



Agenda de gobierno

¿Qué puede hacer el nuevo gobierno desde el primer día?

Los primeros 100 días

Una agenda laboral y de protección social para el nuevo gobierno

7 de 10

trabajadores están en la informalidad

46.4%

accede a protección social contributiva

110 mil

empleos perdieron los jóvenes en 2025

70%

de los contratos formales son temporales

El punto de partida

El próximo gobierno no hereda una crisis puntual: hereda una acumulación de décadas que los últimos cinco años no solo dejaron sin resolver, sino que agravaron. Siete de cada diez trabajadores peruanos están en la informalidad. Solo el 46.4% accede a alguna forma de protección social contributiva. En 2025, los jóvenes perdieron casi 110 mil puestos de trabajo.¹ Y dentro del empleo formal, el 70% de los contratos son temporales: trabajadores técnicamente dentro del sistema, pero con derechos recortados y sin predictibilidad para invertir en su futuro.²

Diecisiete medidas ejecutables con las instituciones que ya existen y los recursos disponibles: ninguna depende de una gran reforma.

1 - INEI - EPEN (2025).

2 - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Planilla Electrónica - PLAME y T-Registro (2025).

Cuatro presidentes en un quinquenio y una sucesión de crisis de gobernabilidad hicieron casi imposible cualquier reforma de fondo, mientras el Congreso encontró en las medidas laborales y previsionales un terreno fértil para el populismo legislativo. Esa es la razón por la que ninguna de las diecisiete medidas que siguen depende de una gran reforma: todas están diseñadas para operar dentro de las restricciones políticas reales que el próximo gobierno va a enfrentar.

La experiencia comparada en América Latina es clara al respecto: los gobiernos que logran instalar una narrativa de eficacia en sus primeros 100 días generan el capital político necesario para sostener reformas de mayor alcance más adelante. Esa narrativa no se construye con anuncios, se construye con decisiones ejecutables, medibles y comunicadas con precisión. Por eso esta agenda no propone medidas aspiracionales: propone las que pueden ejecutarse hoy, con las instituciones que ya existen y los recursos disponibles.

La distinción entre lo urgente y lo estructural no es solo técnica, es ética. Las promesas sin base institucional no solo no se cumplen: terminan dañando a quienes dicen proteger. Un gobierno que anuncia sin capacidad de ejecución no pierde solo esa medida, pierde la credibilidad que necesita para las siguientes.

BLOQUE I

Empleo juvenil y capital humano



BLOQUE II

Protección y previsión social



BLOQUE III

Marco normativo y fiscalización



BLOQUE IV

Las instituciones que no funcionan





BLOQUE I

Empleo juvenil y capital humano: entrar al mercado, quedarse en él y aportar al país

El mercado laboral peruano tiene un problema específico con sus jóvenes: no les da entrada. La tasa de informalidad entre jóvenes de 18 a 29 años alcanza el 73%, uno de cada cinco es NINI, y el tiempo promedio para conseguir el primer empleo formal es de 4.6 meses, un plazo que se reduce a 0.8 meses cuando existe experiencia previa. Ese contraste revela el mecanismo exacto del problema: sin experiencia no hay empleo formal, pero esa experiencia solo se adquiere a través del empleo. A esto se suma una inversión pública en capital humano que en algunos casos no regresa: becas financiadas por el Estado cuyos beneficiarios no cumplen el compromiso de retorno, o lo hacen fuera de los sectores que el país necesita. Las medidas de este bloque atacan los dos extremos del problema: facilitar la entrada al primer empleo formal y asegurar que la inversión pública en formación se traduzca en capacidades disponibles para el país.

- 01 Formación dual para jóvenes de 18 a 25 años
- 02 «Mi Primera Chamba»: subsidio a la contratación formal juvenil
- 03 Becas con respaldo presupuestal y retorno exigible

1

PRIMEROS 60 DÍAS · PROYECTO DE LEY

Crear un esquema de formación dual para jóvenes de 18 a 25 años mediante la modificación de la Ley N.º 28518.

El esquema articula empleo remunerado, aprendizaje en el puesto de trabajo y formación teórica certificable, mediante convenios entre empresas privadas, institutos técnicos y el MTPE. La empresa deja de ser solo un lugar de ocupación temporal para convertirse en un espacio formativo real, mientras la formación teórica complementa y ordena la experiencia práctica. El joven egresa con experiencia laboral formal temprana, competencias con valor de mercado y certificación verificable. Para incentivar la participación empresarial, el Estado otorga un bono de capacitación —un subsidio destinado exclusivamente a financiar la formación técnica del aprendiz, calculado según horas lectivas efectivamente impartidas y otorgado una sola vez por cada aprendiz— con cupos definidos anualmente por el MTPE.

La experiencia comparada respalda el diseño: el programa Aprendices del SENCE en Chile muestra mayor probabilidad de ocupación e impacto positivo en la masa salarial tras finalizar el contrato de aprendizaje.³ El diseño debe además concebirse como un modelo replicable, tomando la experiencia formativa del mundo industrial (como la desarrollada por el SENATI) y adaptándola a otros sectores productivos con alta demanda de competencias técnicas. La ley debe establecer reglas claras sobre duración del convenio, contenidos teóricos mínimos, certificación de competencias, obligaciones del empleador y el mecanismo de operación del bono a cargo del MTPE.

En la misma medida, el Ejecutivo debe extender esta lógica formativa a la generación plateada, revisando y flexibilizando los convenios existentes para trabajadores de mayor edad de modo que operen con la misma articulación entre empleo, aprendizaje aplicado y certificación. El instrumento hoy vigente para este grupo (la actualización para la reinserción laboral, dirigida a personas desempleadas de 45 a 65 años que llevan más de un año sin trabajo, mediante capacitación en situaciones reales de trabajo a cargo de las empresas) está prácticamente en desuso: en 2024, en todo el Perú, solo registró 48 beneficiarios.⁴ Un instrumento con esa cobertura no cumple ninguna función real de reinserción. La reforma debe rediseñar este esquema con una estructura similar de incentivos prevista para los jóvenes —bono de capacitación y cupos anuales definidos por el MTPE— y remover las rigideces del convenio que hoy explican su nula utilización, de manera que la formación dual se convierta en una vía efectiva de colocación para quienes ingresan al mercado laboral y para quienes buscan reincorporarse o actualizarse para mantenerse en él.

3 · El Programa Aprendices del SENCE es un incentivo a la contratación y capacitación que promueve el ingreso al mundo del trabajo a jóvenes menores de 25 años, a través de la bonificación del 50% del Ingreso Mínimo Mensual y un bono de capacitación de hasta \$400.000, que recibe la empresa formadora por cada joven que contrate.

4 · Ministerio de Trabajo (2024). Anuario Estadístico Sectorial 2024.

2

PRIMEROS 60 DÍAS · DECRETO SUPREMO

Crear «Mi Primera Chamba», un régimen de protección social juvenil que subsidie parcialmente la contratación formal de jóvenes de 18 a 25 años.

El acceso al primer empleo formal enfrenta una barrera doble: la falta de experiencia cierra la puerta al joven, y el costo laboral inicial desincentiva al empleador a asumir el riesgo de contratar a quien no la tiene. Modelos comparables en Colombia⁵ y Chile⁶ muestran que un apoyo estatal temporal, focalizado y condicionado a la formalidad genera mejoras sostenidas en formalización y continuidad de aportes a la seguridad social, sin sustituir la dinámica del mercado laboral.

El mecanismo propuesto cubre hasta el 50% de un ingreso equivalente a la canasta básica familiar (aproximadamente S/ 1,800) por un máximo de un año por trabajador, condicionado al cumplimiento íntegro del régimen laboral privado, inscripción en planilla y reconocimiento pleno de derechos y beneficios sociales, quedando excluida la gran empresa. La focalización debe priorizar a mujeres jóvenes con responsabilidades familiares (que concentran el 65.7% de los NINI) y a jóvenes en situación de vulnerabilidad. El régimen tiene carácter temporal: rige por un máximo de dos años, al término de los cuales el MTPE debe evaluar sus resultados en formalización juvenil y aportes a la seguridad social como condición para decidir su renovación.

El diseño incluye condiciones que evitan el uso indebido del subsidio: el empleador debe mantener o incrementar su número total de trabajadores y de trabajadores jóvenes respecto del mismo mes del año anterior, y no registrar sanciones firmes por infracciones sociolaborales en los dos años previos. El incumplimiento de estas condiciones o el uso fraudulento del beneficio acarrea la devolución del subsidio percibido y la aplicación de las sanciones sociolaborales correspondientes. La duración máxima de un año del subsidio por trabajador previene además que el beneficio se superponga con periodos de prueba extendidos o incentive la desvinculación del joven una vez que el Estado deje de cofinanciar la planilla.

50%

de un ingreso equivalente a la canasta básica familiar

1 año

de duración máxima del subsidio por trabajador

65.7%

de los NINI son mujeres jóvenes con carga familiar

5 · En Colombia, el Decreto 688 de 2021 estableció que el Estado financiara el 25% de un salario mínimo por cada trabajador joven (18 a 28 años) contratado formalmente, otorgándose el subsidio de manera mensual hasta por 12 meses para nuevas vinculaciones durante 2021 y 2022, aliviando costos asociados a la formalidad.

6 · En Chile, el Subsidio al Empleo Joven (SEJ), vigente desde 2009 (Ley 20.338), otorga un beneficio tanto al trabajador joven —focalizado en jóvenes de menores ingresos— como al empleador, incentivando la contratación formal.

3

PRIMEROS 60 DÍAS · PRESUPUESTO Y LEY

Asegurar el presupuesto de las becas ya otorgadas, rediseñar el Compromiso de Servicio al Perú y reorientar las convocatorias de PRONABEC hacia sectores prioritarios.

PRONABEC no cuenta con los recursos para cumplir los compromisos que ya asumió: las 20,000 nuevas vacantes de Beca 18 fueron anunciadas en 2025 sin respaldo presupuestal, y la demanda adicional solicitada supera los S/ 119 millones solo para 5,000 nuevos estudiantes.⁷ Interrumpir becas ya otorgadas no es una opción fiscal razonable: es un daño directo a jóvenes en situación de vulnerabilidad que organizaron su vida en torno a ese compromiso del Estado.

A la vez, la Beca Generación del Bicentenario enfrenta un problema de retorno inaceptable: entre el 30% y el 40% de sus beneficiarios no regresa al país tras culminar los estudios, y solo alrededor del 40% cumple con el Compromiso de Servicio al Perú. El Estado financia formación de alto nivel que no vuelve y no devuelve.

UNO Asegurar la transferencia presupuestal para Beca 18, de modo que ninguna beca ya otorgada se interrumpa.

DOS Rediseñar el esquema de compromiso de retorno con fianzas efectivas escalonadas según el costo de la beca y con mecanismos reales de ejecución.

TRES Reorientar las convocatorias hacia sectores prioritarios del Plan Nacional de Competitividad y Productividad.

En paralelo, el Ejecutivo debe presentar al Congreso un proyecto de ley que cree un fondo de becas con patrimonio intangible, cuyas convocatorias anuales se financien con los rendimientos del fondo, desacoplando así la política de becas de la negociación presupuestal de cada año.

7: Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (2026). «Recibimos el Pronabec sin presupuesto para Beca Generación del Bicentenario».



BLOQUE II

El sistema de protección y previsión social que no protege en el presente ni en el futuro

La arquitectura de protección social peruana está compuesta por instituciones que existen, tienen mandato legal y manejan recursos significativos, pero que en la práctica no cumplen su función. El problema no es de ausencia sino de disfunción acumulada: un sistema de salud que gasta más en planillas pero no mejora la atención de los pacientes, un esquema previsional que dejó sin cobertura al 41.5% de la población ocupada, y un conjunto de decisiones legislativas recientes que comprometieron gasto público sin respaldo presupuestal ni evaluación de sus impactos.

04 Conducción técnica e independiente de EsSalud

05 Gobernanza tripartita y mandato fijo en EsSalud

06 Seguro Social para los Independientes

4

INMEDIATO · DESIGNACIÓN

Designar a un Presidente Ejecutivo de EsSalud con perfil técnico independiente, experiencia en gestión de organizaciones de gran magnitud y mandato explícito de auditoría del gasto.

26.9 días

de espera por una cita médica en 2024 (10.4 en 2019)

51.9%

del gasto se destina a planillas

S/ 1,054 M

de deuda con proveedores

EsSalud administra más de 16,000 millones de soles al año y atiende a más de 10 millones de asegurados. Sin embargo, el tiempo de espera para una cita médica pasó de 10.4 a 26.9 días entre 2019 y 2024, las consultas externas se contrajeron en hasta 770,000 atenciones y la deuda con proveedores genera desabastecimiento de medicamentos y tratamientos interrumpidos. El problema no es solo presupuestal: el 51.9% del gasto se destina a planillas (comparable al del MINSA y todos los gobiernos regionales juntos, pese a gestionar una red cuatro veces menor) mientras el Directorio anterior aprobó S/ 380 millones en bonos sin criterio de desempeño.⁸

A esto se suma una decisión legislativa que agravó el panorama: la Ley de Presupuesto 2026 suspendió la aplicación de la normativa de FONAFE para la aprobación del presupuesto de EsSalud, eliminando el único contrapeso institucional que exigía sustento técnico y coherencia presupuestal. El Presidente Ejecutivo, como titular del pliego presupuestal y responsable de la agenda del Consejo Directivo,⁹ es la palanca institucional inmediata: su designación debe ir acompañada de un mandato escrito de auditoría de la estructura de gasto y de la instrucción de mantener, como política interna de gobernanza, los estándares que rigieron durante los años en que EsSalud operó bajo supervisión de FONAFE.

Esa decisión debe extenderse al resto de la línea directiva: los tres representantes del Estado en el Consejo Directivo deben cumplir un perfil técnico mínimo verificable, y la designación del Gerente General y las gerencias centrales debe realizarse mediante concurso público con apoyo de empresas especializadas de selección. La gobernanza de EsSalud no se resuelve cambiando una sola posición: requiere que toda la línea de conducción pase por filtros de mérito comparables.

8 · Sociedad de Comercio Exterior (2025). Seguro Social de Salud – EsSalud ¿Por qué no funciona? 1 de cada 4 peruanos pertenece al sistema, pero enfrenta demoras, sobrecostos y pérdidas de calidad.

9 · De acuerdo con el artículo 8 que dispone la competencia del Presidente Ejecutivo, en la Ley N.º 27056 – Ley de Creación del Seguro Social de Salud (EsSalud).

5

PROYECTO DE LEY

Modificar la Ley N.º 27056 para establecer un Consejo Directivo tripartito equilibrado en EsSalud, la elección del Presidente Ejecutivo por el propio Consejo y un mandato de duración fija.

La fragilidad institucional de EsSalud es estructural y se reproduce con cada cambio de gobierno, porque la forma en que se compone y se renueva su conducción está diseñada para la rotación política antes que para la continuidad técnica.¹⁰ El proyecto de ley debe modificar tres aspectos.

- UNO** La composición del Consejo Directivo: una integración tripartita de siete miembros (tres representantes de los empleadores, tres de los trabajadores y uno del Estado, designado por el Ejecutivo), de modo que ninguna parte controle por sí sola las decisiones y se preserve el carácter de seguro social que financian conjuntamente trabajadores y empleadores; para resolver los empates, el voto del representante del Estado define la decisión, en su condición de garante último del sistema.
- DOS** La forma de elección del Presidente Ejecutivo, que debe ser elegido por el propio Consejo Directivo y no designado externamente, para dotar al cargo de legitimidad ante las tres partes y autonomía frente al ciclo político.
- TRES** La duración del mandato, fijándola en un mínimo de tres años, de modo que la conducción de la entidad no se reinicie con cada cambio de gobierno y pueda sostener una gestión de mediano plazo.

Ampliar la capacidad de decisión del Consejo exige, sin embargo, fijar candados que impidan que la elección del Presidente Ejecutivo se convierta en un reparto político o gremial: la ley debe establecer como requisito vinculante que quien sea elegido cumpla un perfil técnico mínimo verificable —experiencia acreditada en la gestión de organizaciones de gran magnitud y formación o trayectoria en gestión de servicios de salud, finanzas públicas o seguridad social, sin incompatibilidades ni conflictos de interés—, de modo que la autonomía de la decisión no se traduzca en discrecionalidad sobre la idoneidad.

¹⁰ EsSalud tuvo cinco presidentes en menos de dos años en el mandato de Dina Boluarte. Fuente: Canal N (2025). EsSalud tuvo cinco presidentes en menos de dos años con Boluarte.

6

PROYECTO DE LEY

Crear el Seguro Social para los Independientes: un régimen contributivo obligatorio y de implementación progresiva con salud, riesgos laborales y ahorro previsional.

La Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, había diseñado por primera vez un esquema de afiliación obligatoria para los 7.18 millones de trabajadores independientes (el 41.5% de la población ocupada), tres de cada cuatro de los cuales no realizan ningún aporte previsional.¹¹ El mismo Congreso que aprobó esta ley la desmontó en doce días, devolviendo la afiliación a la voluntariedad, el mismo esquema que ya había demostrado no funcionar. El resultado es previsible: el 72% de quienes hoy tienen entre 30 y 44 años llegará a la vejez sin pensión,¹² en un país que para 2050 habrá duplicado su proporción de adultos mayores.

COLOMBIA

Todo independiente cotiza de manera obligatoria sobre un ingreso base equivalente al 40% de sus ingresos brutos, con una tasa que financia salud, pensión y riesgos laborales (Ley 100 de 1993).

CHILE

La Ley N.º 21.133 estableció la obligatoriedad de cotizar mediante retención automática liquidada en la declaración anual de renta, con cobertura de pensión, salud, invalidez y accidentes de trabajo.

El Perú es, en este panorama, la excepción que se ha quedado atrás: mantener la afiliación voluntaria mientras nuestros vecinos avanzan hacia la cobertura universal condena a millones de trabajadores a una vejez sin protección y traslada el costo a un futuro en que el Estado y las familias deberán asumirlo.

A partir de esa experiencia, y adaptándola a la realidad peruana, el proyecto de ley debe establecer un régimen obligatorio pero de incorporación gradual, que evite el rechazo que precipitó la derogación de la norma anterior. La cobertura debe concebirse como un paquete integral para cualquier persona que perciba ingresos por trabajo independiente: acceso a EsSalud (o al Seguro Integral de Salud para quienes se sitúen por debajo del umbral de ingresos correspondiente), protección frente a riesgos laborales y un componente de ahorro previsional.

11 · ENAHO (2019-2021), EPEN (2022-2024).

12 · EPEN (2024).

MEDIDA 6 · DISEÑO DEL RÉGIMEN

En materia de pensiones, el esquema debe restituir el núcleo del mecanismo original: una tasa de aporte que inicia en 2% sobre la renta afecta y se incrementa un punto porcentual cada dos años hasta un máximo de 5%. La transición debe ordenarse por grado de dependencia económica: la incorporación se inicia por el independiente cuya facturación se concentra mayoritariamente en un solo cliente (el más asimilable a un trabajador dependiente, respecto de quien la empresa contratante actúa como agente de retención) y se extiende progresivamente al resto, con esquemas contributivos flexibles y subsidios focalizados para los tramos de menores ingresos.

La base afecta debe comprender no solo las rentas de cuarta categoría por recibos por honorarios, sino también las rentas de cuarta y quinta categoría en general, con un umbral mínimo de ingresos para la activación de la obligatoriedad y una fase de implementación al 2030 para que opere la retención efectiva.

2% → 5%

tasa de aporte, con un punto adicional cada dos años

7.18 M

de trabajadores independientes en el país

2030

horizonte de implementación de la retención efectiva

El diseño debe explicar con transparencia su efecto inmediato: el trabajador destina un monto para su protección social y, a cambio, adquiere una cobertura de salud, riesgos y pensión de la que hoy carece por completo. La presentación del proyecto debe ir acompañada de un documento técnico de respaldo que haga transparente el costo fiscal de no actuar (incluyendo el impacto del conjunto de leyes aprobadas en 2021-2025 que comprometieron gasto público sin respaldo presupuestal), elevando el costo político de un eventual rechazo congresal. Es indispensable, además, establecer espacios de diálogo con los jóvenes para escuchar sus preocupaciones y explicar la relevancia de la medida.

El 72% de quienes hoy tienen entre 30 y 44 años llegará a la vejez sin pensión.



BLOQUE III

Marco normativo y fiscalización: dos frenos al crecimiento formal

El Perú no tiene un problema de falta de empresas: tiene un problema de empresas que no crecen. El 99.3% del tejido empresarial son micro y pequeñas empresas, pero esa cifra no refleja dinamismo sino estancamiento. Con una informalidad del 70.2% y una recaudación de apenas el 14.6% del PBI, el país produce emprendimientos pero no los deja escalar. Dos son los frenos principales: un marco normativo que eliminó el espacio de transición entre el régimen simplificado y el régimen general, convirtiendo el crecimiento en un riesgo fiscal antes que en una oportunidad; y un sistema de fiscalización laboral que llega donde es más fácil, no donde es más urgente.

07 Medianas empresas de vuelta al régimen MYPE

08 SUNAFIL orientada a la formalización efectiva

09 Coordinación operativa entre entidades fiscalizadoras

7

PRIMEROS 45 DÍAS · PROYECTO DE LEY

Reintegrar a las medianas empresas al régimen MYPE y establecer un esquema tributario progresivo basado en utilidades.

La Ley N.º 32353 derogó el régimen que incluía a las micro, pequeñas y medianas empresas, eliminando el espacio de transición entre el régimen simplificado y el régimen general.¹³ Una empresa que supera los umbrales de la pequeña empresa no encuentra un escalón intermedio: encuentra un vacío normativo que convierte el crecimiento en un riesgo fiscal antes que en una oportunidad, desincentivando la formalización y alentando la fragmentación artificial de operaciones. El proyecto de ley debe reintegrar a las medianas empresas con umbrales claros, un esquema de tasa tributaria progresiva basada en utilidades netas (no en ventas brutas), y la simplificación, automatización o eliminación de trámites y licencias de bajo riesgo para MYPE.

8

PROYECTO DE LEY

Reorientar el mandato de SUNAFIL hacia la formalización efectiva en MYPE como resultado medible.

SUNAFIL concentra más del 80% de sus resultados de formalización en grandes empresas, mientras las microempresas o sectores informales representan apenas el 3.64% de los trabajadores incorporados a planilla.¹⁴ La inspección llega donde es más fácil, no donde es más urgente. El proyecto de ley debe modificar cuatro aspectos concretos de la Ley N.º 28806 y la Ley N.º 29981: los criterios de planificación de las actuaciones inspectivas, orientándolos hacia sectores con mayor informalidad (comercio, construcción y servicios); los indicadores de desempeño institucional, atándolos a trabajadores efectivamente formalizados y no a volumen de actas; los esquemas de incentivos al personal inspectivo, prohibiendo expresamente cualquier vinculación con el monto de multas recaudadas, que distorsiona la función hacia una lógica puramente punitiva en lugar de una de acompañamiento a la formalización; y el establecimiento de un piso mínimo obligatorio de actuaciones inspectivas dirigidas a las zonas, áreas y empresas informales identificadas según información del INEI (no menos del 50% del total de órdenes de inspección, operativos y actuaciones de inteligencia e investigación).

Modificar ambas normas es necesario porque la Ley N.º 29981 define el mandato institucional de SUNAFIL y la Ley N.º 28806 regula el régimen de inspección que ese mandato ejecuta: cambiar una sin la otra deja el marco incompleto.

13 · El Decreto Supremo N.º 013-2013-PRODUCE, que regulaba el marco normativo de la micro, pequeña y mediana empresa, reconocía expresamente a las medianas empresas como sujetos de los beneficios y mecanismos de apoyo del régimen.

14 · De acuerdo con el Plan Estratégico Institucional de SUNAFIL 2018–2027, en el marco del Objetivo Estratégico Institucional 1, referido a contribuir con la formalización de trabajadores, la entidad logró superar las metas anuales de incorporación a planilla electrónica. No obstante, el análisis desagregado muestra una concentración significativa de dichas incorporaciones en grandes empresas.

9

DECRETO SUPREMO

Formalizar un mecanismo de coordinación operativa entre SUNAFIL, SUNAT, EsSalud, SuSalud y SBS para intervenciones conjuntas focalizadas en sectores de alta informalidad.

Hoy una empresa puede recibir requerimientos simultáneos de cinco entidades sin que ninguna tenga visión integral de su situación. Esa fragmentación no solo genera cargas desproporcionadas para empresas con capacidad limitada: refuerza el incentivo a permanecer en la informalidad antes que enfrentar múltiples frentes de fiscalización a la vez.

El problema es estructural y ha sido documentado por la OCDE: en el Perú no existe una política común sobre cumplimiento y fiscalización regulatorios entre los organismos del Estado; cada institución opera con su propio marco jurídico y sus propias prácticas, sin un mandato legal que obligue a cooperar y coordinar esfuerzos. La coordinación entre organismos de inspección ocurre de manera ad hoc o por sector, pero no es una práctica generalizada, y las políticas de inspección no adoptan enfoques basados en datos y en riesgo, lo que impide evaluar el desempeño de las inspecciones frente a sus objetivos. La elevada informalidad (cercana al 81% de los trabajadores según el Estudio Económico de la OCDE 2023) agrava el reto, pues dificulta la identificación misma de las unidades empresariales y el diseño de estrategias de promoción del cumplimiento.¹⁵

La incorporación de SUSALUD resulta clave, pues como entidad supervisora de las IAFAS y las EPS permite cruzar el cumplimiento de las obligaciones de aseguramiento en salud con la fiscalización laboral, seguridad social y tributaria, cerrando un frente que hoy opera de forma aislada. El Ejecutivo debe formalizar un protocolo de intercambio de información bajo protección de datos, con intervenciones coordinadas y comunicadas con al menos 15 días de anticipación a las empresas, tratando a las MYPE como sujetos de acompañamiento antes que de sanción.

Asimismo, debe establecer una mesa de trabajo para la homogeneización de criterios, incrementando la predictibilidad de las fiscalizaciones, que hoy dependen del criterio aislado de cada entidad —en ocasiones incluso contradictorio entre sí— o del criterio de quien realiza la inspección caso por caso. En línea con la recomendación de la OCDE, esta coordinación debe orientarse a compartir información, promover mejores prácticas y avanzar progresivamente hacia un enfoque de fiscalización basado en datos y en riesgo, de modo que las intervenciones se concentren donde el incumplimiento es más probable y más dañino.

¹⁵ OECD (2026), Política regulatoria en el Perú 2026, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, París.



BLOQUE IV

Las instituciones que no funcionan

El Perú cuenta con dos instrumentos diseñados para ordenar la política laboral desde adentro: uno para el diálogo entre trabajadores, empleadores y Estado; otro para articular la formación con las necesidades reales del mercado de trabajo. Ambos tienen respaldo normativo y en algún momento tuvieron contenido. Hoy los dos operan en el vacío: uno sesiona sin orientar, el otro fue aprobado sin implementarse. Las medidas que siguen no crean nada nuevo: exigen que lo que ya existe funcione.

10 CNTPE con agenda y periodicidad reales

12 TUO del régimen laboral privado

14 Reglamento de tercerización e intermediación

16 Seguridad y salud proporcional al riesgo

11 Marco Nacional de Cualificaciones al MTPE

13 TUO del reglamento de relaciones colectivas

15 Teletrabajo sin rigideces innecesarias

17 Estadísticas laborales abiertas de oficio

10

PRIMEROS 30 DÍAS · CONVOCATORIA

Convocar al CNTPE con una agenda explícita: fórmula técnica de actualización de la RMV y hoja de ruta de reformas laborales prioritarias del quinquenio.

El CNTPE tiene un reglamento que exige sesiones ordinarias mensuales,¹⁶ pero el registro muestra vacíos de más de un año entre 2024 y 2026. Un análisis de febrero de 2026 lo describe como un espacio de diálogo performativo: existe, sesiona ocasionalmente, pero no orienta la política laboral. El síntoma más claro: 13 de los últimos 15 incrementos de la RMV respondieron a coyunturas políticas antes que a criterios técnicos, y el último decreto de 2024 evitó incluso el análisis de impacto regulatorio alegando competencia exclusiva del MTPE.¹⁷

El nuevo gobierno debe convocar al CNTPE y garantizar que sesione con la periodicidad mensual que su propio reglamento exige (incumplida sistemáticamente en los últimos dos años), estableciendo mecanismos que aseguren esa frecuencia y que, como primer paso antes de abordar el fondo, permitan a los actores acordar los protocolos de deliberación y adopción de acuerdos que hoy no existen.

Aprobar una fórmula técnica de actualización de la RMV basada en productividad e inflación.

Establecer el análisis de impacto regulatorio obligatorio para cualquier norma laboral de alcance general.

16 · El Reglamento Interno de Organización y Funciones (RIOF) del CNTPE, aprobado por el Decreto Supremo N.º 001-2005-TR, establece de forma taxativa en su artículo 11 que el pleno tiene la obligación de reunirse en sesión ordinaria al menos una vez al mes.

17 · Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP (2024). Aportes del sector privado para el crecimiento del Perú.

18 · Cabe señalar que el CNTPE ya había alcanzado consenso en la fórmula para el cálculo de la RMV, pero los sucesivos ministros de trabajo no han cumplido con el acuerdo ya tomado, pese a la insistencia de los gremios de trabajadores y de empleadores.

11

DECRETO SUPREMO

Transferir la conducción del Marco Nacional de Cualificaciones al MTPE e instituir un Consejo Nacional de Cualificaciones con liderazgo del sector privado productivo.

El Marco Nacional de Cualificaciones fue aprobado mediante D.S. N.º 012-2021-MINEDU hace cinco años. En ese tiempo, su implementación ha avanzado apenas en algunos perfiles ocupacionales, sin reglas claras para completar el contenido sectorial ni capacidad real de orientar decisiones sobre competencias y trayectorias laborales. El problema de fondo es de ubicación institucional: el MNC está bajo el sector Educación, cuando es un instrumento de reconocimiento de competencias laborales y conexión entre formación y empleo. El Ejecutivo debe transferir su competencia de aprobación y conducción al MTPE, e instituir un Consejo Nacional de Cualificaciones con participación paritaria entre sector público y sector productivo privado, con conducción a cargo de este último.

12

PRIMEROS 90 DÍAS · DECRETO SUPREMO

Aprobar un nuevo Texto Único Ordenado que consolide el régimen laboral de la actividad privada y actualice su reglamento.

El régimen laboral de la actividad privada se originó en el Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Fomento del Empleo, de 1991. Años después, mediante el Decreto Legislativo N.º 855, esa ley fue separada en dos textos —la Ley de Formación y Promoción Laboral y la Ley de Productividad y Competitividad Laboral—, que son las normas que hoy rigen la relación individual entre trabajador y empleador. El problema es que esos textos se limitaron a reordenar el articulado original sin depurar el contenido que heredaron: la LPCL conserva títulos enteros derogados sin reemplazo, como el antiguo Título V sobre empresas especiales, derogado en 2002, que dejó un hueco visible en el articulado (el texto salta del artículo 96 directamente al 107).

El ejercicio de consolidación puede realizarse íntegramente por decreto supremo del MTPE, sin requerir intervención del Congreso, y debe aprovecharse para corregir esos vacíos con sentido garantista: reconocer expresamente el derecho a vacaciones del trabajador a tiempo parcial; establecer un mecanismo claro para declarar la incapacidad de un trabajador cuando un accidente o enfermedad lo inhabilita; y precisar reglas hoy ambiguas, como el cómputo del plazo para el despido. La revisión sustantiva debe realizarse con la participación de trabajadores y empleadores a través del CNTPE.

13

PRIMEROS 90 DÍAS · DECRETO SUPREMO

Consolidar y actualizar el reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo en un Texto Único Ordenado.

El reglamento vigente parte del Decreto Supremo N.º 011-92-TR, sobre el cual se han superpuesto más de tres décadas de modificaciones (entre ellas los Decretos Supremos N.º 009-93-TR, 013-2006-TR, 011-2016-TR, 009-2017-TR, 006-2019-TR y, de manera especialmente extensa, el 014-2022-TR). El resultado es el mismo tipo de rompecabezas que afecta al régimen individual: una numeración desordenada por la acumulación de artículos incorporados fuera de secuencia y varios artículos que continúan figurando en el texto pese a haber sido derogados.

El ejercicio puede realizarse íntegramente por decreto supremo del MTPE y debe aprovecharse no solo para depurar el articulado, sino para precisar reglas del derecho colectivo que hoy operan de manera desequilibrada o ambigua y generan incertidumbre entre sindicatos y empresas: habilitar que el empleador ordene su política salarial frente a sindicatos minoritarios; precisar que la prohibición de reemplazo durante la huelga no impide el ingreso de los trabajadores que voluntariamente decidan laborar; abrir el arbitraje potestativo a cualquiera de las partes, y no solo a los trabajadores; y clarificar el tratamiento de los sindicatos de grupo y de rama en la negociación colectiva. La revisión debe realizarse con la participación de trabajadores y empleadores a través del CNTPE.

14

PRIMEROS 90 DÍAS · DECRETO SUPREMO

Actualizar el reglamento de tercerización e intermediación laboral.

La materia ha atravesado años de incertidumbre normativa, con cambios sucesivos que modificaron el alcance de lo que puede tercerizarse sin ofrecer un marco estable,¹⁹ lo que ha desincentivado la contratación formal, el uso indebido y trasladado la organización de la cadena de valor hacia zonas de informalidad o litigio.

El reglamento actualizado debe precisar el alcance de la tercerización de servicios especializados y de las actividades que pueden tercerizarse, devolviendo seguridad jurídica a empresas y trabajadores. Esa precisión debe conservar íntegramente las garantías de los trabajadores destacados —el reconocimiento pleno de sus derechos laborales, la protección en seguridad y salud en el trabajo y la responsabilidad solidaria de la empresa principal—.

¹⁹ Como por ejemplo, el ya anulado Decreto Supremo N.º 001-2022-TR.

15

PRIMEROS 90 DÍAS · DECRETO SUPREMO

Modificar el régimen del teletrabajo para eliminar las rigideces que lo han vuelto costoso de adoptar.

El teletrabajo se concibió como una modalidad flexible que permite conciliar vida personal y laboral, pero el régimen que hoy lo regula terminó rodeándolo de obligaciones que lo vuelven costoso de adoptar para cualquier empresa, y desproporcionadamente para las de menor tamaño. El régimen exige formalizar individualmente a cada trabajador bajo un contenido contractual extenso, impone al empleador un paquete de capacitaciones obligatorias y fija estándares de seguridad y salud tan detallados que llegan a especificar las características que debe tener la silla del trabajador, una exigencia fiscalizable por SUNAFIL sobre el domicilio del trabajador, espacio que el empleador no controla ni puede verificar razonablemente.

El resultado es paradójico: un régimen pensado para promover el teletrabajo terminó empujándolo a la informalidad. La ventaja de este régimen, para una intervención de corto plazo, es que buena parte de su rigidez no está en la ley sino en el reglamento y sus anexos, lo que permite al Ejecutivo modificarla sin pasar por el Congreso. La modificación debe seguir una lógica de cumplimiento simplificado: contratos y capacitaciones estandarizados provistos por el propio MTPE, y lineamientos de seguridad y salud que operen como recomendaciones orientadoras y no como estándares sancionables, en especial para las MYPE. En paralelo, el Ejecutivo debe presentar al Congreso un proyecto de ley que modifique las rigideces de rango legal, entre ellas la aprobación automática por silencio del empleador y el régimen de compensación obligatoria, con la finalidad de promover el teletrabajo.

16

PRIMEROS 90 DÍAS · DECRETO SUPREMO

Actualizar el reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo con un enfoque basado en el nivel de riesgo y proporcional al tamaño de la unidad productiva.

El reglamento vigente exige a toda empresa, con independencia de su nivel de exposición, un mismo volumen de documentación y formalidades. La actualización debe graduar las obligaciones según el riesgo real de la actividad y el tamaño de la empresa, y reorientar la función del Estado hacia la prevención antes que hacia la sanción. Esta simplificación no puede significar una rebaja de los estándares de protección de la vida y la salud: se trata de reducir el sobre costo formal, no la seguridad efectiva del trabajador.

17

PRIMEROS 90 DÍAS · DECRETO SUPREMO

Obligar al MTPE y a SUNAFIL a publicar de oficio, en formato abierto, las estadísticas laborales que hoy permanecen inaccesibles para la sociedad.

El Ministerio de Trabajo y SUNAFIL producen y administran información valiosa sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano, pero buena parte de ella no llega a la ciudadanía. Datos sobre contratos, terceros, organizaciones sindicales, conflictos laborales, registro de trabajadores, inspecciones, infracciones y multas existen en los sistemas del Estado, pero su acceso depende de solicitudes individuales que muchas veces no son atendidas, e incluso pedidos formulados por la vía de transparencia quedan sin respuesta. El resultado es una asimetría de información: el Estado conoce el estado del mercado laboral, pero la sociedad —investigadores, organizaciones, trabajadores, empresas y medios— no puede acceder a esos datos para informarse, fiscalizar o incidir en política pública.

La transparencia en materia laboral no puede depender de la voluntad de responder una solicitud: debe operar de oficio. El decreto supremo debe establecer que el MTPE y SUNAFIL publiquen periódicamente, en formato abierto y reutilizable, un conjunto definido de estadísticas laborales, fijando una periodicidad mínima de actualización y designando al responsable de su cumplimiento dentro de cada entidad. Como mínimo, esa publicación debe incluir:

DERECHO COLECTIVO

Registro de organizaciones sindicales, número de afiliados, convenios colectivos suscritos y conflictos y huelgas registrados, debidamente anonimizados.

REGISTRO LABORAL

Estadísticas de trabajadores en planilla e indicadores de formalidad por sector y región.

FISCALIZACIÓN

Inspecciones realizadas por SUNAFIL, infracciones detectadas, multas impuestas y su estado de cobranza.

Conclusión: lo posible, hoy

Los cuatro bloques de esta agenda comparten una característica que el nuevo gobierno debería encontrar liberadora, no exigente: ninguno requiere inventar instituciones nuevas ni esperar una reforma constitucional.

EsSalud existe. El CNTPE existe. SUNAFIL existe. PRONABEC existe.

Lo que no existe es la decisión de utilizarlos de manera adecuada, financiarlos con coherencia y protegerlos de la interferencia política que los ha vaciado de contenido en los últimos cinco años.

Esta agenda no propone grandes reformas que requieran años de negociación. Propone diecisiete medidas concretas que pueden iniciarse en los primeros 100 días con los instrumentos disponibles. Detrás de cada indicador hay peruanos concretos: el joven que no encuentra su primer empleo formal, la trabajadora sin acceso a salud, el adulto mayor cuyo fondo de pensiones fue vaciado por normas que nadie evaluó con rigor.

Las promesas sin base institucional no solo no se cumplen: terminan dañando a las mismas personas que dicen proteger. El nuevo gobierno tiene 100 días para demostrar que entiende la diferencia.