

108 leyes laborales en cinco años, ninguna para reducir la informalidad

El balance de un congreso que ha venido dando la espalda al trabajo

296 dictámenes. 108 leyes aprobadas. 40 de ellas fueron promulgadas pese a las observaciones del Poder Ejecutivo. Y para el 70% de peruanos que trabaja en la informalidad, prácticamente nada. Este es el balance de cinco años de un Congreso que legisló mucho sobre el trabajo pero muy poco para la mayoría.

Hay una escena que se repite en cualquier esquina del país. Una mujer vende desayunos desde un carrito que ella misma empuja al amanecer; un joven reparte pedidos en una moto que no es suya; un técnico arregla electrodomésticos en un taller sin letrero. Ninguno de los tres tiene contrato, seguro ni CTS. No están al margen del trabajo, sino al margen de la ley. Y son, en conjunto, la forma en que trabaja la mayoría de los peruanos.

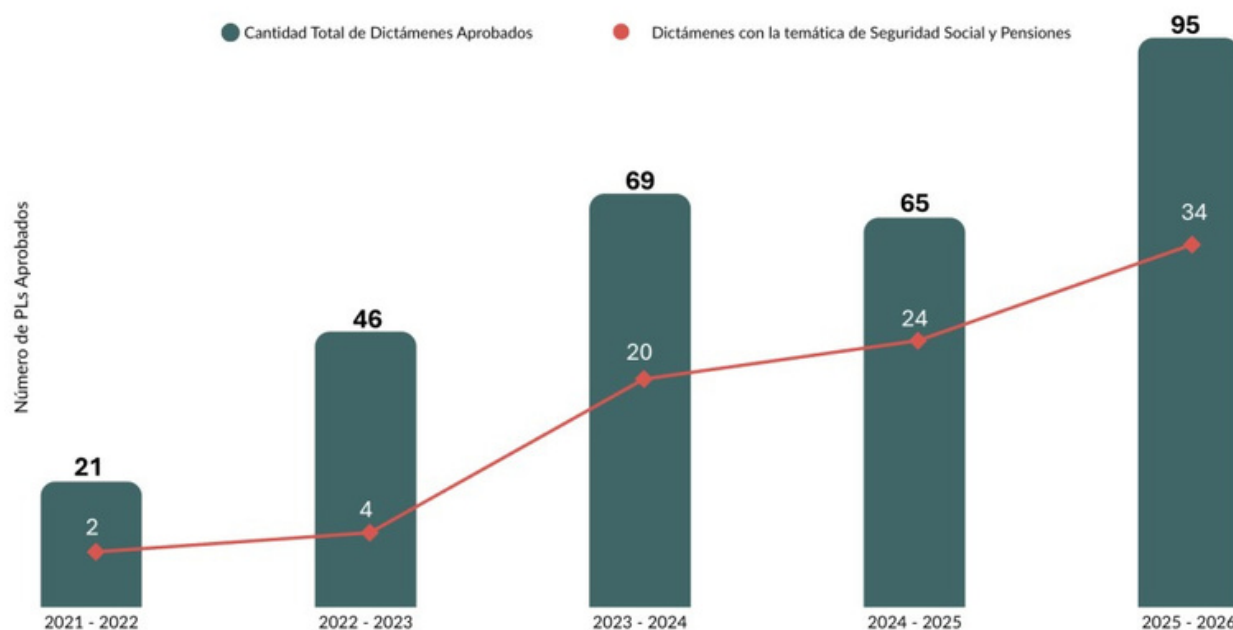
El Congreso puede cambiar las reglas del mercado laboral, decidir qué derechos existen y qué obligaciones recaen sobre quién. Durante el quinquenio 2021-2026 hizo un uso intenso de ese poder, y reconstruir cuánto y en qué no es tarea sencilla: las propias fuentes del Congreso -el portal de proyectos de ley y las actas de la Comisión de Trabajo- no siempre coinciden entre sí, lo que obliga a cruzar cada dato contra más de un registro. Con esa salvedad, la pregunta de fondo es hacia dónde dirigió ese poder.

Leyes para una minoría, nada para la mayoría

Los números cuentan la historia. La Comisión de Trabajo y Seguridad Social produjo 296 dictámenes con contenido laboral durante el quinquenio, en un volumen que creció año a año: de 21 en el periodo 2021-2022 a 95 dictámenes en el periodo 2025-2026. Y ese crecimiento tuvo una dirección clara. Al inicio dominaban los derechos laborales individuales, pero el peso se trasladó hacia la seguridad social y las pensiones, que pasaron de apenas 2 dictámenes en el primer periodo a 34 en el último.

Evolución del Trabajo en la CTSS y el giro hacia las pensiones

Dictámenes de la Comisión de Trabajo y los referidos a seguridad social y pensiones, 2021-2026

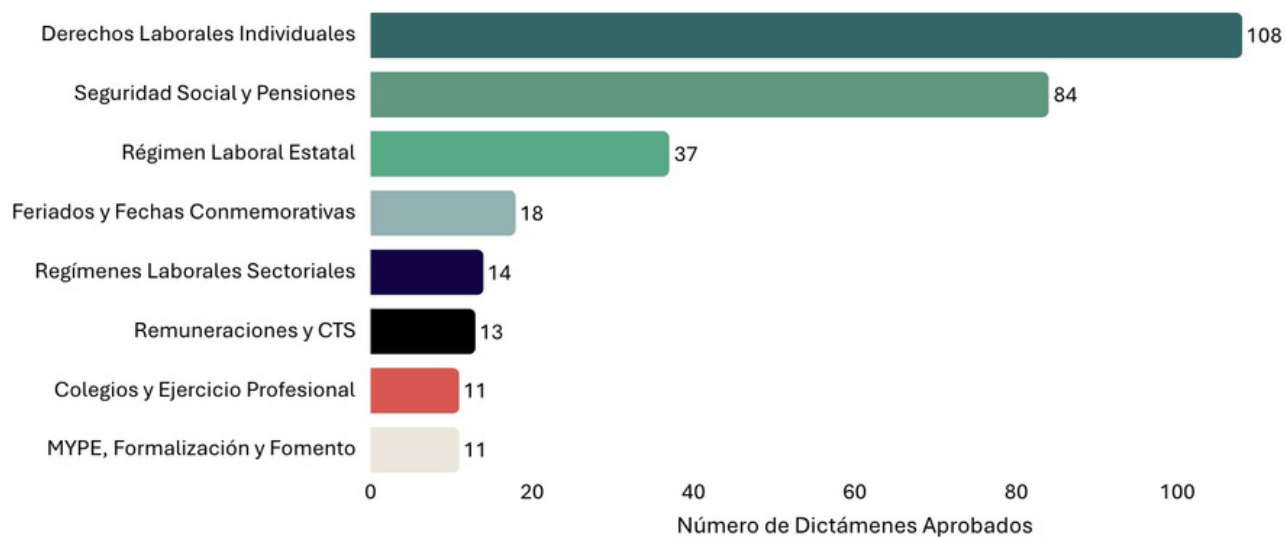


Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

Vistos por tema, esos 296 dictámenes aprobados entre el 2021 y el 2026, se concentraron en dos materias: los derechos laborales individuales (108) y la seguridad social y pensiones (84), muy por encima del resto.

Principales Ejes Temáticos de los Dictámenes Aprobados por la Comisión de Trabajo

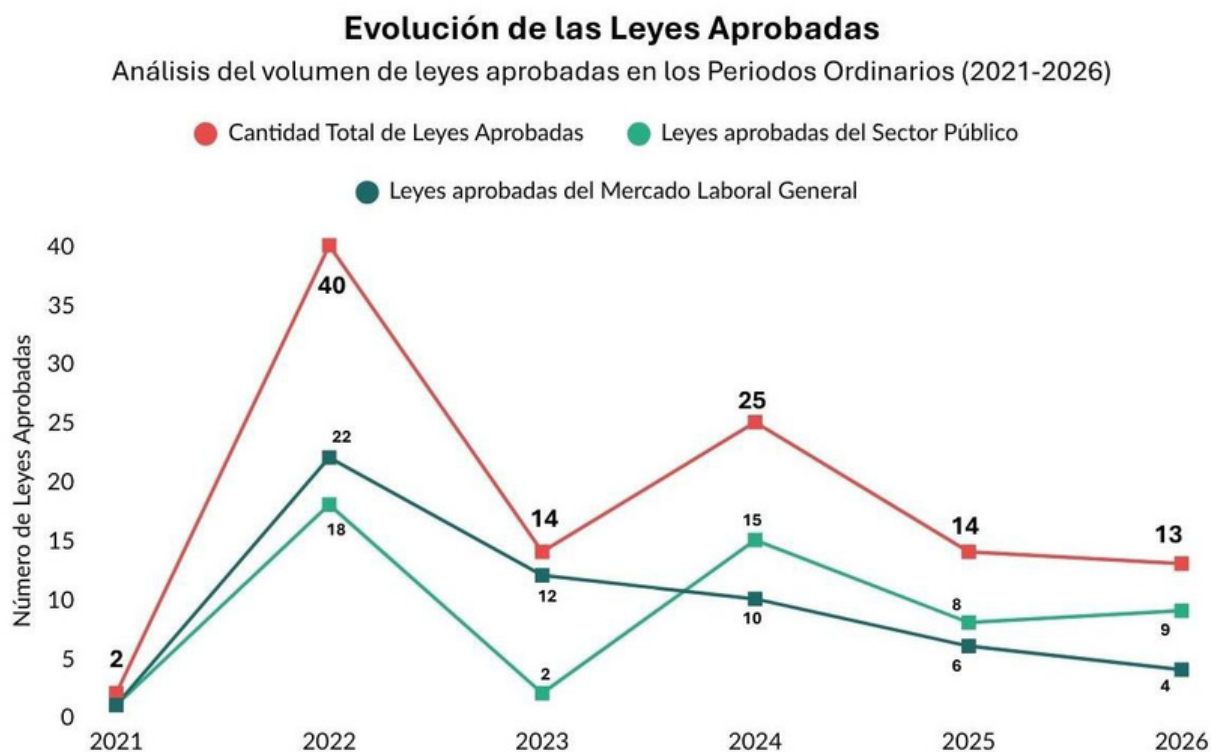
296 dictámenes por eje temático, 2021-2026



Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

Leyes aprobadas en el Pleno del Congreso

De las 108 leyes aprobadas, 53 se dirigieron al sector público y 55 al mercado laboral general.



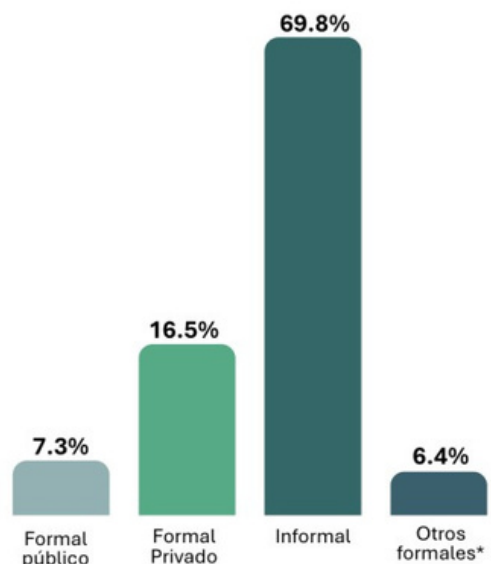
Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

El desbalance retrata al Congreso entero: la mitad de su producción laboral fue para el 7.3% de la PEA que trabaja en el Estado, la otra mitad para el 16.5% del empleo formal privado, y para los siete de cada diez peruanos que trabajan en la informalidad, cero. La legislación es para una minoría; nada para la mayoría.

La mitad de las leyes para una minoría; nada para la mayoría

¿Dónde trabajan los peruanos?

108 Leyes laborales. 2021-2026

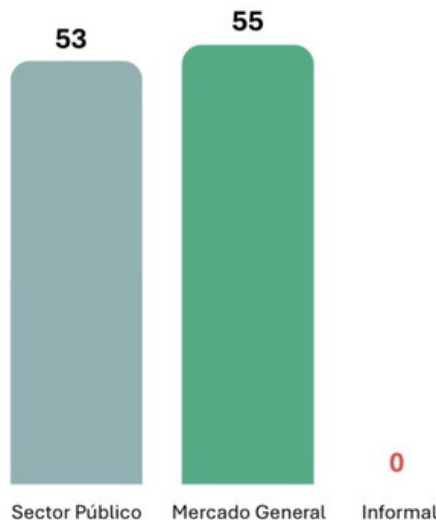


*Otros formales incluye empleadores, trabajadores independientes y trabajadoras del hogar

Fuente: INEI - EPEN (2026).

¿Para quién legisló el Congreso?

108 Leyes laborales. 2021-2026

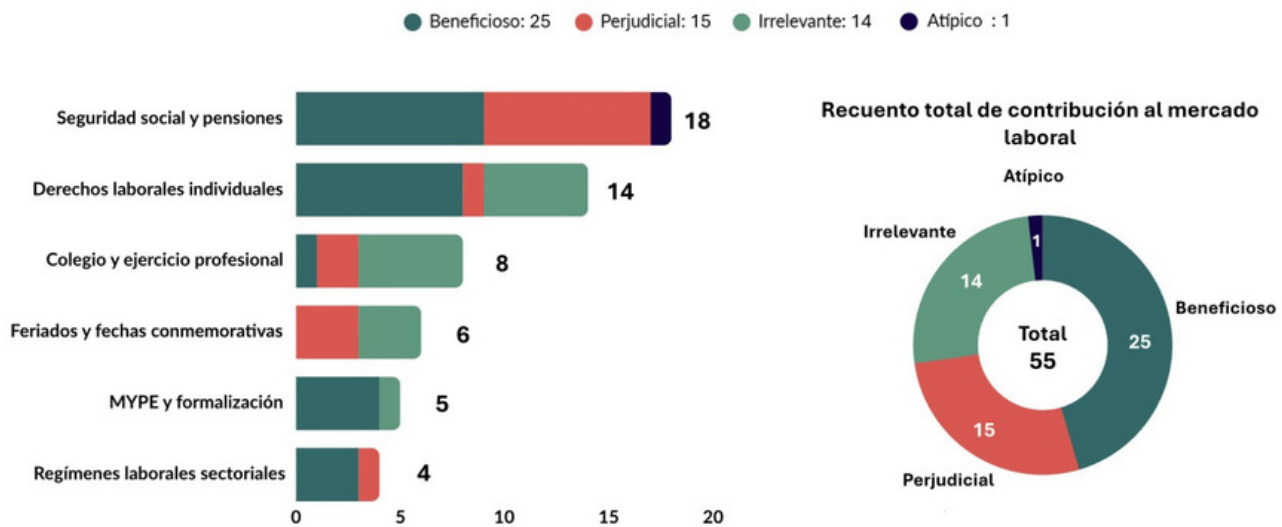


Fuente: Congreso de la República
Elaboración: Horizonte Laboral

Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

Las 55 normas del mercado general, además, arrojan un saldo pobre, con 25 beneficiosas, 14 perjudiciales, 14 irrelevantes y 1 caso atípico. Pero el promedio engaña, y hay que mirar eje por eje. En seguridad social y pensiones, el terreno más numeroso con 18 leyes, el balance casi se empata, con 9 beneficiosas frente a 7 perjudiciales. En la creación de colegios y ejercicio profesional, de 8 leyes, 5 fueron irrelevantes. En feriados y fechas conmemorativas, un rubro donde el Congreso aprobó 6 leyes, ninguna resultó beneficiosa —3 perjudiciales y 3 irrelevantes—, días no laborables que encarecen la formalidad sin generar empleo. El único eje inequívocamente positivo fue el de MYPE, formalización y fomento productivo, con 4 leyes beneficiosas de 5, y es también uno de los más pequeños. Dicho de otro modo, donde el Congreso más legisló, menos aportó; y donde podía aportar de verdad, apenas legisló.

Valoración de las leyes según su contribución a mejorar el mercado laboral general, según eje temático



Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

El contraste con lo que vive un trabajador es revelador. Al terminar el quinquenio, el 70% de los peruanos seguirá trabajando durante los feriados que el Congreso multiplicó, y seguirá sin CTS, sin seguro y sin pensión, porque ninguna de esas conquistas alcanza a quien está fuera de la formalidad. El Parlamento entró con un determinado nivel de informalidad y lo dejó prácticamente igual. En cinco años, el problema que define al trabajo peruano no se movió.

Tabla N° 1: ¿A qué trabajador alcanza las leyes aprobadas por el Congreso?

Medida aprobada	Trabajador formal	Trabajador informal
Feriatos remunerados	●	○
CTS (retiro, libre disposición)	●	○
Retiros de AFP	●	○
Aporte a pensión vía consumo	●	●
Licencias con goce (oncológica, duelo, exámenes)	●	○
Asignación familiar	●	○
Descanso sentado	●	○
Nulidad del despido por cáncer	●	○
Protección al teletrabajador	●	○

Elaboración: Horizonte Laboral

Hubo, es cierto, un intento de reforma de fondo en pensiones. La Ley N.º 32123 apuntaba a ampliar la cobertura previsional por vías nuevas: abría el mercado de pensiones a nuevos agentes —cajas de ahorro, bancos y otras entidades del sistema financiero—, creaba el aporte por consumo —que destina a la cuenta de pensiones el 1% del valor de las compras sustentadas con boleta electrónica—, disponía que los trabajadores independientes aportaran de manera obligatoria y prohibía los retiros del fondo, blindando el ahorro para su verdadero fin. Era una reforma ambiciosa. Pero un año después el propio Congreso la modificó: retiró la obligación de aporte de los independientes y, de manera "excepcional", habilitó de nuevo el retiro de los fondos. Con esos dos cambios debilitó uno de sus pilares más importantes —la universalización del aporte y la protección del ahorro previsional—, justo lo que la hacía transformadora. Una reforma prometedora que el legislador desactivó con su propia mano.

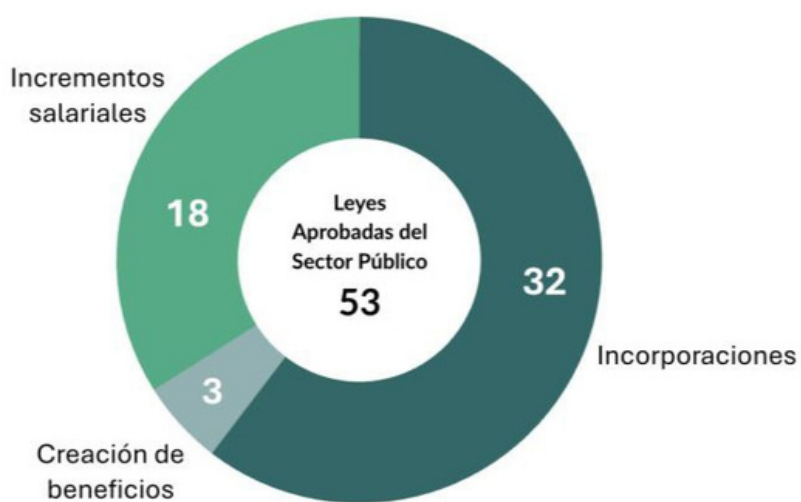
Hubo incluso una ley que no admite una lectura única. La Ley N.º 32322 permitió a los trabajadores con diagnóstico de cáncer o enfermedad terminal retirar hasta el 100% de su CTS, y para quien enfrenta una enfermedad grave ese acceso inmediato puede representar la diferencia entre costear un tratamiento o no. Sin embargo, la misma norma autorizó de forma transitoria, hasta diciembre de 2026, la libre disposición del 100% de la CTS para todos los trabajadores, y no solo para los enfermos. La CTS es, por diseño, un mecanismo de protección

frente al desempleo, no un ingreso adicional de libre gasto. Benefició a un grupo en su peor momento y, al mismo tiempo, debilitó un pilar de la previsión social. Es la ilustración más clara de cómo una medida sensible en lo inmediato puede erosionar la protección social en el mediano plazo.

Un Estado más caro que no rinde mejor

El sector público relata otra historia, igual de elocuente. De las 53 leyes, 32 fueron incorporaciones —seis de cada diez—, es decir, normas que regulan quién entra al Estado, bajo qué régimen y cómo permanece, mediante pases del régimen CAS al Decreto Legislativo 728, nombramientos e ingresos a carreras públicas. Otras 18 fueron incrementos de remuneraciones, beneficios sociales o pensiones, y 3 crearon beneficios nuevos como bonos y bonificaciones. Ninguna de estas 53 nació de una negociación colectiva ordenada según la caja fiscal, que es la vía diseñada para ello; todas se consiguieron por ley, entidad por entidad, colectivo por colectivo. El patrón favorece a quienes tienen mayor capacidad de presión organizada y desmonta en silencio la carrera pública, pues entrega sus beneficios —estabilidad, ascenso, mejores condiciones— sin las obligaciones de mérito y evaluación que la justifican. El resultado es un Estado más caro que no ofrece nada mejor al ciudadano.

Composición de las leyes del sector público por tipo de medida



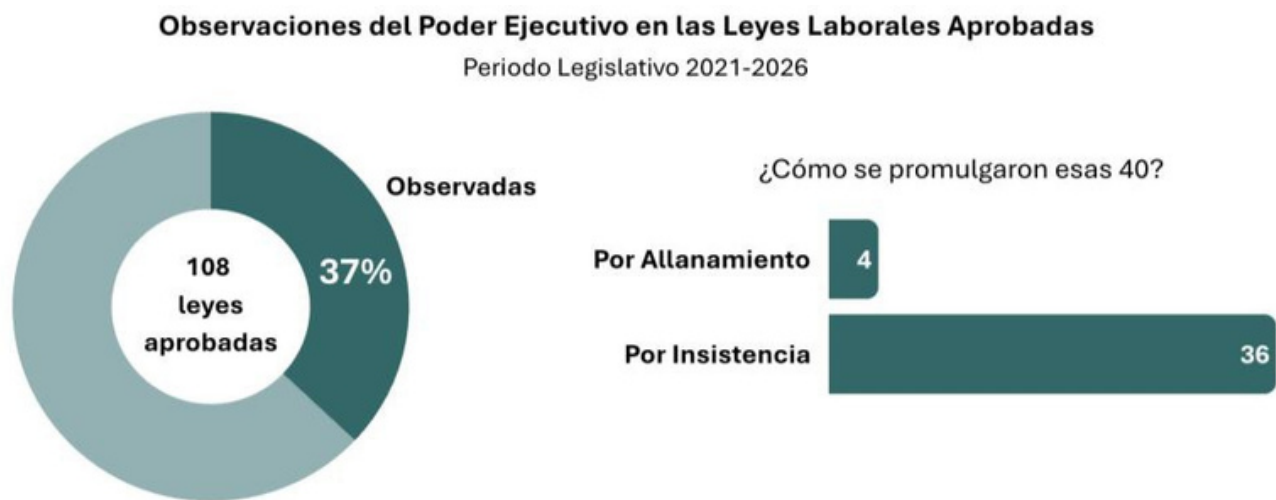
Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

Corresponde examinar las razones que explican esta producción normativa, tanto del mercado laboral general como del sector público. Lejos de responder a hechos aislados, obedeció a la confluencia de tres factores. El primero, un cálculo político, pues en un Congreso de baja

aprobación y alta fragmentación, aprobar beneficios concretos para colectivos específicos ofrecía réditos inmediatos. El segundo, la debilidad del filtro técnico, ya que la Comisión de Trabajo no ejerció de manera consistente el control de calidad regulatoria que le corresponde y dejó pasar normas sin evaluación de impacto ni fuente de financiamiento. El tercero, y el más decisivo, un Ejecutivo que abdicó de su papel de guardián del gasto público y dejó el presupuesto del Estado a merced de quien supiera reclamarlo.

El 37% de leyes aprobadas que el Ejecutivo no pudo frenar

Ese tercer factor merece detenerse, porque es el que mejor explica el desenlace. De las 108 leyes, 40 —el 37%— fueron observadas por el Ejecutivo y promulgadas de todos modos, 36 por insistencia del Congreso y 4 por allanamiento hacia las observaciones del Ejecutivo. El dato marca un cambio de época. La observación presidencial, concebida como un freno excepcional y de peso, dejó de operar como tal, y lo que antes llevaba al Congreso a dejar caer una norma cuestionada se convirtió en un trámite que se superaba casi de forma automática por insistencia.

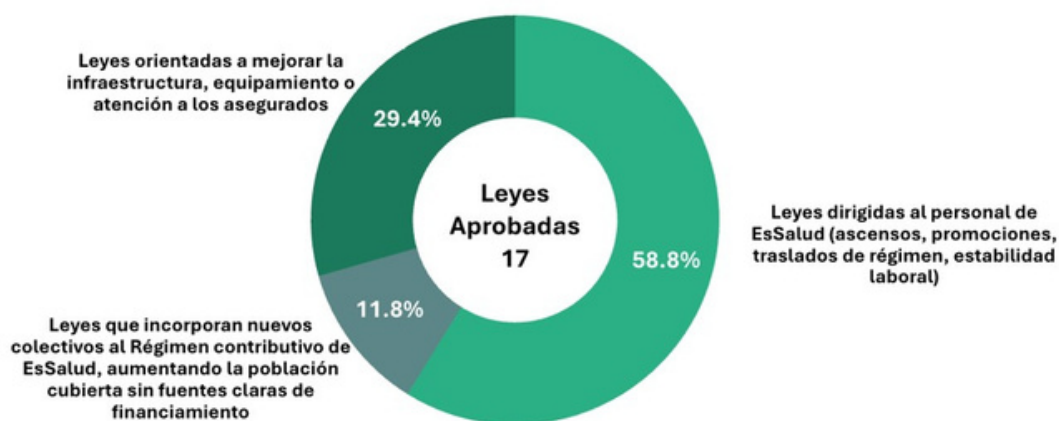


Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

Y donde no hubo siquiera observación, el resultado fue más grave todavía. Las dos normas de mayor impacto sobre la protección social —la Ley N.º 32027, sobre la CTS, y la Ley N.º 32445, sobre el retiro de fondos de las AFP— pasaron sin un solo reparo, y debilitaron los dos pilares del ahorro del trabajador, el seguro de desempleo y la pensión. Con diez ministros de Economía sucediéndose en los últimos 5 años, el principal custodio de la caja fiscal careció de la continuidad y la firmeza para defenderla.

Ningún caso ilustra mejor este modo de legislar que EsSalud, y con una particularidad que lo agrava. Aunque son normas sobre una entidad pública, quien termina soportando sus consecuencias es, sobre todo, el trabajador asegurado, que ve deteriorarse el servicio de salud donde debe atenderse. Leyes como la 31703, la 32136 o la 32179 ampliaron obligaciones y planillas sin estudios actuariales ni fuente de financiamiento, muchas aprobadas por insistencia y pese a las advertencias del Ejecutivo. Es el retrato de una seguridad social que asume cada vez más mandatos con los mismos recursos y con una gestión deficiente.

Temáticas de las leyes aprobadas vinculadas a EsSalud Periodo Parlamentario 2021–2026



Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

El Tribunal Constitucional abrió y cerró la puerta

Buena parte de este activismo con impacto en las arcas del Estado tuvo, además, una habilitación jurídica que resultó tan transitoria como reveladora. En 2022, el Tribunal Constitucional interpretó de manera flexible el artículo 79 de la Constitución —el que prohíbe a los congresistas proponer gasto público— y admitió que una ley del Congreso pudiera servir de base para comprometer recursos en presupuestos futuros. Esa apertura dio pie a buena parte de las leyes con efecto fiscal del quinquenio. Hace pocas semanas, el mismo Tribunal cerró esa puerta: cambió de criterio, devolvió al Poder Ejecutivo la potestad exclusiva sobre el gasto y dejó establecido que la prohibición alcanza también a las leyes que generan obligaciones económicas a futuro. Pareciera que el Tribunal abrió y cerró la puerta a la medida de este

Congreso, que legisló al amparo de una facultad que primero le fue reconocida y luego retirada. Buena parte de lo que aprobó nació de una habilitación que hoy ya no existe y que, en estricto, nunca debió existir.

Lo que ninguna ley miró

Con todo, lo más revelador es lo que no aparece por ningún lado. En cinco años y 108 leyes no existe una sola orientada a una verdadera inserción de los jóvenes en el empleo formal, ni a aprovechar la experiencia de los trabajadores mayores, ni a elevar la productividad, ni a articular la educación con el trabajo, ni a extender la protección social a quienes carecen de ella. El país no padece escasez de derechos laborales en el papel, sino exceso de trabajadores que nunca los alcanzan porque jamás entran a la formalidad. Y frente a esa realidad, el comportamiento del Congreso fue con frecuencia el contrario al necesario: en lugar de comprender por qué formalizarse resulta costoso, lento y poco rentable, buena parte de la agenda impuso nuevas obligaciones y costos sobre el sector privado formal, que es justamente el que más emplea. Se endurecen las condiciones para quien ya está dentro, mientras nada cambia para quien permanece afuera.

De cara al próximo periodo, las claves para revertir esta historia caben en pocas líneas. Se necesitan normas técnicas y sustentadas en evidencia; la búsqueda de consensos en lugar de beneficios sectoriales; un Congreso más cerca de la ciudadanía que de los colectivos con capacidad de presión; el foco puesto en los grandes pendientes, empezando por la informalidad, la productividad y el empleo joven; y el respeto al diseño constitucional que reserva la iniciativa de gasto al Ejecutivo. La herramienta antes que el fondo, porque sin un buen procedimiento no hay buena ley. Para garantizar ese cambio, deberíamos esperar que todos los partidos asignen a la Comisión de Trabajo y promoción del empleo sus mejores cuadros para que los debates se centren en los temas de fondo del mercado laboral. El 70% de los trabajadores merecen el 100% de esfuerzo por parte de los gobernantes, pero mientras esta comisión se siga viendo, como ha sido casi siempre la tradición del Congreso, como una “Comisión residual” será difícil alcanzar ese objetivo.

El verdadero punto de inflexión empieza por revalorizar la Comisión de Trabajo como un espacio estratégico y de alto nivel técnico.

¿Estarán los nuevos congresistas dispuestos a otorgarle a esta comisión la relevancia que merece para construir, por fin, una agenda laboral que responda a los millones de peruanos que siguen esperando soluciones reales?



Elaborado por:

Paloma Cotrina, Especialista Legal

Revisado por:

Mayén Ugarte, Presidenta del Consejo Directivo