

LEGISLAR SOBRE EL TRABAJO SIN MIRAR AL TRABAJO

Comportamiento del Congreso peruano en materia
laboral y de protección social, 2021-2026

RESUMEN EJECUTIVO

"EL CONGRESO QUE LEGISLÓ PARA POCOS: TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL PERÚ, 2021-2026"

Entre 2021 y 2026, el Congreso peruano aprobó 108 leyes en materia laboral y de protección social, además de tramitar 296 dictámenes en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social. El hallazgo central de este informe no es que el Congreso legisló poco o si lo hizo de manera intensa y creciente, sino para quién legisló y con qué calidad técnica.

Un Congreso que legisló para el sector que ya cuenta con proyección

De las 108 leyes aprobadas, 53 se dirigieron al sector público (régimen laboral estatal e incrementos remunerativos) y 55 al mercado laboral general. Lo resaltante es que, con excepción de una norma, se concentraron en el casi 30% de la PEA que es formal. En términos simples, prácticamente toda la producción legislativa del quinquenio se destinó a la menor parte de los trabajadores del país, mientras que el 70% que se desempeña en la informalidad prácticamente no apareció en la agenda.

Y de las 55 leyes que alcanzaron al mercado laboral general (las únicas sobre las que el informe aplica un juicio de aporte) el balance es modesto: 25 resultaron beneficiosas, 14 perjudiciales y 14 irrelevantes. El eje de seguridad social y pensiones, el más numeroso (18 leyes), fue también el más disputado: 9 normas beneficiosas frente a 7 perjudiciales, entre estas últimas tres autorizaciones sucesivas de retiro extraordinario de fondos previsionales y la liberación del 100% de la CTS, medidas que erosionan directamente el ahorro para la vejez y el seguro frente al desempleo.

El caso EsSalud: cuando lo público golpea al trabajador privado

El informe documenta un patrón de leyes que incorporaron personal a EsSalud sin estudios actuariales ni fuente de financiamiento identificada (varias de ellas promulgadas por insistencia del Congreso pese a las observaciones del Poder Ejecutivo). La particularidad es que, aunque se trata de normas sobre una entidad pública, quienes terminan asumiendo el costo son el asegurado, que ve deteriorarse el servicio, y el empleador privado, que financia el seguro con sus aportes. Es, según el informe, la ilustración más clara de cómo una norma "sobre lo público" recae en la práctica sobre lo privado.

Por qué ocurrió: tres fallas que se retroalimentaron

Este patrón se explica por la confluencia de tres factores. Primero, un cálculo político de corto plazo: en un Congreso fragmentado y de baja aprobación, aprobar beneficios concretos para colectivos específicos ofrecía réditos inmediatos. Segundo, y este es el punto estructural, el debilitamiento del filtro técnico de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, que dejó pasar iniciativas sin evaluación de impacto ni estudio de financiamiento. Tercero, la renuncia del Poder Ejecutivo a defender el gasto público: de las 108 leyes, 40 (37%) fueron observadas por el Ejecutivo y, aun así, terminaron promulgadas (36 por insistencia del Congreso y 4 por allanamiento del propio Ejecutivo), en un contexto de alta rotación en el Ministerio de Economía (diez titulares en cinco años).

El mensaje central: la Comisión de Trabajo es el filtro que decide todo lo demás

Aquí está, el punto que la discusión pública suele pasar por alto. Cuando una ley laboral genera controversia, la atención se concentra en el Pleno y en la votación final. Pero para ese momento la norma ya superó el examen decisivo: es en la Comisión de Trabajo donde un proyecto se convierte en dictamen, donde se decide qué iniciativas avanzan y cuáles se archivan, y donde debería producirse el análisis técnico (consulta a empleadores y trabajadores, evaluación de impacto, análisis de efectos sobre el sector privado) que sustente cada propuesta. Cuando esos pasos se omiten, como documenta el informe que ocurrió de manera reiterada, el dictamen se degrada a un trámite de aprobación, y una norma mal diseñada llega al Pleno con apariencia de haber sido evaluada sin haberlo sido.

Buena parte de los problemas que se documentan (desde la erosión previsional hasta el deterioro de EsSalud) tienen su origen en este debilitamiento del primer filtro, porque la Comisión ha sido tratada durante años como una "comisión residual", a la que muchas de las bancadas destinan cuadros de relleno. Mientras esa percepción se mantenga, ese filtro seguirá sin operar con el rigor que su función exige.

La mirada hacia el próximo quinquenio

La verdadera disyuntiva para el Congreso entrante no es entre una orientación favorable al trabajador o a la empresa (ambas terminan legislando para quienes ya están dentro del mercado formal), sino entre legislar con evidencia técnica o continuar legislando por presión de colectivos organizados. La recomendación de fondo es doble: primero, exigir evaluación de impacto y sustento fiscal a toda iniciativa laboral antes de dictaminarla; segundo dejar de asignar a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social un lugar secundario en la estructura parlamentaria, dado que es, en los hechos, el órgano que decide el rumbo de los derechos laborales del 70% de los trabajadores del país que hoy se desempeña en la informalidad.

108

leyes laborales y de protección social
promulgadas en el quinquenio

296

dictámenes tramitados por la Comisión de Trabajo
y Seguridad Social

53

leyes dirigidas al sector público; 55 al mercado
laboral general

37%

de las leyes fueron observadas por el Ejecutivo y,
aun así, promulgadas

LEGISLAR SOBRE EL TRABAJO SIN MIRAR AL TRABAJO

Comportamiento del Congreso peruano en materia laboral y de protección social, 2021-2026

INFORME COMPLETO

El mercado laboral peruano arrastra males estructurales que ninguna coyuntura ha logrado revertir. El más extendido es la informalidad, pues la mayoría de quienes trabajan lo hacen sin contrato, sin aportes a una pensión y sin cobertura de salud ligada a su empleo, de modo que el trabajo convive con la desprotección en lugar de conducir a ella. Esa informalidad se enraíza en un tejido productivo dominado por micro y pequeñas empresas de baja productividad, con escaso acceso al financiamiento formal y una carga regulatoria que muchas no pueden sostener, lo que termina por empujarlas (a ellas y a sus trabajadores) a permanecer al margen de la formalidad.

A ese cuadro se suman brechas que golpean con especial dureza a grupos concretos. Los jóvenes enfrentan una transición accidentada entre la educación y el empleo, que a menudo desemboca en informalidad o desempleo prolongado, y un contingente considerable ni estudia ni trabaja. Las mujeres, por su parte, participan menos en el mercado, perciben menores ingresos por un trabajo equivalente y cargan de manera desproporcionada con las tareas de cuidado. Y ni siquiera la formalidad garantiza estabilidad, pues a diciembre de 2025 cerca de 2.9 millones de trabajadores del empleo formal privado, el 70.1%, se encontraban bajo contratos temporales, frente a solo 1.26 millones, el 29.9%, con vínculo a plazo indeterminado. La protección laboral peruana, en suma, ampara cada vez a menos y deja fuera a demasiados.

A partir de lo mencionado, conviene poner la atención en el Congreso, porque es el órgano que dicta las leyes. Es el que puede cambiar las reglas del mercado laboral, el que decide qué derechos existen sobre el papel y qué obligaciones recaen sobre quién. Durante el quinquenio 2021-2026 hizo un uso intenso de ese poder. El presente informe examina en qué lo empleó, con qué calidad y hacia quién dirigió sus esfuerzos.

Nota metodológica

El presente análisis abarca los cinco períodos anuales de sesiones del Congreso correspondientes al quinquenio 2021-2026 y cubre dos universos complementarios. El primero es el trabajo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como órgano dictaminador, con 296 dictámenes de contenido laboral o de protección social. El segundo es el conjunto de leyes efectivamente promulgadas en la materia, un total de 108 normas.

Las fuentes son las que publica el propio Congreso, el portal de búsqueda de proyectos de ley y las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión de Trabajo. Se recurrió a ambas de manera cruzada precisamente por las inconsistencias que existen entre ellas, como números que no cuadran de una fuente a otra, dictámenes registrados de un modo en el portal y de otro en las actas, o fechas que difieren. Esa opacidad obligó a contrastar cada dato contra más de un registro, y cuando una cifra no pudo verificarse en fuente primaria, no se incluyó. Conviene señalarlo desde el inicio, pues no se trata de un mero detalle técnico. Que no resulte sencillo establecer con certeza qué aprobó el Congreso y en qué fecha constituye, en sí mismo, una deficiencia en la transparencia del primer poder del Estado.

La clasificación que atraviesa el informe es la siguiente. De las 108 leyes, 53 corresponden al sector público (régimen laboral estatal e incremento de remuneraciones del sector público) y 55 al mercado laboral general. La separación es estructural. Solo dentro del mercado laboral general se aplica un juicio sobre el aporte de cada norma (beneficioso, perjudicial o irrelevante), porque es en ese universo donde esa métrica tiene sentido. Para las 53 normas del sector público no se emite ese juicio, sino que se las clasifica por su contenido (incorporaciones, creación de beneficios e incrementos), ya que el sector público responde a una lógica distinta, la del gasto fiscal y la carrera administrativa. Esas 53 normas son las mismas analizadas con mayor detalle en la matriz del sector público; no constituyen un grupo adicional que se sume a las 108, sino el mismo conjunto visto con dos niveles de desagregación.

Criterios de clasificación de dictámenes y leyes aprobadas en materia laboral

El análisis se ordena en ocho ejes temáticos que sirven para clasificar los dictámenes de la Comisión de Trabajo. Conviene precisar qué comprende cada uno, pues la frontera entre ellos determina cómo se cuenta y se valora cada norma.

- 01 Régimen laboral estatal.** Reúne las normas que regulan el vínculo laboral en el Estado: conversiones de régimen (por ejemplo, del CAS al Decreto Legislativo 728), nombramientos a plazo indeterminado y la creación o reforma de carreras públicas específicas, como la del auditor gubernamental, la magisterial o la penitenciaria. Junto con el siguiente, forma el bloque del sector público.
- 02 Incremento de remuneraciones del sector público, acceso a CTS y bonificaciones.** Normas cuyo contenido central es una fórmula de remuneración, una escala remunerativa, una bonificación o el cálculo de la CTS del personal estatal, sin modificar el régimen o el vínculo en sí. Completa el bloque del sector público.
- 03 Colegios y ejercicio profesional.** La profesión regulada en sí misma, con independencia del sector donde se ejerza: creación de colegios profesionales y leyes de ejercicio profesional que definen qué es una profesión, sus condiciones y sus derechos.
- 04 Derechos laborales individuales.** Derechos y condiciones de la relación laboral que aplican de forma transversal al trabajador como persona: licencias, jornada, teletrabajo, no discriminación, protección frente al despido y acceso a la justicia laboral.
- 05 Seguridad social y pensiones.** Cobertura de salud y sistema previsional desde la óptica del asegurado o afiliado: cobertura de EsSalud, regímenes de pensiones (SPP, ONP, pensión mínima, bonos), reprogramación de aportes y retiros de fondos previsionales.
- 06 Regímenes laborales sectoriales.** Actividades que el Congreso extrae del régimen general para darles un marco laboral propio, como el porteador, el agrario y acuícola o el Secigra agrario.
- 07 MYPE, formalización y fomento productivo.** Política económico-laboral orientada a la micro y pequeña empresa y a la formalización: compras públicas, fondos de garantía, registros MYPE, competitividad sectorial y formalización.
- 08 Feriados y fechas conmemorativas.** Leyes que declaran feriados nacionales, días no laborables o fechas conmemorativas con efecto en la jornada laboral.

Ahora bien, cuando el análisis pasa de los dictámenes a las leyes efectivamente promulgadas, el criterio de ordenamiento cambia. Las leyes se separan primero en dos grandes bloques según su destinatario, en tanto cada uno responde a una lógica propia que no admite una misma vara de medición:

Sector público. Reúne las normas sobre el empleo y las remuneraciones estatales, esto es, las que en el esquema de los dictámenes corresponden al régimen laboral estatal y al incremento de remuneraciones del sector público (ejes 1 y 2).

Mercado laboral general. Agrupa las normas que afectan a la generalidad de los trabajadores del país, es decir, los seis ejes restantes.

Sobre ambos bloques se aplican, además, dos criterios de lectura diferenciados. A las leyes del mercado laboral general se les asigna una valoración según su aporte (beneficioso, perjudicial o irrelevante), por cuanto en ese universo resulta pertinente determinar si una norma mejora o no las condiciones del trabajador y del mercado. A las leyes del sector público no se les aplica dicha valoración, sino que se las clasifica por su contenido en tres categorías:

- **Incorporaciones.** Regulan quién ingresa al Estado, bajo qué régimen y en qué condiciones permanece: los pases de un régimen a otro, los nombramientos, los ingresos a carreras públicas, los ascensos y la movilidad interna.
- **Incrementos.** Elevan el monto de conceptos ya existentes, sean remuneraciones, beneficios sociales como la CTS o pensiones.
- **Creación de beneficios.** Otorga conceptos económicos enteramente nuevos, tales como bonos, bonificaciones o asignaciones inexistentes hasta entonces.

El tratamiento diferenciado del sector público obedece a que sus normas se interpretan de manera más adecuada bajo la óptica del gasto fiscal y de la carrera administrativa que bajo la del aporte al mercado laboral.

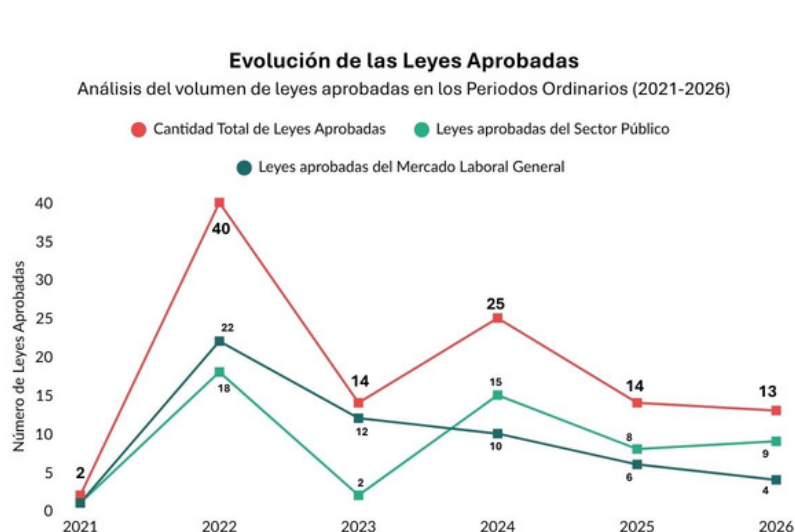
El poder de legislar y el papel del Tribunal Constitucional

El Congreso es el órgano que dicta las leyes, el que puede modificar las reglas del mercado laboral y el que determina qué derechos se reconocen y qué obligaciones se imponen. Durante el quinquenio 2021-2026 ejerció ese poder de manera intensa, y lo hizo dentro de un marco jurídico que se abrió y se cerró en el transcurso del propio periodo, circunstancia que resulta indispensable comprender antes de examinar su comportamiento.

En 2022, mediante la sentencia recaída en el Expediente 00018-2021-PI/TC, el Tribunal Constitucional adoptó una interpretación flexible del artículo 79 de la Constitución, norma que prohíbe a los congresistas la iniciativa de gasto. En dicha sentencia admitió que una iniciativa legislativa pudiera constituir la base jurídica para que el Poder Ejecutivo incorporara, en presupuestos futuros, las partidas necesarias para atender los gastos que la ley generara. En términos prácticos, el Tribunal habilitó al Congreso para legislar creando obligaciones económicas cuyo financiamiento se proyectaba hacia ejercicios posteriores, apertura que propició un intenso activismo legislativo con incidencia fiscal.

Con posterioridad, el propio Tribunal modificó su criterio. A través de un overruling recogido en la sentencia del Expediente 00018-2023-PI/TC, abandonó aquella interpretación por considerarla incompatible con una lectura sistemática del régimen constitucional presupuestario. Estableció, con carácter vinculante, la preeminencia del Poder Ejecutivo en la iniciativa de gasto, sobre la base de una interpretación conjunta de los artículos 77, 78, 79 y 118, inciso 17, de la Constitución, y concluyó que la prohibición del artículo 79 no se limita al presupuesto anual vigente, sino que comprende también las iniciativas legislativas que generan obligaciones económicas con incidencia en ejercicios futuros. El Tribunal precisó que ello no supone una prohibición absoluta, pues reconoció que las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales pueden requerir medidas con impacto presupuestario, y advirtió que una interpretación absoluta del artículo 79 vaciaría de contenido la función legislativa. Asimismo, exhortó al Congreso a adecuar su procedimiento legislativo a estos criterios.

La secuencia resulta clara. El Congreso legisló primero al amparo de una facultad que el Tribunal le había reconocido y que, más adelante, le fue retirada. Una parte considerable de lo aprobado en esos años, en particular las normas que comprometieron gasto público en materia remunerativa, pensionaria y de seguridad social, nació de una habilitación que hoy ya no existe. Esta circunstancia no invalida retroactivamente dichas leyes, pero obliga a examinar el comportamiento del Congreso con especial atención, en tanto legisló de manera abundante y con efecto fiscal durante la ventana en que se consideró facultado para hacerlo. Buena parte de ese comportamiento se explica, precisamente, a la luz de esta habilitación transitoria.



A lo largo del periodo quinquenal, la legislación orientada al Sector Público y al Régimen Común mostró comportamientos inversos en sus picos de producción.

Mientras que en el periodo 2022 el Régimen Común lideró la agenda con 22 iniciativas aprobadas, para el año 2024 la tendencia se invirtió, priorizando las normas del Sector Público (15 aprobadas frente a 10 del régimen común).

Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

PARTE I

LA COMISIÓN DE TRABAJO Y SU ACTIVIDAD

El primer filtro que no es observado con detenimiento

En el debate público sobre la producción legislativa existe una asimetría notable. Cuando una ley laboral genera controversia, la atención se concentra en el Pleno del Congreso, en la votación final y en la identidad de quienes la respaldaron. Sin embargo, para ese momento la norma ya ha recorrido la mayor parte de su trayecto y ha superado el examen que, en rigor, resultaba decisivo. Casi toda iniciativa en materia laboral y de protección social atraviesa antes un filtro que rara vez concita interés: la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Su importancia no es menor ni meramente procedimental. Es en la comisión donde un proyecto de ley se convierte en dictamen, donde se decide qué iniciativas avanzan hacia el Pleno y cuáles quedan archivadas, y donde debería producirse el análisis técnico que sustente cada propuesta. En la práctica, la comisión opera como el punto de control que determina la agenda laboral del país. Un proyecto que no es dictaminado no llega a votarse; uno que es dictaminado favorablemente alcanza el Pleno con una presunción de respaldo técnico que condiciona la decisión final. Por esa razón, comprender el comportamiento del Congreso en materia laboral exige comenzar por el comportamiento de esta comisión.

La relevancia del filtro reside, además, en su exigencia. Un dictamen laboral riguroso no constituye un mero trámite formal, pues supone consultar a las partes afectadas (empleadores y trabajadores), incorporar un análisis técnico del impacto de la medida y evaluar de manera específica sus efectos sobre el sector privado, que concentra la mayor parte del empleo formal del país. Cuando esos pasos se cumplen, la comisión ejerce su función de garante de la calidad normativa. Cuando se omiten, el dictamen se degrada hasta convertirse en un trámite de aprobación, y una norma deficientemente diseñada alcanza el Pleno con la apariencia de haber sido evaluada sin haberlo sido efectivamente. Buena parte de los problemas que este informe documenta en la Parte II tiene su origen en el debilitamiento de este primer filtro.

Composición y cambios en la presidencia

La renovación anual de la presidencia de la comisión no constituye una anomalía, sino el funcionamiento ordinario del Congreso, cuyas comisiones se recomponen en cada periodo anual de sesiones. Lo determinante, por tanto, no es que la presidencia cambie, sino quién la asume en cada tramo y qué prioridades e intereses incorpora a la agenda, dado que el perfil de quien la encabeza imprime el carácter del trabajo de ese año.

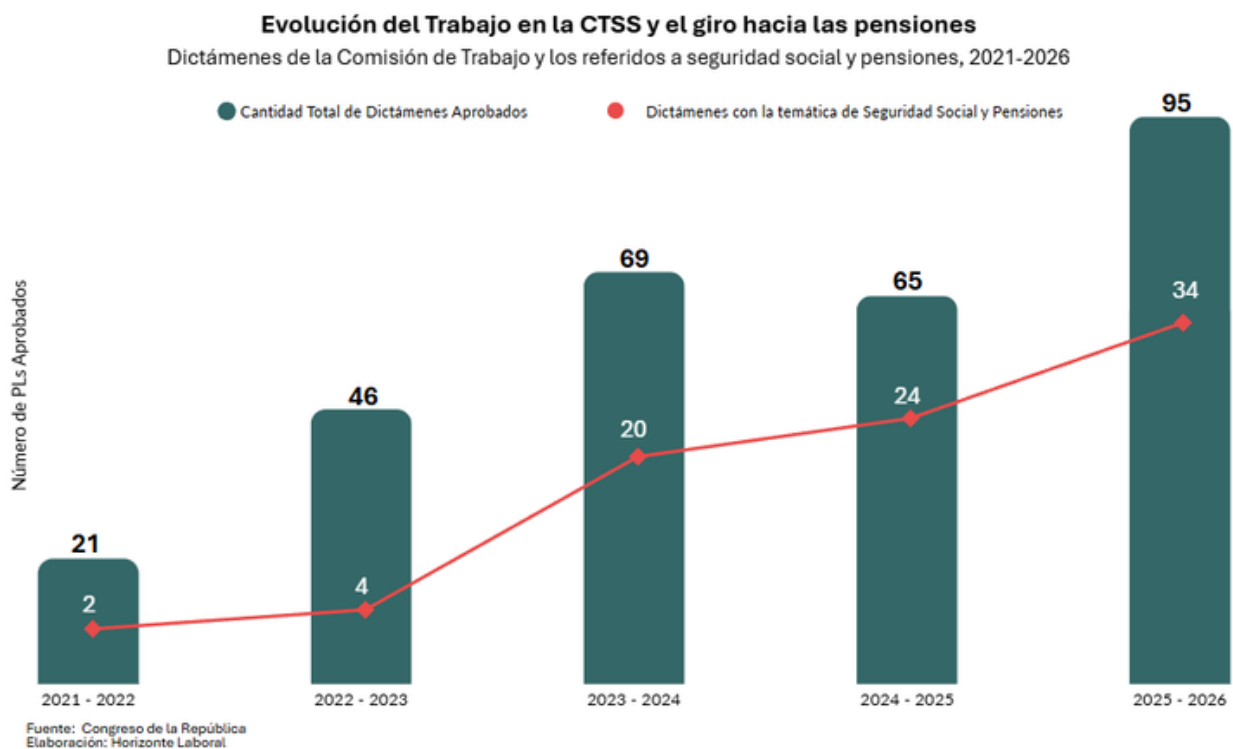
A lo largo del quinquenio, la Comisión de Trabajo tuvo cinco presidencias sucesivas. La presidió Isabel Cortez, de Juntos por el Perú, en el periodo 2021-2022; Sigrid Bazán, de Cambio Democrático–Juntos por el Perú, en 2022-2023; Pasión Dávila, del Bloque Magisterial de Concertación Nacional, en 2023-2024; Elva Julón, de Alianza para el Progreso, en 2024-2025; y Alex Paredes, de Somos Perú, en 2025-2026. En su mayoría correspondieron a agrupaciones de perfil magisterial y reivindicativo, cuya proximidad con los gremios del sector público contribuye a explicar la orientación que asumió cada gestión, particularmente el progresivo desplazamiento de la agenda hacia la materia previsional y el empleo estatal.

Periodo	Presidencia	Agrupación
2021-2022	Isabel Cortez	Juntos por el Perú
2022-2023	Sigrid Bazán	Cambio Democrático–Juntos por el Perú
2023-2024	Pasión Dávila	Bloque Magisterial de Concertación Nacional
2024-2025	Elva Julón	Alianza para el Progreso
2025-2026	Alex Paredes	Somos Perú

De manera simultánea, Fuerza Popular mantuvo de forma constante la bancada más numerosa entre los miembros titulares, con tres representantes en los primeros periodos y cuatro en los últimos, de modo que la comisión combinó una conducción de sesgo reivindicativo con la presencia estable de la principal fuerza de oposición de derecha. Esta coexistencia contribuye a explicar por qué la producción de la comisión osciló entre la ampliación de derechos laborales individuales y el crecimiento sostenido de la materia de seguridad social y empleo público.

Los 296 dictámenes: análisis legislatura por legislatura

A lo largo de los cinco períodos, la Comisión de Trabajo produjo 296 dictámenes con contenido laboral o de protección social, en un volumen que creció de manera sostenida y cuyo contenido temático se transformó de forma significativa. El número de dictámenes pasó de 21 en el primer periodo a 95 en el último, y el centro de la agenda se desplazó desde los derechos laborales individuales, predominantes al inicio, hacia la seguridad social y las pensiones, materia dominante hacia el final del quinquenio.



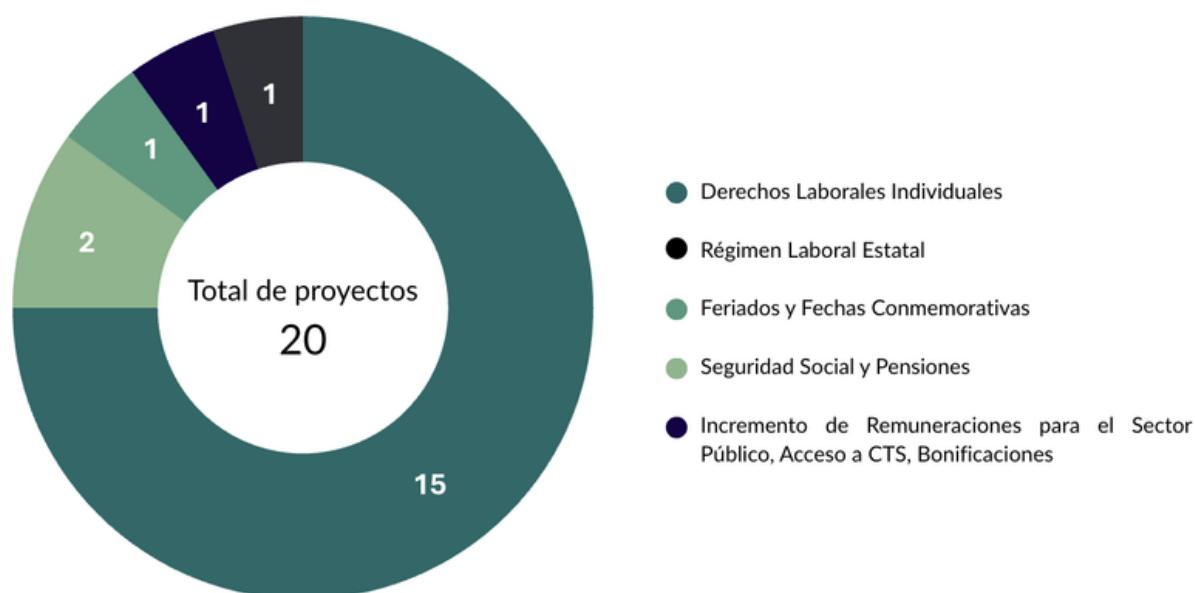
Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

2021-2022 • Isabel Cortez

En el periodo 2021-2022, bajo la presidencia de Isabel Cortez, la comisión produjo 21 dictámenes, de los cuales 15 correspondieron a derechos laborales individuales. La agenda se concentró en la relación laboral y, en particular, en iniciativas de ampliación de derechos. Entre ellas figuran la propuesta de incluir el refrigerio dentro de la jornada laboral (Proyecto de Ley 00671/2021-CR); la exigencia de autorización judicial previa para el despido de un dirigente sindical (Proyectos de Ley 00105 y 00537/2021-CR); el establecimiento de criterios para la fijación y el reajuste anual de la remuneración mínima vital (Proyecto de Ley 00718/2021-CR); y la creación de un beneficio de prestaciones turísticas dentro del territorio nacional, de carácter obligatorio para los trabajadores del sector privado (Proyecto de Ley 01238/2021-CR). En materia de seguridad social solo se registraron dos dictámenes, y uno en régimen laboral estatal, referido a la negociación colectiva en el sector público.

Se trató, en conjunto, de un periodo de arranque, orientado a los derechos de alcance individual antes que a las materias de incidencia fiscal que dominarían la agenda en los años siguientes. Conviene señalar, además, que buena parte de estas iniciativas no llegó a convertirse en ley, pues varias quedaron en trámite o fueron archivadas, lo que refleja la distancia que existió entre lo que la comisión dictaminó y lo que finalmente se aprobó.

Distribución porcentual de Proyectos de Ley aprobados Según eje temático • Legislatura 2021-2022

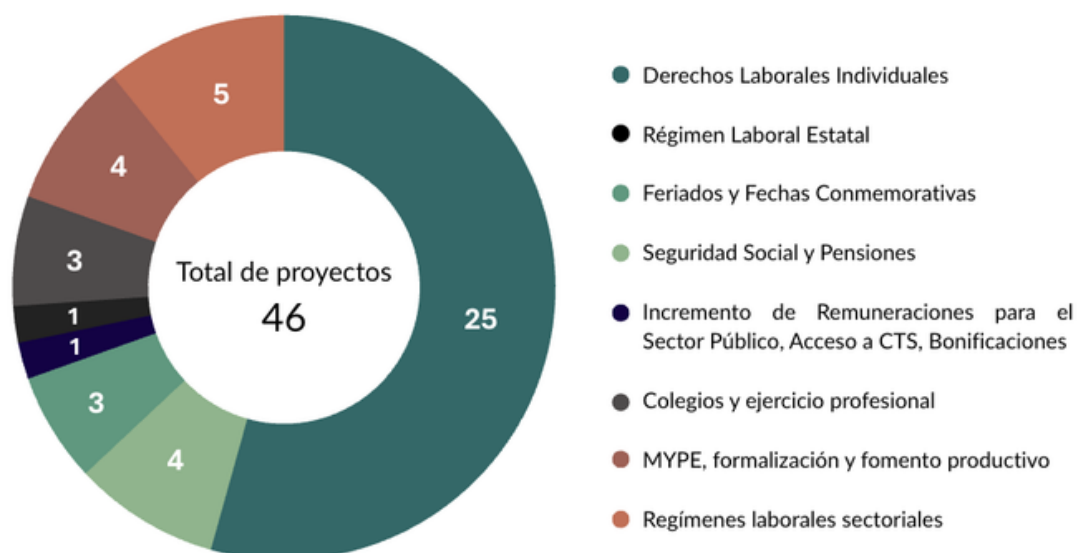


2022-2023 • Sigrid Bazán

En 2022-2023, con Sigrid Bazán en la presidencia, el volumen se duplicó hasta 46 dictámenes, y los derechos laborales individuales se mantuvieron a la cabeza con 25. Entre las iniciativas de este eje figuran la implementación de guarderías en los centros de trabajo y de estudio (Proyecto de Ley 00550/2021-CR); la protección frente al despido del esposo o conviviente de la madre gestante o lactante que carece de empleo, sancionándolo con nulidad (Proyecto de Ley 01330/2021-CR); y el reconocimiento del contrato intermitente y del contrato de temporada como vínculos a plazo indeterminado (Proyecto de Ley 04294/2022-CR).

Comenzó, asimismo, a manifestarse una diversificación temática, con la aparición de los primeros dictámenes en materia de feriados —como la declaración de días no laborables compensables en distintas regiones— y de seguridad social, entre ellos la eliminación de restricciones en el acceso a la pensión de viudez del Decreto Ley 19990 (Proyectos de Ley 00936/2021-CR y 03163/2022-CR). La agenda seguía siendo predominantemente de derechos individuales, si bien empezaba a ampliarse hacia otros terrenos.

Distribución porcentual de Proyectos de Ley aprobados Según eje temático • Legislatura 2022-2023



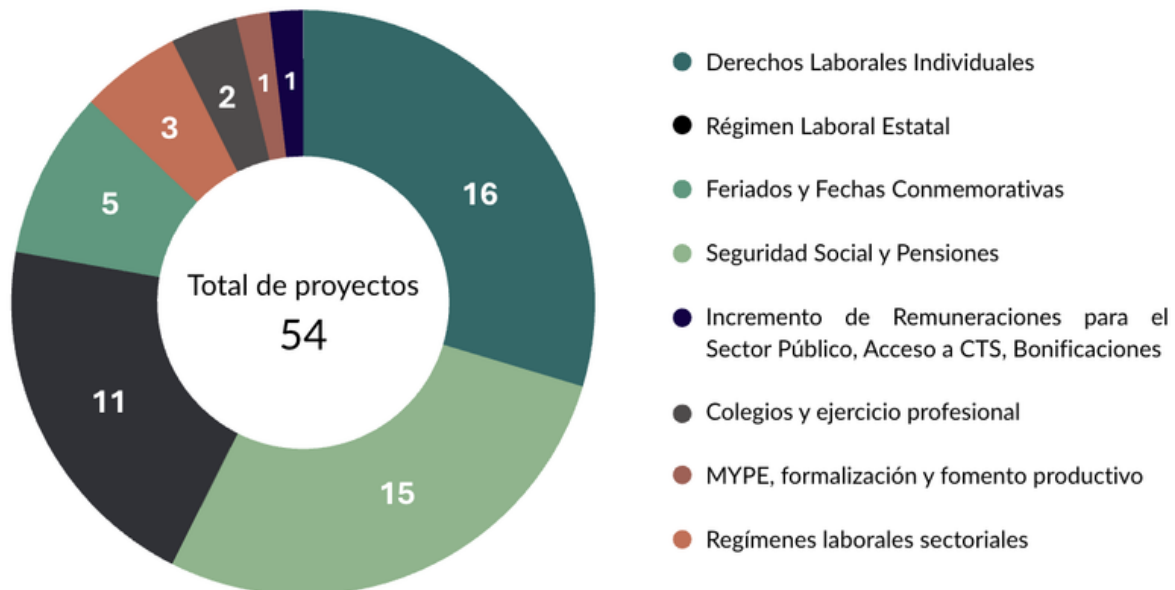
Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

2023-2024 • Pasión Dávila

El periodo 2023-2024, presidido por Pasión Dávila, marcó el punto de inflexión del quinquenio. Con 69 dictámenes, la seguridad social y las pensiones ascendieron a 20 casos y el régimen laboral estatal a 13, con lo que el centro de gravedad de la comisión se trasladó hacia las materias de mayor impacto fiscal. En seguridad social se aprobaron los dictámenes de iniciativas como la ampliación del plazo para retirar la CTS (Proyecto de Ley 05009/2022-CR) y el pago de la deuda de las entidades públicas a EsSalud (Proyecto de Ley 01426/2021-CR).

En régimen laboral estatal se concentraron las incorporaciones al régimen del Decreto Legislativo 728 (Proyecto de Ley 05936/2023-CR) y las modificaciones a la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (Proyecto de Ley 05706/2023-CR). Este viraje coincidió en el tiempo con la vigencia de la interpretación flexible del Tribunal Constitucional en materia de gasto, examinada previamente.

Distribución porcentual de Proyectos de Ley aprobados Según eje temático • Legislatura 2023-2024

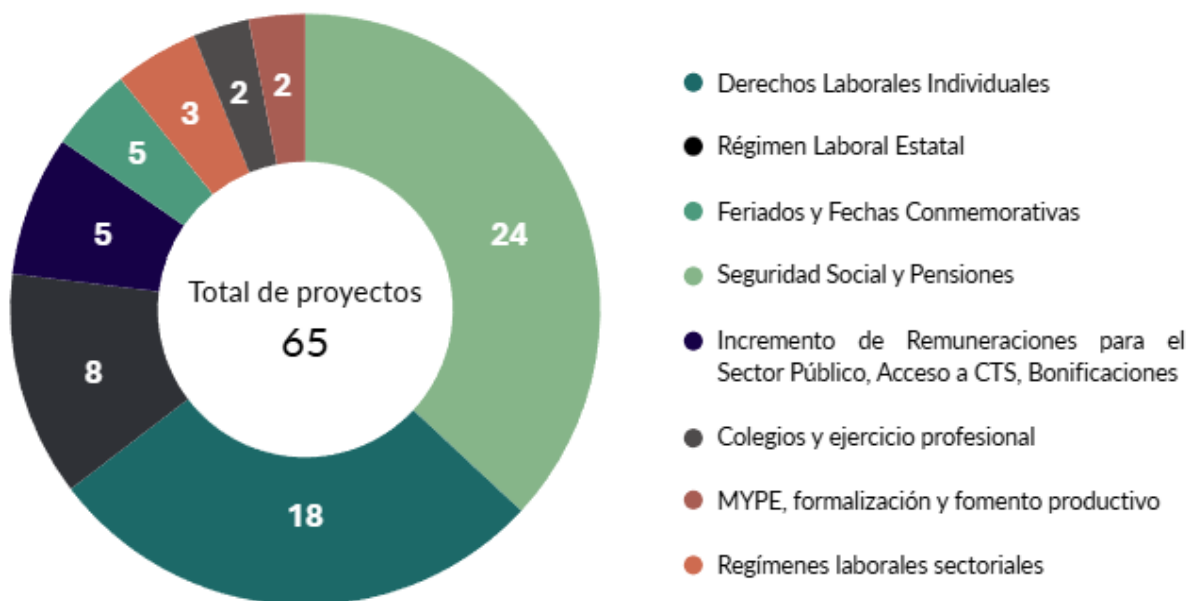


Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

2024-2025 • Elva Julón

En 2024-2025, bajo la presidencia de Elva Julón, la comisión produjo 65 dictámenes y consolidó la tendencia anterior, con la seguridad social y las pensiones afianzadas como eje dominante (24 dictámenes). Buena parte de este eje se concentró en los regímenes especiales de seguridad social, como el de los trabajadores y pensionistas pesqueros (Proyectos de Ley 07487/2023-CR y 07386/2023-CR). En el incremento de remuneraciones del sector público, que ascendió a cinco dictámenes, figuran la modificación de la base de cálculo de bonificaciones del personal administrativo (Proyecto de Ley 02634/2021-CR) y las modificaciones al Decreto Legislativo 276 sobre la carrera administrativa (Proyecto de Ley 11291/2024-CR). La agenda previsional y de empleo público pasó a determinar el ritmo del trabajo de la comisión.

Distribución porcentual de Proyectos de Ley aprobados Según eje temático • Legislatura 2024-2025



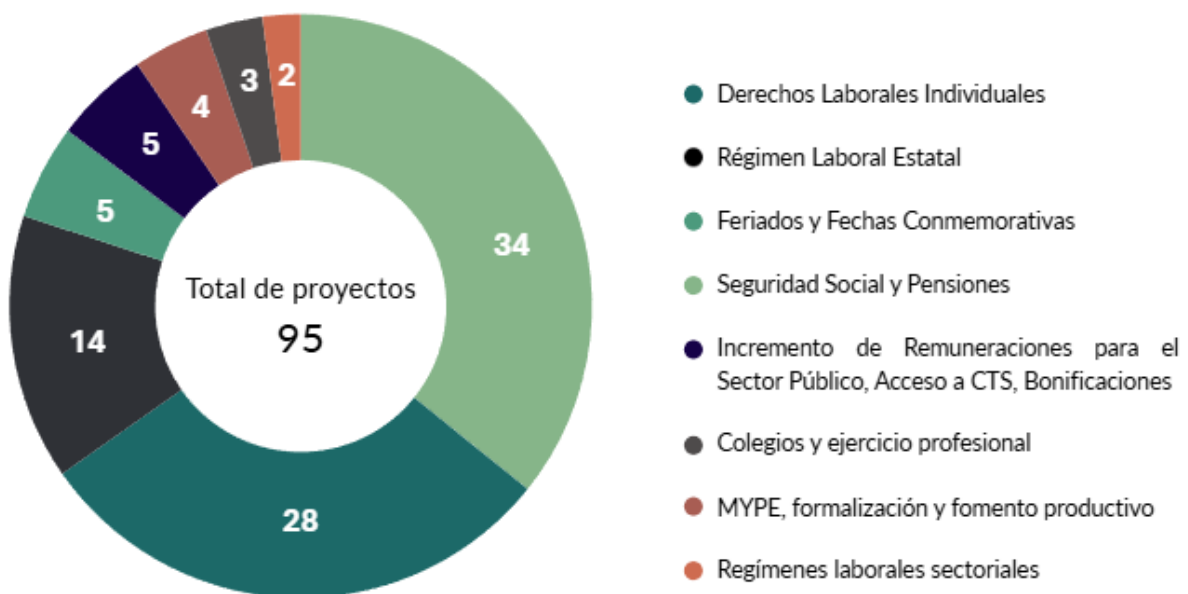
Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

2025-2026 · Alex Paredes

Finalmente, el periodo 2025-2026, presidido por Alex Paredes, fue el más intenso de todo el quinquenio, con 95 dictámenes, y también el más volcado hacia la materia previsional, con 34 dictámenes de seguridad social y pensiones y 14 de régimen laboral estatal. Entre estos últimos destacan las modificaciones a las leyes que autorizaron conversiones de régimen en EsSalud, como la Ley 32566 sobre el cambio de contrato CAS-COVID (Proyecto de Ley 14383/2025-CR) y la Ley 32136 sobre reconversión de plazas (Proyecto de Ley 14451/2025-CR), así como la creación del Consejo Nacional de Trabajo del Servidor Público (Proyecto de Ley 10278/2024-CR).

En derechos individuales aparecieron la regulación de la jornada laboral nocturna (Proyecto de Ley 13597/2025-CR) y la ampliación de la licencia por paternidad (Proyecto de Ley 13151/2025-CR). La evolución del periodo confirma la tendencia general del quinquenio, esto es, un Congreso que, conforme avanzó la legislatura, dedicó una porción creciente de su trabajo a los dos terrenos de mayor efecto fiscal, la seguridad social y el empleo estatal.

Distribución porcentual de Proyectos de Ley aprobados Según eje temático • Legislatura 2025-2026



Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

PARTE II

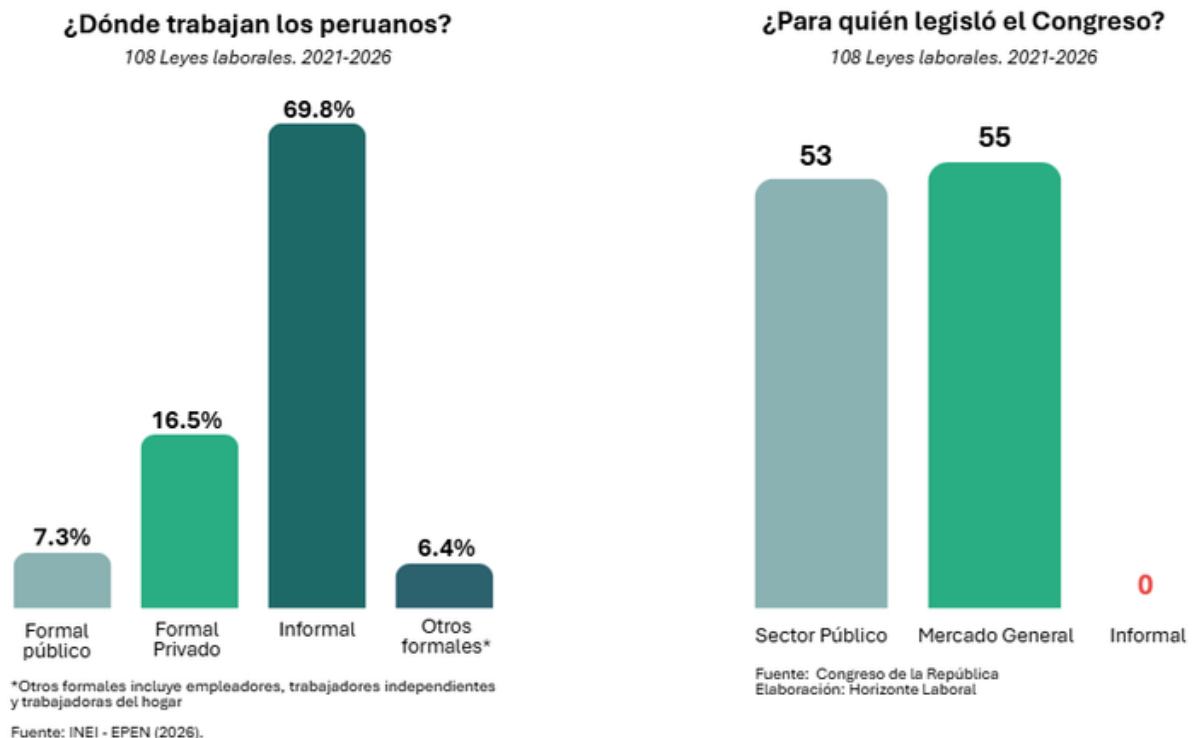
LAS LEYES APROBADAS

El reparto general: para quién legisló el Congreso

Durante el quinquenio se promulgaron 108 leyes en materia laboral y de protección social. Su distribución revela una primera característica del comportamiento legislativo: 53 de ellas se dirigieron al sector público y 55 al mercado laboral general.

Esa división, aparentemente equilibrada, adquiere otro significado al contrastarla con la estructura del empleo en el país. El sector público concentra alrededor del 8.5% de la población económicamente activa y el empleo formal privado, cerca del 25.6%, de modo que aproximadamente la mitad de la producción legislativa se destinó al 8.5% de los trabajadores, la otra mitad a un segmento formal minoritario, y prácticamente nada a la mayoría que se desempeña en la informalidad.

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



Fuente: INEI — EPEN (2026). Elaboración: Horizonte Laboral

El contraste se aprecia con nitidez al observar a qué tipo de trabajador alcanza cada una de las principales medidas aprobadas durante el quinquenio. Prácticamente todas benefician exclusivamente al trabajador formal, mientras que el informal queda excluido de casi la totalidad de ellas.

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

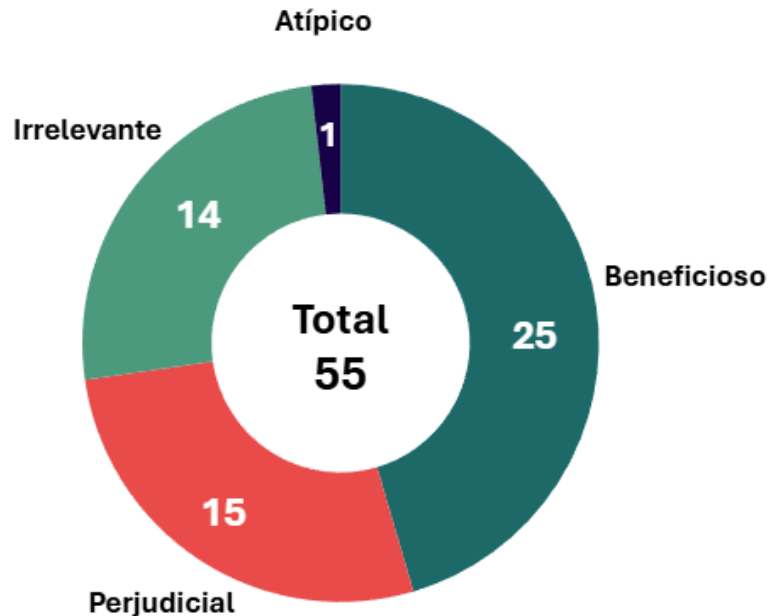
Medida aprobada	Trabajador formal	Trabajador informal
Feriatos remunerados	●	○
CTS (retiro, libre disposición)	●	○
Retiros de AFP	●	○
Aporte a pensión vía consumo	●	●
Licencias con goce (oncológica, duelo, exámenes)	●	○
Asignación familiar	●	○
Descanso sentado	●	○
Nulidad del despido por cáncer	●	○
Protección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

Elaboración: Horizonte Laboral

Sobre las 55 leyes del mercado laboral general, que son las únicas a las que se aplica un juicio de aporte, el balance es modesto. De ellas, 25 resultaron beneficiosas, 14 perjudiciales y 14 irrelevantes, además de dos casos de frontera cuya valoración no es unívoca. La cifra de normas beneficiosas parece imponerse a primera vista, pero el promedio oculta diferencias sustanciales entre materias, que solo se aprecian al examinar cada eje por separado.

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

● Beneficioso: 25 ● Perjudicial: 15 ● Irrelevante: 14 ● Atípico : 1



Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

Las leyes del mercado laboral general, eje por eje

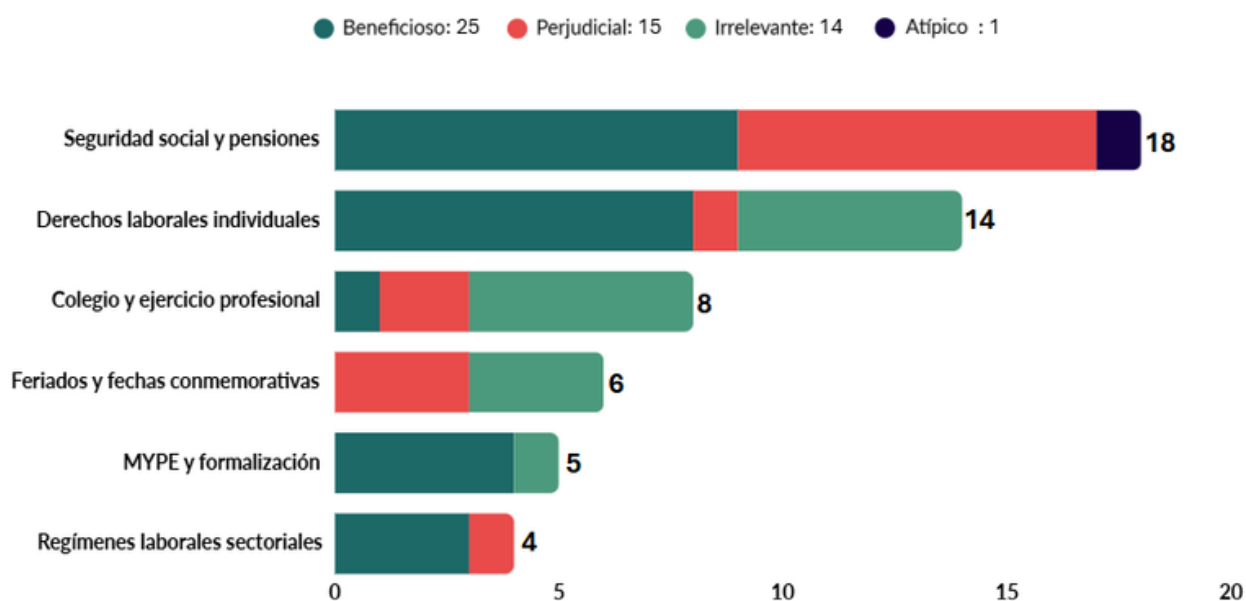
La seguridad social y las pensiones constituyeron el eje más numeroso, con 18 leyes, y también el más disputado, pues registró 9 normas beneficiosas frente a 7 perjudiciales, más un caso atípico. Entre las beneficiosas se cuentan la creación del régimen de reprogramación de aportes previsionales (Ley N.º 31690), el establecimiento de pensiones mínimas y aportes voluntarios alternativos (Ley N.º 31670) y la propia Ley de Modernización del Sistema Previsional, que modificó el sistema de pensiones (Ley N.º 32123). En el extremo opuesto figuran las sucesivas autorizaciones de retiro extraordinario de fondos de pensiones (Leyes N.º 31478, 32002 y 32445) y la libre disposición del cien por ciento de la CTS (Ley N.º 32027), medidas que erosionan el ahorro previsional y el seguro frente al desempleo. Es en este eje donde se ubican, además, el caso atípico de una ley promulgada que se examina más adelante.

Los derechos laborales individuales arrojaron un saldo más favorable: de 14 leyes, 8 fueron beneficiosas, 5 irrelevantes y solo 1 perjudicial. Entre las primeras se encuentran el reconocimiento de las prácticas preprofesionales como experiencia laboral (Ley N.º 31396), la licencia por fallecimiento de familiares en el sector privado (Ley N.º 31602) y las garantías procesales incorporadas a la Nueva Ley Procesal del Trabajo (Ley N.º 32155). La única norma perjudicial del eje fue la modificación de la Ley del Teletrabajo (Ley N.º 32102), mientras que entre las irrelevantes figura, paradójicamente, la propia Nueva Ley del Teletrabajo (Ley N.º 31572) y la Ley de Certificado Único Laboral (Ley N.º 31760).

En colegios y ejercicio profesional, de 8 leyes, 5 resultaron irrelevantes, entre ellas la creación de diversos colegios profesionales (Historiadores, Ley N.º 31393; Artistas, Ley N.º 32645), y 2 perjudiciales. En regímenes laborales sectoriales, de 4 leyes, 3 fueron beneficiosas, como la Ley de Promoción y Fortalecimiento de la Acuicultura (Ley N.º 31666) y la creación del Secigra agrario (Ley N.º 31410), y 1 perjudicial, la Nueva Ley del Trabajador Porteador (Ley N.º 31614).

El caso más elocuente es el de los feriados y fechas conmemorativas: de 6 leyes, ninguna resultó beneficiosa, con 3 perjudiciales y 3 irrelevantes. Las tres perjudiciales corresponden a la declaración de nuevos feriados nacionales (Leyes N.º 31381, 31530 y 31788), que añaden días no laborables con incidencia directa sobre el costo de la formalidad sin generar empleo. Por contraste, el único eje inequívocamente positivo fue el de MYPE, formalización y fomento productivo, con 4 leyes beneficiosas de 5, entre ellas la promoción de la formalización de las micro y pequeñas empresas (Ley N.º 31483) y el fortalecimiento de la labor de los bodegueros (Ley N.º 32030). Se trata, no obstante, de uno de los ejes menos numerosos, lo que confirma una conclusión transversal: allí donde el Congreso concentró mayor actividad, su aporte fue escaso, y allí donde podía aportar de manera decidida, 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 caso atípico: la Ley N.º 32322

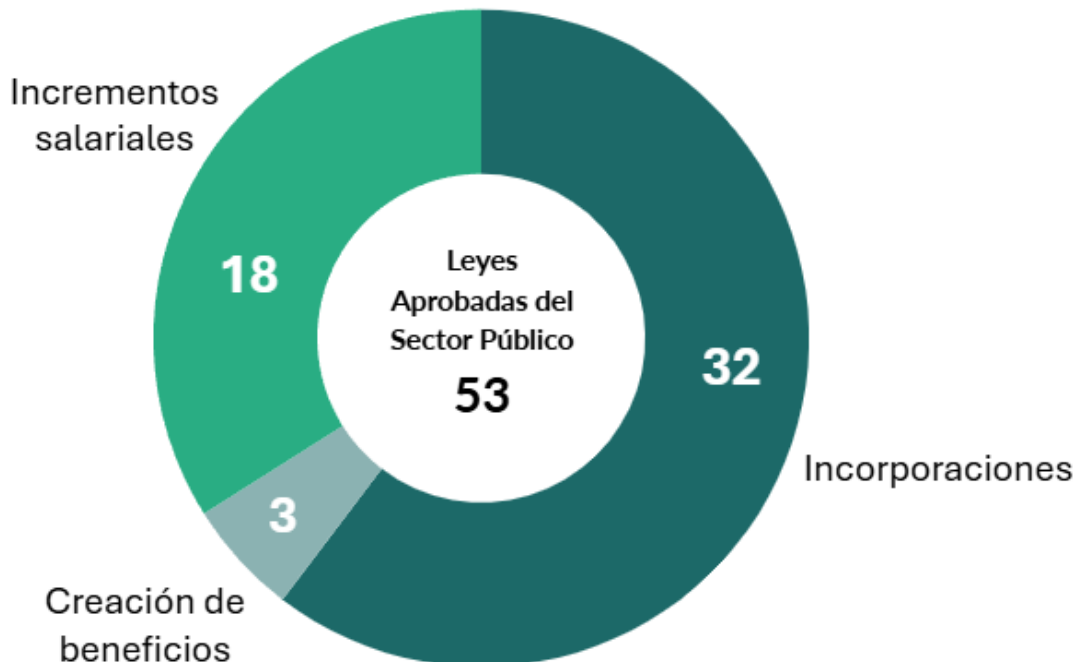
Entre las normas del mercado laboral general se encuentra un caso que no admite una valoración unívoca y que, por ello, se consigna de manera separada. La Ley N.º 32322 modificó la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios para facultar el retiro de hasta el cien por ciento de la CTS a los trabajadores con diagnóstico de cáncer o enfermedad terminal y, adicionalmente, autorizó de forma transitoria, hasta diciembre de 2026, la libre disposición del cien por ciento de los depósitos para la totalidad de los trabajadores.

Su carácter dual la hace especialmente ilustrativa. Por un lado, para quien enfrenta una enfermedad grave, el acceso inmediato a la CTS puede representar la diferencia entre costear un tratamiento o no, de modo que la norma atendió a personas en una situación crítica. Por otro, al extender la liberación total del beneficio a todos los trabajadores hasta el 2026, y no solo a los enfermos, desnaturalizó un instrumento concebido como protección frente al desempleo. La ley benefició así a un grupo en su peor momento y, simultáneamente, debilitó un pilar de la previsión social, lo que evidencia cómo una medida socialmente sensible en lo inmediato puede erosionar la protección social en el mediano plazo.

Las leyes del sector público: 53 normas y el debilitamiento de la carrera pública

Las 53 leyes dirigidas al sector público se distribuyen en tres categorías cuya proporción resulta reveladora. La mayoría —32 leyes, seis de cada diez— corresponden a incorporaciones, es decir, normas que regulan el ingreso, el régimen y la permanencia del personal estatal. Entre ellas figuran la incorporación del personal penitenciario previo concurso de méritos (Ley N.º 31657), las disposiciones sobre idoneidad en el acceso a la función pública (Ley N.º 31419) y las conversiones de vínculo derivadas de la emergencia del sistema de salud (Ley N.º 31549). Le siguen 18 leyes de incrementos, que elevan el monto de conceptos ya existentes, como la incorporación del incentivo CAFAE al cálculo de la CTS del personal administrativo (Ley N.º 31585), la revalorización de la carrera docente (Ley N.º 31451) y la modificación de la fórmula de cálculo de la CTS (Ley N.º 31552). Finalmente, 3 leyes corresponden a la creación de beneficios enteramente nuevos, entre ellas la bonificación adicional mensual a los jueces titulares (Ley N.º 32164) y la bonificación extraordinaria a los docentes (Ley N.º 32121).

Composición de las leyes del sector público por tipo de medida



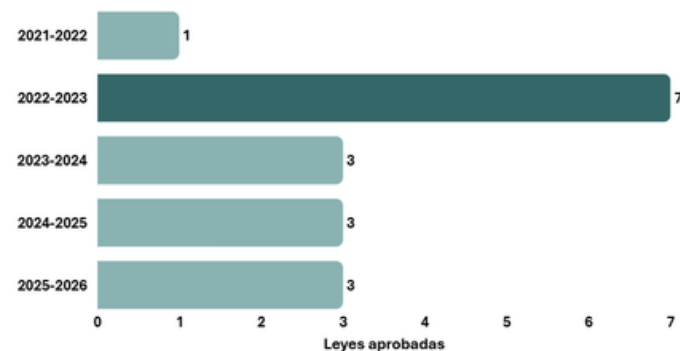
El problema de fondo de este conjunto de normas no es únicamente fiscal, aunque su impacto sobre las arcas del Estado sea considerable. Cada una de ellas, examinada de forma aislada, puede presentarse como un acto de justicia hacia un colectivo determinado de servidores. Consideradas en conjunto, sin embargo, configuran un debilitamiento progresivo de la carrera pública. La vía institucional para que el conjunto del sector público acceda a mejoras remunerativas y de condiciones es la negociación colectiva estatal, mecanismo diseñado para que dichas mejoras se otorguen de manera ordenada y en función de la capacidad de la caja fiscal, alcanzando a la totalidad del sector y no solo a los grupos con mayor capacidad de presión. Ninguna de las 53 leyes se originó en ese cauce; todas se obtuvieron por vía legislativa, entidad por entidad y colectivo por colectivo. El resultado es un sistema que favorece a quienes disponen de mayor capacidad de incidencia organizada y que, al entregar los beneficios de la carrera —estabilidad, progresión, mejores condiciones— sin las obligaciones que la justifican, como el mérito de ingreso y la evaluación de desempeño, produce un Estado más costoso que no ofrece, a cambio, un mejor servicio al ciudadano.

EsSalud: cuando la norma sobre lo público recae sobre lo privado

Ningún caso ilustra mejor los efectos de esta forma de legislar que el de EsSalud, con una particularidad que agrava su impacto. Aunque se trata de normas referidas a una entidad pública, quienes soportan sus consecuencias son, principalmente, el trabajador asegurado, que ve deteriorarse el servicio de salud del que depende, y el empleador privado, que financia el seguro con sus aportes.

Entre 2021 y 2026 el Congreso aprobó una serie de leyes que ampliaron o impusieron nuevas obligaciones a EsSalud, varias de ellas promulgadas por insistencia, pese a las observaciones del Poder Ejecutivo, que advirtió de manera reiterada la ausencia de estudios actuariales y de fuentes de financiamiento, así como la vulneración de la intangibilidad de los fondos de la seguridad social.

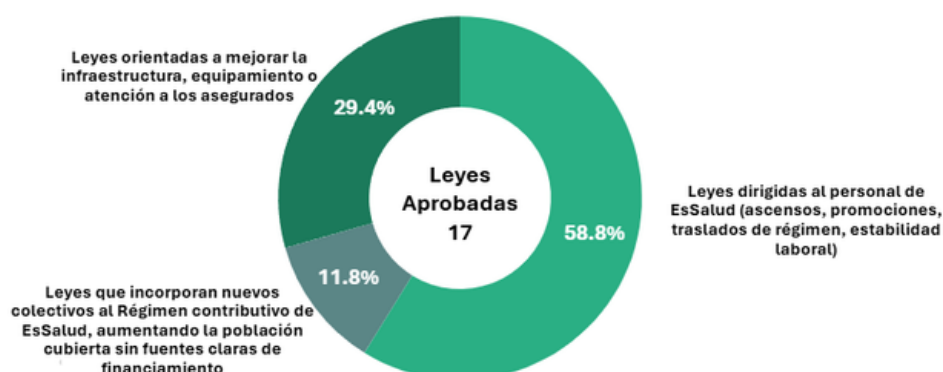
Distribución anual de normas aprobadas con impacto en EsSalud
Periodo parlamentario 2021-2026



Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

Entre las más gravosas se encuentran la Ley N.º 31703, que incorporó a los trabajadores CAS indeterminados de EsSalud al régimen del Decreto Legislativo 728, destinando recursos intangibles del régimen contributivo a fines distintos de los asistenciales; la Ley N.º 32059, que autorizó incorporaciones al mismo régimen en contravención de los criterios fijados por el Tribunal Constitucional; la Ley N.º 32136, que dispuso reconvertir y asignar más de 180 plazas sin fuente de financiamiento prevista; y la Ley N.º 32179, que incorporó al personal de suplencia no renovado durante la emergencia, con un gasto no contemplado en el presupuesto institucional. A ellas se suman tres normas recientes que profundizan un mismo mecanismo de regularización sucesiva (las Leyes N.º 32568, 32566 y 31549), en virtud de las cuales vínculos concebidos como temporales se transforman en permanentes y las obligaciones de gasto se consolidan sin evaluación previa.

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



Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

En conjunto, estas leyes configuran un proceso de expansión que desatiende los principios básicos del régimen contributivo. Al aprobarse sin estudios actuariales, en contravención del Decreto Legislativo N.º 1171 y del Convenio 102 de la OIT, y sin prever financiamiento, se ha comprometido la estabilidad financiera de EsSalud y se ha debilitado su autonomía institucional, en un contexto de gestión ya deficiente. El resultado es una entidad que asume cada vez más obligaciones con los mismos recursos, en perjuicio directo del asegurado que depende de ella.

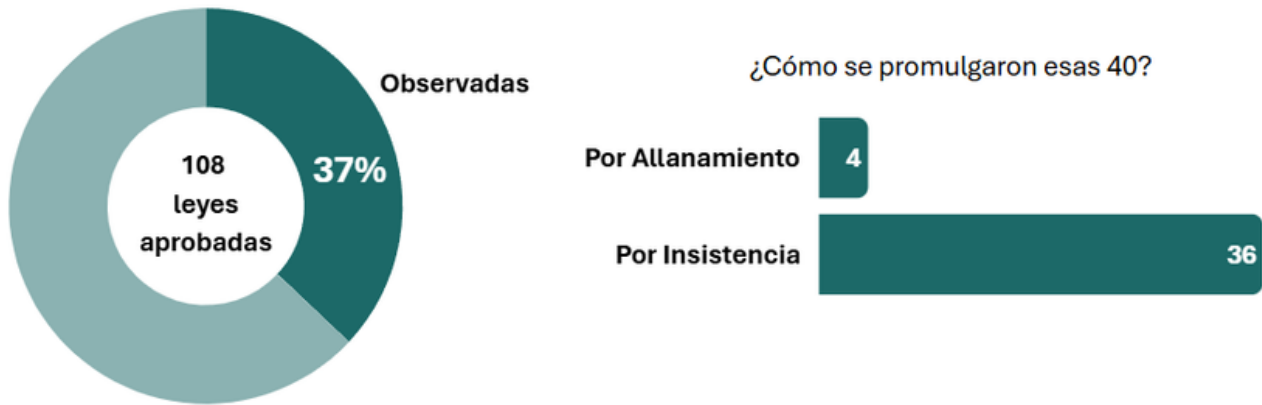
Por qué se aprobaron estas leyes

Corresponde examinar las razones que explican esta producción normativa, tanto la del mercado laboral general como la del sector público. Lejos de responder a hechos aislados, obedeció a la confluencia de tres factores.

-
- 01** El primero fue de naturaleza política. En un Congreso de baja aprobación ciudadana y elevada fragmentación, la aprobación de beneficios concretos para colectivos determinados ofrecía réditos inmediatos, circunstancia que se potenció mientras estuvo vigente la interpretación flexible del Tribunal Constitucional, que parecía despejar el reparo del gasto futuro.
 - 02** El segundo fue la debilidad del filtro técnico. La Comisión de Trabajo no ejerció de manera consistente el control de calidad regulatoria que le corresponde como primer tamiz de la legislación laboral, y dejó pasar normas carentes de evaluación de impacto, de estudio actuarial y de fuente de financiamiento identificada. Antes que un problema de forma, se trató de una cuestión de voluntad, pues el rigor técnico de un dictamen depende de la disposición de quienes conducen la comisión a exigirlo.
 - 03** El tercero, y el más determinante, fue la renuncia del Poder Ejecutivo —y en particular del Ministerio de Economía y Finanzas— a su función de guardián del gasto público, que dejó el presupuesto del Estado a merced de quien tuviera capacidad de reclamarlo. Un dato lo resume con claridad: de las 108 leyes analizadas, 40 —el 37% del total— fueron observadas por el Ejecutivo y, aun así, terminaron promulgadas. De ellas, 36 lo fueron por insistencia del Congreso y 4 por allanamiento del propio Ejecutivo.

Observaciones del Poder Ejecutivo en las Leyes Laborales Aprobadas

Periodo Legislativo 2021-2026



Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Horizonte Laboral

La cifra resulta reveladora en un doble sentido. Por un lado, evidencia un Congreso que convirtió la insistencia en un mecanismo ordinario de legislación, cuando antes constituía una excepción, ya que la observación del Ejecutivo solía conducir al archivo de la norma cuestionada. Por otro, revela un Ejecutivo incapaz de sostener sus propios reparos, que en cuatro casos se allanó sin más y en el resto vio desbordadas sus observaciones. A ello se sumó la inestabilidad del Ministerio de Economía, que tuvo diez titulares en el transcurso del quinquenio, circunstancia que erosionó la continuidad y la firmeza técnica del principal custodio de la caja fiscal. Aún más significativo resulta lo que el Ejecutivo dejó pasar sin observación alguna: las dos normas de mayor impacto sobre la protección social no encontraron resistencia, con lo que el debilitamiento de ambos pilares del ahorro del trabajador no fue únicamente obra del Congreso que las aprobó, sino también de un Ejecutivo que no intentó impedirlo.

CIERRE

Reflexión final: los próximos cinco años

El examen del comportamiento del Congreso en materia laboral y de protección social durante el quinquenio 2021-2026 permite arribar a un balance claro. La actividad legislativa fue intensa en volumen pero limitada en aporte, pues de las 55 leyes dirigidas al mercado laboral general apenas 25 resultaron beneficiosas, y en los ejes de mayor peso el saldo fue, en el mejor de los casos, ajustado. Esa producción se concentró, además, de manera desproporcionada en el empleo estatal, ya que 53 de las 108 leyes se orientaron a un sector que representa menos del 9% de la población económicamente activa, mientras la mayoría informal quedó prácticamente desatendida. El empleo estatal, a su vez, se reguló al margen de la negociación colectiva, entidad por entidad, en un proceso que ha debilitado la carrera pública y comprometido la caja fiscal, con EsSalud como su expresión más ilustrativa. Todo ello fue posible por la conjunción de un cálculo político orientado al corto plazo, un filtro técnico que no ejerció su función y un Poder Ejecutivo que renunció a defender el gasto público, dentro de una ventana jurídica que el propio Tribunal Constitucional abrió y más tarde cerró.

La orientación del periodo que se inicia dependerá, en buena medida, de la composición que adopte la Comisión de Trabajo, de la que depende el primer filtro de toda la legislación laboral. Una comisión de mayoría reivindicativa tendería a profundizar la expansión de derechos individuales y la presión sobre el gasto previsional y el empleo estatal, prolongando la tendencia de este quinquenio; una de mayoría favorable a la iniciativa privada tendería, en cambio, a contener esa expansión y a moderar su impacto fiscal, aunque no necesariamente a corregir el vacío estructural en materia de informalidad, productividad y empleo joven. El punto que conviene subrayar es que ninguna de las dos orientaciones, por sí sola, resuelve el problema de fondo, en tanto ambas se mueven dentro de la misma lógica de legislar para quienes ya se encuentran dentro del mercado formal. La verdadera alternativa no se sitúa entre una orientación favorable al trabajador y otra favorable a la empresa, sino entre legislar con evidencia o continuar legislando por presión.

De este diagnóstico se desprenden algunas líneas de acción para el próximo Congreso. La primera y más elemental es sustentar toda iniciativa con incidencia fiscal o regulatoria en evidencia técnica y en una evaluación de impacto, y no en la demanda de un colectivo determinado. Ello supone, a su vez, restituir a la negociación colectiva estatal su papel como cauce ordenado de las mejoras del sector público, en lugar de sustituirla por leyes particulares, y respetar el diseño constitucional que reserva la iniciativa de gasto al Poder Ejecutivo, conforme al criterio fijado por el Tribunal Constitucional. Por encima de todo, resulta indispensable reorientar la agenda hacia los pendientes estructurales del mercado laboral —la informalidad, la productividad, la transición de la educación al empleo y la inserción de los jóvenes—, que fueron los grandes ausentes del quinquenio.

Nada de ello será posible, sin embargo, mientras la Comisión de Trabajo continúe ocupando el lugar secundario que le ha asignado buena parte de la tradición parlamentaria. Durante años ha sido tratada como una instancia de segundo orden, una "comisión residual" a la que las bancadas destinan cuadros de relleno y a la que se llega de paso. Mientras esa percepción se mantenga, difícilmente el primer filtro de la legislación laboral podrá operar con el rigor que su función exige. Si se aspira a transformar el mercado laboral, el paso inicial es reconocer la importancia del órgano encargado de filtrar su legislación y asignarle, desde todas las bancadas, a los representantes más capaces, de modo que sus debates se orienten a los problemas de fondo y no a las reivindicaciones de turno. El 70% de los trabajadores del país, aquellos que se desempeñan en la informalidad, requieren el mayor esfuerzo de sus autoridades, y ese esfuerzo comienza precisamente por dejar de considerar residual a la comisión que, en los hechos, decide el rumbo de sus derechos.

**Elaborado por:***Paloma Cotrina, Especialista Legal***Revisado:***Mayén Ugarte, Presidenta del Consejo Directivo*

Conoce más de nuestros informes de análisis en:



www.h-laboral.org/recursos