

Horizonte

Laboral



Balance legislativo en materia laboral

Legislatura 2024-2025

Mientras millones de peruanos continúan enfrentando empleos precarios, sin acceso a pensión, con ingresos por debajo del mínimo o sin cobertura de salud, la acción legislativa en materia laboral cobra especial relevancia. Al cierre de la legislatura 2024-2025, y en medio de un contexto marcado por la alta informalidad, el desempleo juvenil, las brechas de productividad y una protección social todavía insuficiente, resulta clave preguntarse: ¿cuáles son las iniciativas del Congreso para atender estos desafíos?

Este reporte presenta un balance del trabajo realizado en el Parlamento, con énfasis en los proyectos asignados a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social. A partir del análisis de la evolución legislativa y de los temas priorizados en las iniciativas revisadas y aprobadas, se identifican tendencias, avances y limitaciones en la producción normativa del periodo, así como su grado de conexión —o desconexión— con los problemas estructurales que afectan al mercado laboral peruano.

I. Actividad legislativa en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y en el Pleno del Congreso de la República

Durante la legislatura 2024-2025, se presentaron y asignaron a la Comisión de Trabajo un total de 187 proyectos de ley. Al 4 de julio del presente año, se identificó que 52 de estas iniciativas lograron ser dictaminadas y avanzar en el proceso legislativo dentro de la comisión. Este recuento considera, en algunos casos, la acumulación de varios proyectos de ley en un solo dictamen, cuando las iniciativas abordaban materias similares o tenían el mismo objeto. Es decir, si un dictamen resolvía conjuntamente el contenido de hasta diez proyectos acumulados, se ha contabilizado como un solo avance.

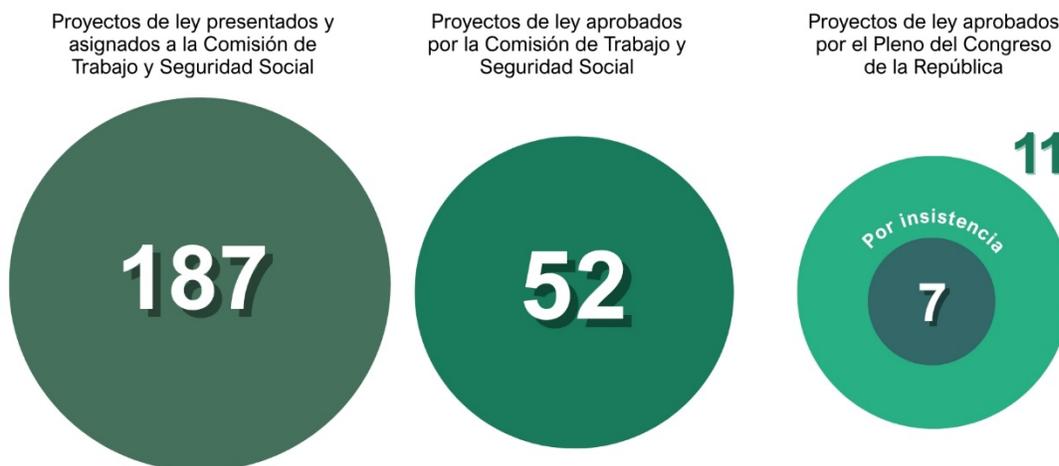


El Perú tiene el 70.9% de informalidad laboral (EPEN, 2024), una de las más altas de Latinoamérica.

En cuanto al Pleno del Congreso, se revisaron 19 proyectos con contenido laboral que llegaron a formar parte de la agenda parlamentaria durante la presente legislatura. De este grupo, únicamente 11 fueron aprobados y publicados en el Diario Oficial el Peruano. Un aspecto que resalta es que 7 de estas leyes fueron promulgadas por insistencia, pese a haber sido previamente observadas por el Poder Ejecutivo. Este dato refleja una limitada articulación entre ambos poderes del Estado y evidencia una inclinación del Congreso por sostener determinadas iniciativas sin alcanzar consensos técnicos o políticos con el Ejecutivo.

Cabe precisar que tanto los dictámenes aprobados por la Comisión de Trabajo como los proyectos revisados en el Pleno no corresponden necesariamente a iniciativas presentadas exclusivamente durante la legislatura 2024-2025, sino que pueden incluir propuestas de legislaturas anteriores dentro del mismo periodo parlamentario 2021-2026.

Actividad legislativa en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y en el Pleno del Congreso de la República



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

II. Temas abordados

Al revisar el contenido de las iniciativas legislativas en materia laboral, se advierte una tendencia predominante: la mayoría de propuestas no apuntaron a transformar el sistema laboral en su conjunto, sino a atender situaciones específicas de determinados colectivos. En lugar de responder a los problemas estructurales del mercado laboral, como la informalidad, la baja cobertura previsional o la débil protección social, la agenda legislativa priorizó temas particulares, muchas veces impulsados por gremios

o sectores organizados. Así, se aprobaron normas dirigidas a trabajadores CAS, portadores, cirujanos, enfermeros, estadísticos del INEI, personal del Poder Judicial, entre otros.

Entre los temas más abordados figuran cambios en condiciones laborales específicas, creación de nuevos feriados o días conmemorativos, reformas a normas sobre salud y seguridad en el trabajo, disposiciones sobre teletrabajo y mejoras puntuales en beneficios para trabajadores públicos. También se presentaron iniciativas centradas en la devolución de aportes a EsSalud, así como en otorgar compensaciones económicas excepcionales.

Para fines de este reporte, las propuestas revisadas en el Pleno del Congreso y aprobadas en la Comisión de Trabajo, han sido agrupadas en cuatro grandes bloques temáticos: protección social, derechos laborales, regímenes especiales y sector público.

Las iniciativas sobre **protección social** comprenden medidas orientadas a ampliar derechos en salud, seguridad social y pensiones. Incluyen la extensión de licencias por maternidad, paternidad y fallecimiento prenatal, facilidades para el teletrabajo en casos específicos, ajustes en los aportes al sistema previsional y la incorporación de nuevos beneficiarios a EsSalud. También se contemplan mecanismos para asegurar la continuidad de tratamientos médicos, el fortalecimiento del primer nivel de atención y beneficios extraordinarios para poblaciones vulnerables, como adultos mayores con enfermedades graves.



Pensiones: Se estima que tan solo el 5% de los adultos mayores reciben una pensión por encima del sueldo mínimo. (ENAH, 2024)

En cuanto a los **derechos laborales**, se propusieron ajustes normativos orientados a garantizar mayor protección y acceso a justicia. Este bloque abarca la creación de un nuevo Código Procesal del Trabajo, normas sobre horarios flexibles por razones familiares, regulaciones sobre feriados, lineamientos para identificar relaciones laborales, mejoras en la fiscalización, ampliación del seguro de vida ley y disposiciones para agilizar procesos relacionados con pagos laborales.



La corresponsabilidad parental promueve que ambos padres críen en conjunto, pero la ley aún refleja una gran desigualdad: las madres reciben casi 98 días de licencia, los padres solo 10, y solo si tienen contrato formal.

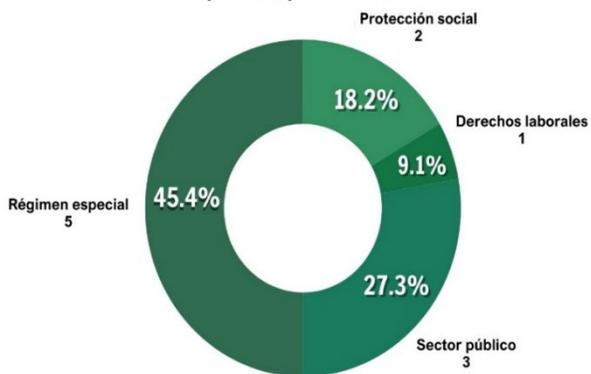
Las propuestas vinculadas a **regímenes especiales** agrupan medidas dirigidas a colectivos con condiciones laborales diferenciadas, como trabajadores mineros, agrarios, personas con discapacidad, adultos mayores o profesionales de la salud. Aquí se plantean jubilaciones anticipadas por riesgo, continuidad laboral en contextos de déficit profesional, programas especiales de afiliación y empleo inclusivo, y actualizaciones del marco legal en sectores como medicina, odontología o el régimen agrario.

Finalmente, las iniciativas centradas en el sector público buscan regular condiciones laborales en entidades como EsSalud, el MINSA, el sector Educación y otros organismos estatales. Se incluyen propuestas para reconocer vínculos laborales surgidos en la emergencia sanitaria, precisiones sobre regímenes aplicables, entrega de bonificaciones, cesiones de infraestructura, y reformas sobre licencias, nombramientos y contrataciones. También se promueve la creación de unidades especializadas en salud pública, el reconocimiento del SERUMS como experiencia relevante y la incorporación de beneficios con carácter remunerativo y pensionable.

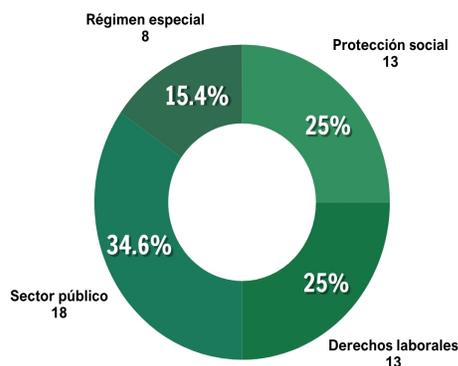


Condiciones laborales en el Estado: Iniciativas legislativas buscaron regular condiciones laborales en el sector salud, educación y otros organismos estatales.

Proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso de la República, por temática



Proyectos de Ley aprobados por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, por temática



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Este panorama refuerza la percepción de una agenda legislativa marcada por temas sectoriales, en la que predominan propuestas impulsadas por gremios, sindicatos o colegios profesionales, antes que por una visión integral del sistema laboral. La influencia de estos actores en el diseño normativo es evidente en la proliferación de iniciativas dirigidas a colectivos específicos, en ocasiones sin una evaluación técnica de impacto general. Como consecuencia, temas de fondo como la ampliación de la cobertura previsional, el impulso al empleo formal o la reducción de barreras de acceso para jóvenes en el mercado laboral han quedado relegados, sin el tratamiento estructural y prioritario que demandan frente a la realidad del país.



En 2025, se estima que 26,6% de las mujeres y 20,3% de los hombres de 15 a 24 años serán NINIs a causa de la falta de acceso a formación o experiencia laboral temprana (OIT, 2025).

III. Conclusiones

Aunque la Comisión de Trabajo ha mostrado actividad sostenida en la tramitación y dictamen de iniciativas, el balance legislativo al cierre de la legislatura 2024–2025 revela una preocupante dispersión temática y ajena a los problemas laborales más importantes del país. La mayoría de las leyes aprobadas comprenden temas sectoriales o demandas gremiales, lo cual, si bien podría atender reclamos legítimos, no contribuye a resolver las brechas estructurales que afectan al conjunto de la fuerza laboral en el país.

La aprobación reiterada de leyes por insistencia, incluso tras observaciones del Poder Ejecutivo, pone en evidencia una débil articulación entre ambos poderes del Estado, y dificulta la construcción de una política laboral coherente, estable y con horizonte de largo plazo. A ello se suma la falta de avances en normas orientadas a mejorar las condiciones de millones de trabajadores informales, que aún permanecen al margen del sistema previsional, de la cobertura de salud y del acceso pleno a derechos laborales fundamentales.

En este contexto, urge que el Congreso retome una agenda laboral con visión de país, basada en evidencia técnica, con criterios de sostenibilidad fiscal y centrada en los principios del trabajo decente. Solo así será posible reducir las desigualdades del mercado laboral, garantizar protección social efectiva de los trabajadores y las familias peruanas.