



***Lecciones del COVID-19 para
mitigar la caída del empleo y
de los ingresos en el Perú
Claves para diseñar políticas públicas
más resilientes***

Samuel Mongrut y Vivian Cruz



Lecciones del COVID-19 para mitigar la caída del empleo y de los ingresos en el Perú

Claves para diseñar políticas públicas más resilientes

Samuel Mongrut y Vivian Cruz

1. Resumen Ejecutivo:

Durante el primer año de la pandemia de COVID-19 en Perú, las iniciativas públicas y privadas implementadas para mitigar la pérdida de empleo y la reducción de ingresos tuvieron impactos limitados y desiguales entre los trabajadores. Este estudio, basado en datos de la Encuesta Nacional de Hogares (2019–2020) y un modelo probit con datos de panel, revela que la educación financiera y la ayuda estatal fueron efectivas solo para los trabajadores informales en Lima Metropolitana, mientras que el emprendimiento protegió principalmente a mujeres informales frente al desempleo. El trabajo remoto no logró evitar la pérdida de ingresos en el sector informal y fue solo parcialmente útil para prevenir el desempleo entre formales en Lima. Estos hallazgos sugieren que las políticas deben rediseñarse con un enfoque territorial y de inclusión: es fundamental fortalecer la preparación financiera de los trabajadores informales fuera de la capital y ampliar la cobertura y efectividad de los programas de ayuda pública, especialmente en las provincias, para mejorar la resiliencia del mercado laboral ante futuras crisis.

2. Descripción del problema

Las crisis económicas y sanitarias generan impactos negativos en los indicadores económicos y sociales, aumentando las brechas de pobreza. En el caso de la pandemia COVID-19 Perú experimentó un retroceso significativo en varios indicadores macroeconómicos. La tasa de desempleo casi se duplicó, pasando del 3.4% en 2019 al 7.4% en 2020, y el ingreso per cápita se redujo en un 20.8% durante ese mismo periodo, según datos del Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/>).

Estos efectos pusieron en evidencia la vulnerabilidad de gran parte de la población peruana, agudizándose las consecuencias en zonas rurales y para trabajadores que en su mayoría se encontraban en estado de informalidad. Es importante señalar que las crisis económicas y sanitarias, y especialmente un evento como una pandemia que paralizó la economía mundial, revela las debilidades de los sistemas de protección, y esto se refleja directamente en el aumento en los niveles de pobreza, y de desigualdad estructural.

La pandemia de la COVID-19, al interrumpir súbitamente la actividad económica y limitar la movilidad, afectó de manera directa a millones de hogares que dependían del ingreso diario para subsistir. Aquellos sin ahorros, seguros, redes de apoyo o alternativas laborales (como el trabajo remoto) se vieron especialmente expuestos. Esto evidenció que no todas las personas enfrentan los choques externos en igualdad de condiciones, y que factores como el tipo de ocupación, el acceso a servicios financieros, el género y el lugar de residencia condicionan fuertemente la capacidad de respuesta individual y colectiva frente a una crisis.

3. Contexto del problema

Durante el COVID-19, las disparidades en la pérdida de empleo y la disminución de ingresos afectaron principalmente a los trabajadores informales y, dentro de este grupo, a las mujeres, quienes enfrentaron mayores barreras para acceder a apoyo económico y recursos. La crisis evidenció la vulnerabilidad estructural de estos grupos y la necesidad de implementar medidas que fortalezcan su resiliencia económica ante futuras emergencias. En este contexto, este documento de política busca promover la preparación financiera, el

Propuesta de Política Pública / Policy brief

La pandemia de la COVID-19 evidenció la vulnerabilidad estructural del mercado laboral peruano, especialmente en los trabajadores informales y en las mujeres, quienes enfrentaron mayores barreras para sostener ingresos y acceder a apoyos económicos. Entre 2019 y 2020, la tasa de desempleo se duplicó y el ingreso per cápita cayó en 20.8%, revelando la insuficiencia de los sistemas de protección social y la desigual capacidad de respuesta frente a crisis económicas y sanitarias. Este documento analiza los efectos de la crisis sobre el empleo y los ingresos en el Perú, destacando tres áreas clave de intervención: la educación financiera como medio para fortalecer la resiliencia económica; el emprendimiento como alternativa frente a la pérdida de empleos y motor de recuperación; y la expansión del trabajo remoto como mecanismo de continuidad laboral. Asimismo, se subraya la importancia de incorporar a los trabajadores informales en los sistemas de seguridad social y de diseñar políticas diferenciadas con enfoque de género que reduzcan desigualdades estructurales. En conjunto, estas estrategias buscan promover un desarrollo más inclusivo, proteger los ingresos de los hogares vulnerables y fortalecer la capacidad de respuesta del país frente a futuras crisis.

acceso a herramientas de emprendimiento y la adaptación al trabajo remoto como estrategias clave para reducir la vulnerabilidad de los trabajadores informales, especialmente las mujeres. Asimismo, se propone la creación de políticas que fomenten la educación financiera y el emprendimiento, proporcionando acceso a recursos financieros, capacitación y redes de apoyo. También se destaca la importancia de incluir a las trabajadoras informales en los sistemas de seguridad social, garantizando un acceso equitativo a beneficios como pensiones y seguros de salud. A través de estas acciones, la propuesta busca reducir las brechas de desigualdad económica, fortalecer la preparación financiera de los sectores más vulnerables y promover un desarrollo económico más inclusivo y sostenible, que garantice la equidad entre hombres y mujeres en el mercado laboral. Los datos recogidos durante la pandemia muestran que el 47.4 % de las personas experimentó una reducción en sus ingresos y un 4.7 % reportó no contar con ingresos. Las causas principales fueron la disminución de clientes (72.5 %), el cierre temporal de negocios (10.7 %) y las restricciones como el toque de queda. En cuanto a la modalidad de trabajo, el 75.1 % continuó trabajando presencialmente todos los días, mientras que solo el 11.9 % pudo adoptar modalidades remotas o mixtas, revelando limitaciones significativas en la infraestructura digital y en la capacidad de adaptación del mercado laboral. Además, solo un 20.2 % de la población indicó haber estado inscrito en algún programa educativo, lo que refleja brechas en capital humano que pueden limitar la resiliencia frente a futuras crisis. Estos hallazgos subrayan la urgencia de políticas públicas orientadas a fortalecer los mecanismos de protección social y económica, especialmente para trabajadores informales o cuentapropistas. También se requiere una inversión decidida en programas de reconversión laboral, acceso a tecnologías digitales y cobertura educativa flexible, con enfoque territorial y de género.

4. Principales hallazgos

Este estudio confirma que la preparación financiera individual tuvo un impacto significativo en la reducción de la probabilidad de experimentar una disminución de ingresos durante la pandemia de COVID-19. En particular, se observó que las personas que contaban con preparación financiera previa (como acceso a productos bancarios y fuentes de ingreso adicionales) redujeron sustancialmente su vulnerabilidad económica en 2020. Este efecto fue más marcado en los trabajadores informales que residen en Lima Metropolitana, donde la interacción entre la preparación financiera y el año 2020 mostró una disminución significativa en la probabilidad de ver reducidos sus ingresos.

Por otro lado, el emprendimiento también jugó un papel clave para mitigar la pérdida de empleo en contextos de crisis. Los resultados muestran que iniciar un emprendimiento en 2020 redujo la probabilidad de quedar desempleado, especialmente entre mujeres informales en Lima Metropolitana. Sin embargo, el emprendimiento por sí solo no fue suficiente para proteger el ingreso: solo los emprendedores que estaban previamente preparados financieramente lograron evitar una caída en sus ingresos. La interacción triple entre emprendimiento, preparación financiera y el año 2020 presentó un efecto negativo y significativo en la probabilidad de experimentar disminución de ingresos.

En cuanto al trabajo remoto, se encontró que esta modalidad ayudó a reducir la probabilidad de perder el empleo únicamente en el caso de trabajadores formales en Lima Metropolitana. No obstante, su efecto sobre la disminución de ingresos fue limitado, y no se observó un impacto significativo en los trabajadores informales.

La ayuda pública (bonos y acceso a fondos como la CTS) también mostró efectos positivos, aunque focalizados. Estas ayudas mitigaron la reducción de ingresos, especialmente entre trabajadores informales de Lima Metropolitana. Las mujeres fueron el grupo más beneficiado por estas ayudas, independientemente de su edad y ubicación. El efecto de la ayuda pública en 2020 fue significativamente mayor para los trabajadores informales, lo que sugiere una mayor dependencia de este grupo respecto a mecanismos de protección social. Además, los modelos económétricos confirmaron que la interacción entre la ayuda pública y el año 2020 reduce de forma significativa la probabilidad de pérdida de ingresos y que variables como desempleo, edad, y ubicación urbana también influyeron en la probabilidad de recibir ayuda, siendo las mujeres, los jóvenes y los residentes de Lima los principales beneficiarios.

Por último, los análisis por tipo de ocupación confirman que las políticas e iniciativas evaluadas tuvieron un mayor impacto en trabajadores informales que en formales, dado que estos últimos ya contaban con una mayor resiliencia financiera estructural. Mientras que la preparación financiera y el emprendimiento fueron factores clave para mitigar los efectos negativos entre los informales, el trabajo remoto tuvo un impacto más evidente entre los formales. En general, se reafirma que las estrategias diferenciadas según el grado de formalidad laboral y ubicación geográfica son necesarias para una respuesta eficaz ante crisis.

5. Recomendaciones de política

- **Incluir a los Trabajadores Informales en las Políticas de Apoyo:** Es crucial que las políticas gubernamentales futuras consideren a los trabajadores informales, proporcionando ayudas directas y facilitando su inclusión en programas de seguridad social, como los sistemas de pensiones y seguros de salud.
- **Fomentar la Educación Financiera:** Los programas de educación financiera deben ser implementados a gran escala, especialmente en sectores vulnerables. Estos programas pueden ayudar a las personas a gestionar mejor sus recursos, reduciendo su vulnerabilidad ante futuras crisis económicas.
- **Apojar la Transición al Trabajo Remoto:** A medida que el trabajo remoto se convierte en una opción viable para muchos sectores, es fundamental que el gobierno y las empresas promuevan políticas de adaptación para que los trabajadores informales también puedan beneficiarse de esta modalidad, garantizando su inclusión en el mercado laboral formal.

- **Fomentar el Emprendimiento:** El apoyo al emprendimiento debe ser parte de las políticas públicas a largo plazo, proporcionando acceso a financiamiento, capacitación y recursos para aquellos que buscan generar nuevas fuentes de ingresos, especialmente en el sector informal. Es importante que el emprendimiento vaya acompañado de preparación financiera de lo contrario, solo se fomentará más emprendimiento por necesidad. Esto se puede lograr mediante el aumento de programas de educación financiera, como los programas de alfabetización financiera
- **Fortalecer la Inclusión Financiera y el apoyo para el emprendimiento para Mujeres en el Sector Informal:** Las políticas públicas deben enfocarse en aumentar la educación y la inclusión financieras de las mujeres trabajadoras informales. Esto no solo mejora su preparación financiera para enfrentar crisis económicas, sino que también les permite tomar decisiones financieras informadas y acceder a recursos que favorezcan la estabilidad económica y la reducción de vulnerabilidad ante futuras crisis.
- **Incentivar el Apoyo Familiar y Social para las Mujeres Trabajadoras:** A través de políticas de cuidado infantil y apoyo a la familia, se puede reducir la carga de trabajo no remunerado que recae principalmente sobre las mujeres. Esto puede permitirles concentrarse más en el desarrollo de sus carreras o negocios.

6. Conclusiones

La pandemia de COVID-19 puso en evidencia las profundas desigualdades estructurales del mercado laboral peruano, especialmente para los trabajadores informales. Este estudio demuestra que la preparación financiera, el emprendimiento y el acceso a la ayuda pública fueron mecanismos clave para mitigar el impacto económico de la crisis, pero su efectividad fue desigual y dependió del nivel de formalidad, el género y la ubicación geográfica. Las mujeres, los jóvenes y los trabajadores informales fueron los más vulnerables, pero también los que más se beneficiaron de políticas de apoyo bien focalizadas. Estos hallazgos refuerzan la necesidad de políticas diferenciadas que consideren las características y condiciones particulares de los diversos segmentos de la población. Fortalecer la educación financiera, promover el acceso equitativo a herramientas digitales y laborales, e institucionalizar mecanismos de ayuda social serán determinantes no solo para responder a futuras crisis, sino también para construir un modelo de desarrollo más justo, resiliente e inclusivo.

Referencias

- Ambler, K. and De Brauw, A. (2017), "The impacts of cash transfers on women's empowerment", *Social Protection and Labor Discussion Paper No 1702, World Bank, Washington*, doi: 10.1596/26272.
- Chhatwani, M. and Mishra, S.K. (2021), "Does financial literacy reduce financial fragility during COVID-19? The moderation effect of psychological, economic and social factors", *International Journal of Bank Marketing*, Vol. 39 No. 7, pp. 1114-1133, doi: 10.1108/ijbm-11-2020-0536.
- Cardona-Montoya, R.A., Cruz, V. and Mongrut, S.A. (2022), "Financial Fragility and financial stress during the COVID-19 crisis: evidence from Colombian households", *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, Vol. 27 No. 54, pp. 376-393, doi: 10.1108/jefas-01-2022-0005.
- Shepherd, D.A. (2020), "Covid 19 and entrepreneurship: time to pivot?", *Journal of Management Studies*, Vol. 57 No. 8, pp. 1750-1753, doi: 10.1111/joms.12633.
- Liñán, F. and Jaén, I. (2022), "The covid-19 pandemic and entrepreneurship: some reflections", *International Journal of Emerging Markets*, Vol. 17 No. 5, pp. 1165-1174.
- Kesar, S., Abraham, R., Lahoti, R., Nath, P. and Basole, A. (2021), "Pandemic, informality, and vulnerability: impact of COVID-19 on livelihoods in India", *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d' etudes Du Développement*, Vol. 42 Nos 1-2, pp. 145-164, doi: 10.1080/
- García, P.J., Alarcón, A., Bayer, A., Buss, P., Guerra, G., Ribeiro, H., Rojas, K., Saenz, R., Salgado de Snyder, N., Solimano, G., Torres, R., Tobar, S., Tuesca, R., Vargas, G. and Atun, R. (2020), "Covid-19 response in Latin America", *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, Vol. 103 No. 5, pp. 1765-1772, doi: 10.4269/ajtmh.20-0765.02255189.2021.1890003.
- Cardenas, J., Montana, J. and Bosworth, D. (2021), "Which workers are most exposed to COVID-19 and social distancing effects in a dual labour market?", *Revista de Economía del Rosario*, Vol. 24 No. 2, pp. 1-44, doi: 10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.10549.

Cueva, R., Del Carpio, X. and Winkler, H. (2021), "The impacts of COVID-19 on informal labor markets: evidence from Peru", *Policy Research Working Papers*, doi: 10.1596/1813-9450-9675.

Montenovo, L., Jiang, X., Lozano-Rojas, F., Schmutte, I., Simon, K., Weinberg, B.A. and Wing, C. (2022), "Determinants of disparities in early COVID-19 job losses", *Demography*, Vol. 59 No. 3, pp. 827-855, doi: 10.1215/00703370-9961471.

Chetty, R., Friedman, J., Stepner, M. and Team, T.O. (2020), "The economic impacts of COVID-19: evidence from a new public database built using private sector data", *NBER Working Paper Series 27431*, Cambridge, doi: 10.3386/w27431.

Arndt, C., Davies, R., Gabriel, S., Harris, L., Makrelov, K., Robinson, S. and Levy, S. (2020), "COVID-19 lockdowns, income distribution, and Food Security: an analysis for South Africa", *Global Food Security*, Vol. 26, pp. 100-410, doi: 10.1016/j.gfs.2020.100410.

Ambler, K. and De Brauw, A. (2017), "The impacts of cash transfers on women's empowerment", *Social Protection and Labor Discussion Paper No 1702*, World Bank, Washington, doi: 10.1596/26272.