



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial
de Derechos Humanos y
Acceso a la Justicia

Dirección General de
Derechos Humanos

MEMORIA DE LA SEGUNDA SESIÓN DE LA MESA DE TRABAJO SOBRE INFORMALIDAD EN EL SECTOR ECONÓMICO PARA LA ELABORACIÓN DEL



**Plan Nacional de Acción sobre
Empresas y Derechos Humanos**

**LINEAMIENTO ESTRATÉGICO N° 5 DEL
PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2018-2021
APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 002-2018-JUS**

Relator

CARLOS CHUNGA YESQUÉN

Perú, 04 de septiembre de 2020



INTRODUCCIÓN

La segunda sesión de la Mesa de Trabajo sobre Informalidad en el sector económico para la elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) se realizó a través de la plataforma Zoom el viernes 04 de septiembre de 2020, desde las 10:00 hasta las 12:00 horas.

Participaron más de 20 representantes del Estado, empresas, sindicatos de trabajadores, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales. La reunión fue parte de las actividades conjuntas emprendidas por las diversas instituciones que integran la Mesa de Trabajo sobre Informalidad, con agenda específica iniciada en agosto, en el marco del proceso de elaboración del PNA.

La reunión se desarrolló en cuatro partes. En la primera, **EDGARDO RODRÍGUEZ GÓMEZ**, director general de Derechos Humanos del MINJUSDH, dio las palabras de apertura. En la segunda parte, **FEDERICO CHUNGA FIESTAS**, coordinador general del PNA, presentó la agenda, las reglas de la reunión y los avances en la matriz de aportes del documento de diagnóstico. En la tercera parte, se desarrolló el diálogo multiactor sobre dicha matriz de aportes. Y en la cuarta y última parte, se fijaron los acuerdos para la agenda pendiente.

El presente documento recoge la secuencia de las intervenciones de los actores presentes en la reunión. No pretende ser una transcripción literal de las intervenciones orales de los participantes, sino un ayuda memoria que contribuya con el registro de las ideas centrales y los focos de interés temáticos expuestos por los asistentes en el desarrollo de la reunión.

Esta segunda sesión de la Mesa de Trabajo sobre Informalidad en el sector económico se desarrolló de manera voluntaria, democrática, plural y transparente. El diálogo procuró atender y resolver a todas las preguntas y los comentarios de los participantes.

A continuación, ofrecemos la lista de participantes y un resumen de las intervenciones.



LISTA DE PARTICIPANTES

1. Abelardo Vildoso	ADEC-TC
2. Bettyna Reyna	SNMPE
3. Carlo Mario Franchini	Ministerio de la Producción
4. Carlos Scerpella	Yanacocha (SNMPE)
5. Darío Sotomayor	
6. Edgardo Rodríguez	MINJUSDH
7. Enrique Fernández	Perú Equidad
8. Enrique Ferrand	SNMPE
9. Federico Chunga	MINJUSDH
10. Janet Romero	MTPE
11. Javier Jahncke	CEAS
12. Javier Mujica Petit	Perú Equidad
13. José Luis Altamiza	Confiep
14. José Roca	
15. Juan Pedro Chang	CUT
16. Karim Velasco	PNUD
17. Manuel Seminario	CTP
18. Margareth Franco	MINEM
19. Melissa Torres Salguero	Indecopi
20. Oscar Portugal	CUT
21. Pablo Checa Ledesma	Instituto de Estudios Sindicales
22. Rocío Suárez	
23. Rossana Taquia	Programa Impulsa Perú - MTPE
24. Yohnny Campana	Macroconsult (Confiep)

PRIMERA PARTE APERTURA DE LA SESIÓN

EDGARDO GONZALO RODRÍGUEZ GÓMEZ, Director General de Derechos Humanos.

Saluda a los participantes y les agradece por su presencia. Comenta que esta mesa de trabajo tiene por objetivo la búsqueda de consensos y, para ello, las propuestas de los actores que la integran son fundamentales. De este proceso está al tanto la señora ministra, Ana Neyra, quien ha destacado ante el Ejecutivo la importancia de este grupo de trabajo.

Agradece los aportes enviados por los actores y recogidos por el equipo del MINJUSDH.

SEGUNDA PARTE PRESENTACIÓN DE LA AGENDA Y REGLAS DE LA REUNIÓN PRESENTACIÓN DE LA MATRIZ DE APORTES



FEDERICO CHUNGA FIESTAS, Coordinador General del PNA.

Saluda a los participantes. Presenta la agenda y las reglas de la sesión, que son las mismas de la primera reunión. Comenta que se ha recibido un total de 106 observaciones y sugerencias para la matriz de aportes del documento de diagnóstico sobre informalidad, de las cuales 21 corresponden al Estado, 48 al sector empresarial, 32 a la sociedad civil y sindicatos, y 5 a los pueblos indígenas.

Además, ya 50 observaciones y sugerencias han sido directamente incorporadas, mientras que 56 se encuentran a la espera de información. De estas últimas, la información para 32 debe ser proveída por el Estado, para 17 por el sector empresarial, para 1 por la sociedad civil y los sindicatos, y para 6 por otros (información solicitada a la OIT y en evaluación).

Entre los principales cambios y mejoras, se ha ampliado el contenido a la informalidad en el sector económico, y se ha incorporado información sobre tópicos adicionales. También se incorporará data actualizada a octubre de 2020 y en el marco del contexto de la Covid. Además, se excluye el tema de trabajo forzoso (recogido en otro diagnóstico) y se excluye o precisa declaraciones de actores recogidas en fuentes periodísticas.

Recuerda que esta segunda sesión fue reprogramada a solicitud de uno de los actores y en coordinación con el resto de los integrantes, a fin de tener una revisión más exhaustiva de la primera versión del informe alcanzado luego de la primera reunión. Por ello, las fechas de la agenda pendiente serán aplazadas, sin que se crucen con las actividades previstas en el proceso de elaboración del PNA.

TERCERA PARTE

DIÁLOGO MULTIACTOR SOBRE LA MATRIZ DE APORTES

FEDERICO CHUNGA FIESTAS, Coordinador General del PNA.

Abre la mesa para el diálogo multiactor. Cede el uso de la palabra al representante de la CUT (sector sindical), Juan Pedro Chang Castro, y, conforme soliciten intervenir, lo harán consecutivamente los otros participantes.

JUAN PEDRO CHANG, CUT.

Ratifica el compromiso de la CUT y el sector sindical en esta mesa de trabajo y en el proceso de elaboración del PNA en general. Se muestra optimista con que los diferentes puntos de vista de los actores arriben a un consenso que permita concebir la informalidad como un problema país y proponer alternativas de solución razonables.

JULIO PARDAVÉ MARTÍNEZ, PYME Perú.

Sostiene que Perú es un país de micro y pequeñas empresas, las cuales constituyen el 99,5 % de la estructura empresarial nacional y la gran mayoría de ellas son informales,



por lo que pide enfrentar a la informalidad con la formalidad, lo cual implica impulsar un discurso sobre las desventajas de la informalidad, más visibles ahora, en el contexto de la pandemia. Paralelamente a ello, dar a conocer y mejorar los beneficios de la formalidad.

Considera que los resultados a los que se llegue a partir de esta mesa de trabajo deben ser cuantificables: que la implementación del PNA permita medir los avances y alcances de las propuestas, y trazar nuevas metas. Destaca la importancia de dar valor agregado a la producción nacional para recomponer los negocios.

Reitera el compromiso y apoyo del sector empresarial en la mesa y en el proceso, ya que los resultados apuntan a beneficiar a las familias y finalmente al país en conjunto.

ENRIQUE FERNÁNDEZ MALDONADO, Perú Equidad.

Reitera su disposición, como organización y como Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos, para seguir trabajando en la elaboración del PNA. Considera importante el trabajo de sistematización de aportes sobre el primer borrador del diagnóstico sobre informalidad.

Ve necesario que el diagnóstico incluya la informalidad en los trabajadores independientes y autónomos, que conforman un sector importante de la PEA (aproximadamente el 50 %), y que requieren una atención del Estado, a través de políticas específicas, que les permita acceder mejor a la seguridad social y servicios de salud.

Otro tema es la informalidad laboral en el sector de la economía formal. Hay cerca de 2.7 millones de trabajadores en condición de informalidad laboral dentro del sector formal, y si el Estado pusiera mayor atención en este sector (que es fácilmente identificable), sería posible reducir esa cifra en un corto tiempo.

Y un tercer tema es el diagnóstico y balance de las políticas orientadas a la promoción de la formalidad laboral que se han venido aplicando en las últimas dos décadas. Esto con el fin de conocer el impacto y los resultados de esas medidas, para saber si se debe mantener el enfoque o cambiarlo para asegurar el cumplimiento de los objetivos.

FEDERICO CHUNGA FIESTAS, Coordinador General del PNA.

Señala que una de las principales dificultades en el tema del diagnóstico y balance es la falta de información oficial sobre la informalidad. Indica que toda información que sea alcanzada al respecto será evaluada y eventualmente incorporada en el documento.

Explica el tratamiento de las observaciones recogidas por los actores en la matriz, algunas de las cuales están pendientes de ser resueltas por parte de algunas instituciones estatales.

ROSSANA TAQUÍA GUTIÉRREZ, Impulsa Perú - MTPE.

Manifiesta que su sector tiene información pendiente por aportar y se compromete a conversar con las direcciones correspondientes para complementar esa información en



el más breve plazo. Ratifica el compromiso del MTPE con el proceso de elaboración del PNA.

Comenta que dentro de los espacios de formalidad existen niveles de informalidad, y eso implica que la Sunafil debe optimizar su rol fiscalizador y promover la formalidad. Para ello, es necesario generar las condiciones necesarias para los trabajadores y empleadores. Se debe convocar y articular con los grupos de interés para abordar propuestas reales.

Propone apostar por las alianzas público-privadas: trabajar con convenios para actividades de capacitación y certificación de competencias laborales, a fin de mejorar la empleabilidad de las personas. Con ello, dice, es posible llegar a mucha más gente.

CARLOS SCERPELLA CEVALLOS, SNMPE.

Pide no perder de vista que el deber de protección de los derechos humanos es del Estado, y en ese sentido el Estado, a través del MINJUSDH, lidera el proceso de elaboración del PNA, en el cual las empresas están de acuerdo con la responsabilidad de respetar los derechos humanos e incorporar mecanismos de debida diligencia en sus actividades.

Se muestra de acuerdo con lo señalado por Enrique Fernández en cuanto a la informalidad en el sector formal, y en particular con la atención prioritaria de las personas en situación de mayor vulnerabilidad, sobre todo aquellas con acceso limitado a los servicios que debe proveer y garantizar el Estado.

Destaca la importancia de lograr consensos para asumir la gravedad de la situación en que se encuentran las personas que trabajan en condiciones de informalidad. Por ello, considera que uno de los objetivos del PNA debe ser identificar y cuantificar el problema. Recuerda la frase que acuñó las Naciones Unidas: que nadie quede atrás.

JAVIER JAHNCKE BENAVENTE, CEAS.

Coincide con la necesidad de priorizar a la persona como centro de las actividades empresariales y la economía. Reitera el apoyo institucional al MINJUSDH en la conducción del PNA. Muestra su preocupación por el tema de la minería, dada la directa relación que existe entre la formalidad y la informalidad, y teniendo en cuenta los marcos normativos, que terminan favoreciendo a la minería informal.

Señala que la pandemia ha agudizado la crisis de las personas que buscan los medios para subsistir, y, en ese sentido, las propuestas de la población también deben ser tomadas en cuenta para abordar esta problemática. Espera que, pese a los diferentes puntos de vista, esta mesa de trabajo pueda lograr consensos pensando en las personas.

FEDERICO CHUNGA FIESTAS, Coordinador General del PNA.

Considera que una de las principales ventajas del proceso de elaboración del PNA es que se atiene al estándar internacional. El aporte del plan es cómo llegar al estándar, y



por eso es importante contar con un diagnóstico y tener una claridad obtenida desde todas las observaciones críticas que se han hecho al documento.

JOSÉ LUIS ALTAMIZA, CONFIEP.

Expresa su preocupación por la falta de convocatoria de parte del consultor con el sector empresarial en la elaboración del documento de diagnóstico, así como con la visión del problema de la informalidad, la cual indica que se limita al ámbito del trabajo y no al sector económico en general, a pesar de que eso se ha planteado desde un inicio.

Señala que el problema es complejo, sobre todo en la pequeña y micro empresa, donde se necesita incluir un apartado específico. Discrepa con las afirmaciones que atribuyen cierta responsabilidad de la informalidad al modelo económico o a la falta de legislación. Todo esto pasa por acciones y respuestas directas del Estado, afirma.

Pregunta en qué momento se hará el cruce de información del informe de diagnóstico con otros documentos: el Plan Nacional de Competitividad, la política del Acuerdo Nacional, los que se plantean desde el MEF, en la mesa del Ejecutivo para el desarrollo de la micro y pequeña empresa; ya que los objetivos son los mismos: ¿cómo abordar el tránsito hacia la formalización de la actividad económica?

Propone tener en cuenta ejemplos de cómo se realiza ese tránsito, los marcos de actuación para desarrollar una empresa sostenible, los documentos que plantea la OIT, entre otras consideraciones importantes. Finalmente, reafirma el compromiso del sector privado con el proceso de elaboración del PNA.

FEDERICO CHUNGA FIESTAS, Coordinador General del PNA.

Recuerda que, según la metodología, el trabajo de los consultores en esta etapa del proceso consiste en elaborar un documento inicial que sirva como insumo para que sea la Mesa Multiactor la que discuta los alcances de ese documento y elabore el diagnóstico y la línea de base. Señala que el MINJUSDH es consciente de lo complejo que es llegar a un consenso a partir de diferentes puntos de vista, y por ello, el esfuerzo también implica el convocar a los sectores que tienen la rectoría en los ámbitos relacionados con el problema de la informalidad.

JANET ROMERO (en representación de Karina Yarlequé), MTPE.

Señala que el MTPE tiene claridad sobre el diagnóstico que aborda la informalidad en el sector económico para el PNA, cuyo contenido recoge datos de la Encuesta Nacional de Hogares e información de la planilla electrónica sobre empleo formal en el país. Ahora el MTPE viene elaborando, dando cumplimiento a la Resolución Ministerial N° 290-2019, la actualización de la estrategia de política pública de formalización laboral, proceso que se encuentra en su etapa final.

Sostiene que la información de este documento sería útil para el diagnóstico del PNA. La informalidad laboral, comenta, es la última etapa de un proceso de formalizaciones de la



empresa, de la actividad económica, del aspecto tributario, etc. Este proceso necesita una articulación de actores y un conjunto de acciones de información e incentivos.

FEDERICO CHUNGA FIESTAS, Coordinador General del PNA.

Queda a la espera de la información que alcance el MTPE. En relación con lo que han mencionado José Altamiza y Janet Romero sobre acciones de articulación, ratifica la disposición del MINJUSDH para sostener reuniones de trabajo en el marco del proceso, con el fin de incorporar al máximo el punto de vista de todos los actores.

ENRIQUE FERRAND RUBINI, SNMPE.

Recuerda que la línea de base del PNA tiene como fin identificar las afectaciones de los derechos humanos en general, y debe ser consistente para establecer un diagnóstico sobre eso. Pero observa que en la línea de base para el documento sobre informalidad no se aborda las afectaciones al ambiente por parte de la minería informal ni las afectaciones a la vida en las poblaciones. En eso ve una inconsistencia.

Sostiene que sí existen fuentes sobre la informalidad, por ejemplo, una reciente edición de Basombrío sobre la minería informal, donde en la bibliografía figuran autores, como De Echave, Corcuera o Campuzano, que hablan del tema. Otra fuente es un informe sobre la minería informal de la OCDE, entre otras.

En el trabajo de Basombrío, dice, hay indicadores sobre homicidio y sicariato en el ámbito de la minería informal e ilegal, cuya tasa es 7.6 por cada 100 mil habitantes. En Madre de Dios es 46.6 y en Tambopata es 58.6. En cuanto a las violaciones a mujeres, la tasa en el país es 75.4 por cada 100 mil habitantes, mientras que en Madre de Dios es 163. Respecto a los feminicidios, la tasa nacional es 0.73, mientras que en Madre de Dios es 3.3. Sobre la trata de personas, en Madre de Dios hubo 233 denuncias en 2016, 307 en 2017, 237 en 2018 y 153 hasta agosto de 2019.

Señala que el documento de diagnóstico no debe tener sesgos ni inconsistencias. Espera que la segunda versión incorpore las observaciones planteadas y contenga una mirada más amplia, para identificar adecuadamente las afectaciones de derechos humanos.

FEDERICO CHUNGA FIESTAS, Coordinador General del PNA.

Se muestra de acuerdo con Enrique Ferrand y agradece los aportes de la SNMPE, los cuales están siendo evaluados para su eventual incorporación en la segunda versión.

JAVIER MUJICA PETIT, Perú Equidad.

Está de acuerdo en que el diagnóstico no debe tener subjetividades y debe basarse en la evidencia, teniendo un enfoque holístico y haciendo una distinción respecto al objeto de trabajo, identificando brechas de cumplimiento con base en los Principios Rectores de



las Naciones Unidas. Pregunta si se incluirá el ámbito de la ilegalidad, que corresponde a una esfera distinta de las actividades que convencionalmente son llamadas informales.

Pide diferenciar el abordaje de la informalidad para el PNA de la estrategia nacional para la formalización del sector económico, cuya estrategia se viene actualizando.

Enfatiza la preocupación por las condiciones de informalidad en las cadenas de suministro de algunas empresas formales, en el ámbito del trabajo en el hogar, o en el propio Estado, donde hay miles de personas que no están registradas como deberían, pues tienen órdenes de servicios pese a que desempeñan labores de trabajador.

Otro aspecto que le genera preocupación es que en la matriz de observaciones se ha incluido una relacionada con el punto 54, sobre el carácter vinculante o no de las recomendaciones en los sistemas universal e interamericano de derechos humanos. Recuerda que las citadas recomendaciones sí son vinculantes, y así lo dicen el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (pág. 18), el Tribunal Constitucional, la Convención de Viena sobre el derecho de tratados y la cuarta disposición final de la Constitución Política del Perú.

Finalmente, pide tener presente la recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía a la formalidad, porque se trata de un marco de referencia importante para los objetivos del PNA. Esto incluye a la informalidad tributaria, vinculada a la elusión de las contribuciones tributarias y sociales.

Destaca la referencia al informe de la OCDE sobre la abundancia de legislación y su poco cumplimiento, lo que guarda relación con la ausencia de una Ley General de Trabajo, un código de trabajo, debido a las decenas de normas con regímenes especiales que impiden su cumplimiento por parte de los operadores empresariales.

FEDERICO CHUNGA FIESTAS, Coordinador General del PNA.

Toma nota de todas las observaciones, en especial la del párrafo 54, referido a las recomendaciones sobre la transición de la economía informal a la formalidad. Se hará las precisiones correspondientes.

JUAN PEDRO CHANG, CUT.

Considera que las intervenciones de los participantes ratifican su compromiso en la elaboración del PNA. Destaca la voluntad de incorporar al diagnóstico data actualizada e información oficial, y de precisar el contenido de los párrafos que así lo requieren.

Espera que ese compromiso se mantenga en futuras mesas y actividades de coordinación. Señala que este es un proceso de construcción de confianza, la cual se basa en el diálogo y la transparencia, pero también en el cumplimiento de los deberes y las responsabilidades en cuanto a la garantía, protección y respeto de los derechos humanos.

Reitera la necesidad de ubicar a la persona como centro de la economía y de las acciones conjuntas que se ejecuten en el marco de la promoción de la formalidad y el desarrollo.

**PABLO CHECA LEDESMA, IES.**

Sostiene que no es posible plantear las mismas medidas para solucionar problemas distintos y que no son contrapuestos: la informalidad y la ilegalidad, por ejemplo respecto a las acciones de fiscalización y control, cuyos enfoques y mecanismos tienen que diferir.

Espera que el cronograma y las metas que se planteen tengan acciones paralelas tanto para el sector laboral como para el sector económico, sin esperar atender primero uno para recién luego atender el otro. En el Consejo Nacional del Trabajo ya se ha planteado cómo tomar acciones conjuntas, por ejemplo, con el tema del contrabando.

CARLOS SCERPELLA CEVALLOS, SNMPE.

Coincide con Javier Mujica en que los Principios Rectores de la ONU son el marco de referencia para el proceso de elaboración del PNA, y que las responsabilidades tienen alcance a todas las empresas, transnacionales o de otro tipo, con independencia del tamaño, sector, ubicación, propietarios y estructura.

En cuanto a los deberes del Estado, estos deben cumplirse en todo el territorio nacional, sobre todo en las áreas donde la informalidad vulnera derechos humanos. Se trata de que todas las personas sean titulares de derechos, pero con acceso real a esos derechos.

El PNA va a contener obligaciones que el Estado debe incorporar, y mecanismos de debida diligencia dirigidos al sector empresarial, para identificar los impactos que producen sus actividades y remediar las posibles vulneraciones de derechos humanos. Recuerda que los derechos humanos son universales, indivisibles e inalienables.

Agradece la intervención del sector sindical referente a la búsqueda de consensos para la atención de todos los derechos humanos. Ratifica su compromiso con la incorporación de los principios de la OIT.

CUARTA PARTE

ACUERDOS SOBRE PRÓXIMAS FECHAS

FEDERICO CHUNGA FIESTAS, Coordinador General del PNA.

Agradece todas las intervenciones. Plantea el siguiente cronograma: el plazo para hacer llegar la información solicitada es el jueves 10 de septiembre; el envío de la segunda versión del diagnóstico será hasta el jueves 17 de septiembre; y la tercera reunión sería el viernes 2 de octubre. En esta sesión se harán los últimos ajustes al documento, sin perjuicio de que pueda haber una segunda parte, posiblemente para la siguiente semana.

Agradece la conformidad expresada por los actores. Anuncia que, al igual que la primera reunión de esta mesa de trabajo, la relatoría será enviada por correo electrónico. Invita al



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial
de Derechos Humanos y
Acceso a la Justicia

Dirección General de
Derechos Humanos

próximo conversatorio, “Los derechos de los Pueblos Indígenas en el PNA”, a realizarse el viernes 25 de septiembre a las 10:00 a. m., a través de la plataforma virtual Zoom.

EDGARDO GONZALO RODRÍGUEZ GÓMEZ, Director General de Derechos Humanos.

Expresa su satisfacción con la sesión. Le parece saludable que el debate haya estado circunscrito a hablar de un PNA centrado en las personas y de derechos universales, y que el marco de referencia sean los Principios Rectores. Esto compromete al Estado a mejorar sus acciones para garantizar el cumplimiento y el acceso de los derechos humanos.

Comenta que en otros países no ha habido planes nacionales de acción que hayan incluido el tema de la informalidad, lo cual genera gran interés por otros estados y por organismos internacionales que están al tanto del proceso.

La vinculación de la Dirección General de Derechos Humanos con CEPLAN en las últimas semanas está orientado a contar con un PNA construido de forma articulada y con toda la información que se genera en espacios como este. Agradece en nombre del viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, Daniel Sánchez, quien sigue muy de cerca el proceso y con mucha expectativa.

Agradece a todos los participantes y da por concluida la reunión.

* * * * *