trabajo ha liderado la elaboración de la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2014-2016, con la asistencia técnica de la Oficina de la Organización Internacional Trabajo para los Países Andinos. En este marco se plantean, entre otras acciones, la elaboración de protocolos de inspección dirigidos a los sectores económicos más afectados por la informalidad; la articulación con otras entidades del Estado, como la SUNAT, para potenciar el manejo de información y la eficacia de sus actuaciones; así como la capacitación del personal inspectivo²⁹.

3.1 Marco normativo del Plan RETO

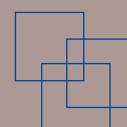
El marco legal y reglamentario que regula la creación del Plan RETO así como su implementación se compone de varias normas, entre las que destacan las siguientes:

- ▶ Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Esta Ley tiene por objeto regular el Sistema de Inspección del Trabajo, su composición, estructura orgánica, facultades y competencias. En dicho sentido, establece los principios, finalidades y normas de alcance general que ordenan el referido Sistema, a fin de que la Administración del Trabajo puedan cumplir con su rol de garante del cumplimiento de las normas sociolaborales.

- ▶ Decreto Supremo N° 019-2006-TR, modificado por el Decreto Supremo N° 019-2007-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



²⁸ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Plan Estratégico Institucional 2012-2016, aprobado por Resolución Ministerial N°280-2012-TR. Lima, 2012. Disponible en: http://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2012-12-06_280-2012-TR_2690.pdf

²⁹ MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO, "Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2014-2016", Lima, 2014.

NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

El Reglamento tiene por objeto desarrollar las normas establecidas en los Títulos I, II y IV de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. Es decir, precisar las actuaciones del Sistema de Inspección del Trabajo; la Inspección del Trabajo y el Régimen de infracciones y sanciones en materia de relaciones laborales, seguridad y salud en el trabajo y seguridad social.

- ▶ Decreto Supremo N° 002-2007-TR, Medidas complementarias de Fortalecimiento del Sistema de Inspección Laboral a Nivel Nacional.

Esta norma establece atribuciones y facilidades complementarias con el objetivo de fortalecer, a nivel nacional, el Sistema de Inspección Laboral.

- ▶ Decreto Supremo N° 004-2020-TR que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

A través de este Reglamento se determina la organización y las funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

- ▶ Decreto Supremo N° 001-98-TR, Normas reglamentarias relativas a la obligación de los empleadores de llevar planillas de pago.

A través de esta norma se establece que los empleadores cuyos trabajadores se encuentren sujetos al régimen laboral de la actividad privada y las cooperativas de trabajadores - con relación a sus trabajadores y socios trabajadores - están obligados a llevar Planillas de Pago, ya sea en libros, hojas sueltas o microformas.

- ▶ Decreto Supremo N° 015-2005-TR, modificado por el Decreto Supremo N° 014-2006-TR, Dictan disposiciones sobre el Registro de Trabajadores y Prestadores de Servicios -RTPS.

Esta norma regula el Registro de Trabajadores y Prestadores de Servicios (en adelante RTPS), documento llevado a través de medios electrónicos en donde se registra la información de cada mes calendario correspondiente a los trabajadores, pensionistas y prestadores de servicios. Se trata de una declaración en soporte electrónico en la que se consigna la información laboral y de seguridad social, sustituyendo a las planillas físicas de remuneraciones.

- ▶ Decreto Supremo N° 018-2007-TR, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2010-TR, Establecen disposiciones relativas al uso del documento denominado "Planilla Electrónica".

Mediante esta norma se establecen disposiciones relativas al adecuado uso de la Planilla Electrónica.

3.2 Descripción del Plan RETO

El Plan RETO fue una iniciativa de carácter estatal que tuvo por finalidad reducir la informalidad en las relaciones laborales a través de la incorporación en planilla de los trabajadores asalariados privados no registrados, así como mediante la verificación del cumplimiento por parte del empleador del aporte a la seguridad social. Esta política de gobierno, como se indicó, fue implementada durante el periodo comprendido entre diciembre de 2008 y mayo de 2011.

a. Ámbito de aplicación

El programa se aplicó en todo el país, tanto a través de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo como Oficinas Zonales de Trabajo. De esta manera, las Directivas y

Lineamientos emitidos a su amparo debían ser tomados en cuenta por los Supervisores Inspectores, Inspectores del Trabajo e Inspectores Auxiliares a nivel nacional.

b. Objetivos

El Plan RETO estuvo orientado a lograr los siguientes objetivos, aunque el mayor énfasis estuvo en el primero de ellos³⁰:

- a. Regularizar la situación de los trabajadores no registrados en planilla.
- b. Concientizar socialmente sobre la problemática del trabajo no registrado.
- c. Verificar las actuales condiciones de trabajo para mejorar las relaciones laborales entre empleador y trabajador, impulsando una cultura de cumplimiento.

c. Contenido

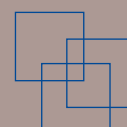
Mediante Directiva Nacional N° 008-2008-MTPE/2/11.4³¹ se aprobaron los criterios técnicos que todas las sedes Regionales y Zonales de la Inspección del Trabajo debían considerar para promover la adecuada formalización e incorporación de trabajadores de cualquier centro de labores sujeto a fiscalización en la planilla electrónica, en la medida que se acredite que les corresponde un vínculo laboral. Cabe señalar que a través de Oficio Circular N° 087-2009-MTPE/2/11.4., de fecha 20 de mayo de 2009, se precisó que las visitas y actuaciones inspectivas desarrolladas debían ser integrales, esto es, con relación a todo el personal que preste servicios en el centro de trabajo, independientemente de las funciones o modalidad de contratación.

Para poder constatar la vulneración a los derechos de los trabajadores se debía aplicar el principio de primacía de la realidad, debiéndose privilegiar los hechos constatados por la inspección del trabajo y así determinar, cuando correspondiera, la existencia de relación laboral. En dicho sentido, se debía ordenar la incorporación en la planilla electrónica de los trabajadores que prestaban servicios de manera personal y subordinada a cambio de una remuneración periódica en la medida que los mismos no se encuentren registrados o mantengan un vínculo contractual distinto al laboral por desnaturalización o fraude.

De este modo, para declarar un vínculo como de carácter laboral se debía verificar la presencia de los elementos esenciales del contrato de trabajo, esto es, prestación personal, remuneración y subordinación, precisándose respecto de este último que podrían ser manifestaciones de su configuración, tales como la existencia de un horario de trabajo, la reglamentación de la labor, el dictado de órdenes debidamente especificadas en su desarrollo, las sanciones, entre otras. Asimismo, se señalaron algunos ejemplos donde podría concluirse por aplicación del principio de primacía de la realidad la existencia de un vínculo laboral, siendo estos los siguientes:

- ▶ Indefinición de la naturaleza jurídica del vínculo entre el sujeto inspeccionado y el personal no registrado en la planilla electrónica del centro de labores.
- ▶ Realización de labores o prestación de servicios en un cargo, similar o equivalente, a los de otro trabajador registrado en la planilla electrónica del centro de labores.
- ▶ Prestación de servicios después de concluido el plazo contractual pactado para cualquier modalidad formativa laboral, o habiéndose superado los límites legales.
- ▶ Realización de labores que se encuentran dentro de un puesto de trabajo que califica como laboral o de carácter subordinado.

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



³⁰ MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. Operativo Nacional sobre Registro de Trabajadores Obligatorio (Plan RETO). Sustento técnico. Diciembre, 2008.

³¹ A través de Resolución Directoral N° 003-2009-MTPE/2/11.4 de fecha 16 de enero de 2009 se modificó el numeral 6.6. de la Directiva Nacional N° 008-2008-MTPE/2/11.4. de fecha 1 de diciembre de 2008.

NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

- ▶ No acreditación de la condición del personal destacado en los centros de labores de las empresas usuarias o principales por presunto contrato de intermediación laboral o tercerización de servicios.

Es importante señalar que, a efectos de la adecuada verificación de los elementos esenciales del contrato de trabajo, cualquier persona comprendida dentro de la visita inspectiva de verificación podía coordinar con el personal inspectivo - dentro del plazo máximo de tres días- la entrega de medios probatorios.

En concordancia con lo anterior, la implementación del Plan RETO previó un esquema procedimental a ser acogido por el personal inspectivo en caso se detecten inconsistencias en la información brindada por el presunto empleador, destacando las siguientes fases:

- ▶ Citación a diligencia de comparecencia, donde el presunto empleador debía acreditar los documentos que sustentaban la naturaleza jurídica del vínculo con el personal verificado en la visita de investigación, así como del personal que aun siendo registrado en la planilla electrónica no recibía boletas de pago y cuyo tipo de vinculación, a juicio del inspector, era relevante investigar. Cabe aclarar que en los casos en los que en la propia visita inspectiva se determinaba la no incorporación o incorporación indebida de trabajadores en la planilla electrónica, o cuando el empleador reconocía dicho hecho, se podía adoptar en dicho acto la medida de requerimiento sin necesidad de citar a comparecencia.
- ▶ Medida de requerimiento, dictada en los casos que el sujeto inspeccionado no acreditaba adecuadamente el vínculo existente con el personal encontrado en la visita inspectiva realizada. Al presumirse que éste es de carácter laboral, se otorgaba un plazo razonable para su incorporación en la planilla electrónica.
- ▶ Informes de actuaciones inspectivas, como las actas de infracción - de ser el caso - debían ser elaborados por el inspector de trabajo en base a la información obtenida en las visitas inspectivas y diligencias de comparecencia, así como en la ejecución del requerimiento.

d. Lineamientos para la fiscalización de locadores de servicios

En el marco de ejecución del Plan, se aprobaron Lineamientos específicos a seguirse en materia de fiscalización de locadores de servicios. Se consolidó un instrumento técnico - normativo en materia de planificación de actuaciones inspectivas de cumplimiento obligatorio³². Así, se dictaron disposiciones generales relativas a la forma cómo debía realizarse el operativo de fiscalización a los locadores de servicios con información de planillas electrónicas, siendo estas las siguientes:

- i. En base a las planillas electrónicas, la entonces Dirección Nacional de Inspección remitiría mensualmente a las Direcciones Regionales la relación de empresas aleatoriamente seleccionadas que contaban con locadores de servicios, así como los datos de identidad de estos últimos, a efectos de que puedan ser identificados en las visitas inspectivas.
- ii. Las Direcciones regionales debían distribuir proporcionalmente las órdenes de inspección entre los inspectores a fin que realicen las visitas inspectivas correspondientes en función a la información entregada.
- iii. Al momento de realizar la visita inicial al centro de labores, el inspector comisionado debía requerir información actualizada y debidamente documentada sobre la totalidad de locadores de servicios identificados, debiendo poner especial atención en el cargo u ocupación, el tiempo de servicios, la existencia de un lugar físico dentro del centro

³² Lineamiento N° 001-2009-MTPE/2/11.4, Lineamiento a seguirse a nivel nacional para la fiscalización a centros de labores dentro del Plan RETO con información de la planilla electrónica sobre locadores de servicios, de fecha 22 de enero de 2009.

de labores donde desarrolle sus actividades, si tiene horario específico de ingreso o de salida, si gira recibos por honorarios a varias razones sociales o solo a la inspeccionada, entre otros datos relevantes para determinar - por primacía de la realidad - la adecuada naturaleza del vínculo jurídico.

iv. El inspector comisionado debía recorrer las instalaciones del centro de labores, verificando la existencia de alguno de los locadores de servicios sobre los cuales se ha requerido información, así como la presencia en general de trabajadores que no se encuentren registrados en la planilla electrónica. Sobre estos últimos debía indagar sus datos y las características del vínculo con el sujeto inspeccionado.

v. La carga de la prueba respecto a los locadores materia de la inspección recaía sobre la empresa inspeccionada, quien debía acreditar en las diligencias de comparecencia el tipo de labor que realizaban y el sustento fáctico de su autonomía, en caso fuera aludida.

vi. En los casos en los que el sujeto inspeccionado no brindaba los medios probatorios necesarios para acreditar el vínculo civil, y el inspector podía verificar la existencia del vínculo laboral, debía este último formular medida de requerimiento a fin que dicho personal fuera incorporado en la planilla electrónica de la empresa inspeccionada al mes siguiente de finalizado el procedimiento inspectivo.

e. Algunos resultados

Las metas previstas por la entonces Dirección Nacional de Inspección del Trabajo desde diciembre 2008 hasta mayo 2011 están relacionadas a su primer objetivo (Regularizar la situación de los trabajadores no registrados en planilla) y fueron concretamente las siguientes³³:

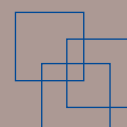
- ▶ Orientar a casi 30 mil empresas.
- ▶ Fiscalizar a 104 mil empresas con casi 2 millones de trabajadores.
- ▶ Incorporar en planillas a 520 mil trabajadores.

Con la finalidad de alcanzar las metas se previó, en un primer momento, contar con 195 Inspectores de Trabajo, 187 Inspectores Auxiliares y personal administrativo distribuido en las 25 Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo. La estrategia operativa determinó que los Inspectores de Trabajo tendrían órdenes de fiscalización dirigidas a empresas de 11 o más trabajadores mientras que los Inspectores Auxiliares realizarían labores de orientación en empresas con hasta 10 trabajadores, debiéndose reportar resultados quincenales. Para medir la eficiencia y eficacia del plan se propuso medir los resultados en torno a indicadores diferenciados según se trate de acciones de fiscalización u orientación³⁴.

Al momento de la implementación del Plan RETO, de acuerdo a información proporcionada por el MTPE, el segmento de asalariados privados ascendía a 4.5 millones de trabajadores. Ahora bien, siendo que el programa incluía, además, al sector de *"trabajadoras del hogar, practicantes y otros"*, con 0.5 millones de personas, y al rubro de locadores de servicios, con 750 mil personas, se tenía como universo un total por fiscalizar de 5.8 millones de personas³⁵.

En cuanto a sus resultados, según datos del propio MTPE, el Plan RETO logró que casi 46 mil trabajadores a nivel nacional fueran incorporados en la nómina de sus empresas entre diciembre del 2008 a mayo del 2011. En total se fiscalizó a más de 38 mil empresas privadas donde prestaban servicios 818 mil trabajadores, de los cuales 62 mil estaban fuera de la planilla.

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



³³ MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. Operativo Nacional sobre Registro de Trabajadores Obligatorio (Plan RETO), Sustento técnico. Diciembre, 2008.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Con el Plan RETO se logró que más del 73% de esa cantidad tenga acceso a la seguridad social y cotizara a un fondo de pensiones. La mayor cantidad de trabajadores incorporados a la planilla pertenecen a la región Lima (24,834 trabajadores)³⁶.

Si se compara con lo planificado, conforme se detalla en el Cuadro 1, el número de empresas fiscalizadas alcanzó a ser el 37% del previsto, mientras que el número de personas incorporadas a planillas llegó a ser el 8.7% del esperado. Quizá el resultado alcanzado hubiera sido cuantitativamente mayor si se hubiera contado con más personal inspectivo. Debe, sin embargo, considerarse viable la continuación de los procesos de incorporación de inspectores laborales, así como la mejora continua de los programas de capacitación, a fin de que puedan desarrollar sus funciones en un menor periodo de tiempo.

Cuadro 1. Perú: Resultado esperado y alcanzado del Plan RETO 2008-2011

	Resultado esperado	Resultado alcanzado
Número de empresas a fiscalizar	104,160	38,506
Número de personas a ser incorporadas a planillas	520,800	45,494

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Comunicación e Imagen Institucional del MTPE.

Debido a su énfasis la regularización del trabajo, los otros objetivos del Plan RETO casi no fueron activados y, por tanto, no se observaron impactos significativos en la sensibilización de la población respecto de la problemática del trabajo no registrado y el fomento de la cultura del cumplimiento.

No ha habido una correcta evaluación ex post del programa que permita medir su impacto en función de los indicadores previstos, pues no se cuenta con documentos que evidencien la aplicación de las variables e indicadores de fiscalización y orientación identificados en un primer momento a través del sustento técnico con el cual se aprobó el Plan RETO.

Si bien es loable que el programa haya puesto énfasis en la situación de los locadores de servicios, hubiera sido deseable que también se dicten lineamientos especializados en favor de otros grupos vulnerables.

Desde que se lanzó el Plan RETO se han impuesto multas por 58 millones de nuevos soles; sin embargo, no existe información respecto a qué porcentaje de las mismas fue efectivamente cobrado. No podemos perder de vista que en Perú el sistema de cobranza coactiva es deficiente, por lo que muchas veces estas quedan sin pago. La creación de un programa de fortalecimiento de este sistema podría ser una iniciativa importante.

Ahora bien, lo señalado no quita el mérito del programa, pues coadyuvó a la disminución de los índices del empleo informal. Así, se observó que durante los años en que se ejecutó el Plan RETO, el porcentaje de empleo informal entre los asalariados disminuyó de 63.1 % a 60.3%.

La importancia del Plan RETO radica en que se focalizó en la reducción de la informalidad a través de la incorporación en planilla de los trabajadores asalariados privados no registrados, lo cual deviene en una condición que permite el ejercicio de otros derechos laborales de naturaleza fundamental. También, cabe destacar que se trató de un programa de aplicación transversal a todos los sectores económicos y a todo el territorio nacional. No obstante, como recomendación

³⁶ MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. Plan RETO incorporó a más de 45 mil trabajadores en la planilla de las empresas. 12 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.pe/mostrarNoticias.php?codNoticia=3369>

a futuro, quizá podría enfatizarse en las particularidades de cada sector y región, a efectos de que la implementación de este tipo de programas sea más especializada.

La importancia de la continuidad de este programa o una iniciativa similar no se discute. Conforme se mencionó en la introducción del presente estudio, el Perú ha adoptado, como lineamiento de política socio laboral, el fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo a nivel nacional para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos sociolaborales, así como incidir en la reducción de la informalidad laboral. Es deseable que, con la asistencia técnica de la OIT, se llegue a la consolidación de una política integral de formalización de las relaciones laborales.

4. Algunas lecciones

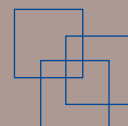
Una primera lección aprendida es la importancia de la complementariedad de ambas iniciativas. Tanto la Planilla Electrónica, como el propio Plan RETO, tienden a su retroalimentación. En la práctica, el Plan RETO ha tenido una importante colaboración en el propio proceso de implementación de la Planilla Electrónica. Debe además anotarse que esta tiene un proceso constante de modificación y avances. El impacto sería mayor si los inspectores de trabajo contaran con un refuerzo en número y en herramientas tecnológicas, que les permitiera incorporar directamente a los trabajadores no registrados, como resultado de su actividad.

La Planilla Electrónica, con seguridad, es un instrumento poderoso en varios sentidos. Como apoyo del sistema de fiscalización en términos de programación de la fiscalización, como instrumento de conocimiento estadístico y de monitoreo de acciones, como elemento desburocratizador, como registro de comprobación de las contrataciones, entre lo principal. Su estructura, la calidad de información registrada y la eficiencia en su utilización, debiera requerir de un proceso de mejora constante y fortalecimiento de la misma como herramienta para promover la formalización laboral.

En cuanto a los resultados, si bien el Plan RETO quedó muy rezagado respecto de sus objetivos iniciales, esto pudo deberse a que las metas planteadas quizá eran demasiado elevadas, y por tanto, más que un error en la eficiencia de los aspectos operativos, estaríamos ante un desajuste en la planificación, falta de estrategia y en la percepción de las diversas capacidades locales para asumir determinados objetivos. Sin embargo, parece necesario desarrollar una evaluación que permita identificar los aciertos, las lecciones aprendidas y la necesaria revisión de la estrategia de implementación con vistas a su posible réplica.

Pero si el Plan RETO quería tener importancia, tenía que establecer desafíos de importancia numérica. Plantearse la incorporación de medio millón de trabajadores a planillas, lo era, pues significaba alrededor de un sexto de la población asalariada privada y que las tasas de informalidad pudieran llegar a ser menores al 50 por ciento, a escala nacional, en un plazo de tres años. En todo caso, el error de planificación, si lo hubo, fue no tomar en cuenta el lento crecimiento de las capacidades del equipo inspectivo y, en general, de los niveles de recursos con los que el MTPE contaba para llevar adelante la iniciativa.

Por ello, una de las conclusiones más inmediatas está referida a la necesidad de reforzar estas capacidades –más inspectores, capacitación permanente, facilidades logísticas y tecnológicas, estrategias sectoriales, entre otros– y, desde luego, tener también mejoras de procedimientos y de normas, e inclusive, superación de recurrentes problemas internos de administración laboral. En términos estratégicos, en tanto se fortalece el sistema inspectivo, resulta también necesario evaluar la priorización de acciones así como la conveniencia o no de concentrar la inspección



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

primero en empresas formales con trabajadores en negro, o en caso alternativo, en trabajadores de microempresas informales.

En otros términos, hay márgenes amplios para mejorar la eficacia de la inspección de trabajo, resolviendo problemas esencialmente técnicos. Pero es igual o mayor la amplitud del margen que se tiene para reforzar en el Perú la fiscalización laboral, incrementado el volumen de los recursos presupuestales dirigidos a contar con más personal idóneo, debidamente entrenado y con los recursos para llevar a cabo las visitas de inspección.

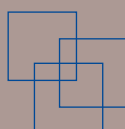
La combinación entre planillas y planes de formalización impulsados por la fiscalización selectiva parece ser una combinación efectiva para promover el cumplimiento de las normas en los lugares de trabajo y apoyar el tránsito a la formalización laboral. Aún teniendo en cuenta los problemas actuales y futuros, queda claro que es una senda correcta, la cual debe fortalecerse. Precisamente, trabajos de investigación y análisis como el presente abren las puertas al debate sobre la necesidad y pertinencia de esas mejoras, las cuales deben ser progresivas y constantes.



Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Oficina Regional para América Latina y el Caribe