
Experiencias y estrategias de protección social desde organizaciones de trabajadores informales urbanos en Perú

Guillermo Pérez Herrera

Introducción

El documento que sigue, intenta ofrecer una visión dinámica, de las organizaciones de trabajadores en empleo informal del ámbito urbano y documentar las experiencias de protección social implementadas por ellas mismas, en las áreas de subsidios para atención de salud, jubilación informal, micro crédito, asesoría legal y técnica, cuidado infantil, capacitación, entre otros.

Resume una investigación encargada a Elsie Guerrero, quien recogió información de mayo a setiembre del 2010 de las propias organizaciones de los grupos ocupacionales seleccionadas, mediante entrevistas, testimonios, documentos, y registros. Igualmente, acudió a fuentes institucionales como el Registro Nacional de Micro y Pequeñas Empresas, la Municipalidad Metropolitana de Lima y municipalidades distritales, así como, organizaciones de promoción.

Los grupos abordados, realizan diferentes actividades, pero tienen en común, una situación de precariedad o desprotección. Estos son: Canillitas, Lustradores de Calzado, Comerciantes (Vendedores de kioscos y puestos de mercado. Vendedores de campos feriales y galerías comerciales, Vendedores ambulantes), Trabajadoras del Hogar, Artesanos, Estibadores Terrestres, Mototaxistas y Recicladores.

El concepto de Protección Social, es aún poco conocido en el país. Acuñado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), significa en su acepción más simple, el conjunto de mecanismos con que deben contar los sectores más pobres de la sociedad para superar los riesgos a los que están expuestos. En el 2009 la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS) establecieron la necesidad de marcar un “umbral” mínimo de protección social indispensable que alcance al universo creciente de trabajadores vulnerables excluidos de la economía formal.

El 70% del empleo urbano en el Perú participa de la economía informal. Al 2009, aproximadamente dos tercios de esta población carece de un seguro de salud y sólo una quinta parte aporta al sistema de pensiones. A lo largo de estos años, ¿Qué ha ocurrido con esa inmensa mayoría de peruanos que libra diariamente una batalla por vivir? ¿Con que

mecanismos de protección social han contado? ¿Qué atención consiguieron del Estado? ¿Qué conquistas lograron sus organizaciones por cuenta propia y sin ayuda?. Estas son algunas de las preguntas que se plantea este trabajo que además vincula las experiencias encontradas con los niveles de avance de las organizaciones de los grupos estudiados.

El documento contiene un resumen ejecutivo y cuatro secciones: 1. Marco conceptual y el contexto de las experiencias; 2. Características y mecanismos de funcionamiento de las experiencias; 3. Participación de las Organizaciones en los espacios de diálogo; y 4. Conclusiones y Recomendaciones.

El autor agradece, los valiosos comentarios y aportes del equipo de gestión del proyecto en Perú, Margarita Petrer y Carmela Vildoso, así como los de la gerenta del proyecto regional, Carmen Roca.

Resumen ejecutivo

El estudio “Experiencias y estrategias de protección social desde organizaciones de trabajadores informales urbanos en Perú”, tiene como objetivo, sistematizar las experiencias de protección social, desarrolladas por un conjunto de organizaciones de trabajadores en empleo informal del ámbito urbano, principalmente, de Lima. Estas fueron seleccionadas tomando en cuenta los criterios de contar con una organización adecuadamente estructurada, reunir gran contingente de trabajadores, y de preferencia, un alto componente de mujeres. Resultaron escogidas las organizaciones de Vendedores de Diarios y Revistas, Lustradores de Calzado, Comerciantes de mercados, campos feriales, galerías y ambulantes, Trabajadoras del Hogar, Estibadores manuales, Mototaxistas, Recicladores y Artesanos.

El estudio examinó las características y procesos de desarrollo registrados por las organizaciones de base y sus federaciones, los mecanismos de protección social aplicados, los actores de la organización y su articulación con los actores locales en los ámbitos de negociación donde participan, usando como indicadores, sus cuotas de aportación, servicios prestados, financiamiento y modalidades de gestión.

Entre estas organizaciones, sólo las más antiguas, como Vendedores de Diarios y Revistas, Lustradores de Calzado y Trabajadoras del Hogar cuentan con mecanismos reconocidos o apoyados por el Estado, mediante la existencia de antiguas leyes dictadas a favor de algunos de estos grupos, en las décadas de los 80 y 90, las que, sin embargo, no se cumplen hasta el día de hoy, lo que muestra su poca incidencia para exigir sus derechos.

En general, existe un bajo nivel de expectativas en la atención de salud y aseguramiento de estos sectores informales (como los comerciantes), sumado a la escasa conciencia de los riesgos a que están expuestos (mototaxistas, recicladores) lo que actúa como una fuerte barrera para el emprendimiento de mecanismos de protección social por cuenta propia.

Si bien en estas organizaciones, existe gran potencial en materia de protección social, según apliquen estrategias adecuadas de capitalización y financiamiento y que se logre superar determinados obstáculos, en la mayoría de ellas, predomina una visión asistencialista, de reacción a la emergencia, sin encontrar una respuesta pertinente con un enfoque de riesgo, que derive en una preocupación por el aseguramiento.

Pero la dificultad, para que los grupos vulnerables accedan a mecanismos de protección también, viene desde las instituciones públicas y privadas que ofertan servicios de salud. Si bien existen programas especiales de parte del Estado para su incorporación como beneficiarios, debe admitirse, que se presentan también restricciones de parte de la oferta pública en cantidad y calidad, de modo que ésta no cumple con las expectativas que genera; tal es el caso del SIS en su modalidad semicontributiva.

Una solución que propone el estudio es la inscripción masiva y el pago de las cuotas a través de sus organizaciones bajo responsabilidad de los dirigentes; así como la inclusión de una prima para seguro de salud en las cuotas que los socios aportan regularmente para la compra de activos fijos para el desarrollo de su actividad (locales comerciales, vehículos, etc.). El estudio también plantea que los grupos ocupacionales vulnerables usen el sistema cooperativo a través de su afiliación en las Cooperativas de Ahorro y Crédito surgidas en los conos y barrios populares de Lima. Algunas organizaciones, y trabajadores, especialmente de comerciantes informales, ya lo han hecho, siendo beneficiarios de créditos y auxilios con bajo interés, en base a un esquema financiero confiable y transparente.

1. Marco conceptual y el contexto de las experiencias

El documento “Administración de la Seguridad Social” de la OIT, definió la seguridad social como un paquete de medidas públicas que tienden a contrarrestar las privaciones y las situaciones de vulnerabilidad a causa de enfermedad, maternidad y otros, las que resume como “el conjunto de instituciones, medidas, derechos y obligaciones cuya meta primordial es otorgar –o dirigirse a otorgar–, con arreglo a reglas específicas, seguridad del ingreso y asistencia médica a los individuos que integran la sociedad.”¹ Para la OIT, la seguridad social es parte del esquema de derechos sociales y económicos, como el acceso a servicios básicos, (salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica, etc.) y además, a seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros².

En el 2009 la OIT y la OMS señalaron que era necesario establecer un umbral mínimo de protección social aceptada en la base socioeconómica de la economía mundial. Dicho umbral mínimo de protección social (*Social Protection Floor*) se refiere a un conjunto de derechos sociales básicos, los servicios e infraestructura que los ciudadanos deben gozar, por lo tanto, existe una suerte de “obligaciones básicas”. El umbral mínimo de protección social, está constituido por dos elementos básicos que ayudan a hacer realidad los derechos humanos respectivos: (a) Servicios esenciales: el acceso geográfico y financiero a los servicios esenciales (como el agua y el saneamiento, la nutrición adecuada, salud y educación); y (b) las transferencias sociales: un conjunto básico de las transferencias

1 OIT, Departamento de Seguridad Social. Seguridad social para todos: una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico; Abril de 2009.

2 “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”. (OIT)

sociales esenciales, tanto en efectivo, como en especie, pagadas a los pobres y vulnerables para proveer una seguridad de ingresos mínimos y el acceso a la asistencia sanitaria esencial. (ILO & WHO. (2009)).

En términos generales, la noción de protección social, apunta a proteger a las personas de los riesgos inherentes a las diferentes actividades de la vida diaria, en especial, las provenientes del trabajo y la subsistencia. Bonilla y Gruat (2005) sintetizan los principios de la protección social, en igualdad de trato, solidaridad, inclusividad, responsabilidad general del Estado, y, transparencia y gestión democrática. El mayor acceso de los trabajadores y las trabajadoras a mecanismos de protección social, favorece su empoderamiento y su mejor participación en la economía; al respecto, los trabajadores en empleo informal son quienes se encuentran más desprotegidos.

Entendemos como economía informal³ a la diversidad de trabajadores y unidades económicas en los distintos sectores de la economía y en los contextos rural y urbano bajo condiciones vulnerables e inseguras. Comprende en particular a: trabajadores por cuenta propia y empleadores dueños de sus propias empresas, miembros de cooperativas de productores informales, trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para uso final propio de su hogar, trabajadores familiares no remunerados, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal, asalariados que tienen empleos informales, empleados por empresas del sector formal o informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados (Gamero 2010). Algunos de éstos se encuentran en la periferia del núcleo empresarial o al final de la cadena productiva (OIT 2007).

En el Cuadro 1, elaborado por Gamero, se observa la distribución de los trabajadores ocupados según condición de formalidad/informalidad laboral y por categorías ocupacionales. En el ámbito del empleo informal, los asalariados alcanzan el 19.80% lo cual muestra la precarización de las condiciones de trabajo. De otra parte, hay que anotar, el significativo porcentaje que alcanza el trabajador independiente no calificado, 34.80%, escenario de trabajadores de actividades informales en el comercio y servicios, y, que por lo general concentran a trabajadores mayores de 30 años, con muy pocas posibilidades de insertarse en el empleo formal, dada la carencia de oportunidades educativas, escaso acceso a tecnología, información, a lo cual, se agrega, su débil capacidad de representación y participación en los espacios de decisión. Si bien es cierto, el trabajador familiar no remunerado, cumple un rol crucial en la “sobrevivencia” de las unidades productivas del sector informal, su alto porcentaje, 14.90%, conlleva a un desafío para las políticas públicas que este grupo requiere para reivindicar su naturaleza humana y su rol productivo.

Las experiencias estudiadas se originan, en la mayoría de los casos, en organizaciones que agrupan a trabajadores independientes, salvo el caso de las trabajadoras del hogar.

En líneas generales, el contexto de estas iniciativas de protección social está marcado básicamente por dos aspectos: por un lado, el propio ámbito de la economía informal, en el que predominantemente se desenvuelven, caracterizado por deficientes

3 Según la OIT (2007) el término “economía informal” se propuso en lugar de “sector informal” para abarcar “el conjunto de actividades económicas que tanto, en la legislación como en la práctica están insuficiente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto.

CUADRO 1**PEA ocupada según formalidad y categoría ocupacional. Perú 2009**
(En porcentajes y miles de personas)

	Nacional	Urbano		Rural
		Lima Metropolitana	Resto Urbano	
EMPLEO FORMAL				
Asalariado	20,00	34,20	34,20	5,60
Trabajador independiente no calificado	0,07	0,13	0,13	0,03
Trabajador independiente calificado	0,04	0,10	0,10	0,00
Empleador (10 y más trab.)	0,26	0,49	0,49	0,03
Empleador (2 a 9 trab.)	0,20	0,43	0,43	0,00
Sub Total (%)	20,60	35,30	35,30	5,60
Sub total (miles personas)	3.201	1.550	1.326	324
EMPLEO INFORMAL				
Asalariado	19,80	23,00	23,00	16,10
Trabajador independiente no calificado	34,80	24,80	24,80	42,20
Trabajador independiente calificado	1,30	2,43	2,43	0,17
Empleador (10 y más trab.)	1,50	0,75	0,75	2,33
Empleador (2 a 9 trab.)	3,60	3,77	3,77	2,66
Trabajador familiar no remunerado	14,90	3,87	3,87	29,12
Trabajadora del hogar	3,20	6,05	6,05	1,31
Otros	0,40	0,10	0,10	0,45
Sub Total (%)	79,40	64,70	64,70	94,40
Sub total (miles personas)	12.356	2.841	4.082	5.433
Total (%)	100,00	100,00	100,00	100,00
Total (miles personas)	15.557	4.391	5.407	5.758

Fuente: ENAHO - INEI
Elaboración: Julio Gamero

condiciones de vida y trabajo; y por otro lado, el marco legal que se aplica a los grupos ocupacionales, que las han desarrollado, que busca normar, proteger o promocionar su actividad y que también incide en su problemática cotidiana. Varios de los grupos estudiados han logrado el reconocimiento de derechos sobre la base de sus luchas e incesante esfuerzo reivindicativo; en muchos de los casos, esa legislación no se cumple en su totalidad. Las normas establecidas tienen contextos y tiempos diferentes que se detallan más adelante.

En el campo promocional, la casi totalidad de las normas revisadas para este trabajo concentran preferentemente su atención en la capacitación del trabajador, siendo más notorio el tema de la atención en salud, los canillitas. Respecto a los artesanos y recicladores contemplan medidas promocionales adicionales así como la certificación, el reconocimiento de la propiedad intelectual y la realización de ferias, procesos de formalización.

2. Características y mecanismos de funcionamiento de las experiencias

Los grupos laborales estudiados presentan una primera diferenciación desde el punto de vista de su situación real de protección social:

- a) Los que se encuentran protegidos con un mecanismo legal propio para su condición como las trabajadoras del hogar que han logrado ser afiliadas al Sistema de Seguridad Social: los canillitas y los lustradores de calzado que cuentan con sus respectivas Cajas de Protección Social.
- b) Aquellos que sin dispositivo legal específico para su condición han creado, a través de sus organizaciones, sus propios mecanismos de protección social. Destacan los estibadores terrestres y los comerciantes.

2.1. Organizaciones con mecanismos legales propios de la protección social

Los mecanismos encontrados con mayor frecuencia son los que corresponden al campo de la seguridad social, tal como atención de salud y sepelio, aunque de manera excepcional y muy poco desarrollados se ubicaron experiencias en rubros como: apoyo alimentario (comedores) atención a niños menores de dos años y “jubilación”; y en segundo lugar los referidos a promoción de oportunidades y capacidades. Los mecanismos más generalizados en aquel campo son los de promoción de oportunidades y capacidades, asimismo, también han impulsado, experiencias de capacitación, créditos y defensa de derechos

Las Federaciones han cumplido el rol más importante en la creación de estos mecanismos de protección social, impulsando el concepto de reconocimiento de derechos y logrando que sus beneficios alcancen de modo uniforme y simultaneo al conjunto de sus trabajadores, mediante una estrategia que ha incluido un marco legal y procesos de incidencia y cabildeo. Destaca el caso de la Federación de Estibadores y algunos de sus sindicatos de base, que han obtenido el reconocimiento de importantes derechos, aún parcialmente aplicados, y al mismo tiempo, han creado mecanismos propios de protección social. Todas las reivindicaciones que ha venido impulsando la Federación de Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales (FETTRAMAP), están estrechamente relacionadas con la problemática de la protección social, y para lograrlas, ha conducido permanentemente procesos de incidencia y concertación, con las instituciones del Estado. Este importante rol asumido por la Federación, está relacionado con la naturaleza de su labor dado que los estibadores están más expuestos a riesgos de salud o enfermedades incapacitantes, derivadas de su trabajo por lo que, comparativamente, han mostrado más preocupación e interés por los servicios de atención de salud, motivo por el cual cotizan de manera regular a su sindicato de base y a la Federación. Además, la Federación, así como los dirigentes de base, han jugado un rol más protagónico, para procurar una adecuada protección social a sus bases.

Destaca también la Federación Nacional de Lustradores de Calzado (FENTRALUC), que concretó el derecho de afiliación de todos sus asociados para ser beneficiarios del Seguro Integral de Salud-SIS. La FENTRALUC es uno de los pocos gremios que participa de manera directa, orgánica e institucional, en la inscripción de sus asociados en el SIS, generando y tramitando

este derecho a todos los afiliados inscritos en sus padrones. Además, les abre oportunidades de formación técnica o profesional a través de los convenios para becas con institutos y universidades. En tanto, la Caja focaliza su atención en programas alimentarios y asistenciales.

Igualmente, en el gremio de canillitas, la Caja brinda atención de salud, mientras que la Federación tramita los subsidios por sepelio ante las empresas editoras, promueve oportunidades de formación técnica a través de convenios y su propio instituto tecnológico, capitaliza a la organización para generar recursos que le permitan desarrollar servicios para sus afiliados, y busca que la conducción y financiamiento de la Caja se reorganicen y amplíen.

También cabe resaltar el rol de las organizaciones de las trabajadoras del hogar, que desde inicios de los años 70 empezaron a movilizarse y mediante un importante proceso de incidencia, lograron acceso a la seguridad social, así como a otras leyes que las protegen.

Se detallan las organizaciones y normas legales de sus respectivos mecanismos de protección social (Cuadro 2)

CUADRO 2

Fechas de Emisión de Normas Legales de Regímenes Laborales Especiales. Perú 1968-2010

Gremios	Norma Legal	Reglamento	Otros/s
	Ley		
Canillitas	Ley 10674 - 03 de octubre de 1946. Protección y asistencia del Estado a favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería. Señala como función del Estado proteger y asistir a los canillitas, sobre todo a los menores de edad, proponiéndose la creación de albergues nocturnos, reglamentando el trabajo infantil y femenino y su incorporación en los beneficios del seguro social, en un término de 60 días, creándose órganos especiales y descentralizados, con participación de los trabajadores, disponiendo su funcionamiento a través de impuestos de avisaje y venta de diarios y revistas y con una parte de las utilidades de las sociedades de beneficencia que tuvieran ramo de loterías	1968, 1984 Estatuto Caja ⁽¹⁾	-----
Lustrabotas	Ley 27475 - 05 de junio de 2001. Regulación de la actividad del lustrabotas. Establece normas para la protección, capacitación y promoción para el adecuado desarrollo social y laboral de los trabajadores lustrabotas. Define la actividad como la prestación de servicios de mantenimiento de calzado a la comunidad en la vía pública, en puestos debidamente autorizados o de manera ambulatoria siendo regulada por los gobiernos locales, a través de la Federación Nacional de Trabajadores Lustradores de Calzados del Perú - FENTRALUC.	2002	1.990 Cajapatrac ⁽²⁾ Ley 25249
Trabajadoras del Hogar	Ley 27986 - 12 de mayo de 2003. Ley de las Trabajadoras del hogar. Regula las relaciones laborales de las trabajadoras del hogar, define la actividad labores de aseo, cocina, lavado, asistencia, cuidado de niños y demás propias de la conservación de una residencia o casa-habitación y del desenvolvimiento de la vida de un hogar, que no importen lucro o negocio para el empleador o sus familiares. Incluye contrato de trabajo, remuneraciones, modalidades de trabajo y seguridad social.	2003	2009, D.S.004-2009-TR sobre No Discriminación

Gremios	Norma Legal	Reglamento	Otros/s
	Ley		
Artesanos	Ley 29073 - 23 de junio de 2007. Ley del Artesano y del Desarrollo de la Actividad Artesanal. Reconoce al artesano como constructor de identidad y tradiciones culturales, que regula el desarrollo sostenible, la protección y la promoción de la actividad artesanal en todas sus modalidades. Especifica la clasificación de la artesanía, define entidades involucradas en regular la actividad y crea el consejo nacional de fomento artesanal. Asimismo establece los mecanismos de promoción y desarrollo del artesano, incluyendo la investigación, capacitación, certificación artesanal, acceso a la información e investigación.	2010	-----
Estibadores Terrestres	Ley 25047 - 01 de junio de 1989. Otorgan beneficios a trabajadores estibadores terrestres, transportistas manuales en carretillas y triciclos, que laboran en mercados, terminales terrestres o en establecimientos análogos. Establece que los estibadores terrestres tienen derecho a un mes de descanso vacacional, compensación por tiempo de servicios y a la seguridad social. Determina que en el reglamento de la Ley, el Poder Ejecutivo establecerá las pautas que hagan efectivos estos derechos.		-----
	Ley 29073 - 23 de junio de 2007, Ley del Artesano y del Desarrollo de la Actividad Artesanal. Reconoce al artesano como constructor de identidad y tradiciones culturales, que regula el desarrollo sostenible, la protección y la promoción de la actividad artesanal en todas sus modalidades. Especifica la clasificación de la artesanía, define entidades involucradas en regular la actividad y crea el consejo nacional de fomento artesanal. Asimismo establece los mecanismos de promoción y desarrollo del artesano, incluyendo la investigación, capacitación, certificación artesanal, acceso a la información e investigación.	2009	
Recicladores	Ley 29419 - 18 de septiembre de 2009. Regula la actividad de los recicladores. Establece marco normativo para la regulación de las actividades de los trabajadores del reciclaje, orientada a la protección, capacitación, desarrollo social y laboral, promoviendo su formalización y asociación. Especifica las definiciones básicas de reciclaje, recolección selectiva, segregación, residuos sólidos no peligrosos, reciclador independiente. Indica las competencias de las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local y crea el fondo de promoción del reciclaje.	2010	-----
Mototaxistas	Ley 27189 - 25 de octubre de 1999. Ley 27189 Transporte público especial de pasajeros en vehículos menores. Reconoce y norma el carácter y naturaleza del servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores, mototaxis, y similares. Incluye pautas sobre el tipo de vehículo a utilizar, la autorización para ejercer la ocupación y la licencia de conducir. En un plazo no mayor de 60 días el Poder Ejecutivo, elaborará el respectivo Reglamento.		DS N° 018-2006-SA

(1) D L No 25988 elimina impuestos al valor de venta de diarios y otras publicaciones destinadas a la Caja de Protección y Asistencia Social de los Canillitas

(2) D L No 25988 elimina impuesto al valor de venta de artículos para lustrado de calzado, destinado a la Caja de Protección de Asistencia de los Trabajadores Lustrabotas de Calzado.

a) Canillitas (vendedores de diarios, revistas y loterías)

Con recursos reconocidos por el Estado, los canillitas reciben atención de salud en consulta externa a través del Policlínico creado por su organización que es la, Federación Nacional de Vendedores de diarios, revistas y loterías del Perú (FENVENDRELP). Este servicio es de carácter recuperativo, curativo y preventivo, siendo de carácter gratuito e incluye a sus hijos menores de 14 años y esposas embarazadas; no considera servicios de hospitalización. Durante el 2008 la Caja de Protección brindó directamente 16,623 consultas externas en su Policlínico, además de otros servicios de salud, respecto de un total de 8575 socios. Por otro lado, se ha logrado la implementación de un Instituto Superior Tecnológico con esfuerzo solidario de los trabajadores afiliados a la Federación.

La Caja del Canillita cuenta con una Gerencia General y dos órganos de línea, la administrativa y la asistencial a cargo del Policlínico. En total, su personal de planta supera los 30 trabajadores entre profesionales, médicos, asistentes sociales, técnicos y personal de oficina. Sólo uno de los directores, de los cinco que integran el Directorio de la Caja, es representante de los trabajadores, y los demás son miembros del Ministerio de Trabajo, de las empresas periodísticas con sede en Lima y de la Beneficencia Pública. El financiamiento principal proviene del presupuesto público, que es complementado con aportes de los asociados.

b) Lustradores de calzado

Están representados por la FENTRALUC, que ha logrado que se asegure obligatoriamente a todos los afiliados al Seguro Integral de Salud (SIS). Con recursos que provienen del Estado, se apoya 15 Comedores a nivel nacional, se brinda apoyo social en caso de enfermedad, así como bolsas de navidad y escolaridad.

La Caja de Protección está dirigida por un Directorio integrado por un representante del Gobierno Central y cuatro de la Federación que regulan el uso del presupuesto asignado.

En el 2008, la Caja de Protección otorgó un subsidio de salud por cada 20 asociados de 6,000 miembros que la integran, arribando a las 300 atenciones.

A través de Convenios con el Ministerio de Educación e Instituciones educativas diversas se facilitan becas y con apoyo de la cooperación técnica sindical se han implementado dos talleres de confecciones.

c) Trabajadoras del hogar

Las Trabajadoras del hogar tienen todos los derechos de la Seguridad Social. El Estado les reconoce y presta los servicios que se derivan de estos derechos a través de ESSALUD y de la ONP en el caso de pensiones. Complementariamente, tienen leyes que regulan sus condiciones de trabajo y que sus empleadores están obligados a cumplir.

Las prestaciones que perciben, son financiadas íntegramente con sus propios aportes y el de sus empleadores. La organización no interviene en ninguna etapa del proceso. No obstante el principal problema es el incumplimiento de la Ley de parte de los empleadores. Se estima que sólo el 14.8% de los trabajadores del hogar cuentan con seguro social.

Están representadas por el, Sindicato de Trabajadoras del Hogar del Perú (SINTRAHO-GAR-P) y el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar de la Región Lima (SINT-TRAHOL), los que asumen funciones de defensa legal, comunicación y capacitación.

d) Estibadores terrestres

Representados por la FETTRAMAP, los estibadores han construido experiencias de atención en salud en caso de enfermedad o accidente, con un subsidio integral o parcial, según los recursos de cada organización de base. Cuentan también, con un subsidio por descanso médico, equivalente al salario no percibido, subsidio para sepelio y una bonificación por “Jubilación” al retirarse, cuyo monto oscila entre S/11,000 y 39,000 soles, según el tiempo de trabajo y aportes realizados.

De otra parte, la organización brinda asesoría legal y técnica, participa en la formación de los comités de seguridad y salud en el trabajo y es receptora de un conjunto de actividades de capacitación, apoyadas por entidades de cooperación sindical, como ISCOD, Fundación Paz y Solidaridad, ONGs Laborales nacionales y su matriz de tercer grado, la CUT-Perú.

Las actividades de protección, se administran de manera autónoma, en cada uno de los sindicatos, que constituyen la FETTRAMAP, a través de la Junta Directiva. El financiamiento se ha establecido en los respectivos estatutos y reglamentos y se aprueban los montos a asignar en asambleas generales.

En el caso de servicios especiales, como un bazar o un fondo de crédito para consumo, se nombra un comité de tres o cuatro trabajadores, que también son elegidos en Asamblea General. En todos los casos, se rinden cuentas periódicamente, que son revisadas por Comisiones Fiscalizadoras que dan el visto bueno de lo actuado ante las instancias de gobierno de la organización (Junta Directiva-Asamblea General).

Cuentan con Convenios para atención en salud con ESSALUD, básicamente con los trabajadores del Mercado de Frutas, que se da en iguales condiciones que las prestaciones brindadas a trabajadores asalariados. La modalidad para generar el servicio, es a través de la constitución de una empresa de estiba que hace las veces de empleador de los trabajadores.

En cuanto al financiamiento, los estibadores de la mayoría de gremios que los agrupan, aportan 30 soles al mes para el Fondo Solidario de Ayuda Mutua en Salud y diversos aportes extraordinarios, acordados previamente en asamblea general de afiliados para otras prestaciones sociales, al cual se agrega un porcentaje de las cuotas regulares aportadas por ser afiliados a los gremios de base.

e) Recicladores

Están representados por el Movimiento Nacional de Recicladores del Perú (MNRP), La Federación Nacional de Recicladores (FENAREP), y la Red Nacional de Recicladores, que vienen gestionando se cumpla con lo estipulado en materia de protección social en la ley 29419.

En materia de asesoría, estas organizaciones acompañan a sus bases para lograr que los gobiernos locales les reconozcan el derecho al trabajo. El MNRP reporta una acción de promoción de PYMES y Cooperativas y cuentan con un Convenio con el Ministerio del Ambiente para capacitar a sus afiliados en manipulación de residuos peligrosos.

f) Mototaxistas

Se encuentran nucleados, en su gran mayoría, en la Federación Nacional de Trabajadores Mototaxistas del Perú (FENTRAMOP) y en un conjunto de Federaciones de carácter distrital y provincial en Lima, Tumbes, Piura, Arequipa, Puno, Ucayali, Iquitos, Lambayeque, entre las más destacadas.

Los mototaxistas tienen reconocida desde 2006, vía la Federación, una modalidad semicontributiva de acceso al SIS, a la cual se afiliaron inicialmente 15 mil trabajadores, pero luego se retiraron al evaluar deficiencias en el servicio. Actualmente, están en la búsqueda de una alternativa más satisfactoria.

2.2. Organizaciones con mecanismos de protección social creados por acción solidaria

Las Organizaciones que sin mecanismo legal específico para su condición han creado con la acción solidaria y colectiva sus propios mecanismos de protección social son: la Federación de Trabajadores y Transportistas Manuales del Perú, las Federaciones de Artesanos así como diversas Federaciones de Comerciantes y vendedores Ambulantes cuyo alcance no supera el ámbito distrital.⁴ La situación de los comerciantes es distinta a las arriba mencionadas. No cuentan con una organización centralizadora representativa, que unifique y articule las necesidades y demandas del grupo ocupacional y les brinde una orientación común; por esta razón, sus organizaciones, no han alcanzado, a la fecha, el nivel de desarrollo y consolidación de los mecanismos de protección social, siendo sus experiencias diversas y de un alcance menor.

Al haber surgido, por iniciativas de organizaciones de distinta naturaleza y con distintos objetivos, están circunscritas a pequeños ámbitos y a sus propios afiliados. Si bien se basan en la solidaridad, que alcanza a todos los afiliados de cada organización, no han trascendido aún al universo del gremio del que forman parte. En algo más de la mitad de las experiencias, principalmente en las asociaciones, las iniciativas comienzan con

4. Flavia Radovic Ragonesi – Diagnóstico Trabajadoras del hogar en 5 ciudades del Perú-CARE Perú

la realización de colectas para atender ayuda en gastos de sepelio cuando algún socio fallece o bien ante emergencias de salud. Posteriormente, en unos casos, las colectas se institucionalizan en los estatutos o acuerdos de asamblea, y en otros, se establecen cuotas y se crean pequeños fondos solidarios administrados por la organización en base a los aportes o de otras fuentes como las multas, y junto con la creación del fondo se constituyen también comités o comisiones de previsión social, lo que no sólo favorece que el mecanismo tenga una mayor regularidad, sino que refleja una mayor preocupación por el tema de la protección social. Las variaciones en el desarrollo de las experiencias, entre las organizaciones de comerciantes, están relacionadas con la capacidad de ahorro de los socios, su perfil demográfico, el tamaño del grupo, su forma jurídica de organización, el liderazgo de sus dirigentes y la asistencia técnica con la que pueden haber contado. A continuación se listan las organizaciones.

a) Estibadores

Ha generado mecanismos en protección social relacionados a atención en salud, en caso de enfermedades o accidente, subsidio por descanso médico, subsidio para sepelio, bonificación por jubilación al retirarse. Asimismo, en el escenario de promoción de oportunidades y capacidades, brindan asesoría legal y técnica, formación de comités de salud en el trabajo, capacitación sindical y técnica. Algunas organizaciones de base brindan facilidades en créditos personales y servicio de bazar a los afiliados.

b) Comerciantes de mercados, campos feriales y ambulantes

Este importante contingente laboral está representado por diversas Asociaciones, Cooperativas y Federaciones, lo que explica la dispersión existente que a la fecha no ha logrado superarse a través de una estrategia de mayor cohesión y centralización.

Sin embargo, en cada dimensión social y escenario, estas organizaciones han implementado mecanismos tendientes a subsidiar con aportes monetarios, los servicios de salud y de sepelio, a los asociados o familiares que no pueden enfrentar estas contingencias de manera independiente.

En el rubro de promoción de oportunidades y capacitación, la experiencia mayoritaria se concentra en el ahorro colectivo (Cuadro 3)

En la mayoría de organizaciones constituidas bajo las formas de cooperativas o asociaciones, la existencia de estos servicios se encuentra respaldada por decisión estatutaria y acuerdos de asamblea o en el caso cooperativo, por decisiones de los Consejos de Administración y Vigilancia y los Comités especializados. Hay que anotar, que en la mayoría de estas instancias, no se cuenta con personal rentado para el desempeño de sus funciones, siendo exclusivamente los socios elegidos, los que asumen las responsabilidades, bajo la conducción del Presidente.

En algunas organizaciones, el subsidio de dinero que se entrega al asociado tiene limitaciones, dado que se otorga con un destino único, para una sola contingencia de

CUADRO 3**Experiencias de Protección Social en Comerciantes Perú 1968-2010
(En número de experiencias)**

Tipo de Organización	Organizaciones	N° de socios	Áreas de Protección Social							
			Salud	Sepelio	Préstamos As. Soc	Crédito	Ahorro	Capacitación	Comedor	Otro
Ambulantes Campos FERIALES	7	4.477	4	5	1	1	4	-	-	1
Comerciantes Mercados	13	2.880	13	11	1	-	10	-	-	-
TOTAL	20	7.357	17	16	2	1	14	-	-	1

salud, sin embargo, en la mayoría de casos las organizaciones tienen alternativas menos restrictivas, otorgando un subsidio abierto por enfermedad y/o operación quirúrgica.

Otra limitación, es que, por lo general, los subsidios otorgados no cubren el costo total del tratamiento en salud debido a que los montos son prefijados en función de los criterios establecidos o las posibilidades de la organización, independientemente de la complejidad de la atención requerida. Se dan casos donde el subsidio, puede ser entregado una vez al año y en un caso extremo, por una sola vez, en la vida del socio (Cuadro 4).

CUADRO 4**Número Anual de Subsidios, Atenciones y Campañas para la Salud realizadas por organizaciones seleccionadas de comerciantes. Perú 2009
(En números absolutos)**

Organizaciones de Comerciantes	N° socios	Prestaciones Subsidios			Consulta Médica directas	Campañas (socios beneficiados)
		Consulta Médica	Hospitalización	Sepelio		
Federación de Trabajadores Ambulantes y Mercados VMT (11 Asoc)	360	4	s.i	7	s.i	s.i
Asociación Galería Ferial La Cachina	942	20	s.i	3	s.i	s.i
Cooperativa De Servicios Especiales Mercado Ciudad de Dios	876	46	78	10	100	s.i
CREDIVAC CAC de Va de Comas	800	33	s.i	2	s.i	500
Cooperativa de Servicios Especiales Mercado Central (El Hueco)	1472	45	s.i	4	s.i	s.i
Sub Total Organizaciones	4450	148	78	26	100	s.i
Nuevo Milenio	1900	50	s.i	2	s.i	400
Prodelco de Carabayllo	700	50	s.i	3	300	s.i
Sub Total Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas	2600	100	s.i	5	300	400
TOTAL	7050	248	78	31	400	400

Fuente : Elaboración Elsie Guerrero
S.I = sin información

c) Artesanos

Los artesanos están representados por diversas organizaciones. Básicamente, se destaca la experiencia de la Cooperativa de Ahorro y Crédito del Artesano (CIAP). Esta cooperativa también promueve la afiliación de sus asociados al (SIS) y la creación de fondos propios de asistencia social. Igualmente, se brinda asistencia técnica, y comercial en capacitación y apoyo financiero a través de microcréditos.

2.3. Fortalezas y debilidades de las organizaciones

El elemento básico en estas experiencias pasa por la capacidad de garantizar la sostenibilidad de su financiamiento en el tiempo, más allá de lo cual, su proyección depende de sus fortalezas y debilidades, así como de las innovaciones que han podido generar.

Las organizaciones estudiadas han desarrollado diferentes caminos para institucionalizar o financiar sus mecanismos de ayuda. Lo común en la mayoría de las experiencias es el aporte de cuotas regulares de los asociados, aunque estos montos son en ocasiones, simbólicos; en algunas de ellas, se presentan formas de capitalización con gran potencial, que pueden ser la base para la conformación de fondos solidarios dirigidos a financiar fórmulas de aseguramiento semi contributivo para los socios. Esto ocurre particularmente en los grupos de estibadores, canillitas y comerciantes.

Los estibadores han logrado constituir un fondo y establecer un sistema de reinversión, su organización además se caracteriza por un manejo transparente y participativo de recursos. Los canillitas han obtenido inmuebles a través de su gremio, fruto de una exitosa negociación con las empresas editoras.

En el caso de los comerciantes, presentan varias experiencias donde el rol de la organización no se limita a recaudar las primas para los subsidios por enfermedad o sepelio, sino que aportan para financiarlos total o parcialmente, con los recursos generados por la administración y explotación de algunos servicios o bienes que existen o brindan en el local que ocupan. Así ocurre cuando los comerciantes ya son propietarios de su centro comercial, donde cuentan con recursos y servicios generadores de ingresos. Estas características pueden encontrarse con mayor frecuencia en los centros de comercio popular de mediano y gran tamaño (servicios higiénicos, tiendas, puestos o locales que pueden ser arrendados en alquiler o autorización para la colocación de servicios públicos como teléfonos).

Las posibilidades que ofrece el modelo cooperativo se observan en el caso de la Central de los Artesanos y de la CREDIVAC.

En los siguientes cuadros comparativos se presentan las fortalezas, debilidades y el grado de innovación de las experiencias de las distintas organizaciones:

a) Estibadores-FETTRAMAP

FORTALEZAS	DEBILIDADES	INNOVACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo y visión estratégica en la conducción sindical • Nivel de participación y disciplina de los asociados • Capacidad de Participación y concertación • Participación en Comité Paritario del centro de trabajo sobre seguridad y salud • Fondo Solidario de ayuda mutua para la atención en salud. • Fondo de Ahorro Colectivo para estabilidad laboral y préstamos • Cotizaciones Regulares de los asociados • Implementación de diversos y variados mecanismos de protección social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los Mecanismos de protección Social reconocidos por la Ley no se aplican • La privatización y modernización de los Mercados Mayoristas tienden a reducir el número de trabajadores de la estiba. • Limitaciones para atender la demanda de organización a nivel nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • La capitalización de sus cuotas a partir de diferentes mecanismos (ahorro colectivo, pago de intereses, o inversión a partir del bazar) • Las cuotas tanto por enfermedad como por sepelio son fijadas por montos equivalentes a una determinada carga de productos, es decir, el equivalente a un monto fijo acorde a las tarifas vigentes. • Es el único caso de bonificación por tiempo de servicios. • Vigilancia y control social a partir de una organización gremial con probada práctica al servicio de sus asociados, con fuerte presencia de raíces culturales andinas.

b) Canillitas-FENVENDREL

FORTALEZAS	DEBILIDADES	INNOVACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Organización centralizadora nacional consolidada y con bases organizadas • Liderazgo reconocido como la única Federación Nacional de los canillitas • Marco legal de protección social que tienen desde hace más de medio siglo • Caja de protección social con financiamiento del estado • Capacidad de negociación con las empresas editoras para obtener márgenes de utilidad favorables para los afiliados y para adquisición de inmuebles • Inmuebles propios para generar renta y dar servicios a los afiliados • Acceso a formación técnica mediante convenios con institutos y universidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de liderazgo para impulsar el cumplimiento de la ley a que los favorece; • Caja concentrada solo en brindar servicios de atención en salud. • Carencia de estrategias de comunicación de la Federación hacia sus bases. • Falta soporte técnico para la puesta en valor o aprovechamiento integral de sus bienes inmuebles. • Falta de integración y seguimiento a la administración de la Caja • Falta mayor integración con las bases 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de capitalización de la Federación adquiriendo inmuebles mediante la negociación con empresas editoras.

c) Artesanos-CIAP

FORTALEZAS	DEBILIDADES	INNOVACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Esta experiencia tiene similitudes con los estibadores al actuar con una visión integral, brindando servicios múltiples y formando capital humano. Es un modelo de intervención, que esta supliendo la ausencia de un gremio. • Rol en la orientación estratégica de las políticas artesanales • Capacidad de fortalecer a las organizaciones prestándoles un conjunto de servicios. • Experiencia en formación y capacitación gestión administrativa, gestión comercial, técnica productiva, • Desarrollo de productos en los grupos de base, a través de la capacitación y asistencia técnica • Vincular a los artesanos a las redes de comercio justo. • CIAP forma parte del Movimiento del Comercio Justo en el Perú y a nivel mundial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se requiere impulsar políticas promocionales del estado que se han señalado en la ley, y sobre todo se doten de recursos para hacerlo posible: Recursos para impulsar los espacios de participación y promoción de los artesanos que se han abierto con la ley a nivel regional y local, contribuyendo a que en la agenda de las comisiones de promoción de la artesanía se incluyan todos los componentes de la protección social. • No ha logrado articular aún a todas las redes de artesanos a nivel nacional, están trabajando para mejorarlo. • Carece de una adecuada gestión de la información, no tiene actualizado su directorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es la única central de artesanos que está promoviendo una cooperativa, orientada a los propios artesanos y con la participación de ellos mismos. Esta es sin duda un caso sui generis. Esto estimula la capitalización y el acceso a capital para la producción.

d) Cooperativas de comerciantes – Cooperativa Mercado Central El Hueco

FORTALEZAS	DEBILIDADES	INNOVACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Modelo organizativo cooperativo que obliga a un manejo democrático. • Relativa cohesión e identidad del grupo, con un objetivo común. • Propiedad del inmueble que ocupan, capitalización y posicionamiento comercial. • Generación de ingresos para la organización mediante la explotación del patrimonio institucional y de los servicios comunes, generando ingresos para los gastos de mantenimiento y administración y un excedente para protección social. 	<ul style="list-style-type: none"> • No obstante el nivel de capitalización alcanzado y los planes de reinversión falta preparación para competir ante el avance del gran comercio moderno. Modernización solo se asocia a mejor infraestructura no a la formación de capital humano. • La escasa valoración de los derechos y condiciones laborales les hace reproducir su propia experiencia de empleo precario con los numerosos inquilinos de su centro comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de financiamiento y capitalización a través de la explotación de sus propios recursos.

FORTALEZAS	DEBILIDADES	INNOVACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • La escala o tamaño de la organización les permite generar un fondo significativo con un reducido aporte de cada socio, el cual se suma a los ingresos por la explotación de los servicios comunes 	<ul style="list-style-type: none"> • La composición generacional de los propietarios condiciona a alquilar los puestos de venta y reduce su participación. • Las bajas cuotas para los subsidios reflejan la subestimación de mecanismos de protección social, en contraste con el nivel de capitalización al que han llegado. • Organización volcada hacia adentro, escasa relación con sectores laborales o empresariales similares. No hay pertenencia a ninguna organización social, económica o cooperativa • Desconocimiento o desinterés por contar con mecanismos de protección social. • El Comité de previsión social, tiene la capacidad, pero no lo ha hecho de elaborar una propuesta de un régimen de contribución para el fondo, a fin de hacer más eficiente la entrega de los subsidios, incluso ampliar la cobertura de estos. 	

e) Cooperativas de vendedores ambulantes-CREDIVAC Comas

FORTALEZAS	DEBILIDADES	INNOVACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Es una de las pocas cooperativas compuesta fundamentalmente por ambulantes y comerciantes de Comas. • Ofrece una salida al deterioro institucional de las organizaciones de los propios comerciantes y además mayor estabilidad en el tiempo • Existe un Comité de Previsión Social, en el cual la responsabilidad recae en el representante del Consejo de Administración, esto permite que se integren los programas y la coordinación con las campañas médicas, visita a los enfermos y puntualidad en entrega del subsidio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Edad, y nivel educativo de los socios; la combinación de ambos factores, provoca "ruidos en la comunicación" entre los niveles gerenciales y las bases, las propuestas, etc. • Conflicto intergeneracional, los adultos jóvenes sugieren innovaciones que los socios de avanzada edad rehúsan aceptar, incluso discutirla. • Los adultos de avanzada edad han acaparado los cargos • Desinterés y falta de conciencia y práctica de prevención, de los socios se atribuye también a su falta de información. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad de gestión • La cooperativa CREDIVAC ofrece un sistema de campañas de salud, bien organizado y atractivo es una plataforma de servicios para sus socios.

FORTALEZAS	DEBILIDADES	INNOVACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • El nivel de consolidación institucional de CREDIVAC, permite desarrollar una mejor negociación con Clínicas, o Laboratorios. • Ha contado desde su fundación con la asistencia técnica y gerencial de una ONG (EDA-PROSPO). 	<ul style="list-style-type: none"> • El Comité Previsional no tiene personal rentado 	

3. Participación de las organizaciones en los espacios de diálogo

Varias de las organizaciones de trabajadores de la economía informal, objetivo del estudio, participan en espacios de diálogo social, destacándose el Consejo Nacional del Trabajo, órgano de carácter tripartito, de nivel nacional y regional, vía las Centrales Sindicales, que los representan en calidad de observadores en el caso de aquellas que no tienen esta instancia de afiliación.

A la luz de sus acuerdos y protagonismo en el escenario laboral, el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) constituye un referente en el proceso por instaurar una cultura de diálogo, participación ciudadana y de consolidación de la democracia en el mundo del trabajo.

Cuando se instaló el 4 de enero de 2001, sus representantes suscribieron una Declaración de Principios estableciendo como misión: “La mejora de la calidad de vida de los trabajadores, el fomento de relaciones laborales adecuadas y las condiciones apropiadas para el desempeño eficiente de la actividad empresarial”.

En el espacio municipal, en algunos distritos de Lima y de las Regiones de Ucayali y Ayacucho, hay presencia de las organizaciones registradas en las respectivas municipalidades, para efectos de dar opinión sobre el presupuesto participativo y otros temas inherentes a la problemática de su acción ocupacional.

Merece destacarse algunos hitos de participación de organizaciones que son motivo del estudio: La FETTRAMAP, que en el año 1987, integró la Comisión Multisectorial de revisión de las condiciones de trabajo de los estibadores. Asimismo en 1989 impulsó la promulgación de la Ley 25047 de Seguridad Social, que les reconoce el derecho a vacaciones, compensación por tiempo de servicios, salud y jubilación; sin embargo esta ley aun no se aplica por no haber sido reglamentada. En el 2005 participó en un Comité Técnico Multisectorial para la elaboración de una propuesta de norma sobre seguridad y salud en el trabajo. En los años 2007 y 2009 acudió al Congreso para apoyar la ratificación del Convenio 127 de la OIT, que fija el peso máximo de carga manual, y para la promulgación de la Ley 29088 que regula las Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Estibadores. De otra parte, en los últimos años impulsó, a través de reuniones con funcionarios de los Ministerios de Trabajo y Salud celebradas en el 2009, la elaboración del reglamento de la ley mencionada que finalmente fue promulgada en abril de ese año.

Los artesanos vienen participando en el contexto de una reciente política estatal de promoción de las actividades artesanales establecidas en la Ley del Artesano y su reglamento, sobre la base del Registro Nacional de Artesanos y la formación de órganos de concertación y participación de las políticas a favor de los mismos en los tres niveles de gobierno.

También se ha identificado espacios de participación en dos Consejos Regionales de Micro y Pequeñas empresas artesanales -el COREMYPE de Ayacucho y el Consejo Regional de Fomento de la Artesanía de Ucayali- donde participan sus organizaciones. El COREMYPE de Ayacucho (2003) aglutina alrededor de 300 micro y pequeños empresarios artesanales, industriales y agrícolas de la región; sin embargo, no tiene la estructura organizativa multisectorial que plantea la Ley, siendo los pequeños empresarios el único estamento representado, faltando la integración de los otros componentes.

El COREMYPE de Ayacucho fue el primero en instalarse en el país, inmediatamente después de la promulgación de la Ley 28015 de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa. Actualmente, cuenta con un 70% de sus integrantes artesanos y mantiene una relación fluida con el Gobierno Regional. El presidente de la organización señala "Que los gobiernos regional y municipal no tienen una política de promoción empresarial sino una visión burocrática". Propone por ello, "Que los COREMYPE deben estar presididos por los pequeños empresarios y no por las instituciones públicas que desconocen los problemas reales de los artesanos y sus necesidades". Sostiene que "el Estado debe cumplir un autentico rol de promotor de las iniciativas del sector privado y contribuir a financiar algunas necesidades claves de los pequeños empresarios como la Certificación".

Otro escenario de participación que resaltamos es el de las denominadas Comisiones Mixtas promovidas en algunas municipalidades, en los cuales se establece un dialogo regular y continuo con organizaciones de trabajadores independientes. Estas han sido creadas con la finalidad de facilitar las acciones de promoción o regulación sobre determinadas actividades económicas y están respaldadas por ordenanzas que les dan sustento y continuidad. Participan organizaciones de comerciantes de mercados, mototaxistas y artesanos. Algunas de las Comisiones Mixtas más destacadas, que involucran a los pequeños comerciantes de mercados y ambulantes, son las impulsadas por las municipalidades de Independencia y de Villa El Salvador, ubicadas en Lima Metropolitana.

Por último, debemos anotar, que a diferencia de las Comisiones Mixtas, el Consejo Local de Fomento Artesanal (COLOFAR) es exclusivamente promocional y no aborda aspectos regulatorios, ni de seguridad social, constituyéndose en un espacio municipal, para definir políticas de promoción y desarrollo de la actividad artesanal impulsando procesos de formalización, organización acceso al mercado y facilitación de la actividad.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1. Conclusiones

1. Ante la falta de acceso a un sistema de seguridad y, en términos más amplios, a mecanismos de protección social, se analizan dos conjuntos de trabajadores ocupados en la economía informal y con mayor organización: (a) las organizaciones que han logrado contar con mecanismos de protección social específicos para su actividad plasmados en leyes; y (b) aquellas organizaciones que sin contar con una ley específica de protección social han desarrollado mecanismos e instituciones propios y experiencias autosostenidas. En ambos casos, ha sido vital el rol desempeñado por las estructuras y representantes gremiales, que han tenido la lucidez de incorporar en sus plataformas reivindicativas y programáticas, el factor de la protección social, asociándolo a su quehacer y gestión diarios
2. Ambos grupos cuentan con experiencias que generan oportunidades de empoderamiento de las organizaciones e implican desafíos en lo que se refiere a armonizar las visiones y expectativas de las diferentes generaciones de trabajadores, no siempre coincidentes.
3. En el primer grupo, si bien algunos de sus dispositivos legales no son, actualmente, cumplidos en su totalidad, sea por recorte o no acatamiento, sus organizaciones persisten en la plena vigencia de esta normatividad y en la búsqueda de nuevas oportunidades de inclusión. Muchas de estas organizaciones han alcanzado estándares de institucionalidad y financiamiento diferenciados. En el caso de canillitas y lustradores de calzado, que se desempeñan en torno a Cajas de Protección, con aportes económicos estatales, hay un funcionamiento regular, interrumpido en algunas etapas, en que los gobiernos alegaron razones de austeridad fiscal. Las trabajadoras del hogar a pesar de contar con una legislación específica, no alcanzan el posicionamiento adecuado,
4. Las organizaciones que han generado sus propios mecanismos de protección social, tal como los estibadores, artesanos, comerciantes, mototaxistas, en ese orden, utilizan sus propios recursos, de manera solidaria y asociativa. No obstante, el uso de recursos tan limitados, implica una capacidad bastante reducida para apoyar contingencias; el reducido tamaño relativo, impide enfrentar eventos catastróficos, tal como la ocurrencia simultánea de hospitalización y/o enfermedades graves en salud, asimismo, disponer de un fondo previsional adecuado.
5. En cuanto a los vínculos con el Estado, los avances en los espacios de diálogo son aún escasos y limitados. El Consejo Nacional del Trabajo y sus similares en las Regiones del país, que son ámbitos de diálogo social y consulta, de carácter tripartito, conducidos por los representantes del Gobierno, permiten a la mayoría de las organizaciones estudiadas una llegada indirecta a través de las Centrales Sindicales a las cuales están afiliadas. Queda pendiente evaluar en qué medida sus problemas se reflejan en la agenda de estas instancias.

6. En el caso de las municipalidades, se observa una mínima participación a través del presupuesto participativo en algunos distritos de Lima y provincias del país aunque sin resultados de mayor impacto, siendo de la misma naturaleza, e incluso, con menores efectos, tal es el caso de la presencia en los llamados Consejos Regionales de Micro y Pequeñas empresas (COREMYPE).

4.2. Recomendaciones

1. En tanto sea factible y pertinente, los diversos programas del Estado orientados a promover la protección social deben articular un componente efectivo y común, que potencie las experiencias autogeneradas, de las organizaciones de la economía informal, e incida, en el adecuado, oportuno y pertinente cumplimiento de las normatividad que ampara la inclusión de diversos estamentos de trabajadores de la economía informal.
2. Singular preferencia debiera implicar retomar la iniciativa que se gestó, el año 2010, desde el Poder Ejecutivo, para avanzar hacia una ley marco del trabajo autónomo y/o autoempleado, donde el tema de seguridad social tenía un capítulo expectante. Un conjunto de organizaciones, como la CUT Perú, el FOROMYPE, la ONG Alternativa, vienen trabajando en torno a una propuesta, de modo que puedan aportar, valiosos insumos para un espacio de diálogo con el próximo gobierno. Las organizaciones antes mencionadas, podrían iniciar la construcción de una Mesa de Trabajo, a manera de un Plan Piloto, con la Municipalidad Metropolitana de Lima, cuya reciente elegida Alcaldesa ha mostrado disposición, para tocar esta problemática, siendo el perfeccionamiento o dación de ordenanzas, un instrumento concreto de normatividad. En esta orientación estaría la actualización o perfeccionamiento del Fondo Municipal de Asistencia al Ambulante (FOMA) creado el año 1985.

También puede sumarse a este proceso, la denominada Plataforma del Autoempleo, conformada por 12 organizaciones de trabajadores autoempleados, de diferentes sectores, que con el asesoramiento técnico, del Programa Sindical en la Economía Informal, (PROSIE), la Fundación Friedrich Ebert y el Proyecto WIEGO-CIES, han elaborado una propuesta integral, que abarca los aspectos de institucionalidad, acceso al financiamiento, capacitación, protección social y gestión empresarial. Este esfuerzo, debidamente concertado, por los representantes de dichas organizaciones ha sido presentado el 24 de Mayo a los partidos políticos Gana Perú y Fuerza 2011, en un importante y concurrido debate público, antes de la elección presidencial, en su segunda vuelta

4. Siendo heterogéneo el escenario de la informalidad, las políticas de protección social deberán regirse sobre principios fundamentales y comunes, pero con actividades diferenciadas, en cada caso. Así, en tanto no se ha dado una respuesta masiva al aseguramiento semicontributivo planteado por la estrategia del Aseguramiento Universal en Salud, que recurre a prestadores MINSA, con un paquete limitado de servicios

y destinada a aquella inmensa población, que implican comerciantes, vendedores ambulantes, mototaxistas, podría resultar conveniente, explorar nuevas modalidades de gestión en salud, que puedan resultar atractivas y más justas para los trabajadores independientes, siempre bajo la rectoría del MINSA, pero con mayores rangos de autonomía. Los llamados, Hospitales de la Solidaridad, podrían constituirse en la base local (Lima) de una red de protección social en salud para los trabajadores de la economía informal. También en dicha lógica, contemplar las características y resultados en el campo de las llamadas farmacias populares o solidarias. Asimismo, y teniendo en cuenta las adversas condiciones de trabajo en la que se desenvuelven, es conveniente el fortalecimiento/constitución de redes de prevención en salud, el mejoramiento de las existentes, con activa participación de las organizaciones de la economía informal y contar con el efectivo desempeño del la Superintendencia Nacional de Salud para medir y evaluar la calidad de los servicios de salud.

5. Establecer un programa informativo de amplio alcance, incluyendo campañas difusoras locales, sobre la naturaleza, alcance y derechos-obligaciones de los programas sociales, como el SIS, y la importancia de la protección en salud, asociando Estado y organización social, incluidas las gremiales. Debiera incluir técnicas de "flash mob", dinámicas participativas con niños y jóvenes. El programa cultural de la Municipalidad de Lima, por ejemplo, debe incluir un capítulo dedicado a este tipo de inducciones colectivas.
6. Evaluar la viabilidad de establecer un sistema de seguro de desempleo, sobre la base de la CTS, con un esquema de flexiseguridad. Ello implica, mantener hasta su reinserción laboral, por un tiempo apropiado, las prestaciones de salud de las personas que han perdido su puesto de trabajo; el establecimiento de un régimen de derechos y deberes para éstos trabajadores, fundamentalmente de actitud y formación; potenciación de las agencias de intermediación laboral o de colocaciones en puestos de trabajo. Este proceso, debería contar con un esfuerzo de acción tripartito, que facilitaría su adecuada y racional aplicación, en la lógica de las políticas de trabajo decente.
7. La cooperación técnica internacional, ha venido constituyéndose en un factor estratégico en la consecución de logros en las experiencias de protección social, gestadas por las organizaciones de trabajadores, sin embargo, su actuación es dispersa, por lo cual se propone establecer un Grupo de Trabajo específico, que junto a la representación laboral, pueda hacer más efectiva y viable su acción. El grupo de apoyo, gestado por el Proyecto WIEGO-CIES, pudiera constituirse en un embrión fundamental para plasmar esta estrategia
8. Si bien el interés inmediato de varios grupos laborales de la economía informal, en especial, comerciantes, transportistas, está en aportar recursos destinados a consolidar su infraestructura económica, productiva y de equipamiento, sería conveniente impulsar desde la autoridad estatal, que suele ser mediadora o garante de estos esfuerzos, el establecimiento de un monto adicional que derive en un seguro de salud a elegir por los usuarios.

9. Las experiencias de las organizaciones, aun siendo perfectibles, en materia de protección social, merecen constituirse en un factor múltiple de enseñanza-aprendizaje interactivo para el universo gremial de la economía informal, por lo cual sería importante crear, con diversos aportes, un Observatorio, que incluyera este componente y otros de interés, tanto para los trabajadores como para los actores sociales que confluyen en acciones de cooperación, investigación y desarrollo.

10. El factor innovador de algunas experiencias, en lo concerniente a facilitar oportunidades económicas y por ende, articular acciones de protección social de mayor eficiencia y cobertura se asocia, lamentablemente, a la escasa posibilidad de acceso al crédito por parte de las unidades y trabajadores de la economía informal. Sería conveniente plantear el establecimiento de una alianza estratégica con las cooperativas de ahorro y crédito que se vienen dinamizando, con especial éxito, recuperando el carácter solidario y eficaz, que fue distraído en su momento por la ideologización y el pragmatismo político.

Existen campos donde podría florecer esta propuesta, sumando la campaña que viene haciendo, por ejemplo la Municipalidad de Lima, a través de la regularización de las organizaciones existentes de la economía informal, mediante expresiones institucionales asociativas clásicas, sindicales o cooperativas. En igual forma, dinamizando la acción de la Dirección de PYMES y Cooperativas de PRODUCE (Ministerio de la Producción) y la intención comprobada, de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, de emprender un programa específico, en los próximos años, que apoye estas iniciativas, de amplia inclusión social y de ayuda mutua.

11. El Consejo Nacional del Trabajo debe impulsar y darle viabilidad a la Comisión Tripartita de Economía Informal, que es una oportunidad para analizar de manera integral esta problemática, teniendo como referente no sólo las Centrales Sindicales y Órganos empresariales, que son su referente legal sino también a importantes colectivos de este sector laboral. Obviamente, las organizaciones afiliadas a Centrales deberán generar acciones de movilización e incidencia interna, para que las direcciones gremiales asuman los compromisos establecidos con sus representados

Es necesario que las coincidencias existentes en la elaboración del Plan Nacional de Trabajo Decente, que es un objetivo compartido para el presente año, contemplen con singular énfasis el tema de la protección social, ampliando sus alcances a la realidad existente en el mundo sociolaboral, que tiene a los trabajadores de la economía informal como su contingente mayoritario.

12. Finalmente, merece revisarse en una mesa de trabajo con las organizaciones estudiadas algunas de las propuestas que vienen sustentando las principales agrupaciones políticas presentes, en el actual proceso electoral 2011, vinculadas a la temática de la protección social, por ejemplo, "EL PLAN HAMBRE CERO" junto a la integración de los programas sociales propuestos en diversos Planes de Gobierno en la Campaña Electoral 2011; la ampliación del Programa JUNTOS, el Banco de la Esperanza, la mejora de 3,200 Puestos de Salud; la ampliación de los WAWAWASI, el impulso a los Comités Locales de Administración de la Salud, la ampliación de la Red de Protec-

ción Social para adultos en pobreza extrema; garantizar el aseguramiento universal en salud (propuesto por todos los partidos), las guarderías en centros de trabajo con más de 100 trabajadores; atención gratuita y obligatoria para mujeres gestantes y niños hasta 5 años, ley de los derechos de los usuarios de los servicios de salud, pensión no contributiva para mayores (propuesta de Gana Perú), la extensión progresiva del programa Sierra Productiva y la experiencia Yachachiq, tema compartido por la mayoría de los partidos políticos.