



Organización
Internacional
del Trabajo

▶▶ e-formalización - estudio de caso país

▶ ¿Es posible la e-formalización en el Perú?

Pablo Lavado



► ¿Es posible la e-formalización en el Perú?

Pablo Lavado¹

¹ Profesor de la Universidad del Pacífico. El autor agradece la asistencia de Maritere Miranda.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022
Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

¿Es posible la e-formalización en el Perú?

Perú: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2022. 34 pp.

ISBN: 9789220381182 (versión impresa)

ISBN: 9789220381199 (versión web pdf)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT, no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

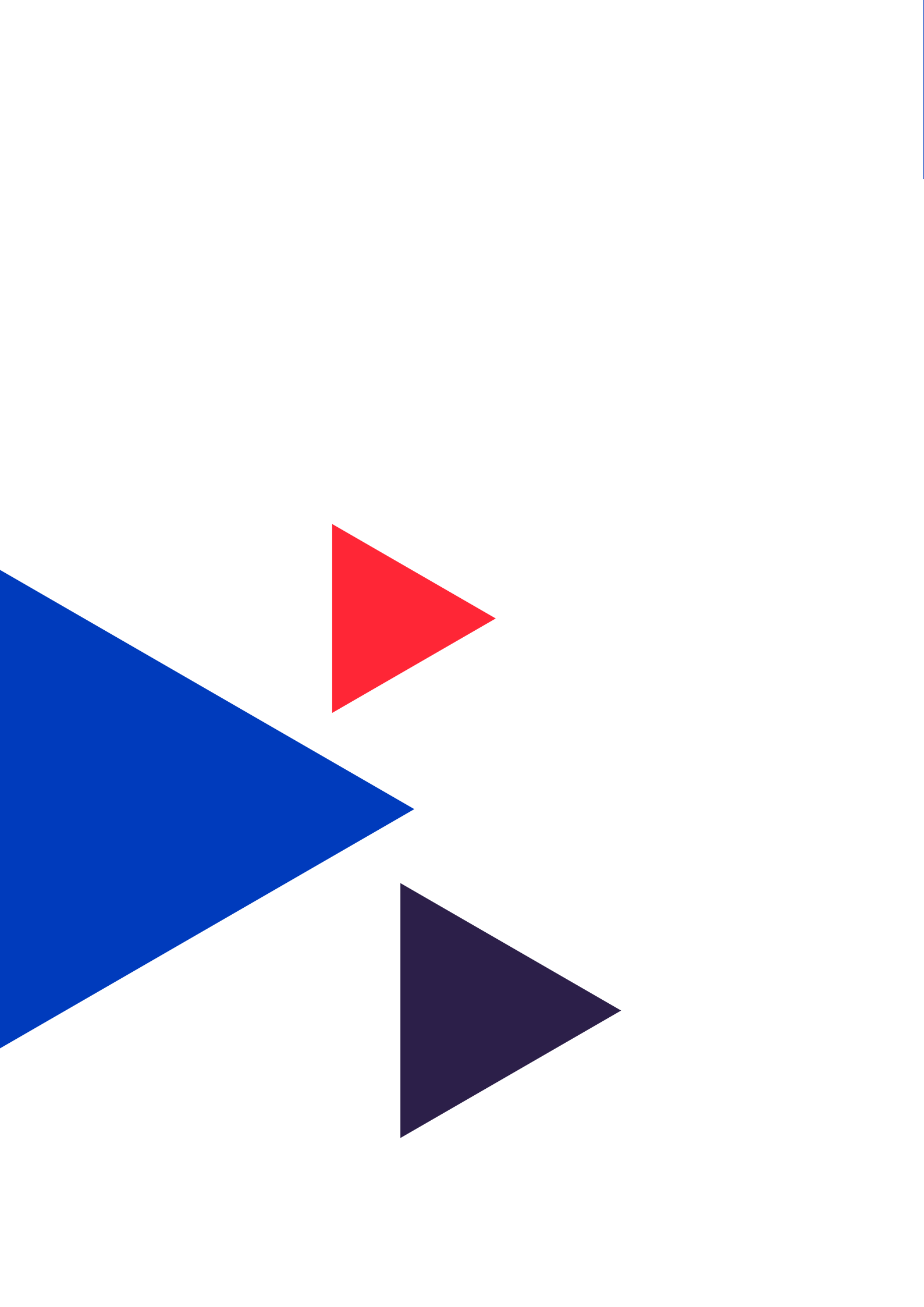
La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

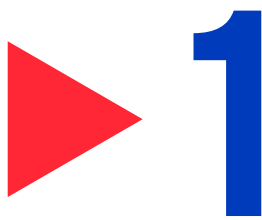
Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns

Índice

▶ 1. Introducción	7
▶ 2. Políticas de formalización: una breve síntesis	9
▶ 3. Políticas de transformación digital y gobierno electrónico	11
▶ 4. El estado actual de la transformación digital en Perú	14
▶ 5. Algunas iniciativas de e-formalización en Perú	18
Incremento de la productividad	19
Simplificación de procedimientos	21
Mejora de incentivos	22
Mejora de la supervisión / inspección	23
▶ Conclusiones y recomendaciones	25
Gestión pública	25
Conectividad	26
Habilidades digitales en funcionarios públicos	26
Facilidad de procesos para las micro y pequeñas empresas	26
Políticas de formalización	27
Mejorar la implementación y supervisión de las políticas	27
Coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno	27
Programas de capacitación y atracción de talento digital en el servicio público	28
Invertir en conectividad	28
Incentivos y facilidades para la adopción de tecnologías	28
Simplificación administrativa para mypes	29
▶ Bibliografía	30





Introducción

La informalidad es uno de los problemas estructurales más importantes del Perú que la pandemia de la COVID-19, en el 2020, ha mostrado y profundizado. A pesar del importante crecimiento económico experimentado por Perú entre el 2004 y el 2013 (con tasas de crecimiento real de la economía por encima del 6 por ciento anual) la informalidad tan solo bajó de 80 por ciento en el 2004 a 72 por ciento en el 2019. Sin embargo, después de la COVID-19, la tasa de informalidad volvió a subir y alcanzó el 78 por ciento (INEI 2021).

Diversos estudios coinciden en que la informalidad en el Perú es particularmente alta considerando su condición de país de ingreso medio. De hecho, algunos estudios consideran que la informalidad debería ser unos 20 puntos porcentuales menos si se considera su nivel de ingreso per cápita.

Existen diferentes posiciones teóricas que han tratado de explicar la informalidad durante décadas sin llegar a consensos. Sin embargo, los estudios más recientes ya cuentan con evidencia empírica, y coinciden en indicar que las causas de la informalidad son múltiples y por tanto no será posible reducirla utilizando una sola medida. De hecho, se tienen que combinar diversas políticas para poder reducir la informalidad de manera sostenible².

2 Floridi, Afewerk y Wagner (2020) realizaron un metaanálisis de las intervenciones de políticas de: i) costos, ii) beneficios, y iii) cumplimiento. Los autores encontraron que las intervenciones tuvieron un impacto positivo, pero de muy poca magnitud en la formalización de las empresas informales (0.044). Jessen y Kluve (2019), en otro metaestudio, sugieren que los incentivos fiscales y las intervenciones de inspección laboral, en particular, tienen más probabilidades de generar impactos significativos. Loayza (2018) detalla que las causas de la informalidad son: i) baja productividad laboral y empresarial, ii) elevados costos laborales y no laborales, iii) excesiva y poca eficaz regulación laboral, iv) ineficientes servicios ofrecidos por el Estado, y v) sistema tributario complejo. Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018) realizaron una sistematización de las políticas de formalización adoptadas por diversos países de América Latina y el Caribe, agrupándolas en cuatro dimensiones: i) la promoción de la productividad, ii) el trabajo normativo, iii) el establecimiento de incentivos, y iv) el fortalecimiento de la fiscalización. Los autores destacan el rol del contexto económico para explicar el episodio de formalización del 2005-2015 en la región y el tipo de crecimiento observado.

Desde el punto de vista de la política, en el caso peruano se ha ensayado casi todo. Desde políticas que tratan de simplificación administrativa hasta políticas de desarrollo de las mypes, incentivos tributarios y regímenes laborales para pequeñas empresas o el agro. Como se mencionó, también hubo un prolongado periodo de crecimiento económico en tiempos recientes. En esta nota discutimos sobre una nueva oportunidad para la política pública: el uso de las tecnologías para la formalización³. De este modo, la e-formalización se refiere a la aplicación de nuevas tecnologías y la digitalización en las iniciativas públicas, programas y políticas que facilitarían la transición a la formalidad. Es importante destacar que durante la COVID-19, la transformación digital y la adopción de nuevas tecnologías se ha acelerado, con lo cual, la e-formalización aparece como una alternativa versátil, útil y de acuerdo con el contexto en el que estamos viviendo.

Entonces la pregunta es simple: ¿es posible que el sector público peruano pueda aprovechar el boom de la digitalización que ha sido además impulsado por la COVID-19 con fines de formalización? Para este fin, primero analizamos las políticas de formalización implementadas, luego revisamos las políticas de digitalización en marcha y luego describimos algunas iniciativas que podríamos denominar de e-formalización. Al final proponemos una posible agenda de discusión para impulsar un proceso de formalización intensivo en el uso de nuevas tecnologías.

3 Ver Chacaltana, Leung y Lee (2018).

 2

Políticas de formalización: una breve síntesis

En el Perú, se han implementado diversos programas y cambios regulatorios buscando la formalización de la economía. Entre 2000 y 2020, las estrategias más importantes fueron las siguientes:

Ley de Promoción Agraria (LPA). Se promulgó en el 2000, con el objetivo de promover y fortalecer el desarrollo del sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial, así como contribuir a la competitividad y desarrollo de las actividades de estos sectores. Fue derogada en el 2020. Según algunos estudios, contribuyó– junto con otros factores como el importante de crecimiento económico y el incremento de los precios internacionales de productos en fresco– a una mejora de los ingresos reales de los trabajadores asalariados del sector agrario y de agroindustria, así como a un incremento de la formalidad en 2.2 puntos porcentuales en un lapso de diez años⁴.

⁴ Martínez (2021) sostiene que la LPA habría contribuido la generación de alrededor de 100 mil empleos al año. Catellares y Ghurra (2020) sostienen que la LPA tuvo un impacto de 52 por ciento sobre el ingreso promedio de los trabajadores formales en el largo plazo (2001-2015); 39 por ciento en el mediano plazo (2001-2010) y 28 por ciento en el corto plazo (2001-2005).

Régimen Especial de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME). Se promulgó en 2003 con la finalidad de brindar medidas de apoyo al sector de las micro y pequeñas empresas. Esta Ley incluye un Régimen Laboral Especial (RLE) para microempresas, mediante el cual se reducen drásticamente los costos laborales de empresas de hasta 10 trabajadores. En el 2008 se amplió este régimen, mediante el Decreto Legislativo No 1086 que crea un régimen intermedio a pequeñas empresas de 10 hasta 100 trabajadores. En 2013 se volvió a ampliar, se eliminó la restricción de número de trabajadores y se incluyó un límite de ventas para determinar el tamaño del negocio⁵.

Régimen Tributario Simplificado. El objetivo es simplificar la administración y la tributación de los pequeños productores o comerciantes y así fomentar la formalidad. Lamentablemente, no se tiene información sobre si la introducción de estos regímenes ha logrado reducir de manera significativa la informalidad⁶.

Registro de Trabajadores Obligatorio (Plan Reto). Fue una estrategia de fortalecimiento de la inspección laboral y la formalización en el Perú por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) que consistió en la incorporación en planilla de los trabajadores asalariados privados no registrados, así como la verificación del cumplimiento por parte del empleador del aporte a la seguridad social. Durante su implementación, entre diciembre de 2008 y mayo de 2011, se fiscalizó en total a 38 506 empresas privadas donde laboraban 818 268 trabajadores, de los cuales 61 866 estaban fuera de la planilla y con el Plan Reto se logró que más del 73 por ciento de esa cantidad tenga acceso a la seguridad social y a un fondo de pensiones⁷. No obstante, el número de empresas fiscalizadas alcanzó a ser el 37 por ciento del previsto, y el número de personas incorporadas a planilla llegó a ser el 8,7 por ciento del esperado (OIT 2015).

Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2014-2016 del MTPE. Tuvo como finalidad: i) promover la mejora de la productividad para cumplir con la regulación vigente de las unidades económicas, ii) mejorar los incentivos que animen a ingresar a la formalidad laboral, y iii) fortalecer la capacidad del Sector Trabajo para hacer cumplir la regulación laboral. Su implementación se efectuó a través de los Planes de Acción del 2015 y 2016, en donde se planearon ejecutar 117 actividades. Sin embargo, 28 de ellas no se lograron ejecutar y 31 actividades tuvieron una ejecución menor del 100 por ciento. Entre los principales problemas del ineficiente cumplimiento de las metas previstas se encontraron las limitaciones de recursos financieros y de personal, así como la débil gestión en la coordinación con otras dependencias y/o sectores involucrados.

En suma, las diversas medidas que se han implementado en el Perú en los últimos 30 años con el objetivo de formalizar la economía o han tenido efectos mixtos o estos han sido más bien modestos en términos generales, y poco sostenibles.

5 Chacaltana (2008) analiza el efecto de la Ley 2003 y al cuarto año de implementación el registro había sido marginal. Díaz (2014) encuentra que la formalización observada en Perú hasta entonces ocurrió más en empresas grandes más que en pequeñas. Jaramillo (2013) sostiene que el nulo impacto observado puede haberse debido a un monitoreo insuficiente de las firmas. Jaramillo, Lavado y Medina (2021) encuentran que durante el periodo 2005-2019, la tasa de informalidad laboral en la PYME se redujo en casi 10 puntos porcentuales en Lima Metropolitana. Casali y Pena (2020), por último, afirman que el RLE no tuvo los resultados esperados.

6 Azuara *et al.* (2019) encuentran que efectivamente existe una concentración de empresas que reportan ingresos justo antes del límite de S/525 mil, el límite del RER.

7 El Peruano, 13 de junio del 2011.

 3

Políticas de transformación digital y gobierno electrónico

A partir del año 2000 se empiezan a desarrollar una serie de normativas de manera continua sobre transformación digital y gobierno electrónico en Perú. La normativa más destacada al respecto incluye las siguientes medidas:

- Creación, entre 2000 y 2002, del Portal del Estado Peruano, una web bajo responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Este portal se pensó como un punto de acceso único en Internet a toda la información, servicios y procedimientos administrativos que brindan las entidades de la Administración Pública.
- Establecimiento en 2001 de los lineamientos de políticas para promover la masificación del acceso a Internet.
- Creación en 2003 de la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI) a cargo de la transformación digital. Se crea además la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) de la Presidencia del Consejo de Ministros, que es la oficina responsable de dirigir y supervisar el Sistema Nacional de Informática y las políticas de Gobierno Electrónico y, efectivamente, es la institución protagonista en la promoción de normativa por todos los años posteriores.

- Elaboración en 2003 de la primera versión de la Agenda Digital Peruana bajo la supervisión de la CODESI, aunque la aprobación de esta Agenda recién ocurriría en julio de 2005. Los objetivos planteados de este documento fueron los siguientes: a) disponer de infraestructura de telecomunicaciones adecuada para el desarrollo de la Sociedad de la Información; b) promover el desarrollo de capacidades que permitan el acceso a la Sociedad de la Información; c) desarrollar el sector social del Perú garantizando el acceso a servicios sociales de calidad, promoviendo nuevas formas de trabajo digno, incentivando la investigación científica e innovación tecnológica, así como asegurando la inclusión social y el ejercicio pleno de la ciudadanía⁸; d) realizar acciones de apoyo a los sectores de producción y de servicios en el desarrollo y aplicaciones de las TIC; y e) acercar la administración del Estado y sus procesos a la ciudadanía y a las empresas en general, proveyendo servicios de calidad, accesibles, seguros y oportunos, a través del uso intensivo de las TIC.
- Transformación en 2003 de la ONGEI en la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros. A partir de ello se mejoró el portal único del estado, pues se profundizaron los esfuerzos para la adopción del Gobierno Digital por una mayor cantidad de instituciones, la interoperabilidad y seguridad digital.
- Aprobación en 2010 de la Estrategia de Modernización de la Gestión del Estado, cuyos puntos clave eran: a) la elaboración de diversos **planes** (plan de modernización de la gestión pública al 2021, planes institucionales estratégicos de gobiernos regionales, gestión por resultados en gobiernos subnacionales), b) la **mejora de la calidad de los servicios**, que incluía aspectos de digitalización como la implementación de Ventanillas Únicas de atención virtual a los ciudadanos: Constitución de Empresas en Línea, y c) la consecución de un **gobierno abierto**, lo cual consideraba un plan de gobierno abierto, portales de transparencia en los tres niveles de gobierno, portal de datos abiertos y buenas prácticas.

La Estrategia de Modernización del Estado prioriza la elaboración de una política de gobierno electrónico, una Agenda digital 2.0, la implementación de la plataforma de interoperabilidad del estado peruano en los tres niveles de gobierno, y la Consolidación de herramientas tecnológicas que permitan una gestión pública ágil y eficiente (Registro Unificado de Entidades del Estado peruano, Sistema Único de Trámites, Sistema de Seguimiento y Evaluación). Para casi todos estos puntos se promulgó normativa en los años siguientes.

La Agenda Digital 2.0 se planteó un horizonte al 2015 y se planteó **más objetivos y acciones en comparación con la primera versión de la Agenda**, pero, por otro lado, esta vez no hay un apartado de instituciones responsables, ni metas generales. No se plantean indicadores finales, ni metas intermedias, ni plazos particulares para ninguno de los objetivos ni estrategias. Una vez más, se considera la subestrategia “Contribuir a generar empleo digno mediante el uso de las TIC”, pero no se detalla cómo se lograría. De hecho, a la fecha no se ha implementado.

La Política Nacional de Gobierno Electrónico, actúa más como lineamientos generales e introducciones de conceptos. El desarrollo de la norma técnica, en cambio, tiene un carácter más práctico, pues

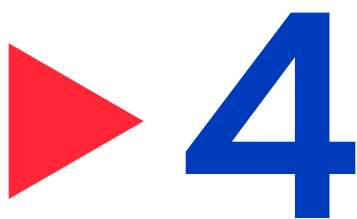
8 Es importante mencionar que, bajo la tercera estrategia, se incluye el uso de TICs para la promoción del empleo digno como una subestrategia. Dentro de las acciones planteadas, destacan dos. En primer lugar, la creación de una red de información en todas las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo, a través del uso de las TICs. Como responsables figuran el Ministerio de Trabajo y Promoción de empleo (MTPE), la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Cámara Peruana de Construcción (CAPECO). La meta de este emprendimiento era tener un inventario de instituciones potenciales que se puedan integrar a la red de información de trabajo y promoción del empleo. En segundo lugar, la provisión de incentivos a empresas que efectúen reconversión laboral mediante capacitación en TICs a sus trabajadores. Los responsables eran el MTPE y el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y su objetivo era que el número de empresas que usan TICs en sus programas de reconversión laboral se incremente en un 10 por ciento anual. Aun cuando se creó una Comisión Multisectorial para el seguimiento y evaluación de la Agenda Digital, presidida por la ONGEI, no existen reportes de avance sobre los puntos de la meta.

establece los requisitos para implementar, mantener y mejorar un sistema de gestión de seguridad de la información dentro del contexto de una organización.

- Aprobación en 2018 de la Ley de Gobierno Digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno. El reglamento de esta Ley se aprobó en 2021.
- Elaboración en 2020 de la Agenda Digital al Bicentenario que incluye acciones como implementar plataformas digitales, o desarrollar planes de competitividad, conectividad, educación y economía digital. Según estudios de la PCM (PCM 2020) esto ha permitido que el Perú suba 46 posiciones en el indicador de participación digital de los ciudadanos de la ONU y, que en el Ranking Mundial de Innovación Perú suba 16 posiciones en los servicios digitales del Estado.

Cabe señalar que entre 2020 y 2021, años de la Pandemia de la COVID-19, la normativa se reenfocó a facilitar la implementación de la transformación digital del Estado y la economía. Se establecieron medidas extraordinarias y urgentes para que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones pueda contratar a través de un procedimiento especial la provisión de conectividad en áreas rurales y lugares de preferente interés social. Asimismo, ante las restricciones de movilidad, se volvió obligatoria la conversión integral de procedimientos administrativos a plataformas o servicios digitales. Cabe resaltar que esta transformación digital se pudo llevar a cabo antes; sin embargo, solo se realizó hasta que la pandemia incrementó repentinamente la dependencia de las herramientas digitales, tanto para la prestación y acceso a servicios públicos, como para el trabajo remoto de los funcionarios.

A modo de balance, y a pesar de la numerosa normativa, se puede decir que la implementación de la misma ha sido limitada. La transformación digital no ha sido generalizada, sostenida ni homogénea en todo el sector público, persisten brechas entre los tres niveles de gobierno y también entre instituciones de un mismo nivel de gobierno. En todo caso, el desarrollo ha sido desigual pues algunas instituciones han superado lo establecido por las Agendas Digitales como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, el Organismo supervisor de las contrataciones del estado, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco de la Nación.

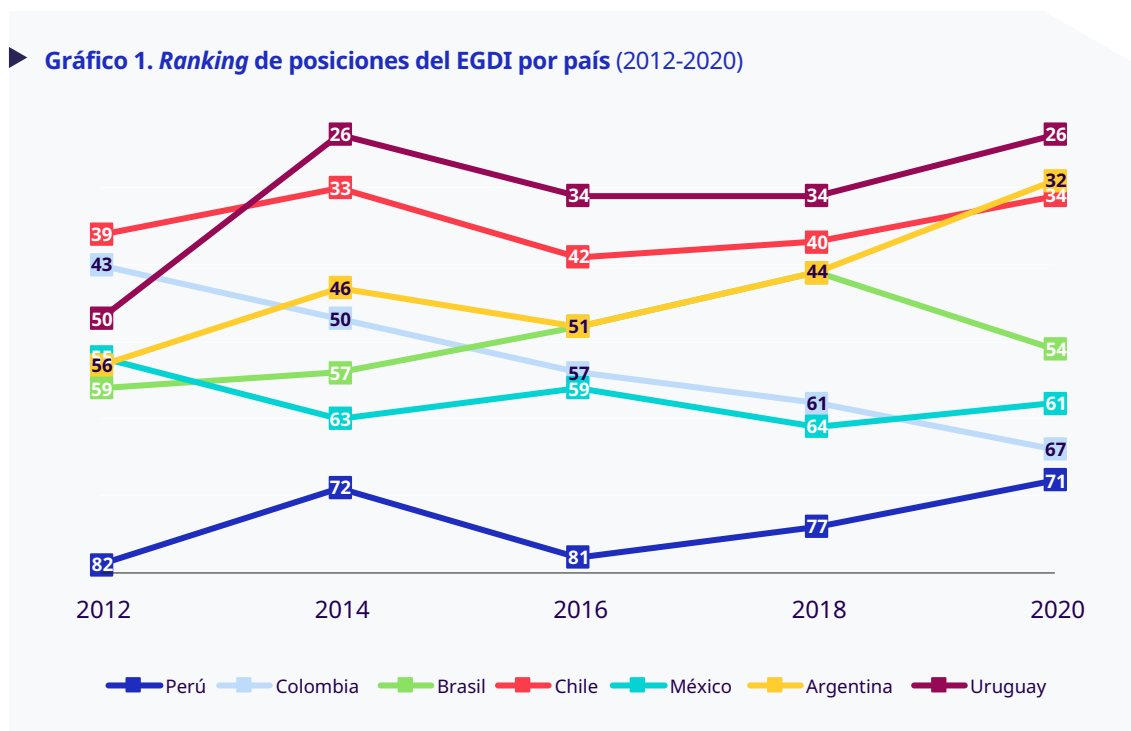


El estado actual de la transformación digital en Perú

De acuerdo con información preliminar⁹ del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el segundo trimestre del 2021 encontramos la siguiente situación: el 95,4 por ciento de los hogares en el Perú tiene acceso a Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC); el 94,7 por ciento de los hogares cuenta con acceso a telefonía móvil; el 52,5 por ciento tiene acceso a internet; el 40,8 por ciento tiene acceso a una computadora; y el 73,8 por ciento de la población de 6 años y más tiene acceso y hace uso de internet. Este último indicador es mayor para los hombres (76 por ciento) que para las mujeres (71,5 por ciento), mientras que son los grupos de 12 a 18 años y de 19 a 24 años los que hacen mayor uso de esta tecnología, 91,6 y 91,5 por ciento respectivamente (INEI 2021b).

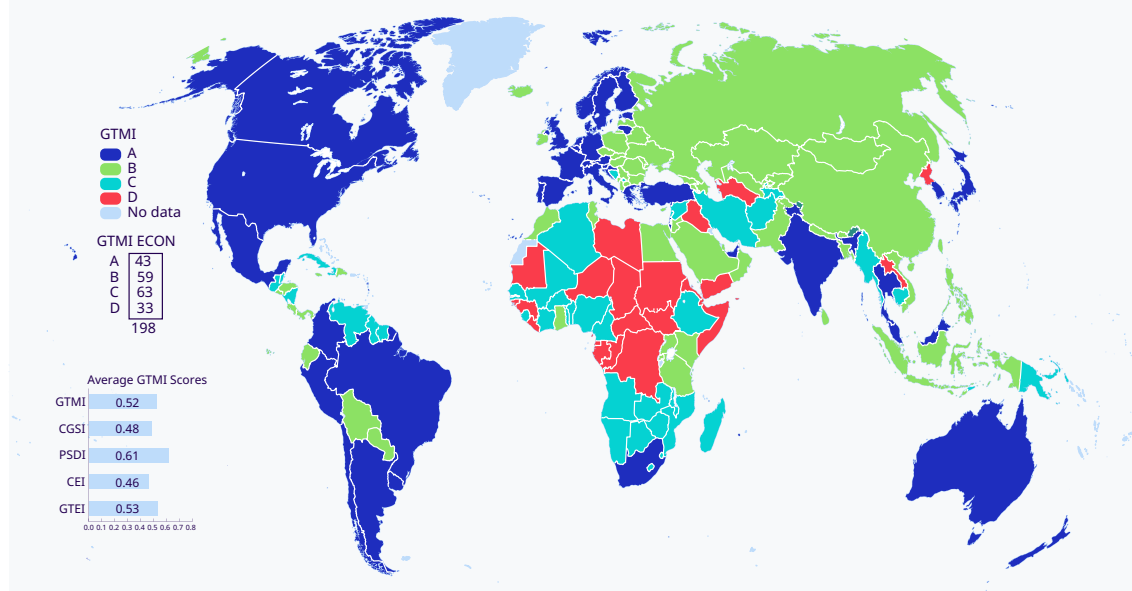
A nivel internacional, estos números, si bien se encuentran rezagado, representan mejoras recientes. El Índice de Desarrollo de Gobierno Digital (EGDI), que mide el desarrollo de gobierno digital de los 193 países miembros de Naciones Unidas, está compuesto por tres subíndices: i) servicios digitales; ii) conectividad; y iii) talento humano. Entre el 2012 y el 2020 el país ha subido su posición considerablemente: pasó de estar en el puesto 82 al puesto 71 en el *ranking* de este **índice**.

⁹ Nota de prensa del 28 de setiembre de 2021. Disponible en <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/el-525-de-los-hogares-del-pais-tiene-conexion-a-internet-en-el-trimestre-abril-mayo-junio-de-este-ano-13129/>

► Gráfico 1. *Ranking de posiciones del EGDI por país (2012-2020)*

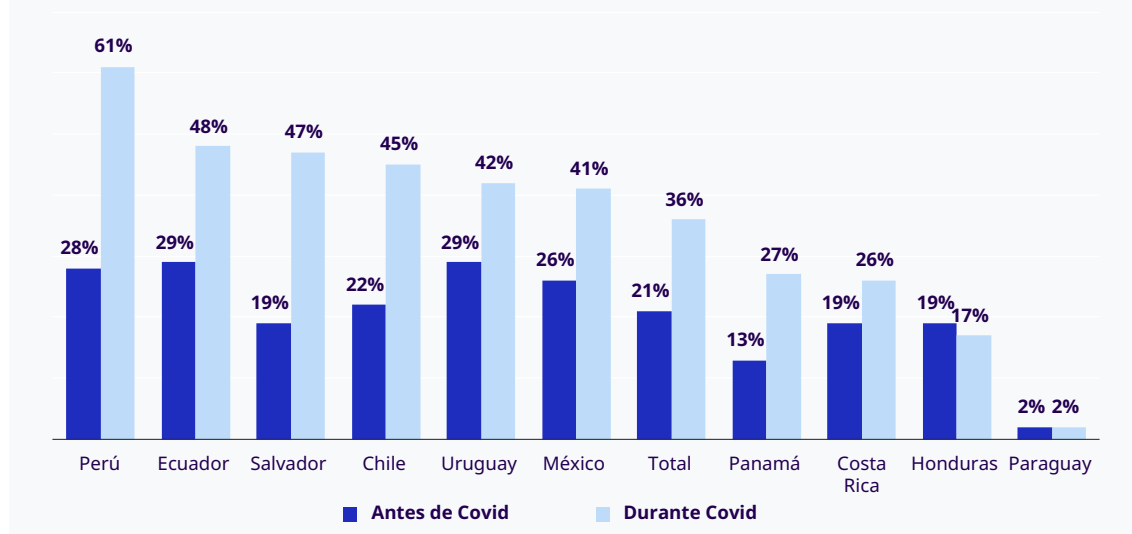
Fuente: Gobierno del Perú (2021).

Otro elemento de medición es el **Índice de Madurez GovTech (GTMI)**, que mide el grado de madurez GovTech en 198 economías. Este índice evalúa cuatro áreas de enfoque: i) plataformas digitales; ii) digitalización y uso de datos; iii) participación ciudadana; y iv) habilitadores GovTech. Al mes de diciembre del 2020, el Perú se ubica en el Grupo A bajo la denominación "Very High GovTech Leaders", donde se encuentran los países con la calificación más alta en el GTMI. De hecho, en esa clasificación también se encuentra Chile, Brasil, Colombia y Argentina (Ver Gráfico 2).

► **Gráfico 2. Estado de madurez GovTech en el mundo digital** (diciembre 2020)

Fuente: Gobierno del Perú (2021).

El BID, por su parte, publica indicadores clave de los países de la región sobre la digitalización, bajo la perspectiva de los ciudadanos y funcionarios. Entre estos se encuentra el porcentaje de personas que hicieron un trámite en línea (Ver Gráfico 3). Tal como se puede visualizar, la mayor diferencia pre y post COVID-19 de la región se dio en el Perú. Antes de la pandemia el 28 por ciento de los encuestados hizo al menos parcialmente un trámite de manera digital, mientras que durante la COVID-19 esta cifra subió a 61 por ciento. Cabe resaltar que estos valores superan el total de la región, que pasó de 13 a 36 por ciento.

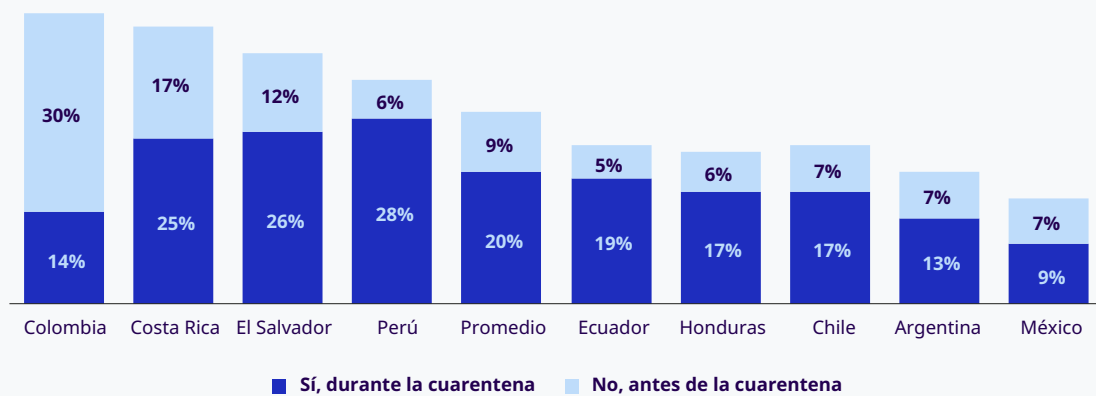
► **Gráfico 3. Porcentaje de los encuestados por el BID que hizo al menos parcialmente un trámite de manera digital**

Nota: Encuestas telefónicas y por redes sociales realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Fuente: BID (2021).

Finalmente, otro indicador de interés que se visualiza es el porcentaje de capacitaciones a funcionarios en el manejo de las herramientas tecnológicas para el teletrabajo durante la cuarentena (Ver Gráfico 4). En promedio, el 9 por ciento de los funcionarios de la región sí fueron capacitados antes la cuarentena, mientras que el 20 por ciento sostuvo que fueron capacitados durante de la cuarentena. En el caso de Perú, el 6 por ciento de los funcionarios fueron capacitados antes de la cuarentena, mientras que el 28 por ciento lo fue durante la pandemia. De hecho, el Perú fue el país de la región que más capacitó a sus funcionarios durante la pandemia, seguido de El Salvador y Ecuador.

► **Gráfico 4. Porcentaje de funcionarios que fueron capacitados en el manejo de herramientas tecnológicas**



Nota: Porcentaje sobre el total de encuestas realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo.
Fuente: BID (2021, p. 46).



5

Algunas iniciativas de e-formalización en Perú

En esta sección se describen las principales iniciativas encontradas en esta revisión. Para este fin el estudio incluyó entrevistas con informantes calificados tanto del sector público como del privado. Las iniciativas se ordenan según la entidad gubernamental donde se han desarrollado. Una visión general de dichas medidas se puede observar en la siguiente tabla:

► **Tabla 1. Tipología de acciones que se implementaron en Perú para la lucha contra la informalidad**

Tipo	Iniciativas implementadas en el Perú	Responsable
Políticas de incremento de la productividad de las empresas	► Tu Empresa ► Cómprale al Perú ► Programa Ruta de éxito	► PRODUCE ► PRODUCE ► INDECOPI
Políticas de revisión/ adaptación de normas, regulaciones o procedimientos	► RUC Digital ► Comprobantes electrónicos ► Crea Tu Empresa ► Simplificación del proceso de registro de marcas y patentes ► Plataforma Sistema de Intermediación Digital	► SUNAT ► SUNAT ► PRODUCE ► INDECOPI ► SUNARP

Tipo	Iniciativas implementadas en el Perú	Responsable
Políticas de generación o perfeccionamiento de los incentivos para la formalización	► Formaliza Perú ► Entrega de bonos a través de billeteras digitales y cuentas DNI	► MTPE ► Banco de la Nación
Políticas de mejoramiento de la capacidad administrativa para hacer cumplir las normas	► Chequea a tu contratista ► Verifica tu chamba ► Casilla electrónica bidireccional ► Sistema de Alertas y Monitoreo ► Planilla Electrónicas	► SUNAFIL ► SUNAFIL ► SUNAFIL ► SUNAFIL ► MTPE

Fuente: Elaboración propia.

Incremento de la productividad

Crea Tu Empresa. La Plataforma web “Crea Tu Empresa” creada en marzo de 2021, donde en solo 6 pasos y sin salir de casa, se pueden realizar los trámites para la formalización de una empresa en apenas 72 horas. Luego de ello, se tiene que ir a la notaría y, en no más de 10 días, una empresa informal pasaría a la formalidad. Esta iniciativa se complementa con otras medidas de Produce para las micro y pequeñas empresas, porque si bien ser formal incrementa los costos de la empresa (todo el trámite de ser formal cuesta entre 400 a 500 soles, y se empieza a pagar impuestos y beneficios laborales), también tiene beneficios.

Tu empresa. El programa “Tu Empresa” fue creado en agosto de 2017 por el Ministerio de Producción mediante el D.S. No 012-2017-PRODUCE. Este programa tiene como finalidad: i) contribuir al aumento de la productividad y ventas; ii) brindar facilidades para formalizar la actividad empresarial; iii) brindar información y, de ser el caso, acceso a los servicios empresariales que contribuyan al aumento de su productividad y ventas; iv) promover y facilitar el acceso al financiamiento; v) facilitar las herramientas para promover la digitalización y; vi) brindar acompañamiento empresarial. En efecto, en el 2019 permitió que 10 910 mypes se formalicen a través de actos constitutivos desarrollados de manera gratuita en los Centros de Desarrollo Empresarial. Esto generó un ahorro monetario de 3 922,735 millones de soles en favor de los empresarios. Asimismo, el programa realizó 46 997 asesorías empresariales en temas de formalización, gestión empresarial, digitalización, acceso a financiamiento y desarrollo productivo (Plataforma Digital Única del Estado Peruano 2020). Cabe resaltar que a través de este programa se lanzó la plataforma digital “Perú Imparable” en mayo del 2020, donde las mypes exponen sus productos de manera gratuita en un catálogo virtual. A partir de esta plataforma, las mypes pueden comercializar sus productos de manera mixta (de ventas online y presencial, mediante ferias), se ven incentivadas a usar medios digitales de pago y, además, les sirve también como multidirectorio para promocionar y conectar los negocios con nuevos potenciales clientes. A diciembre del 2020 la plataforma contaba con 6 038 mypes registradas. Por medio de ferias presenciales y virtuales, se promueve el consumo de sus productos y se incentiva la migración de la compra presencial tradicional a la compra por internet. De hecho, en las ferias presenciales se logró ventas por más de 222 000 soles para las mypes (Andina 2020).

Cómprale al Perú. La campaña “Compra peruano, cómprale al Perú”, impulsada por el Ministerio de la Producción y la Sociedad Nacional de Industrias fue presentada en octubre de 2020 y relanzada en noviembre del 2021 con el objetivo de incentivar el consumo de productos hechos en el Perú y fortalecer la competitividad de la producción nacional. Dicha campaña alberga en su directorio de empresas, firmas

de diversos sectores¹⁰, los cuales al inscribirse en la web forman parte automáticamente de una vitrina de empresas y productos nacionales de fácil acceso. Además, las firmas inscritas podrán usar el logotipo de la campaña en sus empaques, merchandising o publicidad de todos sus productos peruanos, una vez que su perfil de empresa esté aprobado y activo en la plataforma. Cabe resaltar que para que las firmas puedan formar parte de esta campaña deben ser formal, tener activo su registro en Sunat y elaborar sus productos en el Perú o, de lo contrario, fabricar sus productos con insumos 100 por ciento peruanos. A noviembre del 2021 unas 1 060 empresas ya formaban parte del directorio de la página y se espera que se superen los 2 000 registros para marzo del 2022.

Otras medidas en implementación. En mayo del 2020, el Ministerio de Producción, planteó una serie de medidas para incentivar la formalización de los negocios de personas naturales, comercio ambulatorio y sociedades. Así, para el comercio ambulatorio se propuso un empadronamiento para trasladarlos a un espacio (previa coordinación con la municipalidad, en la que el Estado implementará mercados satélites con toda la logística). Respecto a sociedades, en el 2020, producto de la pandemia, las notarías redujeron sus costos a 50 soles para todas aquellas empresas que facturen hasta 3 UIT y de más de una persona que se quieran formalizar (Gestión 2020). El ministerio plantea que si la empresa es formal entonces el Estado puede acompañar a la empresa en el acceso a créditos a través del Fondo de Desarrollo de la Microempresa. Además, las mypes que se formalicen podrán acceder de forma gratuita a los servicios de los Centros de innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE) para el acompañamiento en la mejora y producción de sus productos, podrán postular al programa de Compras a MYPerú para gestionar las compras públicas (Gestión 2020) y participar de las ferias digitales que organiza el Ministerio.

10 Entre estos se encuentran los sectores de alimentos, textiles, confecciones, productos de limpieza, agricultura, construcción, plásticos, accesorios e incluso servicios en general, entre muchos otros.

Simplificación de procedimientos

RUC Digital (Sunat). El Registro Único de Contribuyentes (RUC) Digital fue implementado en 2020. Gracias a esta iniciativa todas las personas naturales con DNI, con o sin negocio, pueden obtener su RUC en minutos a través de celular o computadora conectada a internet. Adicionalmente, el contribuyente también podrá obtener en ese mismo proceso su Clave SOL¹¹, que le permitirá realizar operaciones virtuales como emitir comprobantes de pago electrónicos (recibos por honorarios, boletas de ventas, entre otros) o hacer modificaciones a los datos declarados durante su inscripción. Este servicio está disponible las 24 horas del día, los siete días de la semana y es enteramente digital, lo cual simplifica la formalización de microempresas. Antes del inicio del estado de emergencia por la pandemia, unas 160 000 personas acudían cada mes a los Centros de Servicios de la Sunat en el país para efectuar los trámites de obtención del RUC y la Clave SOL, que representan el 60 por ciento del total de atenciones¹². Además, desde mayo de 2020 la inscripción en el RUC para las personas jurídicas (empresas) es completamente virtual y se realiza a través del Sistema de Intermediación Digital (SID-Sunarp) de los Registros Públicos.

Comprobantes electrónicos. La obligatoriedad de los comprobantes electrónicos fue gradual. Inició en el 2018 para los mayores contribuyentes: empresas con ingresos mayores a aproximadamente 1.2 millones de soles en 2018 (300 unidades impositivas tributarias). Luego, en 2019, se incorporaron empresas con ingresos de más 600 mil soles (150 unidades impositivas tributarias). La obligatoriedad de los comprobantes electrónicos aún no aplica para empresas pequeñas, pero se han fijado plazos de manera que todos los contribuyentes deberían haber adoptado facturas y boletas electrónicas en el 2022 (Resolución de Superintendencia N° 128-2021/SUNAT). Dado que las empresas más grandes aportan más, a setiembre de 2020 el 89.98 por ciento de lo declarado provenía de emisiones de comprobantes de pago electrónicos. Sin embargo, a marzo de 2020, solo el 32 por ciento de empresas emitían comprobantes de pago electrónico. Un estudio del Fondo Monetario Internacional (2019) estudia la experiencia peruana, y concluye que la facturación electrónica puede tener un impacto positivo en el cumplimiento tributario, especialmente entre grupos específicos de contribuyentes. A partir de dicho estudio se dio a conocer que la reforma de la facturación electrónica tuvo poco impacto en las obligaciones fiscales declaradas de las empresas más grandes, pero sí afectó a las pequeñas y medianas empresas. Ello sugiere que ayuda a minimizar los errores en las declaraciones de impuestos y a reducir los costos de cumplimiento. También se encontró que la facturación electrónica tuvo un efecto mayor en sectores con grandes brechas de cumplimiento. Adicionalmente, se ha elaborado un estudio de medición para determinar el Índice de Costo de Cumplimiento Tributario, en el cual se realiza una encuesta de opinión a los empresarios sobre las declaraciones en línea. Uno de los resultados de este estudio indica que 69 por ciento de todos los empresarios en todos los regímenes tributarios considera que la declaración en línea reduce el costo del proceso de cumplimiento de las obligaciones de impuestos. Además, se evidencia una disposición de los encuestados por adoptar nuevas tecnologías de la institución: 71 por ciento de los encuestados están dispuestos a usar el software de la SUNAT para gestionar sus ventas, compras e inventarios (en este porcentaje se incluyen empresarios que emiten comprobantes electrónicos y los que no) (Sunat 2020).

Plataforma Sistema de Intermediación Digital. Se trata de una plataforma de servicios que permite realizar el procedimiento de inscripción registral a través de la presentación electrónica de documentos con firma digital del Notario. En la actualidad permite realizar casi 200 procedimientos en línea. El Sistema de Intermediación Digital nace en el mes de octubre del año 2014 con un primer acto: la constitución

11 La clave SOL es una contraseña de uso personal, que consta de usuario y clave, y permite acceder a Sunat Operaciones en Línea (SOL).

12 Diario el Peruano, 24 de agosto del 2020. <https://elperuano.pe/noticia/101586-sunat-implementa-tramite-en-linea-para-el-ruc-digital#:~:text=Antes%20del%20inicio%20del%20estado,pueden%20efectuar%20C3%ADntegramente%20por%20Internet>

de empresas en línea. Se emplea un token con el que se verifica la identidad del notario o funcionario que envía la información. Enviado el documento electrónico a Sunarp, el registrador público lo recibe directamente en su sistema, lo califica, lo inscribe de ser el caso y lo firma digitalmente. Finalmente, el ciudadano recibe un enlace en su correo electrónico con su asiento y la anotación de inscripción, y el parte notarial inscrito (DIRECTIVA N° 2019 SUNARP/SN).

Simplificación del proceso de registro de marcas y patentes. Según Indecopi (2014), las marcas son una herramienta adicional de las empresas para competir en el mercado, por lo que es importante que estén correctamente registradas y protegidas. Siguiendo esta línea, Indecopi propuso en 2014 la simplificación del proceso de registro de marcas y patentes, mediante la eliminación del requisito de la publicación en el diario oficial El Peruano, reemplazándolo por la publicación en una Gaceta Electrónica. Esto se da para reducir el costo y el tiempo de registro de marcas y patentes, y simplificar los pasos que deben seguir los registrantes, fomentando así la formalización de las empresas y mejorando su competitividad.

Programa Ruta de Éxito. Este programa fue iniciado por INDECOPI en el 2018, y busca acercar a los emprendedores y mypes de la región de Amazonas al brindarle beneficios y herramientas para que ingresen al mercado con mejores oportunidades. Para ello, INDECOPI les brinda asesoría para el otorgamiento de registros de marcas colectivas, búsquedas fonéticas y figurativas de forma gratuita, asesoría en marcas individuales, comerciales y de certificación. Además, brinda capacitaciones en etiquetado y colocación de octógonos en los productos cuando es necesario. La dirección regional de la producción, bajo el mismo programa, brinda asesoramiento gratuito en constitución de empresas y descuento en los trámites administrativos en notarias, así como programa de financiamiento, asesorías empresariales y tributarias gratuitas, asesorías y asistencia técnica. A julio del 2021, ha logrado beneficiar a 23 emprendimientos relacionados con artesanía, agricultura, producción y turismo de las provincias de Chachapoyas, Rodríguez de Mendoza y Condorcanqui, aportando al desarrollo sostenible en toda la región Amazonas (Plataforma Digital Única del Estado Peruano 2021).

Mejora de incentivos

Formaliza Perú. El Centro Integrado Formaliza Perú (CIFP) fue creado el 29 de junio de 2018 mediante Resolución Ministerial No 169-2018-TR a fin de fomentar el ingreso y permanencia de trabajadores en la formalización laboral. Esto se realiza mediante servicios de orientación, capacitación y asistencia técnica; el CIFP brinda un acompañamiento para facilitar los trámites de formalización laboral y así acceder a incentivos y beneficios, como por ejemplo acceso preferencial a compras estatales, programas de apoyo y servicios de salud (MTPE, 2021). En la actualidad se encuentran en 12 regiones del Perú: Lima Metropolitana, La Libertad, Moquegua, Ucayali, Cajamarca, Huánuco, Áncash, San Martín, Puno, Apurímac, Huancaavelica y Tacna. Según la Memoria Anual del 2020 del MTPE, los CIFP atendieron y/u orientaron a 3 567 personas, capacitaron a 9 423 personas y brindaron asistencia técnica a 1 274 personas. La Memoria también menciona que se resolvieron 31 940 consultas laborales a través del sistema de consultas Telemáticas y 36 316 consultas laborales a través de Redes Sociales (Facebook Institucional).

Entrega de bonos a través de billeteras digitales y cuentas DNI. Para la entrega del bono Yanapay (subsidio monetario de 300 soles), se persiguieron distintas estrategias para llegar a los beneficiarios objetivo. Para las personas sin cuenta bancaria, se dispuso la alternativa de utilizar billeteras digitales y, como otra opción, el cobro mediante una cuenta DNI (documento nacional de identidad) para personas beneficiarias de hasta 59 años y con celular a su nombre. La Cuenta DNI es una cuenta básica digital creada para que los beneficiarios de subsidios monetarios reciban el dinero sin salir de casa. Se pueden hacer retiros en cualquier cajero del Banco de la Nación, transferir dinero a la billetera digital Bim, así como realizar compras y pagos en los comercios adheridos a la aplicación de Vendemas de Niubiz. Al

momento del término de este documento, esta cuenta y su activación solo estaban disponibles para beneficiarios del apoyo económico individual Yanapay. La penetración de la cuenta DNI fue alta. Según el Gobierno, en menos de 40 días más de un millón y medio de ciudadanos de todo el país activaron sus Cuentas DNI del Banco de la Nación para disponer del apoyo económico Yanapay. De esta manera, el número de adultos con cuentas en el sistema financiero pasó de 12.7 millones a 14.2 millones, aproximadamente. Entre las regiones con mayor avance, en relación con los objetivos establecidos para cada localidad, destaca Tumbes con un 79 por ciento de cuentas DNI activadas. Le siguen, con 76 por ciento de avance, las regiones de Piura, La Libertad, Lambayeque, Amazonas y Moquegua. Con 75 por ciento figura Cajamarca, mientras que Callao y Lima alcanzan el 74 por ciento, cada uno. El resto de las regiones ha superado el 60 por ciento de lo proyectado para cada jurisdicción¹³. En general, en el caso de todas las transferencias por emergencia, se destaca el esfuerzo por la construcción de una única base de datos de las familias peruanas, combinando la información del Sistema de Focalización de Hogares, MTPE, Registro Nacional de Identificación y Registro Civil, INEI, SUNAT y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Mejora de la supervisión / inspección

Planilla Electrónica. La Planilla Electrónica se creó en el 2007. Constituye un documento electrónico en el que los empleadores con tres o más trabajadores deben registrar la información correspondiente a sus trabajadores, pensionistas y prestadores de servicios, entre otros. De hecho, esta planilla debe presentarse mensualmente por vía electrónica e incrementa la capacidad de la autoridad laboral para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los derechos laborales. Díaz (2014) encuentra que la herramienta de Planilla Electrónica ha permitido que el MTPE pueda llegar a un mayor número de empresas, fortaleciendo así el sistema de inspección y fiscalización. Además, encuentra que el empleo registrado en las planillas en la plataforma ha crecido más rápido que la ocupación total (en particular desde el 2006). En el 2008 existían 2.17 millones de trabajadores registrados en la Planilla Electrónica, en 2011 este número creció a 2.73 millones, y en 2013 llegó a 3.13 millones. De acuerdo con Díaz, el crecimiento de trabajadores registrados implica que hay un proceso de formalización o de reducción de la informalidad que habría empezado en 2006, pero se incrementó considerablemente en el 2008 gracias a la Planilla Electrónica. Finalmente, encuentra que muchas MYPE se han incorporado al sector formal gracias a la herramienta digital. Chacaltana (2016) encuentra un impacto similar de la Planilla Electrónica. Indica que la digitalización de los registros y la alianza entre la SUNAT y el MTPE ha logrado mejorar los procesos de fiscalización, supervisión e inspección. Como se ha mencionado anteriormente, la capacidad de supervisión es un factor importante para la formalización y los registros electrónicos facilitan tanto los procesos para las empresas y para los trabajadores como la supervisión para las autoridades.

Chequea tu contratista. Esta plataforma web se creó en el 2021 y busca que las organizaciones empresariales y entidades públicas puedan conocer si las empresas que contratan para los servicios de tercerización o aquellas que brindan personal (intermediación laboral), tienen a sus trabajadores en la planilla electrónica. Uno de los objetivos del aplicativo es que las empresas tercerizadoras, por lo general, grandes demandantes de empleo (vigilancia, seguridad, reparaciones, limpieza, call centers, etc.) cumplan con formalizar a sus trabajadores. Al detectarse que hay trabajadores que no están en la planilla electrónica, las empresas tercerizadoras o de intermediación laboral, recibirán una alerta a través de la casilla electrónica de la SUNAFIL con un plazo máximo de **10 días hábiles, para que procedan a formalizar a su personal. De persistir con el incumplimiento, las intendencias de la SUNAFIL serán informadas para que realicen las actuaciones inspectivas pertinentes**¹⁴.

13 Noticia publicada por el Banco de la Nación en su web. Disponible en <https://www.bn.com.pe/noticias/2021/01122021-cuenta-dni-permitido-inclusion-financiera-peruanos-cobro-inmediato-yanapay.html> Consultado el 12/12/21.

14 Plataforma única del Estado Peruano. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/346266-sunafil-presenta-chequea-tu-contratista-para-que-usuarios-de-tercerizadoras-verifiquen-si-trabajadores-que-emplean-estan-en-planilla>. Consultado el 12/12/21.

Verifica tu chamba. Es una web que informa a los usuarios si fueron o no registrados en la planilla de su empleador, con tan solo colocar sus datos y los de la empresa donde trabaja. En caso la empresa esté en falta, la SUNAFIL le enviará una alerta, indicando que se ha detectado que sus trabajadores están en condición de informalidad y exhortando a que los registren. Cabe resaltar que estas alertas son confidenciales, para que no haya posibles represalias hacia los trabajadores. Esta web fue creada en marzo de 2021 y a noviembre del mismo año ya reportaba resultados considerables en la formalización: un total de 202 453 trabajadores se formalizaron en el 2021 debido a esta web; lo cual representa al 68 por ciento de las formalizaciones de empleo del 2021. La mayoría de los usuarios que ingresaron a planilla se desempeñan en los sectores económicos de agricultura (35 por ciento), servicios (22 por ciento), industria manufacturera (13 por ciento), comercio (8 por ciento) y construcción (7 por ciento). Asimismo, el 56 por ciento labora en Lima Metropolitana, el 11 por ciento en Ica, el 8 por ciento en Piura y el 5 por ciento en Lambayeque e igual porcentaje en La Libertad¹⁵. Esta iniciativa resalta porque también ha contribuido a mayores resultados para la institución: hasta noviembre del 2021 se lograron 296 mil formalizaciones, cifra superior a las del 2019 (143 mil) y 2020 (102 mil 311).

Casilla electrónica bidireccional. En enero del 2020 el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo dispuso el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de la notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). A través de la referida normativa, la SUNAFIL dispuso la asignación automática de una casilla electrónica a cada entidad empleadora en el país, la cual se constituiría como domicilio digital obligatorio para la notificación de actos administrativos y/o actuaciones emitidas (por ejemplo, actuaciones inspectivas, requerimientos de información o contenido de orientación orientadoras). La casilla electrónica ha permitido a la SUNAFIL agilizar sus labores inspectivas y fiscalizadoras, adoptando un rol más activo e iniciando campañas de fiscalización de diversas materias. Aparte de estas iniciativas, Juan Carlos Requejo, jefe de la SUNAFIL afirmó que antes de realizar inspecciones en el sector agrícola, utilizan las bases de datos de la SUNAT de registro de RUC, la Planilla Electrónica y una base de datos del Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú¹⁶.

Sistema de Alertas y Monitoreo. En 2019, el Ministerio de trabajo y promoción de empleo aprobó la implementación del Sistema de Alertas y Monitoreo (SAMO) como una herramienta informática de análisis, detección y emisión de alertas que para prevenir y fiscalizar los riesgos de incumplimiento de las normas laborales. Dicha herramienta tiene como fuentes de información la planilla electrónica y el padrón del Registro Único de Contribuyentes, entre otros. Para desarrollar indicadores de resultados y seguimiento sobre la base de los patrones de comportamiento de las empresas y reportes continuos sobre las empresas que tienen un alto riesgo de no cumplir con las normas sociolaborales (Diario El Peruano 2019). El SAMO es una herramienta que además emite alertas a las intendencias regionales de la SUNAFIL, con el fin de tomar acciones inmediatas. Así, con la implementación de esta herramienta, la SUNAFIL tuvo planificado para el 2020 realizar 97 520 inspecciones, con lo cual se tendría un incremento del 40 por ciento del total de órdenes de inspección cerradas que fueron planificadas en el 2019 (Diario El Peruano 2019).

15 Plataforma única del Estado Peruano. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/552718-uso-de-aplicativo-verifica-tu-chamba-de-sunafil-permitio-que-mas-de-200-mil-personas-ingresen-a-planilla-este-ano> Consultado el 12/12/21.

16 Conferencia Las TICs y la inspección del trabajo: retos y buenas prácticas en el contexto de la pandemia por la Covid-19". Disponible en https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=243948354080116

Conclusiones y recomendaciones

Aun cuando Perú se encuentra rezagado, en años recientes se ha producido un avance destacado en la política de transformación digital y el gobierno electrónico. La pandemia ha acelerado la transformación digital, tanto en términos de iniciativas del gobierno y normativa, como de adopción de tecnologías de parte de los ciudadanos y negocios. Sin embargo, tras ese periodo no se ha mantenido esa tasa de transformación digital y, por tanto, no ha habido un mayor avance.

Por otro lado, Perú no está a la altura de la transformación digital de países de ingresos medios no por falta de estrategia sino por falta de implementación y coordinación. Cabe resaltar que la estrategia ha estado enfocada en la simplificación de procedimientos, pero no específicamente en la formalización del empleo, a pesar de que los estudios muestran que formalizar la empresa no necesariamente formaliza trabajadores. Por lo tanto, es un gran reto en el Perú que la transformación digital avance en lo laboral.

En el Perú destacan los avances de la inspección, con la implementación de la planilla electrónica en el 2007. Esta herramienta ha permitido fiscalizar el cumplimiento de los derechos laborales y, con ello, que muchas mype se incorporen al sector formal. En el 2008 existían 2.17 millones de trabajadores registrados en la Planilla Electrónica, mientras que en el 2013 llegó a 3.13 millones.

En cuanto a las billeteras digitales y cuentas DNI utilizadas para la entrega del bono Yanapay, se podrán seguir usando para el ahorro y otros, con la finalidad de que se fomente el acceso y el uso de servicios financieros por parte de la población. Además de ello, el Banco de la Nación instala ferias de orientación para guiar a los beneficiarios a activar las Cuentas DNI y a su uso. De este modo, se fomenta la educación financiera y digital.

Se identifican varios retos que pasan por temas de gestión pública, falta de personal capacitado, poca conectividad en áreas rurales y una adopción tímida de las tecnologías en la población. De este modo, los principales retos vienen por:

Gestión pública

- **Gran heterogeneidad de la adopción de tecnologías entre entidades.** Los gobiernos locales están bastantes retrasados en gobierno electrónico. Incluso dentro del gobierno central, el avance de los ministerios es heterogéneo. En ese sentido, es importante establecer pasos y prioridades claros dentro de la estrategia.
- **Planeamiento poco preciso, sostenible y coordinado.** Las tres agendas digitales presentan objetivos, estrategias y acciones poco precisos. Las metas muchas veces son generales, y no se especifican siempre plazos, indicadores, responsables ni metas intermedias. Por ello, se necesita fortalecer el rol rector de la Secretaría de Gobernanza Digital y de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- **Seguimiento débil.** A pesar de que se conformó un comité de seguimiento para las dos primeras agendas, no existe un reporte de lo que se avanzó y lo que no. En la actualidad, la Secretaría de Gobierno Digital mantiene una página con resultados de las políticas de transformación digital, pero no responde los mismos puntos que la Agenda Digital al Bicentenario, y los datos no son libres (es decir, no es posible ver la información a nivel institución o regiones, solo se pueden ver los agregados nacionales).

- **Transformación digital enfocada en la simplificación de procesos.** No hay un avance claro de la transformación digital del Perú en la formalización del empleo. De hecho, si bien se ha buscado simplificar los procesos, Jessen y Kluve (2019), en su meta-análisis, encontraron que las intervenciones dirigidas a la formalización de los trabajadores son más efectivas que las dirigidas a las empresas. De este modo, el Perú tiene un gran espacio para implementar medidas para la formalización laboral.
- **Plataformas digitales para facilitar la transición a la e-formalidad.** Debido a la diversa cantidad de plataformas digitales que se han creado en los últimos años, el gobierno puede usar esos datos para facilitar a la transición a la e-formalidad. Por un lado, los tres niveles de gobiernos regionales deben incrementar unificar las bases de datos que tienen entre los sectores para así identificar de manera más precisa a aquellos trabajadores independientes y ayudarlos a formalizarse. Ahora, se debe tomar en cuenta que todas estas plataformas registran datos personales como nombres y apellidos, documento de identidad, fecha de nacimiento, sexo, estado civil, dirección, remuneración, entre otros. Sin embargo, en el caso de que se requiera hacer uso de esos datos, se tiene que aplicar un proceso de disociación, para así evitar problemas de derecho de información.

Conectividad

En zonas rurales, el porcentaje de personas que accede a internet es menos del 25 por ciento. La situación es mejor en zonas urbanas (66 por ciento), pero Perú aún está lejos de democratizar el acceso a internet. Es más, en el primer trimestre del 2021, del total de la población usuaria de Internet, el 88,5 por ciento accede a través del teléfono celular, el 16,7 por ciento de una Laptop, el 14 por ciento de una computadora, el 2 por ciento de una Tablet y el 7,9 por ciento mediante otros dispositivos (INEI 2021b).

Habilidades digitales en funcionarios públicos

Varios representantes de instituciones con planes de transformación digital afirman que es clave la atracción y retención de personal capacitado, pero ello es difícil por la escasez de profesionales de IT y los niveles salariales actuales de las entidades públicas.

Facilidad de procesos para las micro y pequeñas empresas

Bajar los costos y la complejidad de operar una empresa de manera formal ha sido una de las principales estrategias de formalización utilizadas (en lo laboral y tributario). No obstante, los procedimientos de obtención de licencia, retención de impuestos y constitución de empresas aún tienen espacio para mejoras. Asimismo, es importante tener en cuenta que la simplificación de procesos también es heterogénea y esto está vinculado con el proceso normal de formalización para los distintos tamaños de empresas. La mejora de la legislación laboral y tributaria, en conjunto con la simplificación de procesos para las micro y, sobre todo, pequeñas y medianas empresas contribuiría a un proceso de acumulación de productividad, crecimiento y formalización.

Ante estos retos identificados, se desprenden las siguientes **recomendaciones**:

Políticas de formalización

- Implementar políticas dirigidas a la formalización de los trabajadores, mediante visitas de inspectores de trabajo o mediante cartas oficiales de las autoridades fiscales. Por ejemplo, Pignatti (2017) analiza el “Plan de Acción” colombiano de 2011 que duplicó el número de inspectores de trabajo (de 400 a 800) en cuatro años. El investigador encontró un impacto pequeño y estadísticamente significativo en el empleo formal de los trabajadores, que se mantiene durante varios años (Jessen y Kluve 2019). En esta misma línea, estas inspecciones laborales deben hacer cumplir las normas institucionales del trabajo.
- Fortalecer la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral del MTPE. Se deben incorporar elementos que permitan monitorear y evaluar las principales acciones implementadas, tales como indicadores de resultados e impacto, además de una línea de base sobre la situación de los servicios brindados. Además, se debe tener una vasta información sobre el empleo informal, de tal manera que se pueda identificar y caracterizar a los segmentos con empleo informal; lo cual facilitaría el diseño e implementación de dicha estrategia.

Mejora de la implementación y supervisión de las políticas

- Designar plazos de publicación de reportes y actualización de bases de datos por la Secretaría de Transformación Digital, en la manera que otras entidades lo hacen (por ejemplo, el Banco Central de Reserva del Perú, o el Instituto Nacional de Estadística e Informática).
- Publicar de manera consolidada los indicadores y metas de cada comité de transformación digital, y realizar actualizaciones periódicas.
- Contratar mayor personal para el acompañamiento en instituciones que avancen con retraso en la transformación digital.

Coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno

- La Presidencia de Consejo de Ministros cuenta con una Secretaría de Coordinación, que tiene un rol fundamental para que la normativa generada por la Secretaría de Gobierno Digital pueda ser implementada en todos los niveles del gobierno. Ello implica incorporar estas iniciativas en los planes de ministerios, organismos descentralizados, y gobiernos subnacionales, e identificar cuáles son las limitaciones digitales de las instituciones.
- La Secretaría de Gobierno Digital, por su parte, puede procurar que las bases de datos de diferentes entidades sean compatibles para utilizarse en conjunto. Por ejemplo, para las transferencias por emergencia, la construcción de una base de datos con información cruzada de varias otras fuentes tomó tiempo, debido a que las instituciones y sus bases de datos no conversan entre sí. Este esfuerzo se debe mantener y vincular a otras fuentes de datos, como las declaraciones juradas de ingresos.
- Fomentar la interoperabilidad de las bases de datos entre las distintas entidades estatales, de tal forma que se genere consistencia y confianza y esto se traduzca en procesos (compras, adquisiciones, contrataciones, licitaciones, entre otros) más simples rápidos y, sobre todo, formales.

Programas de capacitación y atracción de talento digital en el servicio público

- En las instituciones públicas persiste la escasez de profesionales digitales. Esto genera que implementar iniciativas de e-formalización se vuelva más costoso, con tiempos más largos y mayores riesgos de pérdida de información o accesos fraudulentos.
- Se busca que se realicen programas de capacitación digital a los servidores públicos, y que ellos tengan niveles salariales más altos que sus contrapartes para atraer y retener al personal capacitado dentro de las instituciones públicas.

Inversión en conectividad

- Casi todas las políticas de transformación digital son dependientes del acceso a internet por parte del público objetivo. Resulta, entonces, lógico que primero se logre una cobertura significativa de internet en el Perú. Si bien puede ser importante seguir ampliando la normativa y crear más iniciativas, todo ello no tendrá el efecto máximo que podría tener si es que la conectividad en zonas rurales y regiones sigue estancada.
- La red dorsal nacional de fibra óptica era la apuesta del gobierno desde el 2011. El 12 de julio del 2012 se promulgó la Ley N°29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, con el propósito de impulsar el desarrollo, utilización y masificación de la Banda Ancha en todo el país. Se designó al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones como entidad responsable de realizar todas las acciones necesarias para la implementación de la red, suscribiendo el contrato de concesión para su construcción, operación y mantenimiento por 20 años, mediante una asociación público-privada que involucra un esfuerzo de inversión de US\$ 333 millones, el 17 de junio del 2014 con la empresa Azteca Comunicaciones Perú S.A.
- En el 2021 (RM N° 689-2021), después de tres años sin lograr acuerdos, en el mes de julio el MTC resolvió por interés público el contrato de concesión de la RDNFO. Según el MTC, la red se encuentra sub-utilizada debido a la ineficiente estructuración del contrato y bases entre el MTC y ProInversión, pues solo se utiliza el 3,2 por ciento de su capacidad instalada. Como consecuencia, el proyecto no ha generado los beneficios esperados de acceso del servicio de internet para el desarrollo socioeconómico y mejoramiento de calidad de vida de 6 millones de personas que se esperaba beneficiar, y tampoco resulta rentable para la empresa. Es más, hay retrasos en la implementación de la red e incluso regiones en donde se tiene que volver a licitar.
- No solo es necesaria la conectividad, sino que también que las mypes tengan los mecanismos para hacer uso del internet. En este sentido, se debe fomentar el uso de smartphones para que les permita utilizar las plataformas digitales y así facilitar su transición a la e-formalidad.

Incentivos y facilidades para la adopción de tecnologías

Se ha avanzado en cuanto al uso de la web para pagos y trámites, pero aún el nivel de adopción es bajo. Es importante utilizar incentivos para la adopción de tecnologías ya que permitirá la inserción del entorno digital. De hecho, la entrega de bonos por el Banco de la Nación es una aplicación de ello, y es necesario identificar las motivaciones de las personas que no activan la cuenta o no cobran el bono. Asimismo, es importante dar facilidades para la apertura de cuentas en el Banco de la Nación tan solo con el DNI y a nivel nacional.

Simplificación administrativa para mypes

el uso de tecnologías para simplificar la operación formal de empresas es una alternativa importante para combatir la informalidad empresarial y laboral. Sin embargo, existe aún espacio para mejorar en esta área, como estandarizar y facilitar la apertura, subsidiar o fomentar el uso de tecnología en las operaciones, facilidades para la adopción de comprobantes electrónicos, obtención de licencias de funcionamiento, certificados específicos del giro del negocio, y tributación.

Para terminar, Perú está dando pasos en dos vías principales: la digitalización, por parte de la PCM, y la formalización, por parte del MTPE. Sin embargo, son vías que por el momento no tienen intersecciones claras y precisas, por las razones expuestas en el documento. Es necesario y prioritario que ambos ministerios coordinen y que la Secretaría de Gobernanza Digital tenga una participación clave en el Consejo Nacional del Trabajo, a fin de buscar la e-formalización con énfasis en el trabajador. Finalmente, es imprescindible que el MTPE ponga a disposición los datos estadísticos de la planilla electrónica, así como realizar un esfuerzo con construir juntamente con la SUNAT un emparejamiento de empresas y trabajadores, con el objetivo de hacer un seguimiento de las políticas y su posterior evaluación.

Bibliografía

- Azuara, O., R. Azuero, M. Bosch y J. Torres.** 2019. *Special Tax Regimes in Latin America and the Caribbean: Compliance, Social Protection, and Resource Misallocation*. Banco Interamericano de Desarrollo
- Andina.** 2020. "¡Perú imparable! Más de 200 mype ofrecen sus productos en feria virtual". <https://andina.pe/agencia/noticia-peru-imparable-mas-300-mype-ofrecen-sus-productos-feria-virtual-826771.aspx>
- Banco Mundial.** 2020. "Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies" <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>
- BID.** 2020. "Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas". <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Servicios-publicos-y-gobierno-digital-durante-la-pandemia-Perspectivas-de-los-ciudadanos-los-funcionarios-y-las-instituciones-publicas.pdf>
- CAF.** 2020. *The GovTech Index 2020 Unlocking the Potential of GovTech Ecosystems in Latin America, Spain and Portugal*. s.l.: CAF
- CAPESE.** 2021. "Reporte Oficial de la Industria Ecommerce en Perú: Impacto del COVID-19 en el comercio electrónico en Perú y Perspectivas al 2021". <https://www.capece.org.pe/wp-content/uploads/2021/03/Observatorio-Ecommerce-Peru-2020-2021.pdf>
- Casalí, P. y H. Peña.** 2012. Proyecto "Programa para la extensión de la protección social en los países de la subregión andina, Bolivia, Ecuador y Perú". Los trabajadores independientes y la seguridad social en el Perú. Lima: OIT.
- Castellares, R. y O. Ghurra.** 2020. "Efectos de la Ley de Promoción del sector Agrario en los ingresos de los trabajadores formales". *Revista Moneda* (181), 32-36.
- Castells, M. y A. Portes.** 1989. World underneath: The origins, dynamics, and effects of the informal economy. En Castells, M., A. Portes y L. Benton (Eds) *The informal economy: Studies in advanced and less developed countries* (pp. 3-12). Londres: The Johns Hopkins University.
- Chacaltana, J.** 2008. "Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia". https://www.researchgate.net/publication/228660574_Una_evaluacion_del_regimen_laboral_especial_para_la_microempresa_en_Peru_al_cuarto_ano_de_vigencia
- Chacaltana, J.** 2016. *Formalización en el Perú: tendencias y políticas a inicios del siglo 21*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: CENTRUM Católica.
- Chacaltana, J. y V. Leung.** 2020. "Pathways to formality: Comparing policy approaches in Africa, Asia and Latin America". En *Global Employment Policy Review 2020: Employment policies for inclusive structural transformation* (pp.143-170). OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_734489.pdf
- Cortés, F.** 2002. "La metamorfosis de los marginales: discusión sobre el sector informal en América Latina". *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, 592-618.
- De Soto, H.** 1986. *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: Ed. El Barranco.

- DEVELOPMENT.** "Department of Economic and Social Affairs". [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)
- Diario El Peruano.** 2019. "MTPE aprueba implementación de sistema informático para fortalecer inspección de trabajo". <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/70038-mtpe-aprueba-implementacion-de-sistema-informatico-para-fortalecer-inspeccion-de-trabajo>
- Díaz, J. J.** 2014. Formalización empresarial y laboral. Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú. LC/L. 3779, 173-260. Santiago: CEPAL.
- El Comercio.** 2021. "Sunafil: ¿cómo denunciar virtualmente a una empresa privada que no acata el estado de emergencia?". <https://elcomercio.pe/respuestas/sunafil-como-denunciar-virtualmente-a-una-empresa-privada-que-no-cumple-el-estado-de-emergencia-coronavirus-covid19-cuarentena-lima-revlti-noticia/>
- Farrell, Diana.** 2004. "The Hidden Dangers of the Informal Economy." En *McKinsey Quarterly* 3: 27-37
- Floridi, A., B. Afewerky y N. Wagner.** 2020. "Shedding light on the shadows of informality: A meta-analysis of formalization interventions targeted at informal firms". En *Labour Economics*, 67, 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101925>
- FMI.** 2019. *Digitalization to Improve Tax Compliance: Evidence from VAT e-Invoicing in Peru*. s.l: FMI
- Gestión.** 2020. "Esta es la estrategia de Produce para la formalización en tiempos de pandemia". <https://gestion.pe/economia/esta-es-la-estrategia-de-produce-para-promover-la-formalizacion-en-tiempo-de-pandemia-noticia/?ref=gesr>
- Gobierno del Perú.** 2021. "Reporte de avances en gobierno y transformación digital". <https://indicadores.digital.gob.pe/#ParticipacionCiudadana>
- Jaramillo, M.** 2013. "Employment growth and segmentation in Peru, 2001-2011". *Country case study on labour market segmentation*. OIT: Ginebra.
- Jessen, J. y J. Kluve.** 2019. "The Effectiveness of Interventions to Reduce Informality in Low- and Middle-Income Countries". <https://docs.iza.org/dp12487.pdf>
- Indecopi.** 2014. "Propuestas para Mejorar la Competitividad del País. Lima, Perú". https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/4539/83%20_GEE_Propuesta_para_mejorar_competitividad.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- INEI.** 2020. "Producción y Empleo en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2019. Lima". https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1764/libro.pdf
- INEI.** 2021. Perú: *Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional*. Lima: INEI.
- INEI.** 2021b. "El 66,8% de la población de 6 y más años de edad accedió a internet de enero a marzo del presente año". <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-098-2021-inei.pdf>
- Lewis, W.** 2004. *The Power of Productivity: Wealth, Poverty, and the Threat to Global Stability*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Loayza, N.** 2016. "Informality in the Process of Development and Growth". *Policy Research Working Paper* No. 7858.

- Loayza, N.** 2018. "Informality: Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced? Research & Policy Briefs from the World Bank Malaysia Hub". <https://documents1.worldbank.org/curated/en/130391545228882358/pdf/Informality-Why-Is-It-So-Widespread-and-How-Can-It-Be-Reduced.pdf>
- Martínez, G.** 2021. "Cosechando lo sembrado: la ley de promoción agraria y la exportación de las pequeñas empresas". Tesis de Maestría. https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/3204/MartinezGustavo_Tesis_maestria_2021.pdf?sequence=6
- Mezzera, J.** 1987. "Abundancia como efecto de la escasez. Oferta y demanda en el mercado laboral urbano". *Nueva Sociedad*, 90, 106-117. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1529_1.pdf
- MTPE** (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo). 2021. Centro Integrado Formaliza Perú. Lima: MTPE.
- ONU** (Naciones Unidas). 2020. United nations e-government survey 2020. Digital government in the decade of action for sustainable. S.L: ONU.
- OIT** (Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe). 2014. *Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.
- . 2015. "Fortalecimiento de la inspección laboral en Perú: la Planilla Electrónica y el Plan RETO". https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_371221.pdf
- . 2020. E-formalization in Europe. Colin C. Williams.
- Plataforma Digital Única del Estado Peruano.** 2020. "Produce: Programa nacional Tu Empresa formalizó a 10 910 mypes nacionales en 2019". <https://www.gob.pe/institucion/produce/noticias/76443-produce-programa-nacional-tu-empresa-formalizo-a-10-910-mypes-nacionales-en-2019>
- Plataforma Digital Única del Estado Peruano.** 2021. "'Ruta del Éxito': Instituciones del Estado suman esfuerzos para promover la formalización y desarrollo de los micro y pequeños empresarios". <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/503662-ruta-del-exito-instituciones-del-estado-suman-esfuerzos-para-promover-la-formalizacion-y-desarrollo-de-los-micro-y-pequenos-empresarios>
- Presidencia del Consejo de Ministros** (02 de enero de 2020). "Agenda Digital al Bicentenario. Informes y publicaciones del Gobierno del Perú". <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/606643-agenda-digital-al-bicentenario>
- Salazar-Xirinachs, J. M. y J. Chacaltana.** 2018. "Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos". https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf
- Sociedad de Economía Crítica.** 2019. "¿Qué hay de nuevo en el viejo debate sobre las causas de la informalidad laboral?" *Cuadernos de Economía Crítica*, 5(11), 99-121. <https://www.redalyc.org/journal/5123/512359395009/html/>
- Sunat.** 2020. "Plan de Gobierno Digital 2020-2022 Estudio de Medición para determinar el índice de Costo de Cumplimiento Tributario 2019. Informe Analítico", 31-35. <https://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2020/anexo-236-2020.pdf>
- Tokman, V.** 2001. "Las relaciones entre los sectores formal e informal: Una exploración sobre su naturaleza". *Economía*, 24(48), 17-73 <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/847>



Organización
Internacional
del Trabajo