

---

## Empleo informal y políticas de protección social en Perú. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno

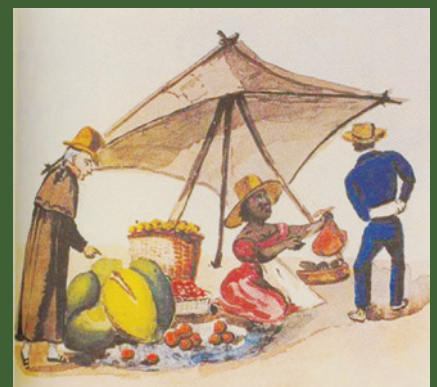
Tatiana Velazco

---

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

Guillermo Pérez

---



Fortaleciendo la voz de los trabajadores de la economía informal en las decisiones de política social en América Latina



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social

---

**Empleo informal y políticas de protección social en Perú. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno**

Tatiana Velazco

---

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

Guillermo Pérez

---

Fortaleciendo la voz de los trabajadores de la economía informal en las decisiones de política social en América Latina

[www.proteccionsocial.org.pe](http://www.proteccionsocial.org.pe)

© Consorcio de Investigación Económica y Social  
Antero Aspíllaga 584, San Isidro. Lima. Perú  
Teléfono: +51 1 421-2278  
[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)

Responsable: Margarita Petrera

Edición: Lima, julio del 2011  
Carátula y contra carátula: Ilustraciones de Pancho Fierro  
Diseño y diagramación: Carmen Inga  
Impreso por Ediciones Nova Print S.A.C.  
Av Ignacio Merino N° 1546, Lince  
Telefax: 471-5366

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-07679  
ISBN: 978-612-4099-14-4

Sobre los autores: Tatiana Velazco es economista, especialista en temas de empleo y sistemas de información.  
Guillermo Pérez es educador y asesor en organizaciones de trabajadores autoempleados del proyecto en Perú

WIEGO y CIES no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son de responsabilidad exclusiva de los autores.

[www.proteccionsocial.org.pe](http://www.proteccionsocial.org.pe)

# Presentación

La organización Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) impulsa el programa *“Fortaleciendo la voz de los trabajadores informales en las decisiones de política social en América Latina”*, el que se está implementando en Perú, México y Colombia con financiamiento del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID); En nuestro país se desarrolla bajo la responsabilidad del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Este programa busca contribuir a una mayor efectividad en las políticas de protección social en relación a las necesidades de los trabajadores de la economía informal en situación de pobreza en el país. El mismo tiene un componente de investigación dentro de cuyo marco se han finalizado estudios en dos áreas temáticas: políticas públicas de protección social y experiencias y estrategias desde las mismas organizaciones de trabajadores.

En esta edición presentamos dos estudios. El primero es el de Tatiana Velazco, *Empleo informal y políticas de protección social en Perú. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno*, el que describe, analiza y propone políticas de protección social en beneficio del grupo de trabajadores de la economía informal en el país. Velazco recoge el estudio de base realizado por Julio Gamero sobre el mismo tema y que se anexa en CD adjunto a la revista. Ambos textos se encuentran completos en **[www.proteccionsocial.cies.org](http://www.proteccionsocial.cies.org)**

Guillermo Pérez presenta el segundo estudio, *Experiencias y estrategias de protección social desde las organizaciones de trabajadores informales urbanos en Perú*, centrado en el análisis de las experiencias y estrategias de protección social desde las organizaciones de trabajadores informales urbanos en el país. Al igual que en el caso anterior, Pérez recoge el estudio de base realizado por Elsie Guerrero sobre el mismo tema, y que se anexa en CD adjunto a la revista. Ambos textos se encuentran completos en **[www.proteccionsocial.cies.org](http://www.proteccionsocial.cies.org)**

Nuestro especial agradecimiento a Carmen Vildoso quien contribuyó permanentemente en su rol de asesora académica del proyecto en Perú.

*Carmen Roca*  
WIEGO  
Responsable América Latina

*Margarita Petrera*  
Coordinadora PERU  
Proyecto WIEGO-CIES

---

# Contenido

## **EMPLEO INFORMAL Y POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN PERÚ. RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL NUEVO GOBIERNO**

*Tatiana Velazco*

|   |    |
|---|----|
| Introducción  | 7  |
| Resumen ejecutivo   | 8  |
| I Parte. Diagnóstico del empleo informal en el Perú   | 11 |
| II Parte. Políticas sociales y protección social  | 24 |
| III Parte. Programas sociales y regímenes especiales:<br>Hacia una red de protección social | 32 |
| IV Parte. Conclusiones y recomendaciones.   | 45 |
| Anexo   | 50 |
| Bibliografía  | 56 |

## **EXPERIENCIAS Y ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN SOCIAL DESDE ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES INFORMALES URBANOS EN PERÚ**

*Guillermo Pérez Herrera*

|  |    |
|--|----|
| Introducción   | 59 |
| Resumen ejecutivo  | 60 |
| 1. Marco conceptual y el contexto de las experiencias.                 | 61 |
| 2. Características y mecanismos de funcionamiento de las experiencias. | 64 |
| 3. Participación de las organizaciones en los espacios de diálogo.     | 76 |
| 4. Conclusiones y recomendaciones                                      | 78 |

---

# Empleo Informal y Políticas de Protección Social en Perú. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno”<sup>1</sup>

*Tatiana Velazco*

---

## Introducción

El documento que sigue intenta ofrecer una visión del empleo informal y de las políticas de protección social en Perú que se han implementado en el país en los últimos 25 años; resume y retoma una investigación encargada a Julio Gamero entre marzo del 2010 y diciembre del 2010. El estudio tiene cuatro partes, la primera presenta el diagnóstico del empleo informal en el Perú. La segunda parte se ocupa de la evolución de las políticas sociales y de protección social. La tercera parte muestra los diversos programas sociales y regímenes especiales existentes que podrían ser parte, a futuro, de una red de protección social para los trabajadores en empleo informal. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de política para este grupo de trabajadores con énfasis en los ciudadanos pobres.

La protección social, puede ser entendida como el conjunto de políticas e intervenciones públicas que permite al ciudadano y su familia manejar los riesgos sociales así como proporcionar apoyo a los que se encuentran en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad.

En el país no existe una política integral e inclusiva para los trabajadores informales respecto a una Red de Protección Social; tampoco, existen regímenes laborales específicos sólo para algunas categorías de trabajadores. Sin embargo, los programas e intervenciones del Estado, así como regímenes presentados en el estudio, debidamente articulados y agrupados en los tres ejes que señala el Plan Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP) podrían ser la base de una Red de Protección Social; atendiendo a los ciudadanos en sus diversas formas de inserción socio laboral o situación de pobreza.

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

---

1. Este documento se basa en el informe de Gamero, J. (2010). "Trabajo informal y protección social". WIEGO-CIES.

## Resumen ejecutivo

- El estudio distingue entre el sector informal, definido básicamente a partir de unidades productivas que no cuentan con personería jurídica ni sistema de contabilidad que independice las cuentas del negocio de las del dueño; y el empleo informal, concepto que se refiere a los empleos no declarados, sean ejercidos autónomamente, o en situación de dependencia laboral (asalariados que no figuran en la nómina, trabajadores familiares, trabajadores domésticos) no reconocida legalmente por sus empleadores.
- En el año 2009, el Perú presenta cifras de informalidad superiores al promedio de América Latina: 79.4% de los ocupados del país, es decir, 12.3 millones de personas, lo que pone en evidencia la incapacidad no solo económica, sino también social y política para generar empleo productivo digno para la mayoría de la población. La evolución del empleo informal a lo largo de las últimas décadas no sólo señala la fuerte influencia del tipo de crecimiento económico, sino también es consecuencia de decisiones de política laboral y social.
- Existen diferencias marcadas en cuanto a la distribución del empleo informal por ámbito geográfico; así, en el ámbito urbano el 70.6% del empleo es informal y en el área rural lo es el 94.4%. En el empleo informal urbano predominan los trabajadores independientes no calificados y los asalariados; en el ámbito rural destacan los trabajadores independientes no calificados y los trabajadores familiares no remunerados, lo que está altamente asociado a las actividades agrícolas a baja escala (campesinado).
- El perfil de los trabajadores informales es bastante heterogéneo, aunque comparten condiciones de pobreza, bajo nivel educativo y precariedad en el empleo. A nivel nacional, en el año 2009, el 37.1% de la población en empleo informal se encontraba en condición de pobreza a diferencia del 9.9% de la población en empleo formal; en el área urbana estaba en dicha condición el 21.3% de la informal. La pobreza no es solo monetaria (ingresos), se encuentran también menos dotados de recursos educativos, protección familiar, expuestos a mayores riesgos, y con escasos e insuficientes mecanismos de protección social.
- El sector informal se caracteriza por su baja productividad respecto del sector formal y en Perú, pese a agrupar al 79.4% del total de trabajadores, su aporte al producto bruto interno está estimado en sólo 9.9%. Las naciones con un sector informal muy amplio no pueden insertarse exitosamente en el comercio internacional porque sus empresas tienen una capacidad de crecimiento limitada, debido no sólo a la reducida calificación de sus trabajadores, sino también a la reducida escala de trabajo. No sólo los países pierden varios puntos porcentuales de crecimiento económico a consecuencia de su mercado de trabajo informal, sino que sus trabajadores están lejos de obtener los beneficios sociales de su condición ciudadana.
- En los años 2005 y 2009 han mejorado las tasas de afiliación al seguro de salud y al sistema de pensiones entre los trabajadores informales, alcanzando en el área urbana, respectivamente al 19.6% y al 37.8%. No obstante, y en el caso de salud, no ha sido el resultado de políticas expresas para el trabajador informal, sino de la política de afiliación al seguro público de salud (Seguro Integral de Salud). No obstante,

debe indicarse que esta mayor afiliación no ha tenido un correlato similar en la atención de salud, reportándose serias deficiencias

- En el estudio se hace una revisión acerca del Perú, en los últimos veinte años, y se distingue 3 etapas en relación con la disponibilidad de recursos públicos y los niveles de gasto social, los cambios en los modelos económicos, la provisión de los servicios sociales, y los efectos en la protección social, empleo, la pobreza.
- La primera etapa (1985-1990), está marcada por la hiperinflación, la recesión y descomposición social que redujeron la capacidad de actuación del Estado y redujeron los mercados nacionales. En ese contexto, no solo fracasó el modelo de sustitución de importaciones, sino también la misma cobertura de los riesgos sociales a través de la seguridad social asociada a la condición de asalariamiento. El universalismo, como paradigma de la política social, fue inviable en esas circunstancias. Por su parte la política laboral se agotaba en el sector formal asalariado, el mismo que se retraía al ritmo de la recesión, aunque, parcialmente, se sustentaba en un creciente número de trabajadores públicos. Las oportunidades de trabajo en el sector formal moderno de la economía resultaron excluyentes, lo que empujó a buena parte de la nueva PEA a generarse su puesto de trabajo en el creciente sector informal no estructurado de la economía. Con la hiperinflación, la caída del salario real, el aumento de la informalidad y la quiebra de las finanzas públicas, la política social pasaría a definirse como un programa de emergencia destinado al combate de la pobreza extrema.
- La segunda etapa, (1990-2000) se da en el marco del ajuste estructural y de la redefinición del rol del Estado con la sociedad y la economía. Lograron establecer reglas de juego claras para el sector privado; mayor atención al mercado externo, y se promovieron políticas macroeconómicas consistentes. La presión tributaria empezaría a recuperarse. Se sienta las bases de una economía de libre mercado. La política social fue de corte selectiva y focalizada; se invirtió en programas de alivio a la pobreza. Se implementó el Seguro Escolar Gratuito y pilotos del Seguro Materno Infantil; asimismo, se privatizó el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social sin alcanzar el nivel de cobertura esperado. Por su parte, el empleo se desarrolló, vinculado al marco normativo laboral de desregulación del mercado de trabajo y se crearon modalidades de empleo informal dentro del mismo Estado. Las políticas para el sector informal urbano, se concentraron en la microempresa, considerándola una unidad económica con potencial de crecimiento y de absorción de mano de obra, aunque la mayoría de dicho universo era más bien de sobrevivencia. Por tanto, esta etapa de crecimiento, con ajuste fiscal e inversión en servicios públicos selectivos no propició el cambio estructural en el empleo; sino que incidió en el aumento en las desigualdades sociales y la precariedad en las condiciones de vida de los ciudadanos (CEPAL, 1995). A pesar de la disminución de la pobreza a comienzos de los 90, la tendencia se revierte en 1996 y es creciente hasta 2001 en que comienza a declinar.
- En la tercera etapa (2000 – 2011) el crecimiento económico ha sido sostenido, los índices de pobreza se han reducido, y la disponibilidad de mayores recursos ha permitido mejorar los niveles de gasto social. No obstante, mientras que en el período



2002-2010 el PBI creció en 73.2%<sup>2</sup>, la disminución del empleo informal fue apreciablemente menor: del 85% al 79%. Se aplican fondos con mecanismos de transferencia condicionada (JUNTOS). Frente a la multidimensionalidad del problema de la pobreza, la protección social cambia de paradigma. La condición de ciudadanía, característica del universalismo básico, estaría en la base del nuevo concepto de protección social. En el marco de la descentralización, se inicia el proceso gradual de transferencia de funciones que sigue en marcha. La política social se ha apartado, en parte, de la focalización selectiva al implementarse programas de mayor cobertura; por eso se señala que el país podría estar encaminándose a la aplicación del modelo denominado Universalismo Básico. Un aspecto relevante al respecto es el Aseguramiento Universal en Salud (AUS), con diversos niveles de protección según el régimen de sus afiliados: subsidiado dirigido a personas en situación de pobreza y pobreza extrema; contributivo para trabajadores formales y de seguros privados; y semi contributivo con variantes destinadas a los conductores y trabajadores de la microempresa y trabajadores independientes de bajos ingresos. Se crea también el Fondo de Pensiones Sociales (FPS), modalidad semi contributivo, entre el trabajador de la microempresa y el Estado, que debe reglamentarse para su implementación. Se continúa la atención al Sector Micro Empresa, se crea un régimen laboral especial (RLE) para los trabajadores nuevos o recién incorporados a la planilla de estas unidades empresariales y una serie de instrumentos para formalización y desarrollo de la MYPE. En el 2008, el régimen se modifica; se establecen nuevas medidas promocionales en materia tributaria, de costos administrativos, financieros y de investigación. Las políticas orientadas hacia el sector informal (microempresa) de la economía ganan visibilidad presupuestaria, con acento en la asistencia técnica, la asociatividad, la aglomeración, las cadenas productivas. En el 2011, se encuentra en elaboración un Proyecto de Ley del Trabajador Autónomo, y el MTPE, en razón de sus nuevas competencias, prepara lineamientos para atender a este colectivo.

- No existe una política integral e inclusiva para los trabajadores informales respecto a una Red de Protección Social. No obstante, el inventario de programas sociales y del sistema de protección social vigente revela la posible conformación de una Red de Protección Social, que aunque no es visible políticamente, opera de modo fragmentado e incompleto, eventualmente accesible a trabajadores del sector informal; con componentes de: prevención y seguridad social (salud y pensiones), de asistencia social, de acceso a la vivienda, de promoción del empleo y de infraestructura para el desarrollo económico y social. Estos programas, en mayoría, provienen del Gobierno Central, siendo reducida la oferta de los mismos por instancias regionales y locales;
- Estas constataciones muestran la importancia de contar en la agenda pública, con políticas más integrales e inclusivas dirigidas a la economía informal, y que vinculen entre sí, las de protección social, desarrollo del capital humano y el mejoramiento de la productividad y competitividad, así como la capacidad de vigilancia estricta de las normas laborales que protejan la calidad del empleo y sus ingresos.

2. MEF (2011).

## I PARTE.

### Diagnóstico del empleo informal en el Perú

La mayoría de los empleos generados en América Latina tienen la característica de ser empleos informales; estos concentraban el 53.8% del empleo (OIT, 2010) de la región en el 2010. Independientemente de la metodología que se utilice, el Perú presenta tasas de informalidad superiores al promedio de la región. Así, según estimaciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la PEA Ocupada en el sector informal representaba el 72% del total en el año 2008 (Rodríguez e Higa, 2010); y según la OIT, el empleo informal en el Perú ascendía al 69.9% de la ocupación en el año 2010 (OIT, 2010).

En América Latina, en el año 2010, a pesar del crecimiento del empleo formal, la ocupación en las categorías de independientes y trabajadores familiares no remunerados creció a un ritmo mayor (OIT, 2010). Este empleo informal no está, o lo es muy escasamente, cubierto por la legislación laboral o social, por lo que los trabajadores se encuentran en situación de vulnerabilidad frente a cualquier contingencia, como enfermedad, accidentes, cierre del negocio, entre otras.

El término “informal” fue acuñado en un informe de la OIT del año 1972 sobre Kenya; en el mismo se daba a conocer un modelo dual de generación de ingresos en las áreas urbanas, configurado por el empleo remunerado y el de cuenta propia; siendo aplicado el concepto de informalidad a este último (Portes y Haller, 2004).

Existen diversos enfoques que buscan explicar la informalidad y no existe uno de consenso que la explique. El Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, planteó que la heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías de los países en desarrollo conducía a la segmentación del mercado de trabajo. Se reconoce la existencia dual de sistemas de producción y empleo en los países de la región; estos se diferencian en función de los grados de organización y los niveles de capital, productividad y tecnología con que se desarrolla el proceso productivo. Esta dualidad se refuerza con la existencia de un exceso de mano de obra que el sector moderno de la economía no es capaz de absorber por sus niveles de desarrollo, y por lo tanto se ve en la necesidad de trabajar en actividades de subsistencia de bajos ingresos, capital y tecnología (OIT, 2006).

Para Hernando de Soto (De Soto, 1986), los costos y barreras a la formalidad de las empresas, así como los excesivos controles gubernamentales afectan al sector formal. Esta situación explica el surgimiento de actividades no reguladas por el Estado, consideradas un signo de capitalismo popular, que surgen como respuesta a la rigidez de los Estados “mercantilistas” que sobreviven otorgando el privilegio de participar legalmente en la economía a una pequeña elite (Portes y Haller, 2004). Otros autores proponen que la incursión en la informalidad es una “opción voluntaria” de un grupo de personas que obtienen ingresos superiores a su costo de oportunidad en el sector formal (Yamada, 1994).

Portes (1999) discrepa de la posición de PREALC-OIT y de De Soto, porque encuentra tres problemas fundamentales: (a) obedecen a una visión dualista de la economía que la divide en formal e informal, desconociendo la interrelación entre ambos sectores; (b) son ahistóricas, siendo que todas las relaciones sociales deben ser definidas únicamente

de acuerdo con su contexto histórico específico; y (c) sus definiciones e indicadores no dan cuenta de la heterogeneidad de la economía informal (Sánchez, 1999).

Para el Banco Mundial (2007), estas dos perspectivas sobre la informalidad, la generada por la exclusión de los beneficios del Estado y la que se origina en las decisiones voluntarias de escape que resultan de cálculos de costo-beneficio privados son marcos analíticos complementarios en lugar de opuestos. Asimismo, destaca la utilidad de ambas perspectivas para entender a cabalidad y abordar las causas y las consecuencias de la informalidad en América Latina y el Caribe.

La definición y, por ende, la medición de la informalidad es de gran importancia para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas y programas; así como, para el mejoramiento de la estadística laboral, económica y de las Cuentas Nacionales, favoreciendo una medición exhaustiva del PBI. La OIT ha tenido un rol fundamental en los avances conceptuales y metodológicos de la medición del sector informal, empleo informal y economía informal. Así, se ha buscado lograr la comparabilidad internacional a través de las Resoluciones de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) y otros documentos técnicos. En la XV CIET (OIT, 2003) se señala que el sector informal está conformado por aquellas unidades productivas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedades legalmente establecidas. Es decir, no disponen de personería jurídica ni llevan un sistema de contabilidad que independice las cuentas del negocio de las del dueño del mismo (OIT, 1993). Las unidades productivas del sector informal se caracterizan por ser pequeñas, pertenecen casi siempre a independientes que a veces emplean a familiares o algunos asalariados; tienen poco capital; la mano de obra es poco calificada y la productividad es reducida; los ingresos son bajos e inestables (OIT, 2002). No obstante, los expertos en estadísticas del sector informal<sup>3</sup> plantearon que la definición y medición del empleo en el sector informal tiene que ser completada con una definición y medición del empleo informal. De esta manera, el “sector informal” y el “empleo informal” se refieren a dos aspectos diferentes de la informalización del empleo, y a diferentes grupos objetivos para la elaboración de políticas. Son conceptos complementarios y ambos son útiles para fines analíticos y la elaboración de políticas.

El concepto de empleo informal tiene como unidad de observación los empleos. El empleo informal<sup>4</sup> se define como el número total de empleos informales, sean realizados en empresas del sector formal, empresas del sector informal u hogares, durante un período de referencia determinado. Los componentes del empleo informal son (OIT, 2003):

- a) Trabajadores por cuenta propia y empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal, la naturaleza informal del empleo es el resultado de las características de la empresa.

<sup>3</sup> Grupo de Delhi: expertos en estadísticas del sector informal, 2001.

<sup>4</sup> Razones para calificar un empleo de informal: “la falta de declaración de los empleos o de los asalariados, empleos ocasionales o de limitada duración, empleos con un horario o un salario inferior a un límite especificado (por ejemplo para cotizar a la seguridad social), el empleador es una empresa no constituida en sociedad o una persona miembro de un hogar, el lugar de trabajo del asalariado se encuentra fuera de los locales de la empresa del empleador (por ejemplo, los trabajadores fuera del establecimiento y sin contratos de trabajo), o empleos a los que la reglamentación laboral no se aplica, no se hace cumplir o no se hace respetar por otro motivo”. Daza J.L. (2005).

- b) Miembros de cooperativas de productores informales, es decir cooperativas no constituidas formalmente como entidades jurídicas; la naturaleza informal del empleo es el resultado de las características de la cooperativa.
- c) Trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para uso final propio de su hogar (agricultura de subsistencia, etc.).
- d) Trabajadores familiares no remunerados, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal; no tienen contratos de trabajo escritos, y el empleo no está sujeto a la legislación laboral, seguridad social, convenios colectivos, etc.
- e) Asalariados que tienen empleos informales, empleados por empresas del sector formal o informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados.

La definición de empleo asalariado informal representa el principal nuevo elemento de las directrices. Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación laboral, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, entre otros.).

En atención a la metodología propuesta por OIT se han realizado diversos estudios en el Perú. La fuente de datos utilizada en este estudio ha sido la Encuesta de Hogares de Condiciones de Vida y Pobreza del INEI. Esta encuesta dispone de un módulo de empleo de ingresos y otro, especializado, para el estudio del trabajador independiente; que se incorporó a la encuesta desde el año 2001 constituyéndose en un instrumento de gran importancia para el mejor conocimiento de la situación y dinámica de la informalidad.

Las conclusiones más saltantes de los estudios tienen que ver con la baja productividad de las actividades informales. Se ha determinado que contribuye sólo con el 9.9% del valor agregado nacional, observándose una gran diferencia de productividad entre el sector formal e informal (Rodríguez e Higa, 2010). Por otro lado, Fernando Villarán (2010) estimó el aporte al PBI según el tamaño de la empresa. En el caso de los segmentos asociados con la informalidad calculó que la microempresa aporta con el 25% y los independientes con el 7%.

Por el lado de la contribución al empleo se ha determinado la importancia del empleo informal. En el Cuadro N° 1 se presenta la estimación del empleo informal para el Perú; éste concentra a 4 de cada 5 ocupados; es decir, 12.35 millones de los 15.5 millones de personas que conformaban la PEA ocupada en el año 2009. Asimismo, se observa una ligera tendencia decreciente de la tasa de empleo informal entre el período 2005 y 2009, pasando de 83.9% a 79.4%. Rodríguez e Higa (2010) analizan el período 2005-2008 y encuentran un comportamiento similar en la proporción de la PEA que es informal.

El crecimiento del empleo en el período 2005-2009 es explicado por un fuerte aumento del empleo formal, que experimentó en este lapso un incremento de 45%, en tanto el empleo informal creció 7.3%. El crecimiento del empleo formal es concordante con los resultados de la medición del empleo en empresas de 10 y más trabajadores del

### CUADRO 1

**Perú: Empleo según la situación de formalidad de acuerdo al tipo de unidad de producción, 2005 y 2009**

|                 | 2005             |                   |                   | 2009             |                   |                   |
|-----------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|
|                 | Empleo formal    | Empleo informal   | Total             | Empleo formal    | Empleo informal   | Total             |
| Sector formal   | 1.924.219        | 762.490           | 2.686.709         | 2.832.108        | 705.102           | 3.537.209         |
| Sector informal | 290.693          | 10.273.493        | 10.564.186        | 368.665          | 11.153.600        | 11.522.265        |
| Hogares         | -                | 477.689           | 477.689           | -                | 497.041           | 497.041           |
| <b>Total</b>    | <b>2.214.913</b> | <b>11.513.672</b> | <b>13.728.585</b> | <b>3.200.772</b> | <b>12.355.742</b> | <b>15.556.515</b> |

|                 | 2005          |                 |              | 2009          |                 |              |
|-----------------|---------------|-----------------|--------------|---------------|-----------------|--------------|
|                 | Empleo formal | Empleo informal | Total        | Empleo formal | Empleo informal | Total        |
| Sector formal   | 14,0          | 5,6             | 19,6         | 18,2          | 4,5             | 22,7         |
| Sector informal | 2,1           | 74,8            | 77,0         | 2,4           | 71,7            | 74,1         |
| Hogares         |               | 3,5             | 3,5          |               | 3,2             | 3,2          |
| <b>Total</b>    | <b>16,1</b>   | <b>83,9</b>     | <b>100,0</b> | <b>20,6</b>   | <b>79,4</b>     | <b>100,0</b> |

Fuente: Gamero, J.(2010). "Trabajo informal y protección social". WIEGO-CIES

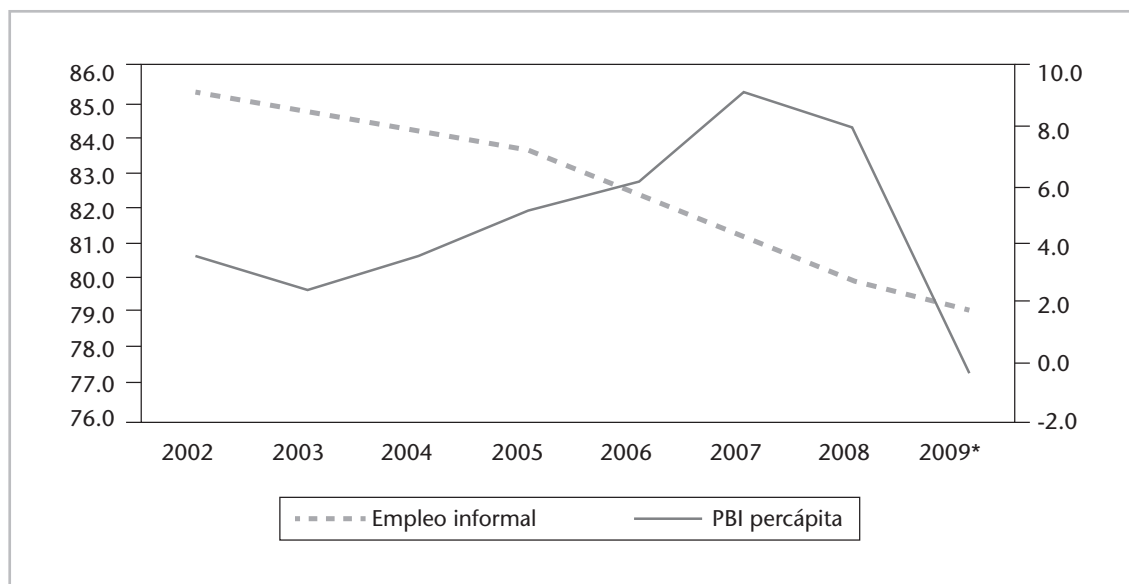
Ministerio de Trabajo (MINTRA, 2010) que muestra crecimientos anuales del empleo de 7.2% en el 2006; 8.3% en el 2007 y 2008, respectivamente; y 1.3% en el 2009.

La economía informal impide que los países crezcan con más rapidez. Las naciones con un sector informal muy amplio no pueden insertarse exitosamente en el comercio internacional porque sus empresas tienen una capacidad de crecimiento limitada; asimismo, los trabajadores del sector informal tienen una reducida calificación. Se ha estimado que los países pierden varios puntos porcentuales de crecimiento económico a consecuencia de su mercado de trabajo informal (OIT-OMC, 2009). Como consecuencia de ello, existe una relación negativa constante entre el tamaño del sector informal y los niveles del PIB per cápita. Empero, la medida exacta en que la economía informal impide que las cifras globales crezcan con más rapidez es objeto de debate (OIT-OMC, 2009).

En el Perú, el empleo informal en el periodo 2002-2009 siguió una trayectoria decreciente, que se suaviza en el último año; mientras que el PBI per cápita crece hasta el 2008, y luego disminuye en el 2009, experimentando una variación negativa de -0.3%, como consecuencia de la crisis financiera internacional (Gráfico N° 1). En el 2009, a nivel nacional, el empleo formal representó el 20.6% del empleo y el empleo informal el 79.4%, alrededor de 15 millones 557 mil personas. Existen diferencias marcadas en cuanto a la distribución del empleo formal por ámbito geográfico; así, en el ámbito urbano el 29.4% del empleo era formal y en el área rural sólo el 5.6%. En el empleo informal urbano predominan los trabajadores independientes no calificados y los asalariados; en el ámbito rural destacan los trabajadores independientes no calificados y los trabajadores familiares no remunerados, lo que está altamente asociado a las actividades agrícolas a baja escala (campesinado).

**GRÁFICO 1**

**Perú: Evolución del empleo informal y variación del PBI per cápita, 2001-2009 (En %)**



Fuente: Gamero J. (2010). "Trabajo informal y protección social". WIEGO-CIES

A nivel nacional, y en cada ámbito, el empleo formal está conformado básicamente por asalariados declarados en planilla y por ende tenedores de un conjunto de derechos sociales y económicos. En el empleo informal se encuentran diversas categorías ocupacionales, entre las que destacan los trabajadores independientes no calificados, (34.8%), los asalariados (19.8%), los trabajadores familiares no remunerados (14.9%), y en menor proporción los empleadores (5%) y los trabajadores del hogar (3.2%). Es decir, existen diversas categorías de trabajadores en situación de empleo informal lo que plantea la necesidad de proponer estrategias diferenciadas para atender sus necesidades (Cuadro N° 2).

El énfasis de éste informe está en el ámbito urbano, en el cual se ha concentrado la medición y los estudios sobre la informalidad.

**1.1. Perfil de los trabajadores urbanos en condición de informalidad**

Los ocupados, en el área urbana del país, en situación de informalidad se caracterizan por<sup>5</sup>:

- En Lima Metropolitana radica el 41% y en el Resto urbano el 59%.
- Los hombres representan el 52% y las mujeres el 48%.
- Según grupos de edad, el más importante es el de 14 a 29 años (34%); seguido del segmento de 30 a 44 años (30.8%).

5 Fuente: INEI-ENAH0, 2005 y 2009. Ver Cuadros N° 1 y N° 2 del Anexo.

## CUADRO 2

Perú: PEA ocupada según formalidad y categoría ocupacional, 2009  
(en porcentaje)

|  | Perú              | Perú urbano      |                    |                  | Perú rural       |
|--|-------------------|------------------|--------------------|------------------|------------------|
|  |                   | Total            | Lima Metropolitana | Resto urbano     |                  |
| <b>Empleo formal</b>                   | <b>20.6</b>       | <b>29.4</b>      | <b>35.3</b>        | <b>24.5</b>      | <b>5.6</b>       |
| Asalariado                             | 20.0              | 28.5             | 34.2               | 23.9             | 5.6              |
| Otros 1/.                              | 0.6               | 0.9              | 1.2                | 0.7              | 0.1              |
| <b>Empleo informal</b>                 | <b>79.4</b>       | <b>70.6</b>      | <b>64.7</b>        | <b>75.5</b>      | <b>94.4</b>      |
| Asalariado                             | 19.8              | 22.0             | 23.0               | 21.2             | 16.1             |
| Empleador                              | 5.0               | 5.1              | 4.5                | 5.5              | 5.0              |
| Trabajador independiente no calificado | 34.8              | 30.4             | 24.7               | 35.0             | 42.2             |
| Trabajador independiente calificado    | 1.3               | 2.0              | 2.4                | 1.6              | 0.2              |
| Trabajador familiar no remunerado      | 14.9              | 6.5              | 3.9                | 8.6              | 29.1             |
| Trabajador del hogar                   | 3.2               | 4.3              | 6.1                | 2.9              | 1.3              |
| Resto                                  | 0.4               | 0.4              | 0.1                | 0.6              | 0.5              |
| <b>Total relativo</b>                  | <b>100.0</b>      | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>       | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     |
| <b>Total absoluto</b>                  | <b>15,556,515</b> | <b>9,798,756</b> | <b>4,391,307</b>   | <b>5,407,449</b> | <b>5,757,759</b> |

1/. Incluye a empleadores y trabajadores independientes.

Fuente: Gamero, J. (2010). "Trabajo informal y protección social". WIEGO-CIES.

- El 21.3% de los trabajadores informales son pobres.
- El 86.5% de los trabajadores informales han cursado, como máximo, la secundaria; en tanto que en el caso de los formales esta cifra alcanza el 47.8%.
- Los sectores de servicios (42.8%) y comercio (28%) concentran el mayor volumen de trabajadores informales, seguidos de la industria (12.3%).

En la industria se ocupan, aproximadamente, 853 mil trabajadores informales. El 56% son hombres y el 44% son mujeres. Los hombres se concentran en las categorías ocupacionales de asalariados (55%), independientes (25%) y empleadores (14.5%). Las mujeres se concentran en las categorías de independientes (50.2%), asalariados (31.7%) y trabajador familiar no remunerado - TFNR (12.9%). El 34% de los ocupados tiene a lo más 29 años; seguido del grupo de 30 a 44 años (31.4%), el de 45 a 59 años con el 24.6% y los mayores de 60 años representan el 10%. Asimismo, la edad promedio fue de 38 años; siendo los independientes el grupo de mayor edad promedio con 47 años y los asalariados los de menor edad con 31 años. El 22% de los ocupados se encuentran en situación de pobreza. La categoría con menor proporción de pobres es la de los empleadores (14%). Las otras categorías se ubican en el promedio. El 19.1% de los ocupados de la industria aportan al sistema de pensiones y el 32.9% cuentan con seguro de salud. El 40.9% de los ocupados han cursado como máximo la primaria; el 47.3% cuenta con



educación secundaria y el 11.8% ha cursado estudios superiores. El promedio de años de estudio es de 9.8 años; los trabajadores independientes y los TFNR presentan promedios inferiores al total, en tanto las otras categorías presentan promedios superiores. El promedio de ingresos mensuales fue de S/. 635.9; el promedio de ingresos de los empleadores fue de S/. 1589.5; el de los asalariados S/. 666.9 y los trabajadores independientes, S/. 471.

En el sector comercio se desempeñan 1.9 millones de trabajadores informales. El 37.8% de los ocupados son hombres y el 62.2% son mujeres. Los hombres se concentran en las categorías de independientes (44%), asalariados (32.6%) y los TFNR (14%). Las mujeres se concentran en las categorías de independientes (66.4%), los asalariados (16.1%) y los TFNR (14.9%). El 32.2% de los ocupados tienen entre 14 y 29 años; el 30.7% se ubica entre 30 y 44 años, en el rango de 45 a 59 años se concentra el 24.6% de las personas. La edad promedio es de 40 años, los trabajadores independientes tienen la más alta edad promedio, 44 años, y los más jóvenes, en promedio, son los asalariados, 30 años. El 18.3% de los ocupados se encuentran en situación de pobreza. La categoría de empleadores es la que presenta el menor porcentaje, 7.5%; las otras categorías se ubican en el promedio general. El 15.5% de los ocupados del comercio aporta al sistema de pensiones y el 38.3% cuentan con seguro de salud. El 43.6% han cursado, como máximo, la primaria; el 43.7% cuenta con educación secundaria y el 12.7% ha cursado estudios superiores. El promedio de años de estudio es de 10 años; los trabajadores independientes y los TFNR presentan promedios inferiores al total, en tanto las otras categorías presentan promedios superiores. El promedio de ingresos mensuales fue de S/. 607.6; el promedio de ingresos de los empleadores fue de S/. 2066; el de los asalariados, S/. 604, y en el caso de los trabajadores independientes, S/. 633.7

En el sector servicios se desempeñan 2.9 millones de ocupados en la informalidad. El 62.7% de los ocupados son hombres y el 37.3% son mujeres. Los hombres se concentran en las categorías de independientes (46.5%), asalariados (42.1%) y empleadores (8.2%). Las mujeres se concentran en las categorías de independientes (52.4%), asalariados (31.9%) y TFNR (8.7%). El 36.2% de los ocupados tienen entre 14 y 29 años; el 31.7% se ubica entre los 30 y 44 años, en el rango de 45 a 59 años se concentra el 23.4% de las personas. La edad promedio es de 38 años, los empleadores tienen la más alta edad promedio, 44 años, y los más jóvenes, en promedio, son los TFNR, 32 años. El 18.1% de los ocupados en los servicios se encuentran en situación de pobreza. La categoría de empleadores y TFNR son las que presentan el menor porcentaje en pobreza; las otras categorías se ubican en el promedio general. El 24.8% de los ocupados de los servicios aportan al sistema de pensiones y el 36.9% cuentan con seguro de salud. El 37.7% de los ocupados en los servicios han cursado, como máximo, la primaria; el 45.8% cuenta con educación secundaria y el 16.5% con estudios superiores. El promedio de años de estudio es de 10 años; y todas las categorías comparten este resultado. El promedio de ingresos mensuales fue de S/. 771.8; el promedio de ingresos de los empleadores fue de S/. 1612.6; el de los asalariados, S/. 821, y en el caso de los trabajadores independientes, S/. 682.9.

Entre los años 2005 y 2009 las variables referidas a la pobreza y protección social mostraron mejoras.



- A nivel nacional, en el año 2009, el 37.1% de la población en empleo informal se encontraba en condición de pobreza a diferencia del 9.9% de la población en empleo formal; en el área urbana estaba en dicha condición el 21.3% de la informal. En comparación con el año 2005, se evidencian mejoras ya que, entonces, estaban en situación de pobreza el 50.6% del empleo informal a nivel nacional y el 36.8% a nivel urbano.

### CUADRO 3

Perú: Distribución de la PEA ocupada en empleos formales e informales según diversas variables, 2005 y 2009

| Variables                        | Perú (urbano y rural) |                 |               |                 | Perú urbano   |                 |               |                 |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|
|                                  | 2005                  |                 | 2009          |                 | 2005          |                 | 2009          |                 |
|                                  | Empleo formal         | Empleo informal | Empleo formal | Empleo informal | Empleo formal | Empleo informal | Empleo formal | Empleo informal |
| <b>Ámbito geográfico</b>         |                       |                 |               |                 |               |                 |               |                 |
| Urbano                           | 89,3                  | 56,5            | 89,9          | 56              |               |                 |               |                 |
| Rural                            | 10,7                  | 43,5            | 10,1          | 44              |               |                 |               |                 |
| <b>Dominio</b>                   |                       |                 |               |                 |               |                 |               |                 |
| Lima Metropolitana               | 46,1                  | 22,4            | 48,4          | 23              | 51,9          | 39,9            | 53,9          | 41,0            |
| Resto nacional/ urbano           | 53,9                  | 77,6            | 51,6          | 77              | 48,1          | 60,1            | 46,1          | 59,0            |
| <b>Sexo</b>                      |                       |                 |               |                 |               |                 |               |                 |
| Hombre                           | 64,6                  | 54,2            | 62,8          | 52,6            | 63,2          | 53,4            | 61,9          | 51,7            |
| Mujer                            | 35,4                  | 45,8            | 37,2          | 47,4            | 36,8          | 46,6            | 38,1          | 48,3            |
| <b>Edad</b>                      |                       |                 |               |                 |               |                 |               |                 |
| 14 a 29                          | 29,5                  | 35,9            | 29,8          | 33,6            | 29,0          | 35,3            | 29,3          | 34,0            |
| 30 a 44                          | 42,8                  | 30              | 41,1          | 29,1            | 42,3          | 32,0            | 41,2          | 30,8            |
| 45 a 59                          | 18,9                  | 15,5            | 24,3          | 22,9            | 23,9          | 22,5            | 24,6          | 24,0            |
| 60 a más                         | 8,8                   | 18,5            | 4,8           | 14,3            | 4,8           | 10,3            | 5,0           | 11,2            |
| <b>Pobreza</b>                   |                       |                 |               |                 |               |                 |               |                 |
| Pobre                            | 17,6                  | 50,6            | 9,9           | 37,1            | 16,0          | 36,8            | 8,1           | 21,3            |
| No pobre                         | 82,4                  | 49,4            | 90,1          | 62,9            | 84,0          | 63,2            | 91,9          | 78,7            |
| Afiliado al sistema de pensiones | 67,5                  | 9,1             | 78,1          | 13,1            | 69,1          | 14,1            | 80,3          | 19,6            |
| Afiliado al seguro de salud      | 70,4                  | 13,3            | 81,7          | 47,5            | 72,1          | 17,7            | 82,5          | 37,8            |
| Total                            | 100,0                 | 100,0           | 100,0         | 100,0           | 100,0         | 100,0           | 100,0         | 100,0           |

Fuente: Gamero, J. (2010)

- En cuanto a la población urbana, en el año 2009, el 19.6% aportaba al sistema de pensiones y el 37.8% contaba con un seguro de salud; cifras superiores a lo reportado en el 2005, 14.1% y 17.7%, respectivamente.

Es importante conocer el desempeño de las diversas categorías ocupacionales en cuanto a la afiliación a salud y pensiones. En el Cuadro N° 1 del Anexo se presenta la situación de la afiliación entre los años 2005 y 2009 en el Perú urbano según categorías ocupacionales. Las conclusiones son<sup>6</sup>:

- i) Todas las categorías ocupacionales mejoraron su afiliación al seguro de salud. La tasa de afiliación total pasó de 30.6% a 50.9%; siendo más intenso el aumento en el segmento de empleo informal. Esta mayor cobertura es resultado de la ampliación en la provisión de dicho servicio por parte del Estado a través del Seguro Integral de Salud, como política hacia la población en pobreza pero no por su condición de trabajadores informales. La categoría que registró el mayor incremento en la proporción de afiliados al seguro de salud fue la de trabajador familiar no remunerado, seguida de los trabajadores del hogar y de los trabajadores independientes.
- ii) Todas las categorías ocupacionales mejoraron su afiliación al sistema de pensiones; excepto la de trabajadores del hogar. De esta forma, la tasa de afiliación total pasó de 27.1% a 37.4%; siendo más intenso el aumento en el segmento de empleo formal. La categoría que registró el mayor incremento en la proporción de afiliados fue la de asalariados, seguida de los trabajadores independientes.

No obstante, el Perú, en comparación con los países de la región, presenta indicadores de cobertura en salud y pensiones por debajo del promedio regional. Asimismo, la brecha entre el promedio nacional y el regional es más notorio en el caso de las pensiones que en salud (OIT, 2009).

La mayoría de las personas que está en la economía informal no está en condiciones de pagar las prestaciones de salud ni de incorporarse a un sistema previsional. Prefiere dar prioridad a necesidades más inmediatas como la alimentación, vivienda, educación, entre otras. Pueden desconocer cómo funcionan aquellos servicios o desconfiar de la forma en que estos son gestionados.

## 1.2. Política de empleo y economía informal

Las políticas de empleo, que son las bisagras entre las políticas económicas y las políticas sociales, han venido reaccionando a la presencia del sector informal; primero, en un marco de liberalización de la economía y luego de lucha más sistemática contra la pobreza.

### a) Fines de la década del 80

Hasta fines de los ochenta, las políticas se agotaban en el sector formal asalariado, echando mano a instrumentos de reintegro tributario y de flexibilización en la modalidad de contratación temporal (Gamero, 2010). En el sector público<sup>7</sup> surge la modalidad

6 Ver Cuadro N° 2 del Anexo.

7 Mediante D.S. No 065-85-PCM, Reglamento único de Adquisiciones y Suministros de Bienes y Servicios No Personales del Estado, de manera excepcional surge la modalidad de contratación de servicios no

del Contratación de Servicios no Personales en el Sector Público que informaliza la contratación de personal que realizando funciones permanentes es contratada bajo el supuesto de prestación de servicios administrativos temporales sin vinculo laboral omitiendo por tanto la protección de seguridad social (seguro de salud, pensiones) y beneficios laborales.

La extensión de la seguridad social vía el aumento del empleo asalariado se convertía en el instrumento para ampliar la cobertura en salud y pensiones de los trabajadores en planilla y de sus familiares directos. Un caso de excepción es el Fondo Municipal de Asistencia al Trabajador Autónomo (FOMA)<sup>8</sup>. Sin embargo la crisis socio política y la agudización de la pobreza empujan a la nueva PEA a generarse su puesto de trabajo en el naciente sector informal no estructurado de la economía<sup>9</sup>.

## b) Década de los 90

La preocupación por el empleo del sector informal, en respuesta a su incremento, estuvo basada en políticas *reactivas*, a la espera que la recuperación de la actividad económica del sector moderno absorbiese el empleo “refugiado” en dicho sector. Así en 1991, se promulgó el Decreto Legislativo No 728, Ley del Fomento al Empleo, que definía el nuevo marco legal de la contratación laboral a través de la flexibilización de las normas sociolaborales, desregulando el mercado del trabajo. Para otros, sin embargo, el crecimiento del empleo en dicho sector obedecía a las barreras de acceso y los costos de la formalidad (De Soto, 1991). No obstante que la economía se recuperó (1993 – 1997), el sector informal urbano continuaba creciendo, llegando a explicar casi 2/3 del empleo en Lima Metropolitana (Gráfico No 3). Aparecieron interpretaciones *proactivas*, en el sentido de identificar que para una parte de la PEA su incursión en el sector informal era una primera opción (Yamada, 1996). Las políticas que incidían en el sector informal urbano, se concentraron en la microempresa en tanto unidad económica con potencial de crecimiento y de absorción de mano de obra, aunque la mayoría de dicho universo era de sobrevivencia. Estas políticas estuvieron orientadas al micro crédito y, secundariamente, a aspectos de gestión empresarial, asistencia técnica, fomento de asociatividad, participación en las compras estatales entre otros, mediante intervenciones a cargo del Ministerio de Industria y Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI), el Programa de Pequeña y Microempresa (PPME), el Programa Microempresa FONDEMI, la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y la Comisión de Promoción de la Pequeña y Microempresa (PROMPYME). En 1997, se implementa diversos programas vinculados a políticas activas de empleo entre los cuales tenemos: el Programa de Autoempleo y Microempresa

personales que corresponde al Contrato de Locación de Servicios regulado en el art. 1764º del Código Civil, según lo señalado por el INAP en Res. Directoral No. 007.99.EF-76.01

8 Mediante Ordenanza No 002-1985.MLM se crea el FOMA, asimismo se dispone que con cargo al fondo se cree un servicio de salud para vendedores ambulantes.

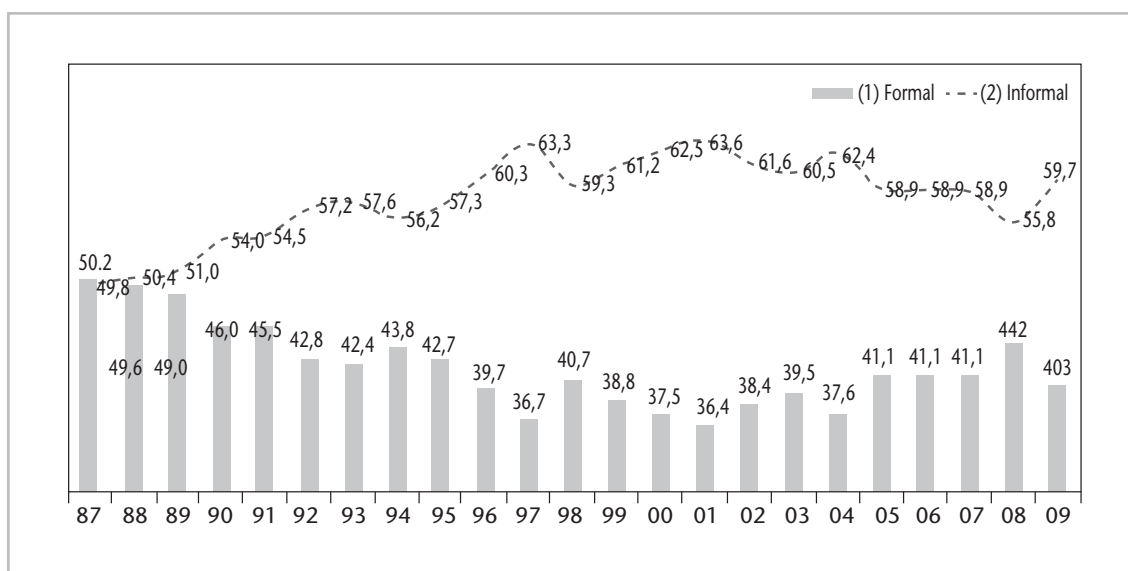
9 Revisar los resultados de la Encuesta de Hogares especializada en Empleo (ENIVE), valioso instrumento sobre la oferta del mercado de trabajo.

(PRODAME) para asistir en la formalización de la microempresa y el Programa Femenino de Consolidación del Empleo (PROFECE), con ámbito muy limitado de acción, que busca el desarrollo de grupos organizados de oferta de servicios para mujeres. Los independientes a pesar de ser el sector mayoritario respecto a la PEA calificada como informal, no fueron objeto de políticas. Su dispersión y trabajo individual afectaron su visibilidad política. La protección de los trabajadores de la microempresa tampoco fue considerada en la agenda pública.

### c) Primera década del 2000

Iniciado el 2001, como secuela de la crisis financiera internacional, el empleo en el sector formal no mostraba mejora alguna y la informalidad crecía, situación que empezaría a revertirse en el marco del último ciclo expansivo. En ese año, en el marco de las políticas activas de empleo y de promoción social, se implementan el Programa de Emergencia Social Productivo “A Trabajar Urbano” a cargo del MTPE y el Proyecto de Emergencia Social Productiva Area Rural (PESP Rural) conocido como “A trabajar Rural” a cargo de FONCODES –MIMDES orientados a facilitar el empleo temporal y la generación de ingresos a la población vulnerable.

**GRÁFICO 2**  
Sector formal (1) e informal (2) en Lima Metropolitana 1987-2009



Fuente: MTPE, Encuesta de Niveles de Empleo 1990 - 1996; Convenio MTPE-INEI, Encuesta Nacional de Hogares III Trim 1997-2001; MTPE, Encuesta de Hogares Especializada de Niveles de Empleo 2002 y 2003. Para el año 2008 se toma como referencia el Informe Anual de la ENAHO 2008 denominado “El empleo en Lima Metropolitana 2008”. Para el 2009 se ha tomado la información contenida en el Informe Estadístico Mensual del MTPE de enero 2010.

Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales y Propia.

Nota 1. Comprende al sector público, la pequeña empresa de 10 a 49 trabajadores, la mediana y la gran empresa privada de 50 y más trabajadores y los independientes profesionales

Nota 2. Comprende a la microempresa (de 2 a 9 trabajadores), al independiente no profesional, al trabajador familiar no remunerado y al resto (práctica pre profesional, contrato de aprendizaje, convenio de formación laboral juvenil y otros).

El 2002 el Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS) cambia su rol<sup>10</sup> convirtiéndose en Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y<sup>11</sup> se crea la Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa. En el 2003, se define el marco institucional<sup>12</sup> de las políticas de promoción de la micro y pequeña empresa (MYPE) y se crea el Consejo Nacional de la MYPE (CODEMYPE). La Ley No 28015 dispone la creación de un Régimen Laboral Especial (RLE) de carácter temporal<sup>13</sup> para los trabajadores nuevos o recién incorporados a la planilla de estas unidades empresariales y acceso a seguro de salud y una serie de instrumentos para formalización y desarrollo de la MYPE.

El RLE creado por la Ley 28015 permite también acceder a los conductores de las microempresas al seguro social en salud, lo que se ha mantenido hasta el presente. Cabe mencionar que el tamaño promedio de la microempresa afiliado al Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa es de 1.5 trabajadores (Gamero 2010). Con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1086, la definición de pequeña empresa ha sufrido una alteración notoria, extendiendo su alcance a las unidades económicas hasta 100 trabajadores, con un volumen de ventas anuales hasta 1700 UITs. La norma establece nuevas medidas promocionales en materia tributaria, de costos administrativos, financieros y de investigación que pueden ser mejor aprovechados por la pequeña empresa, dada su inserción más dinámica en el mercado. En 2008, mediante Ley No. 29271, se transfiere competencias y funciones sobre MYPE al Ministerio de la Producción-PRODUCE aunque el Registro REMYPE permanece en el Sector Trabajo. También, se crea un grupo de trabajo interinstitucional<sup>14</sup> para el monitoreo y la actualización del conocimiento sobre las mejores prácticas en materia de política para las MYPE, lo cual puede constituir una acción relevante.

En la última década, las políticas orientadas hacia el sector informal de la economía, en lo que respecta a MYPE, han ganado visibilidad presupuestaria y orientaciones más precisas, los programas y las políticas pasaron a poner el acento en la asistencia técnica, la asociatividad, la aglomeración, las cadenas productivas. Un aporte en el proceso de generación de políticas más integrales e inclusivas hacia lo que se conoce como informalidad es, sin duda, el cambio de óptica de la OIT en relación con el dimensionamiento de ella<sup>15</sup>. Este cambio metodológico, hace visibles áreas tradicionalmente en gris. En ese contexto, de cambios en los enfoques de emergencia del paradigma del trabajo decente, en el país se produjeron cambios institucionales en relación con el abordaje del sector

10 Ley No. 27711. Nótese que el acento se puso en la microempresa: ella como aproximación más tangible al universo de la informalidad.

11 ROF aprobado mediante RM No. 173-2002-TR.

12 Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa. Esta Ley crea el Registro REMYPE, el que es requisito par acceder al RLE.

13 Inicialmente, la vigencia del RLE se fijó en cinco años (hasta julio de 2008), pero en julio de 2006 mediante Ley N° 28851 se extiende la vigencia del RLE un periodo de 10 años, con lo que esta se extendía hasta el mes de julio del 2013.

14 Art. 15° del Reglamento de la LEY MYPE (TUO de la LEY MYPE)

15 La Conferencia Internacional de Trabajo del 2002, estableció dos conceptos: el Sector Informal y el Empleo Informal.

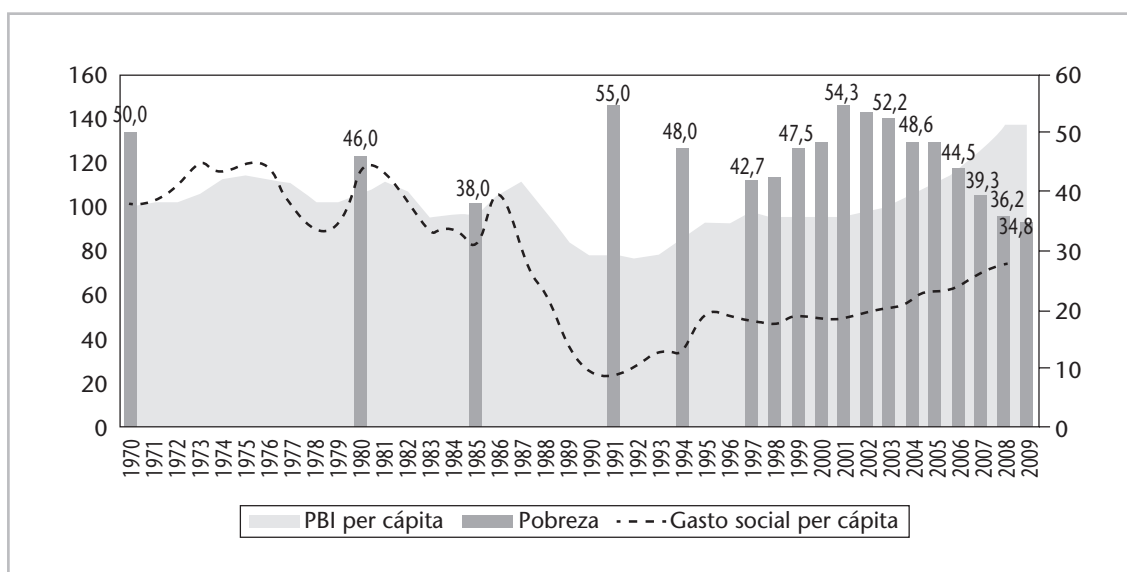
informal. Así, en 2011, se encuentra en elaboración un Proyecto de Ley del Trabajador Autónomo, así mismo, el MTPE<sup>16</sup>, dada sus nuevas competencias, viene preparando sus lineamientos para intervenir con ese colectivo.

La década se cerró prácticamente con la crisis económica internacional de 2009, que no se reflejó en un aumento del desempleo abierto<sup>17</sup>; sin embargo, se produjo un ajuste en detrimento de la calidad del empleo (Gráfico N° 3). El sector informal absorbió el impacto de la crisis y un mayor porcentaje de la PEA ocupada se incorporó a dicho sector.

Estas constataciones ponen de relieve la importancia de contar en la agenda pública con políticas integrales para el empleo informal, considerando la protección social y el mejoramiento de su productividad. No sólo para proteger la calidad del empleo y sus ingresos en épocas de crisis sino para impulsar un proceso de formalización del empleo que acompañe la generación de un mayor excedente, en el actual entorno del crecimiento económico.

### GRÁFICO 3

Perú 1970-2009: Gasto social per cápita y PBI per cápita (1970 = 100) y % pobreza



Fuente: Gamero 2010 .PBI per cápita proviene de la Memoria 2009 del BCRP.

Nota. Los porcentajes de pobreza provienen la CEPAL (1970 a 1980), de Cuánto S.A. (1985 – 1994); Herrera, Javier (1997 – 2000) e INEI (2001 en adelante). Los datos del gasto social per cápita provienen de Lavado, 2007 y actualización propia (2005 en adelante) en base a INEI.

16 Ley No 29381, Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Reglamento de Organización de Funciones aprobado mediante DS No. 004-2010-TR

17 Ver Panorama Laboral de la OIT, 2010,

## PARTE II. Políticas sociales y protección social

Existen diversas aproximaciones a la definición de **protección social**, SEEPROS<sup>18</sup> la enmarca en atención de riesgos o necesidades del hogar e individuos: enfermedad, invalidez, vejez, supervivencia, prestaciones para la familia e hijos, seguro de desempleo y servicios vinculados, financiamiento de vivienda, mantenimiento de ingresos y otros servicios relacionados a la lucha contra la exclusión social; por su parte OIT, señala que la protección social responde al concepto de riesgo social<sup>19</sup> e incorpora los regímenes de seguridad social, los planes privados o no obligatorios con objetivo similar y la atención de la salud pública y la asistencia social (Convenio No. 102 OIT-1952). Finalmente, el BM, entiende la Protección Social como "...una gama de medidas públicas que apoya a los miembros más pobres y vulnerables de una sociedad, y que ayuda a individuos, familias, y comunidades a manejar mejor los factores de riesgo...", incorporando al concepto: programas de seguridad social (pensiones y seguro de salud), programas de asistencia social (empleos de emergencia, asistencia a indigentes y transferencias en efectivo, programas y políticas de mercado laboral. Por tanto, la **protección social**, en este nuevo paradigma, puede ser entendida como el conjunto de políticas e intervenciones públicas que permite al ciudadano y su familia manejar los riesgos sociales así como proporcionar apoyo a los que se encuentran en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad. La condición de ciudadanía, característica del universalismo básico, estaría en la base de dicho concepto.

### 2.1. Reseña histórica de las políticas sociales y de protección social

El modelo de desarrollo de una nación y su articulación con las estructuras del Estado en la mediación Estado-sociedad, orientan, de manera implícita o explícita, el paradigma de la política social, que se visualiza a través de diversas intervenciones y de la determinación de la población objetivo y del sistema de protección social. Cabe señalar, que tanto la disponibilidad de recursos como la gestión de los mismos bajo objetivos claros son condiciones necesarias para la implementación de las políticas sociales. Los programas sociales juegan un rol sustantivo en tanto que amplían la cobertura de las prestaciones sociales más allá de las fronteras de la seguridad social. Es conocido que la capacidad de gasto e inversión de un Estado para la provisión de servicios sociales está en función directa al nivel de gasto y recaudación tributaria. En el Perú, en los últimos veinte años, se distingue 3 etapas en relación con la disponibilidad de recursos públicos y los niveles de gasto social, los cambios en los modelos económicos, la provisión de los servicios sociales, y los efectos en la protección social, empleo, y la pobreza.

18 Sistema Europeo de Estadísticas de Protección Social

19 Riesgo social es todo acontecimiento de realización incierta que afecta la plenitud de las facultades físicas y mentales de una persona, disminuye sus recursos económicos o determina su desaparición.



### **a) Primera etapa (1985-1990)**

Esta etapa está marcada por la hiperinflación y la recesión que redujeron la capacidad de actuación del Estado a niveles mínimos. A fines de los ochenta, la presión tributaria cayó al 8% del PBI y existía un alto nivel de endeudamiento.

Hasta fines del 80, el Perú aplicó el modelo de sustitución de importaciones. El acceso a la cobertura de los riesgos sociales: desempleo, incapacidad física por razones de salud y retiro por edad, estaba asociado a la condición de formalidad; esto es ser un asalariado declarado en planilla. Por tanto, la seguridad social con un esquema contributivo y una institución tutora el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), centró sus actividades en las áreas de salud (con su propia red de prestadores) y pensiones, dirigidas a los trabajadores formales. En paralelo, la política social de salud, a cargo del Ministerio de Salud, ya estaba desarrollando una amplia red de prestadores propios, la misma que reproducían las sanidades de las Fuerzas Armadas. Como resultado, se desarrollaron subsistemas fragmentados de salud. Es importante señalar el bajo nivel de asalariamiento del mercado de trabajo peruano (Verdera, 1983). En setiembre de 1988, el tránsito a la hiperinflación se iniciaba y con ello la caída del salario real, el aumento de la informalidad y la quiebra de las finanzas públicas. Desde entonces, la política social pasaría a definirse como un programa de emergencia destinado al combate de la pobreza extrema (Barrig, 1992). A finales de los ochenta, la política social buscó concentrarse en los Programas de Emergencia o de Compensación Social, de resultados poco exitosos.

Coincidente con la crisis política y económica, hiperinflación, crecimiento de los movimientos subversivos y el derrumbe de las cuentas fiscales, (1987 – 1992), deviene la crisis del modelo de sustitución de importaciones. El colapso financiero, que condujo al país a niveles de gasto social per cápita similares e inferiores a los países de menor desarrollo relativo de Centro América (CEPAL, 1990), marca el final de las políticas sociales de corte universal. La pobreza alcanzó niveles mayores al 50% del total de la población (Gráfico N° 3).

### **b) Segunda etapa (1990-2000)**

Desde inicios de los noventa (1991) en el marco del ajuste estructural, la recuperación de la infraestructura pública, la progresiva derrota a los movimientos subversivos y de la redefinición del rol del Estado, la presión tributaria empezaría a recuperarse. El Perú aplicó como paradigma de desarrollo el Consenso de Washington y se respaldó en la teoría de la justicia distributiva por la cual, el Estado debe preocuparse en propiciar la igualdad de oportunidades y concentrar sus recursos en aquellos sectores, que en razón de la “lotería del nacimiento” se encuentran en una situación de desventaja frente a otros (selectividad y focalización). Se sienta las bases de una economía de libre mercado

Las políticas económicas del Consenso de Washington encontraron sustento en la crisis política del modelo de sustitución de importaciones. La hiperinflación y la recesión acabaron reduciendo el nivel de vida de la población al igual que la capacidad de acción del Estado. Dicho contexto fue propicio para una extensión de la pobreza, el surgimiento de nuevas categorías como los “pobres recientes” y un aumento de la informalidad.



Emergerían así los beneficiarios de las nuevas políticas sociales, focalizadas en función a criterios de pobreza y vulnerabilidad.

Con el ajuste estructural, se redefinió el rol del Estado, cambiando la relación del Estado con la sociedad y la economía, su responsabilidad dejó de concebirse como universal. A la par de dicho proceso, muchos servicios estatales de infraestructura y las empresas públicas se privatizaron. Con ello, se generó un mercado para los sectores de mayores ingresos al tiempo que se liberaron fondos públicos para convertirlos en capital (Díaz, 1993); y se lograron establecer reglas de juego claras para el sector privado; mayor atención al mercado externo, y se promovieron políticas macroeconómicas consistentes.

La lógica de las políticas sociales de la época se tornó selectiva (Sojo, 1990; Rodríguez Noboa, 1991). Como tendencia general en América Latina, el gasto público no sólo se reduce sino que se focaliza en los grupos más necesitados. Por excepción, en Perú, por la salida a la crisis política y económica de entonces, se observa un aumento en el gasto público social per cápita; posteriormente, permanecería estancado entre 1995 y el 2001 (Gráfico No.3). En correspondencia con el cambio de concepción de la política social, la inversión en programas de alivio a la pobreza aumentaría progresivamente. En 1993 representaron entre el 2% y 3% del presupuesto de la República. En 1996, dichos programas constituyeron el 7,5% del mismo y el 21% del gasto social<sup>20</sup>. Los programas de alivio a la pobreza distribuían alimentos, medicamentos esenciales, útiles y mobiliario escolar. Por su parte, FONCODES, que concentra una parte importante del gasto social, orientaría, en gran medida, su intervención en la infraestructura social.

En 1996, se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH)<sup>21</sup>; y se inicia el Programa de Gasto Social Básico con un importante presupuesto e intervenciones en salud básica, nutrición básica, educación básica y justicia. En 1997, se crea la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), responsable de la coordinación de las políticas sociales; también, se aprueba la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema (EFLCPE), como instrumento para orientar la inversión pública, en términos geográficos y de metas de acción para reducir la pobreza extrema. En 1999, CIAS diseña y está a cargo del Plan de Contingencia sobre protección social, para apoyar a las zonas más afectadas ante la eventualidad de la desaceleración o crisis económica y se empieza a elaborar un listado de programas protegidos cuya ejecución debía ser independiente del ciclo económico. Se canalizaron recursos hacia los sectores que, históricamente, habían estado fuera del presupuesto del Estado. El esquema adoptado, sin embargo, ha encontrado cuestionamientos serios relacionados con el manejo clientelar de dichos recursos. Si bien los núcleos ejecutores expresaban una demanda organizada, en la práctica, dicho modelo significaba una superposición sobre la organización social ya existente (Schady, 1999; Arce, 2010).

La privatización del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social que se encontraba cercano a la descapitalización, generó un mercado de provisión de los servicios paralelo al ofertado por el Estado no sólo para asalariados sino también para independientes a través de la creación, en 1993, del Sistema Privado de Pensiones (SPP) y las

20 Boletín de cooperación No.12, DESCO, 1996

21 Hoy denominado Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)

Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), basado en la capitalización individual de los aportes. El SPP no logró los avances esperados en términos de cobertura<sup>22</sup>. En 1997, se promulga la Ley No 26790, Ley de la Modernización de la Seguridad Social en Salud, que permite la incorporación de prestadores privados reglamentados: Entidades Prestadoras de Salud (EPS); en las prestaciones de capa simple.

Luego de la liberalización económica se esperaba que la apertura comercial dinamizara el sector exportador intensivo en mano de obra no calificada y que los salarios y empleos de los menos educados mejoraran (Vásquez, 2010). Sin embargo, esta etapa de crecimiento con ajuste fiscal e inversión en servicios públicos, principalmente en educación y salud; así como la concentración del gasto en programas focalizados, no propició el cambio estructural en el empleo. No sólo no se estaban generando suficientes empleos para absorber productivamente a la oferta de trabajo que anualmente ingresaba al mercado (Banco Mundial<sup>23</sup>), sino que incidió en el aumento en las desigualdades sociales y la precariedad en las condiciones de vida de los ciudadanos (CEPAL 1995)<sup>24</sup>. A pesar de la disminución de la pobreza a comienzos de los 90, la tendencia se revierte en 1996 y es creciente hasta 2000 (Gráfico N° 3).

### c) Tercera etapa (2000-2011)

Desde el Gobierno de Transición (2001-2002) se desarrolla en el país una amplia convocatoria hacia una política nacional de concertación<sup>25</sup> que se plasmó en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza<sup>26</sup> (2001) y el Acuerdo Nacional<sup>27</sup> (2002). A partir del 2003, en el mandato del Presidente Toledo, en adelante, se retoma el crecimiento económico facilitado por la apertura comercial, el incremento de las inversiones y el dinamismo del mercado interno.

El segundo gobierno del Presidente García (2006-2011), se planteó como objetivo reducir los niveles de pobreza de 48.7% a 30%. Buscó mejorar el gasto social teniendo en cuenta los problemas de subcobertura, filtraciones y yuxtaposición de los programas sociales planteados como desafío de la gestión anterior. La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)<sup>28</sup> continua siendo la encargada de dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de política y del gasto social, así como supervisar su cumplimiento, siendo su función principal la de reducir la pobreza y la extrema pobreza. En marzo de 2007, se inició el Plan de Reforma de Programas Sociales<sup>29</sup>; se pasó de 82 a 26

22 Según la SBS, el número de afiliados aportantes llegó a 1 millón 139 mil 453. Habiéndose reportado como independientes el 34.9%. Memoria SBS 2001

23 Informe 2000 sobre pobreza en el mundo. Banco Mundial

24 Panorama Social de América Latina. CEPAL, 1995

25 En coincidencia con Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio asumido por 189 países del mundo en el año 2000: superar la pobreza a la mitad para el año 2015.

26 Creada el 18 de enero de 2001, mediante D.S. No. 01-2001-PROMUDEH

27 El Acta de Suscripción se firma el 22 de julio de 2002

28 Art. 20º de la Ley No 29158, Ley del Poder Ejecutivo- 2007

29 D.S. No.09.2007.PCM publicado el 30 de marzo de 2007. El objetivo es contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población y a la reducción de los niveles de pobreza extrema.

programas sociales integrados en los 3 ejes del Plan Nacional de Superación de Lucha contra la Pobreza, el enfoque de la fusión se centró en articular intervenciones dentro de cada uno de los ministerios, quedando pendiente la articulación intersectorial y entre niveles de gobierno<sup>30</sup>. En 2008, se ratificó<sup>31</sup> por parte del Foro del Acuerdo Nacional el compromiso de lucha contra la inequidad.

Se trabajó en dos niveles. A nivel político se intentó reforzar el rol concertador de la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales (CIAS). En el plano de gerencia social, el manejo conjunto de la Estrategia CRECER y JUNTOS obligó a articular las intervenciones con otros sectores; se puso énfasis, así mismo, en la gestión orientada a resultados en programas priorizados.

En 2010, el PBI per cápita ha remontado el nivel más alto que tuvo en los setenta y desde el 2006 lo viene superando; no obstante, aún está a un 1/3 de su mejor referente, en la primera mitad de los setentas<sup>32</sup>(Gráfico N° 3) lo que no ha bastado para mejorar la posición relativa que tiene el país en términos de sus similares de la región (Gamero 2010) y los niveles de pobreza se acercan al 30%. Los mayores recursos públicos ayudaron a ampliar la cobertura de programas sociales, relajando el criterio de selectividad de los 90 de modo que actualmente, al parecer, se podría estar orientando la protección social hacia la familia del llamado universalismo básico; sin embargo, persiste la deuda social principalmente en educación, nutrición y seguridad interna.

A lo largo de estas tres etapas, en mayor o menor medida, se han registrado niveles de filtración y sub cobertura los que han evidenciado dificultades para enfrentar problemas cruciales: la inexistencia del sistema de identificación de beneficiarios, la entrega de bienes y servicios públicos en forma costo-efectiva así como la cuestión de las herramientas de monitoreo y evaluación (Vásquez, 2010). En el punto siguiente se detalla lo concerniente a esta tercera etapa que corresponde a la situación actual.

## 2.2. Situación actual de la política social y de protección social

En la última década, el crecimiento económico ha sido sostenido. El crecimiento acumulado del PBI (2002-2009) es cercano al 60% y el PBI per cápita creció en promedio 3.8% (2000-2009) los índices de pobreza se han reducido del 54.8% (2001) al 34.8% (2009), y como se ha señalado, la disponibilidad de mayores recursos ha permitido mejorar los niveles de gasto social (Gráfico N°3 y Cuadro N°4), pasando de 16,044 millones de soles, en 2000 a 40,757 millones de soles, 2010<sup>33</sup>.

30 Portocarrero, Vásquez, Yamada (2010). Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos. Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

31 Octogésima primera reunión del Foro del Acuerdo Nacional

32 Este ha pasado de casi USD 1500 en 1991 a USD 5200 en el 2010 (MEF, 2011)

33 En atención a población proyectada al 2010 por el INEI, el gasto social per cápita ascendería a S/.1,383.37

**CUADRO 4**
**Gasto público y social según grandes componentes 1/**

|  | Ejecución (En Millones de N. Soles) |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |                    |
|--|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------|
|  | 1999                                | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010 <sup>7/</sup> |
| Gasto del Gob. Central y Gob. Regionales y Locales <sup>2/</sup> | 27.254                              | 31.837 | 37.906 | 38.829 | 42.986 | 47.256 | 50.826 | 55.316 | 58.855 | 69.722 | 79.382 | 88.021             |
| Gasto Social Total   | 14.798                              | 16.044 | 17.751 | 19.207 | 20.192 | 22.774 | 24.980 | 26.928 | 29.553 | 32.471 | 38.217 | 40.757             |
| 1. Gasto Social no previsional <sup>3/</sup>                     | 10.537                              | 10.957 | 11.273 | 12.180 | 12.699 | 14.325 | 15.656 | 17.534 | 20.104 | 23.231 | 28.453 | 30.152             |
| 1.1 Gasto Social Básico <sup>4/</sup>                            | 4.091                               | 4.791  | 4.670  | 4.607  | 4.845  | 5.624  | 6.132  | 7.114  | 8.571  | 10.562 | 12.235 | 13.353             |
| 1.2 Gasto Social Complementario <sup>5/</sup>                    | 6.446                               | 6.165  | 6.603  | 7.573  | 7.853  | 8.701  | 9.524  | 10.420 | 11.533 | 12.668 | 16.218 | 16.798             |
| 2. Gastos Previsionales <sup>6/</sup>                            | 4.261                               | 5.088  | 6.478  | 7.027  | 7.493  | 8.449  | 9.324  | 9.394  | 9.448  | 9.241  | 9.764  | 10.605             |

1/ Considera una taxonomía del gasto social basada en registros típicos del clasificador funcional programático.

2/ Considera el gasto de los tres niveles de Gobierno: nacional, regional y local.

3/ Incluye gasto de tipo administrativo

4/ En el marco del Consenso de Oslo, éste se define como los gastos en : Educación básica (Inicial y Primaria), Salud básica, Alimentación y Nutrición y Agua y Saneamiento

5/ Corresponde al conjunto de actividades y/o proyectos de carácter social que no están considerados dentro del gasto social básico, como por ejemplo: educación secundaria, educación superior, infraestructura social y productiva, electrificación rural, carreteras rurales, etc.

6/ Considera el gasto previsional de tipo administrativo.

7/ Preliminar.

Fuente SIAF- MEF (05ENE2011)

Según la clasificación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el gasto social total que asciende en el 2010 a 40,757 millones de nuevos soles (se divide en: no previsional básico<sup>34</sup> (13,353 millones de soles), no previsional complementario<sup>35</sup> (16,798 millones de soles) y el previsional (10,605 millones de soles). Se define el gasto social básico (Anexo Cuadro 3) como el financiamiento directo de los bienes y servicios que llegan a la población beneficiaria (Por ejemplo, raciones alimenticias y nutricionales, medicinas, textos escolares, pago a los servicios prestados por los maestros y los médicos -salario del maestro, implementación de aulas y hospitales, entre otros.). En tanto que el gasto social complementario (Anexo Cuadro No 4) recoge las partidas presupuestales consideradas sociales, que complementan al que busca mantener y perfeccionar las capacidades básicas de las personas y la generación de oportunidades sociales y económicas para la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenido. Esta clasificación incluye además aquellos gastos administrativos necesarios para la gestión de las acciones sociales

Los gastos sociales priorizados en Perú son 6 y responden a consideraciones de acuerdos de política de gobierno peruano con organismos internacionales y son: (1) Educación Inicial, (2) Educación Primaria, (3) Educación Secundaria, (4) Salud Individual, (5) Salud colectiva, (6) Asistencia Social y Comunitaria. Asimismo, los programas

34 Comprende los programas de las siguientes 3 funciones: (1) Educación inicial, primaria e infraestructura educativa), (2) Salud (Saneamiento, salud individual y colectiva), (3) Asistencia y Promoción Social y Comunitaria (Asistencia solidaria y promoción y asistencia social y comunitaria).

35 Excluye el gasto básico,

focalizados cuyo presupuesto inicial (PIM) en el 2010 ascendió a 6,308.7 millones de soles (Anexo Cuadro No.5), se ubican en 3 ejes: (1) Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales; (2) Promoción de oportunidades y capacidades económicas; (3) Establecimiento de una red de protección social.

Ante la hipótesis de altos niveles de filtración y sub cobertura de programas sociales explicados por una deficiente gestión pública, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) fue afinando diversas mediciones del impacto del gasto social y adoptando nuevos sistemas tales como el SIAF y el SNIP<sup>36</sup> para la mejor administración de los recursos públicos y calidad de gasto. Desde el 2007<sup>37</sup>, se implementa gradualmente el uso del Presupuesto por Resultados como una herramienta para la mejora de la calidad del gasto y la gestión por resultados a fin de evaluar la gestión y el impacto de las intervenciones.

En esta época se consolidan los programas de asistencia social o de alivio a la pobreza, manteniendo su espacio presupuestal (Gamero, 2010). Así mismo, se reinicia el proceso de descentralización<sup>38</sup> y se inicia el proceso gradual de transferencia de funciones. En el 2002 se crea el Seguro Integral de Salud (SIS) mientras que en el año 2005 se implementa un programa de transferencias monetarias condicionadas denominado Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS, retornándose al enfoque de vincular al Gobierno Central con el beneficiario, a través de transferencia directa monetaria. (Vásquez 2010).

En los últimos años, la política social, en parte, se ha apartado de la focalización selectiva al implementar programas de mayor cobertura; al parecer busca orientarse a la aplicación del modelo denominado Universalismo Básico (UB)<sup>39</sup> (Molina, 2006, Sojo 2008).

En cuanto a la **protección social en salud**, se observa una gradual afiliación al Seguro Integral de Salud<sup>40</sup>, que se fortalece con la promulgación de la Ley No 29344, Ley del Aseguramiento Universal en Salud (2009) y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-SA. El aseguramiento universal es el derecho a la atención en salud con calidad y en forma oportuna que tienen todos los integrantes de la población residentes en el territorio nacional, desde su nacimiento hasta su muerte. Esta Ley reconoce tres regímenes: **subsidiado** para personas en condición de pobreza y extrema

36 SIAF: Sistema de Administración Financiera; SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública

37 La Ley del Presupuesto del Sector Público, define actividades prioritarias a partir de las cuales se iniciaría la mejora de la calidad del gasto por resultados y la gestión por resultados. A la fecha, se tienen los siguientes programas estratégicos: (1) Salud materno neonatal; (2) Articulado nutricional; (3) Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo; (3) Acceso a la identidad; (4) Acceso a servicios básicos y oportunidades de mercado; (5) Acceso a agua potable y disposición Sanitaria de excretas para poblaciones rurales; (6) Acceso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en localidades rurales; (7) Acceso a energía en localidades rurales; Gestión ambiental prioritaria.

38 Ley No 27783, Ley de Bases de la Descentralización promulgada el 17 de julio de 2002

39 El Universalismo Básico (UB) es entendido como un nuevo marco de referencia para el diseño y aplicación de las políticas sociales, significa que el país garantice la cobertura universal de prestaciones y manejo de situaciones de riesgos esenciales con estándares de calidad homogéneos, ofrecidos sobre la base de principios de ciudadanía (...) cuyo alcance variará según las posibilidades propias de cada país.

40 El Seguro Integral de Salud se crea mediante Ley No 27657, Ley del Ministerio de Salud, 2002

pobreza (administrado por el SIS), **semicontributivo** para trabajadores independientes y sus familiares calificados como elegibles por el SISFOH<sup>41</sup>, para conductores, trabajadores y derechohabientes de la microempresa; y **contributivo** para los afiliados a la modalidad regular en EsSalud y aseguradoras privadas.

En el marco de la descentralización el Ministerio de Salud, ha ido paulatinamente restringiendo su quehacer a la rectoría en Salud con la consecuente responsabilidad de establecer las normas para un adecuado funcionamiento y cautela de los servicios, habiendo delegado la operación de lo que era su vasta red de servicios a las regiones<sup>42</sup>.

Debe, también, mencionarse que algunos municipios han desarrollado estrategias de atención de la salud tales como los Hospitales de la Solidaridad<sup>43</sup>

Al 2009, el 47.5% de la Población Económicamente Activa Ocupada se encontraba afiliada a un Sistema de Salud (Cuadro No.3). Esa mayor cobertura es resultado del notable incremento en la afiliación al SIS (36.4%), lo que no tuvo su correlato en la atención ni asignación presupuestal a los establecimientos MINSA tal como lo señala el Observatorio de la Salud. No obstante, aun se está por debajo del promedio regional (Panorama Laboral 2009).

Respecto a la **protección social en pensiones**, subsisten el sistema público y el privado y sólo el 13.1% de la PEA Ocupada se encuentra afiliada a un sistema de pensiones (Cuadro No. 3). Si bien es cierto, en 2009, ha mejorado su participación, tanto para la PEA con empleo formal e informal respecto a su situación de afiliación en 2005, esta no es suficiente. Lo que podría poner en evidencia, que el mercado no habría encontrado mecanismos que rentabilicen su presencia en dichos sectores, dada su precariedad laboral (y de ingresos), y por otro lado, que existe una escasa cultura previsional y de ahorro por parte de la PEA. (Gamero J. 2010). Cabe señalar que, en 2008, se crea el Fondo de Pensiones Sociales (FPS)<sup>44</sup>, dirigido a los trabajadores de la microempresa, modalidad semi contributiva, entre el trabajador de la microempresa y el Estado, el mismo que debe reglamentarse; se espera que este ayude a acortar la brecha señalada.

Otro desafío es la situación del adulto mayor que sufre exclusión social; en 2010, se inicia el Programa Piloto Gratitude, creado para atender mediante transferencia monetaria, las necesidades básicas de los adultos mayores de 75 años en extrema pobreza.

41 En Lima Metropolitana, Callao, Huancavelica, Bagua, Andahuaylas. En otras ciudades, según Ingreso familiar menor a S/.700 y no mayor a S/. 1,000. Ver [www.sis.gob.pe](http://www.sis.gob.pe)

42 Queda pendiente la transferencia al Municipio de Lima Metropolitana de la Red de establecimientos de Salud que opera en dicho ámbito.

43 Resulta difícil señalar a los Hospitales de la Solidaridad como parte de una estrategia de protección social debido al carácter autofinanciado, por las tarifas que se cobran a los usuarios de sus servicios. No obstante, debe indicarse que su carácter exitoso a nivel de la población usuaria y su modalidad de gestión que presenta un muy bajo costo fijo y una interesante gestión público-privado merece un mayor estudio de parte de los gestores de la salud.

44 Decreto Legislativo No. 1086, en su art.23<sup>a</sup>



### III PARTE.

## Programas sociales y regímenes especiales: hacia una red de protección social

Como se indicara en la sección anterior se entiende a la **protección social** como al conjunto de políticas e intervenciones públicas que permitan al ciudadano y su familia en condición de pobreza y/o vulnerabilidad manejar los riesgos sociales a los que está expuesto. Se conoce que estos factores son multidimensionales, por lo que se aboga por la aplicación de políticas integrales y coordinadas, acordes con el ciclo de vida, con la participación social. En términos operativos, incluye a los programas de asistencia nutricional, de empleo temporal, transferencias en efectivo, los subsidios de diverso tipo y los programas que aseguran el acceso a los servicios públicos de salud y a fondos previsionales. Como se indicara en la sección anterior, puede incluirse otros programas, tal como el de vivienda, cuando las situaciones de riesgo, como desplazados por violencia o desastres naturales, así lo ameriten. Asimismo, a medida que una sociedad alcanza mayores niveles de desarrollo, estará en mejores condiciones para ampliar la cobertura de programas de protección social y asegurar el funcionamiento de una red más compleja.

En el Perú operan programas que atienden las necesidades básicas de la población pudiéndose considerar que brindan un esquema básico de protección social; no obstante, no existe una política pública orientada al trabajador pobre en empleo informal como tampoco una red de protección social bajo la cual puedan operar coordinadamente los diversos programas. Está, también, pendiente un ordenamiento de los diversos regímenes. En cuanto a estos, puede distinguirse tres grupos: (a) aquellos aplicables para grupos específicos de trabajadores que se encontraban, en su momento, fuera de la seguridad social<sup>45</sup>, (b) regímenes para la atención de salud y (c) regímenes previsionales.

### 3.1. Oferta de programas sociales

Se presenta una breve sistematización de los programas sociales que ayudan a mejorar ingresos y condiciones de vida de la población en condición de pobreza, siendo algunos de ellos especialmente considerados para la población en empleo informal teniendo como ejes a los denominados ejes de intervención del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (PNSP)<sup>46</sup> (Cuadro 5).

El PNSN establece tres ejes:

- 1) Desarrollo de capacidades humanas y respeto a los derechos fundamentales. Cuyo objetivo es asegurar el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social.
- 2) Promoción de oportunidades y capacidades económicas. Con este eje se pretende incrementar los activos familiares y comunitarios, y mejorar los ingresos y el empleo permanente.

45 Tal como los vendedores de diarios y revistas, lustradores de calzado, recicladores y trabajadores del hogar

46 PNSP, DS 064-2004-PCM

3) Establecimiento de una red de protección social. Que busca reducir los riesgos y proteger a las personas y sus familias.

En términos del enfrentamiento o superación de la condición de empleo informal y de pobreza revisten particular relevancia los ejes del PNSP referidos a la promoción de oportunidades y capacidades económicas y el establecimiento de una red de protección social.

La promoción de oportunidades y capacidades económicas es la dimensión que enmarca el accionar de las personas y familias en términos de sus empleos –en situación de formalidad, informalidad, asalariado, no asalariado- y de los ingresos que se derivan en razón de su inserción en el mercado de trabajo.

Pero dicha dimensión, en los términos del PNSP, no se reduce tan sólo a empleo e ingresos sino a las condiciones necesarias para su reforzamiento en términos de mejoramiento de la empleabilidad y de facilitar el acceso al conjunto de activos que faciliten una inserción más equitativa al mercado laboral.

Por el lado de la protección social, se plantea el establecimiento de una red de protección social que opere frente a riesgos de diferentes orígenes ya sean estos naturales (sequías, terremotos, inundaciones, enfermedades y otros) o producidos por el hombre (desempleo, deterioro ambiental, guerra y otros) y que afectan principalmente a los individuos, familias y comunidades en situación de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad (PNSN, p. 3). En este sentido, los programas ubicados en los Ejes 1 y 2, en la medida que tengan componentes aplicables al Eje 3, deberán participar de la red de protección social. En el Cuadro N° 5 se presentan los programas sociales; sin embargo, deberían considerarse también las políticas e intervenciones públicas, sectoriales de ámbito nacional, regionales y locales, dirigidos a aquellas personas, hogares y comunidades que por su situación de vulnerabilidad y exclusión, están en riesgo a perder el acceso a niveles básicos de bienestar, con el fin de enfrentar mejor los riesgos antes citados.

**CUADRO 5**

**Programas sociales según ejes de intervención del PNSP<sup>1/</sup>**

| Programa  | Destinatarios   | Objetivo   | Entidad responsable |
|---|---|--|---------------------|
| <b>Eje 1: Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales</b> |   |  |                     |
| WawaWasi  | Niños menores 0 a 4 años, en situación de riesgo o pobreza extrema.<br><br>Madres de familia (población secundaria) | Generar condiciones para el desarrollo integral de los niños; y facilitar la inserción laboral de las madres de familia. | MIMDES              |
| Vaso de leche   | Niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en período de lactancia.  | Alimentario  | Municipalidades     |
| Programa Integrado Nutricional  | Niños y madres gestantes  | Prevenir malnutrición  | PRONAA              |



| Programa  | Destinatarios   | Objetivo   | Entidad responsable                          |
|---|---|--|--|
| Programa de Complementación Alimentaria                           | Población en pobreza y pobreza extrema                  | Otorga complemento alimentario   | PRONAA, Municipalidades                      |
| Seguro Integral de Salud  | Población en pobreza y pobreza extrema                  | Brinda aseguramiento en salud.   | Ministerio de Salud                          |
| Juntos  | Hogares en pobreza                                      | Entregar incentivos monetarios condicionados al cumplimiento de compromisos de atención en salud y educación de los menores.       | PCM  |
| Agua para todos   | Población de Lima y Callao                              | Programa que consiste en la Ampliación de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado, incluyendo Obras Generales y Secundarias. | Sedapal                                      |
| Techo propio  | Familias de escasos recursos; registradas en el SISFOH. | Facilitar el acceso a la vivienda digna, en concordancia con las posibilidades económicas de la población.                         | Ministerio de Vivienda                       |
| <b>Eje 2: Promoción de oportunidades y capacidades económicas</b> |   |  |  |
| PROJOVEN  | Jóvenes   | Capacitación para emprendedores y área rural   | Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo |
| Construyendo Perú   | Desempleados en situación de pobreza                    | Generar empleos temporales y desarrollar capacidades en la población beneficiaria.   | Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo |
| Revalora  | Desempleados por la crisis financiera internacional.    | Brindar servicios de capacitación, intermediación, asistencia técnica y reinserción laboral.                                       | Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo |
| Mi Empresa  | Micro y pequeñas empresas                               | Promover la formalización empresarial, el desarrollo integral y la competitividad de la micro y pequeña empresa.                   | Ministerio de la Producción-DGMYPE-C.        |
| Capitalizando   | Comerciantes  | Ahorro-compra de local   | Municipalidad de Lima                        |

| Eje 3: Establecimiento de una Red de Protección Social 2/.   |   |   |        |
|--|---|---|--------|
| Gratitud   | Adultos a partir de 75 años en extrema pobreza (SISFOH) | Entrega subvención económica de S/. 100 | MIMDES |
| Programas clasificados en los Ejes 1 y 2, que tienen componentes aplicables a la Red de protección social, por ejemplo:<br>Juntos<br>Programas alimentarios del PRONAA<br>Programa Wawa Wasi<br>Programa Projovent<br>Programa Construyendo Perú<br>Programa Revalora Perú |   |   |        |

1/. Se excluye a los programas que se ejecutan exclusivamente en el área rural.

2/. PCM. Plan de Operaciones. Estrategia Nacional CRECER.

## Eje 1: Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales

### • Programa Nacional Wawa Wasi

Es un Programa Social del Estado orientado a generar condiciones favorables para el desarrollo integral de niñas y niños (menores de cuatro años), en sus distintas modalidades, particularmente aquellos en situación de riesgo y en condiciones de pobreza o extrema pobreza, a quienes le brindan un servicio que asegure su futuro desarrollo<sup>47</sup>. Con ello, también facilita la inserción laboral de las mujeres en situación de pobreza ya que pueden dejar a sus hijos en el Wawawasi a cargo de una madre cuidadora, a cambio de un aporte económico voluntario<sup>48</sup>.

En el año 2009, existían 51,614 niños beneficiarios del programa Wawa Wasi a través de 6,614 módulos distribuidos en todo el Perú, con un presupuesto asignado, tanto para la modalidad institucional como para la comunal, de S/. 49 millones, el mismo que se incrementó a S/77 millones en el 2010. En el 2011, se prevé que el Programa Nacional Wawawasi atenderá a 62 mil niños y niñas en todo el país<sup>49</sup>.

### • Programa del Vaso de Leche

El Programa del Vaso de Leche<sup>50</sup> se financia principalmente con recursos públicos que mensualmente el Ministerio de Economía y Finanzas transfiere a cada municipalidad provincial y distrital, de acuerdo con el índice de distribución establecido cada año, en base a indicadores de pobreza<sup>51</sup>. El presupuesto para el año 2010 ascendió a 363 millones de Nuevos Soles (MEF, 2010a).

47 <http://www.mimdes.gob.pe/programas/wawawasi.html>

48 CAD (2010). Boletín CAD. N° 88, febrero de 2010. [http://www.ciudadanosaldia.org/boletines/repositorio/b88/BoletinCAD\\_88\\_Wawawasi\\_01feb10.pdf](http://www.ciudadanosaldia.org/boletines/repositorio/b88/BoletinCAD_88_Wawawasi_01feb10.pdf)

49 <http://www.mimdes.gob.pe/prensa-pnww-texto/4526.html>

50 Creado por la Ley N° 24059 del 4 de enero de 1985, y cuenta con Normas Complementarias establecidas mediante las leyes N° 27470 (3 de junio del 2001) y N° 27712 (30 de abril de 2002)

51 Base legal: Artículos 7° y 8° de la Ley N° 27470.

Los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche son los niños de 0 a 6 años, las madres gestantes y en período de lactancia, priorizando entre ellos la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentren afectados por Tuberculosis. En el año 2010 el número de beneficiarios fue de, aproximadamente, 1.7 millones de personas (MEF, 2010b). Este programa ha sido criticado por sus bajos niveles de focalización y posibilidades clientelares (Vásquez, 2010)

- **Programa Integral de Nutrición-PIN<sup>52</sup>**

Este programa tiene como propósito prevenir la malnutrición en niños y niñas hasta los 12 años de edad y madres gestantes y que dan de lactar, priorizando a los menores de 03 años de edad de familias pobres o pobres extremos, en situación de vulnerabilidad nutricional, mejorando su calidad de vida.

El año 2009 se atendió a 567 mil 920 niños menores de 3 años de edad; 555 mil 572 niños de 3 a 6 años de edad; 2.4 millones de escolares de 6 a 12 años de edad, y 201 mil 853 madres gestantes (MIMDES 2010).

La cobertura del programa es nacional y tiene carácter integral y multisectorial, coordinándose para estos efectos con el MIMDES, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación, así como con los Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales, la cooperación internacional y la sociedad civil.

- **Programa de Complementación Alimentaria – PCA<sup>53</sup>**

Ejecutado por el PRONAA, el programa incluye un conjunto de modalidades de atención cuyo objetivo es otorgar un complemento alimentario a la población en situación de pobreza o extrema pobreza, en riesgo moral y de salud, y de mayor vulnerabilidad: Niñas, niños, adolescentes, personas con TBC, adultos mayores y personas con discapacidad, en abandono, víctimas de violencia familiar y política.

En el componente alimentario las metas alcanzadas en el año 2009 (PRONAA, 2009) fueron, 567 mil 920 niños y niñas de menos de 03 años atendidos; 555 mil 572 niños y niñas de 03 a 06 años atendidos, 201 mil 853 madres gestantes y 2 millones 467 mil 215 escolares de educación primaria. La intervención del PCA se concentró en la provincia de Lima; luego de que, a nivel nacional, el PCA fuera transferido a las municipalidades. Las metas alcanzadas en el 2009 fueron, 306 mil 768 personas atendidas en los comedores populares; 25 mil 287 personas con TBC (PRONAA, 2009). Por otro lado, los subsidios económicos a los comedores populares y clubes de madres de Lima Metropolitana ascendieron a 8 millones 90 mil Nuevos Soles.

- **Seguro Integral de Salud**

El Seguro Integral de Salud (SIS), como Organismo Público Ejecutor (OPE), del Ministerio de Salud, tiene como finalidad proteger la salud de los peruanos que no cuentan con un

52 Creado con Resolución Directoral N° 395-2006-MIMDES-PRONAA/DE de fecha 22 de diciembre de 2006 <http://www.pronaa.gob.pe/index.php/programas-sociales/programa-integral-de-nutricion-pin.html>

53 <http://www.pronaa.gob.pe/index.php/programas-sociales/complementacion-alimentaria.html>

seguro de salud, priorizando en aquellas poblacionales vulnerables que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema<sup>54</sup>.

Los asegurados al SIS, a diciembre de 2010, según las diversas modalidades de afiliación, sumaron 12.38 millones de personas. Los afiliados bajo la modalidad de subsidiado conformaron el componente más voluminoso, sumando 12.11 millones de personas (MINSA, 2010).

- **Programa Juntos<sup>55</sup>**

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres –“JUNTOS”, es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas que se inscribe dentro de la política social y de lucha contra la pobreza.

JUNTOS asume el rol de entregar en forma directa a las madres de los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural, incentivos monetarios<sup>56</sup> condicionados al cumplimiento de compromisos para atender a sus menores hijos en los establecimientos de salud y centros educativos de las zonas donde viven. Esta misión implica para JUNTOS, promover y dinamizar la oferta de los servicios sociales (educación y salud), para facilitar la atención de la demanda que generan los hogares a los que atiende con un enfoque de restitución de los derechos fundamentales de la persona. Se tiene previsto incluir paulatinamente a hogares pobres de zonas urbanas.

A Diciembre del 2010, el Programa JUNTOS incorporó a 490,563 hogares en situación de pobreza y extrema pobreza del medio rural; hasta ese periodo se transfirió el incentivo monetario a 471,511 (hogares abonados) que cumplieron sus responsabilidades en los meses de septiembre y octubre. En dichos hogares se cuenta con 1'047,381 niños y 8,751 gestantes.

- **Programa Agua para Todos**

La población beneficiaria es la de Lima y Callao. El Programa consiste en la Ampliación de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado, incluyendo Obras Generales y Secundarias. El costo total es de S/. 1 394 162 820 y cuenta con recursos propios y del BID. El plazo de ejecución es de 6 años.

Meta física: instalación de 2 303,7 Km. De redes y 216 063 conexiones domiciliarias de agua potable y alcantarillado, construcción de una PTAR, 05 Pozos, 53 reservorios, 1 cisterna y 8 cámaras de bombeo<sup>57</sup>.

- **Programa Techo Propio<sup>58</sup>**

Techo Propio es un programa creado bajo el ámbito del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, cuyo objetivo principal es promover, facilitar y/o establecer los

54 [http://www.sis.gob.pe/Portal/quienes\\_somos/index.html](http://www.sis.gob.pe/Portal/quienes_somos/index.html)

55 JUNTOS fue creado el 7 de abril del 2005 mediante el Decreto Supremo No. 032-2005-PCM y complementado por el D.S. No. 062-2005-PCM [http://www.juntos.gob.pe/?page\\_id=3630](http://www.juntos.gob.pe/?page_id=3630)

56 El importe a pagar es de S/. 100 Nuevos Soles mensuales.

57 <http://www.sedapal.com.pe/programa-agua-para-todos>

58 <http://www.mivivienda.com.pe/portal/Canales/Comprador/Programas%20de%20Vivienda/Programa%20Techo%20Propio/Techo%20Propio.aspx>

mecanismos adecuados y transparentes que permitan el acceso de los sectores populares a una vivienda digna, en concordancia con sus posibilidades económicas.

El beneficio principal del programa es el Bono Familiar Habitacional<sup>59</sup> el cual es otorgado por una sola vez a los beneficiarios, con criterio de utilidad pública, sin cargo de restitución por parte de éstos, y que constituye un incentivo y complemento de su esfuerzo constructor.

En el período agosto 2006-febrero 2011, el Programa Techo Propio desembolsó 62 mil 576 bonos familiares habitacionales por un monto de 991 millones 378 mil 550 Nuevos Soles<sup>60</sup>.

## **Eje 2: Promoción de oportunidades y capacidades económicas**

Encontramos los programas orientados al fortalecimiento del capital humano de la población beneficiaria, como Projovent, Revalora-Perú. Por otro lado, Mi Empresa, Capitalizando y Empresa Solidaria contribuyen a la formalización y al desarrollo de las microempresas.

- **Projovent**

Projovent es un programa del MTPE tradicionalmente orientado a la formación de jóvenes en ocupaciones específicas que se capacitan de acuerdo con las demandas del mercado buscando insertarse en calidad de asalariados. El año 2010, dicho Programa realizó cambios en su estrategia de intervención<sup>61</sup> con el fin de incorporar el autoempleo y el ámbito rural.

*El Projovent Emprendedor en su fase piloto se llevó a cabo en alianza con el Programa conjunto PNUD – OIM – UNFPA y OIT. Un total de 600 jóvenes se formaron como emprendedores al concluir satisfactoriamente el curso “Generación de Ideas de Negocios” que desarrolló Projovent en las ciudades de Arequipa, Huancayo y Lima. Se ha señalado, igualmente, que al concluir el Plan Piloto Joven Emprendedor<sup>62</sup> se iniciaría una nueva etapa con el denominado Projovent Emprendedor, iniciándose la capacitación en Gestión Empresarial de 1,750 jóvenes<sup>63</sup>. En el caso de Projovent rural andino, se ha identificado una experiencia piloto en Cajamarca denominado Projovent Forestal, iniciativa que ha dispuesto de un presupuesto superior a los S/ 5 millones<sup>64</sup>. En el año 2009 se registraron 410 beneficiarios y en el 2010, fueron 266<sup>65</sup>.*

59 Bono Familiar Habitacional (BFH), ayuda económica que otorga el Estado por única vez, y al cual podrán acceder las familias que se inscriban en el Programa Techo Propio, y que sean calificados como Grupos Familiares Elegibles. El valor del BFH varía de acuerdo a la modalidad a la que se postule. Ver, <http://www.mivivienda.com.pe/portal/Generales/GlosarioTerminos.aspx>

60 <http://www.vivienda.gob.pe/destacados/estadistica/8.mht>

61 Ver al respecto <http://www.projovent.gob.pe/descargas/taller2010a/1-2.ppt>

62 Ver más detalle en [http://www.projovent.gob.pe/noticia080\\_2010.htm](http://www.projovent.gob.pe/noticia080_2010.htm)

63 Se prevee entregar al final del curso los mejores alumnos un capital semilla para que puedan iniciar de manera efectiva sus negocios. Ver [http://www.projovent.gob.pe/noticia080\\_2010.htm](http://www.projovent.gob.pe/noticia080_2010.htm)

64 Ver más detalles en <http://www.projovent.gob.pe/descargas/taller2010a/2-4a.ppt>

65 Cornejo, E. (2010). “Avances y desafíos de la capacitación laboral y la fuerza laboral en el país”. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima.

- **Programa Especial de Reconversión Laboral-Revalora Perú<sup>66</sup>**

El Programa Especial de Reconversión Laboral-PERLAB denominado también Revalora Perú, tiene por objetivos específicos el desarrollo de una estrategia preventiva de protección de la empleabilidad de los trabajadores de aquellas empresas que puedan ser afectadas por el impacto de la crisis económica internacional así como brindar servicios de capacitación, intermediación, asistencia técnica y certificación laboral a trabajadores afectados por el impacto de la crisis económica internacional.

En el año 2010 (enero-octubre)<sup>67</sup>, el programa logró capacitar, aproximadamente, a 22 mil 522 personas a nivel nacional. En el año 2009 se capacitaron 19 mil 424 personas<sup>68</sup>.

- **Construyendo Perú<sup>69</sup>**

El Programa Nacional “Construyendo Perú”, se gestó con los objetivos de: (a) generar empleos temporales y (b) desarrollo de capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales en situación de pobreza y pobreza extrema<sup>70</sup>.

Este programa señala que favorecerá con prioridad a la PEA en desempleo, a través del financiamiento de proyectos intensivos en mano de obra no calificada, presentados por los propios pobladores a través de diversas instituciones. Construyendo Perú, además de la obra física que realiza a través de los proyectos, brinda capacitación (general y específica) a los participantes<sup>71</sup>. Con tales capacitaciones se facilita la reinserción laboral y autoempleo. Construyendo Perú ha beneficiado a más de 654 mil participantes con una compensación económica desde enero de 2007 a octubre de 2010; en el mismo período, ha capacitado, a más de 286 mil personas.

- **Programa Mi Empresa<sup>72</sup>**

La Dirección Mi Empresa, como unidad orgánica de la Dirección General de MYPE y Cooperativas tiene entre sus funciones promover a nivel nacional la facilitación de la formalización empresarial y las políticas del sector de la micro y pequeña empresa. En este contexto la Dirección Mi Empresa tiene como objetivo promover el desarrollo integral y la competitividad de la micro y pequeña empresa, y de los emprendimientos locales, articulando servicios de compras estatales, formalización y desarrollo empresarial, que

66 Creado por Decreto Supremo N° 01-2009-TR

67 Cornejo, E. (2010). “Avances y desafíos de la capacitación laboral y la fuerza laboral en el país”. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima.

68 Con el Decreto Supremo N° 083-2009-EF, se autorizó un crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2009, hasta por la suma de S/.30'000,000 a favor del Programa Revalora Perú pliego MTPE, Decreto de Urgencia N° 021-2009. A inicios del año 2010, por Decreto Supremo N° 005-2010-EF se autorizó la transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público para dicho año fiscal para dicho Programa hasta por la suma de S/. 32'993,192.

69 Creado por Decreto Supremo N° 018-2009 del 21 de mayo de 2009.

70 Ver al respecto <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2006-05-15/ImpTemaDia0505940.html>

71 Se adiciona, identificando al participante/ beneficiario como sinónimo de poblador desempleado con carga familiar que participa dentro de una estrategia de apoyo a su inserción laboral (ver al respecto <http://www.construyendoperu.gob.pe/Documentos/Transparencia/Normas%20Directivas/RM1782008TR.PDF>)

72 Creado por Decreto Supremo N° 018-2009 del 21 de mayo de 2009.

incluye capacitación, asistencia técnica, entre otras formas de asociatividad de mercado, además del fortalecimiento gremial de las MYPE.

- **Programa Capitalizando**

Programa de la Municipalidad de Lima, creado en el 2004<sup>73</sup> que trabaja con asociaciones de comerciantes informales, las que deben abrir una cuenta de ahorros en la que realizan un aporte mensual o semanal establecido y, tras seis meses o un año, reunir la cuota inicial para la compra de un local, así como acceder al aval del banco en el que ahorran. Se trata de un sistema que fomenta la asociatividad mediante el ahorro individual<sup>74</sup>, controlado el intangible con el fin de desarrollar proyectos para el ejercicio formal de su actividad económica en el mediano plazo dejando las calles, promoviendo y consolidando empresarialmente a las asociaciones de los comerciantes informales<sup>75</sup>.

El Programa prioriza a las personas con discapacidad, madres en estado de abandono, personas de la tercera edad y población en extrema pobreza. Hasta el año 2008 se habían autorizado el funcionamiento a 1627 comerciantes, en el año 2009 a 620 y en el año 2010 se autorizaron a 328 personas<sup>76</sup>.

### **Eje 3: Establecimiento de una Red de Protección Social**

- **Programa Gratitud<sup>77</sup>**

El Programa Piloto de Asistencia Solidaria con el Adulto Mayor “Gratitud” entregará una subvención económica a los adultos a partir de los 75 años que se encuentren en condición de extrema pobreza de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). La norma tuvo vigencia del 28 de agosto hasta el 31 de diciembre de 2010.

El Programa estableció una subvención de S/. 100. Cabe mencionar que durante el año 2010 se realizaron tres pagos lográndose una transferencia total de 295 mil 455.30 soles<sup>78</sup>. El Decreto Supremo N° 001-2011- MIMDES, establece la ampliación de la cobertura del Programa Gratitud a 14 departamentos donde opera el Programa JUNTOS. En febrero de 2011 se autorizó la transferencia de partidas del presupuesto público a favor del MIMDES por un monto de 35 millones de soles<sup>79</sup> para el financiamiento del Programa Gratitud.

73 Ver al respecto <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2006-05-15/ImpTemaDia0505940.html>

74 [http://www.ucpr.edu.co/desarrollohumanoy paz/modulos/encuentrosinternacionales/Comercioenlas-callesdeSurAmerica/Ponencias/Luis\\_Gayoso.pptx](http://www.ucpr.edu.co/desarrollohumanoy paz/modulos/encuentrosinternacionales/Comercioenlas-callesdeSurAmerica/Ponencias/Luis_Gayoso.pptx)

75 Ver al respecto <http://www.munlima.gob.pe/Publicacion/publica.aspx?nid=401>

76 [http://www.ucpr.edu.co/desarrollohumanoy paz/modulos/encuentrosinternacionales/Comercioenlas-callesdeSurAmerica/Ponencias/Luis\\_Gayoso.pptx](http://www.ucpr.edu.co/desarrollohumanoy paz/modulos/encuentrosinternacionales/Comercioenlas-callesdeSurAmerica/Ponencias/Luis_Gayoso.pptx)

77 Creado por Decreto de Urgencia 059-2010

78 <http://www.mimdes.gob.pe/sala-de-prensa-mimdes/4442-en-mayo-se-inicia-expansion-del-programa-gratitud.html>

79 Decreto Supremo N° 020-2011-EF.



## 3.2. Regímenes

### 3.2.1. Regímenes laborales especiales

La atención del Estado hacia los grupos ocupacionales comprendidos entre los trabajadores en condición de empleo informal ha ido respondiendo a las demandas de las organizaciones de los canillitas, lustradores de calzado<sup>80</sup>, recicladores mediante leyes ad hoc. Todos ellos ejercen su trabajo en forma independiente o autónoma. Por otro lado, está el caso de los trabajadores del hogar –mayoritariamente mujeres- que constituyen un grupo particularmente vulnerable.

#### *Canillitas, lustradores de calzado, recicladores y trabajadores del hogar*

El marco legal correspondiente a dichos regímenes, junto con poner énfasis en los mecanismos de acceso de alguna cobertura en salud, suele incorporar aspectos relacionados con la formación ocupacional del grupo beneficiario y, en algunos casos, se avanza en promover algún esquema de acceso al financiamiento. El campo previsional es el ausente, en razón de su mayor complejidad en términos de los recursos necesarios para su financiamiento.

#### CUADRO 6

#### Regímenes laborales especiales

| Grupo ocupacional  | Normativa  | Protección Social   | Promoción de capacidades económicas  |
|--|--|---|--|
| Expendedores de diarios, revistas y billetes de loterías del Perú ("Canillitas") | Ley 10674  | La Caja de Protección y Asistencia Social tiene como fines proteger y brindar asistencia médico-social a sus trabajadores<br>-Incorporación al Aseguramiento Universal en Salud (AUS) |  |
| Lustradores de calzado   | Ley 27475 y Reglamento en DS 006-2002-TR<br>Ley N° 25249<br>Reglamentado con Decreto Supremo N° 006-91-TR. | CAJAPATRAC tiene como objetivo brindar asistencia social mediante el Programa de Salud al trabajador lustrador de calzado esposa e hijos.   | - Capacitación a cargo de Municipios y<br>- Posibilidad de financiamiento de sus módulos de servicio |

80 Ver al respecto <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27475.pdf> y su reglamento en la p. 29 de [http://www.estudiorivarola.pe/DS007-2002-TR\\_TUO\\_Ley\\_Jornada\\_Trabajo\\_Horario\\_Sobretiempo.pdf](http://www.estudiorivarola.pe/DS007-2002-TR_TUO_Ley_Jornada_Trabajo_Horario_Sobretiempo.pdf)



| Grupo ocupacional     | Normativa                                       | Protección Social   | Promoción de capacidades económicas  |
|-----------------------|---|---|--|
| Recicladores          | Ley 29419* y Reglamentado con DS 005-2010-MINAM | -El Ministerio de Salud implementa programas de vacunación y salud ocupacional en coordinación con los gobiernos locales.<br>-Vacunación contra Tétano y Hepatitis B<br>-Incorporación al Aseguramiento Universal en Salud (AUS)  | El Ministerio de Ambiente y los gobiernos locales, en coordinación con otras entidades promueven la capacitación de los recicladores.<br>- Programa de capacitación a cargo de SENATI y<br>-Programa de crédito y acceso a Fondo de Garantía |
| Trabajadores de hogar | Ley N° 27986 Reglamentado con DS N° 015-2003-TR | Asegurados obligatorios de los regímenes de seguridad social, debiendo ser asegurado por el empleador en ESSALUD o una Entidad Prestadora de Salud (EPS). Sobre el régimen de pensiones puede optar por el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o por el Sistema Privado de Pensiones (SPP). | El empleador debe dar las facilidades para que acceda a la educación.  |

Fuente: Normas legales

\* Ver al respecto, <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29419.pdf> y su Reglamento en [http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1640&Itemid=39](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1640&Itemid=39)

### 3.2.2. Régimen para la atención de salud

#### *Regímenes subsidiado y semicontributivo*

De acuerdo a la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud (Ley 29344 del 09 de abril de 2009) y su reglamento (DS N° 008-2010-SA), el SIS administra los regímenes subsidiados dirigido a la población pobre, y el semicontributivo, que cuenta con financiamiento público parcial y aportes de empleadores o trabajadores autoempleados. Este último tiene dos modalidades: (a) para trabajadores autoempleados calificados como elegibles por el SISFOH<sup>81</sup> y (b) para trabajadores de las microempresas (de menos de 10 trabajadores) por la cual el empleador cotiza el 50% de la prima estimada en S/. 30 por trabajador<sup>82</sup>. Dada la condición de pobreza en la que se encuentra la mayor parte

81 La prima mensual en el régimen semicontributivo es de S/.15 por persona y S/. 29 cuando se incluye a un derechohabiente.

82 El Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1086, Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, Ley MYPE, fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-TR, en adelante TUO de la Ley MYPE. Este incorpora como opción se aseguramiento al componente semicontributivo del SIS, el empleador cotiza S/15 mensuales por trabajador y el Estado cotiza, también, S/. 15.

de los trabajadores informales (recordar el perfil), éstos se afilian al régimen subsidiado con excepción de algunos grupos, sobre todo trabajadores de algunos mercados, que se afilian al régimen semicontributivo. A diciembre del 2010, el SIS estimaba que contaba con 46,186 personas afiliadas al régimen semicontributivo<sup>83</sup>.

El gasto público en salud realizado por el SIS fue de S/. 439.8 millones en el 2009, representando el 8.2% del gasto total en salud<sup>84</sup>. Los beneficios de los que goza la población en ambos regímenes se especifican en el PEAS (Programa Esencial de Atención de Salud)<sup>85</sup>.

Como señala el Observatorio de la Salud, el fuerte incremento en la afiliación al SIS, que pasó del 18.4% al 36% de la población nacional, entre los años 2007 y 2009, no tuvo un correlato similar en la asignación presupuestal, la que disminuyó, ni en la atención. Situación que puede haber originado una presión de la demanda no satisfecha por los servicios de salud MINSa.

### **Seguro de Salud para Trabajadores Independientes - EsSalud Independiente**

A mediados de 2010, EsSalud, en el contexto de la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud y su Reglamento, lanzó la modalidad de EsSalud independiente, que permite la afiliación individual y colectiva a profesionales y trabajadores independientes. Para la afiliación individual el costo es de S/. 65 mensuales y en la colectiva el costo de la persona baja a S/. 55; permitiéndose en ambos casos, la afiliación del titular con sus dependientes<sup>86</sup>. Estos montos pueden resultar inaccesibles para los trabajadores en condición de pobreza o cercana a ella. De acuerdo a EsSalud, la oferta de servicios cubre el 80% de enfermedades más frecuentes<sup>87</sup>

### **3.2.3. Régimen previsional**

A partir de la vigencia del TUO de la Ley MYPE, se crea un nuevo régimen previsional denominado Sistema de Pensiones Sociales – SPS, dirigido a facilitar el acceso de los conductores y trabajadores de las microempresas al sistema de pensiones. Para ello el Estado se obliga a contribuir con parte del aporte del afiliado (subsidio), depositando en la cuenta individual del trabajo un aporte igual al realizado por el trabajador. El aporte del Estado se realiza hasta un máximo del 4% de la remuneración mínima vital, el mismo que a la fecha ascendería a la suma de S/. 24.00 nuevos soles.<sup>88</sup>

En el artículo 49° del TUO de la Ley MYPE se establece que los trabajadores y conductores de las microempresas podrán afiliarse al Sistema Nacional de Pensiones

83 Base de Datos SIS Central.

84 CIES-Observatorio de la Salud.

85 DS 016-2009-SA, 28 de noviembre 2009.

86 El régimen permite incluir, previo pago adicional a los dependientes (cónyuge, concubino, hijos menores de edad y mayor incapacitado para el trabajo de manera permanente). <http://www.essalud.gob.pe/contenido.php?id=115>

87 <http://www.essalud.gob.pe>

88 Mediante el artículo 58° del TUO de la Ley MYPE, se crea el Sistema de Pensiones Sociales.

(SNP) o al Sistema Privado de Pensiones (SPP). Asimismo, para el caso del acceso al nuevo Sistema de Pensiones Sociales, el trabajador (incluido el conductor) no debe encontrarse afiliado o ser beneficiario de algún otro régimen previsional. Además, en el caso de los trabajadores de las pequeñas empresas se establece que sus trabajadores deberán obligatoriamente afiliarse al SNP o al SPP. A la fecha, no se ha implementado el SPS, encontrándose pendientes las acciones para el inicio de la afiliación bajo dicho sistema.

### 3.3. Problemas para la conformación de una red

En estudios realizados por Cornelia Tesliuc (2006)<sup>89</sup> y el Banco Mundial (2007)<sup>90</sup>, se plantean las cuestiones clave que enfrentan las políticas que serán la base de una red de protección social en Perú:

- a) Falta de objetivos claros y metas mensurables en el sector de asistencia social y nutrición. Facilidad para la manipulación política de algunos programas por grupos de interés. Además, muchos programas tienen beneficiarios superpuestos y la existencia de muchos programas pequeños eleva los costos administrativos. El Gobierno busca enfrentarlo optimizando los programas sociales y elaborando el Registro Único de Beneficiarios (RUB) de los programas sociales.
- b) El gasto en la posible red de protección social es bajo en relación con las necesidades nacionales y los estándares regionales. Los presupuestos de la mayoría de los programas son insuficientes en comparación con los problemas que han de enfrentar o tienen un enfoque regional limitado por lo que son instrumentos ineficaces para tener soluciones a nivel nacional.
- c) La dispersión institucional entre diversos ministerios, agencias y niveles de gobierno debilita la rendición de cuentas y la efectividad.
- d) La descentralización ha incrementado la responsabilidad de los Gobiernos Regionales y municipales en la implementación de los programas, pero aún falta establecer esquemas de rendición de cuentas y una estrategia diferenciada según la capacidad de los gobiernos locales, que garantice a los beneficiarios acceder a los programas, independientemente de su lugar de residencia.
- e) Los programas alimentarios presentan una focalización inadecuada y grandes filtraciones hacia beneficiarios no previstos. Asimismo, tienen una cobertura amplia pero transfieren prestaciones muy reducidas. En consecuencia, tienen poco impacto sobre la reducción de la pobreza, la desnutrición y la desigualdad.
- f) FONCODES contribuyó a mejorar el acceso a infraestructura básica en las zonas más pobres.

89 Para TESLIUC (2006), la red de protección social peruana se organiza en tres tipos de programa: programas alimentarios, un fondo social (FONCODES) y programas de trabajo temporal.

90 A los tipos de programas señalados por TESLIUC, el BM agrega el programa de transferencia condicionada (JUNTOS).

Paradójicamente, a los avances en materia de políticas y programas sociales, la percepción de bienestar de la población no ha sido tan positiva como se mostraba en la estadística oficial (Vásquez, 2010).

## IV PARTE. Conclusiones y recomendaciones

### 4.1. Conclusiones

1. En el Perú, el empleo informal concentra el 79.4% del empleo, es decir, 12.3 millones de personas. Lo conforman básicamente las categorías ocupacionales más precarias tales como, trabajadores independientes no calificados (42.2%), trabajadores familiares no remunerados (29.1%), asalariados que no cuentan con contrato ni beneficios laborales (16.1%); los trabajadores del hogar (1.3%) y los conductores de negocios (5%). Con empleo formal se encuentran básicamente los asalariados declarados en planilla, que representan el 20.6% del empleo total.
2. Los trabajadores urbanos con un empleo informal son hombres en su mayoría (51.7%); los jóvenes constituyen el grupo poblacional más grande (34%); el 21.3% son pobres; el 19.6% aporta al sistema de pensiones y el 37.8% cuenta con seguro de salud. Quienes se encuentran en la informalidad son los más necesitados de protección social, no sólo por la inestabilidad laboral y de ingresos, sino porque están más expuestos a correr riesgos para su seguridad y su salud.
3. Comparando la situación en el 2009 respecto del año 2005, se observa una ligera disminución del empleo informal, que pasó de 83.9 a 79.4%, con un incremento del mismo en cifras absolutas. Hubo una reducción de los trabajadores informales en situación de pobreza, la cual fue mayor que la reducción de la informalidad, y un aumento en la afiliación a la seguridad social. En el caso de la afiliación al sistema de pensiones mejoraron todas las categorías ocupacionales, excepto los trabajadores de hogar. En cuanto al seguro de salud, todas las categorías mejoraron la afiliación, resultando insuficiente la atención para las expectativas creadas. Este incremento fue resultado de políticas antipobreza y no de políticas específicas para los trabajadores pobres informales.
4. El esquema de política y protección social, independientemente de su denominación, debe partir de reconocer la necesidad de que todas las personas tengan cubiertos sus riesgos, vinculados con su participación en la PEA (desempleo, enfermedad, accidentes de trabajo, jubilación) y durante el horizonte de su ciclo de vida.
5. Respecto a política social, gasto social y pobreza, es importante señalar que el modelo de desarrollo de una nación y su articulación con las estructuras del Estado-Sociedad orienta el paradigma de la política social, que se visualiza en las intervenciones, la determinación de la población objetivo y de su sistema de protección social. Y la disponibilidad de recursos es una condición necesaria para la implementación de las políticas sociales. De esa manera, la capacidad de gasto e inversión de un Estado, para la provisión de servicios sociales, está en función directa al crecimiento económico y recaudación tributaria.

6. En Perú, en los últimos veinte años, se puede distinguir etapas en relación con la disponibilidad de recursos públicos y los niveles de gasto social; también, se distinguen los cambios en los modelos económicos y la provisión de los servicios sociales. En este aspecto, se pasa del universalismo segmentado, a una focalización selectiva en la actuación del Estado, respecto a la provisión de servicios y programas, vinculados a la reducción de la pobreza, y, en los últimos años, se amplía la cobertura de programas y servicios reorientándose, al parecer, hacia el universalismo básico, sin dejar la focalización de determinados programas.
7. Desde el 90, ha crecido la participación del gasto social; sin embargo, su nivel sigue siendo bajo respecto a otros países de la región. El crecimiento del gasto corresponde a una política macroeconómica coherente que ha permitido sostenibilidad en el crecimiento del PBI. Los niveles de pobreza se fueron reduciendo a partir de la primera década del 2000.
8. La crisis internacional del 2009 no se reflejó en un aumento del desempleo abierto; el ajuste se dio en detrimento de la calidad del empleo. El sector informal absorbió el impacto de la crisis y un mayor porcentaje de la PEA ocupada se incorporó a dicho sector.
9. La informalidad se vuelve más visible, en la última década y las políticas adoptadas para atenderla, fueron orientadas a brindar asistencia a la micro empresa y a la creación de un RLE. Se ha dejado de lado a los independientes por su falta de visibilidad política, aunque actualmente existen propuestas de ley del trabajador autónomo.
10. La norma expresa que buscaba formalizar el empleo en las microempresas, Ley MYPE, no ha dado los resultados esperados. Sólo se han acreditado 61 mil MYPE, a febrero 2011, con el fin de acogerse a los beneficios de la norma. Este registro es muy reducido y debe llevar a revisar el esquema de incentivos planteados en la Ley.
11. En la última década, ante la multidimensionalidad del problema de la pobreza la protección social cambia de paradigma. La protección social en este nuevo paradigma puede ser entendida como el conjunto de políticas e intervenciones públicas que permite al ciudadano y su familia manejar los riesgos sociales, así como, proporcionar apoyo a los que se encuentran en situación de extrema pobreza.

No existe una política integral e inclusiva para los trabajadores informales respecto a una Red de Protección Social. Asimismo, existen regímenes laborales específicos sólo para algunas categorías de trabajadores (independientes) como: canillitas, lustradores de zapatos, entre otros. Sin embargo, los programas e intervenciones del Estado así como regímenes presentados en el estudio, debidamente articulados y agrupados en los ejes que establece el Plan Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP), podrían ser la base de una red de protección social, dirigidos a aquellas personas, hogares y comunidades que por su situación de vulnerabilidad y exclusión, están en riesgo a perder el acceso a niveles básicos de bienestar, con el fin de enfrentar mejor los riesgos antes citados.

## 4.2. Recomendaciones<sup>91</sup>

1. Evaluar, articular o crear los programas e intervenciones públicas que permitan al ciudadano y su familia manejar los riesgos sociales que enfrentan a lo largo de su ciclo de vida así como aquellos que apoyan a los ciudadanos que se encuentran en situación de extrema pobreza con la finalidad de conformar la Red de Protección Social inclusiva, considerando una clara asignación de responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno en lo que respecta al planeamiento, regulación, financiamiento, implementación, monitoreo, supervisión, evaluación y rendición de cuentas respecto a la red de protección social y las intervenciones vinculadas. Los componentes de la red pueden ser de prevención y seguridad social (prestaciones de salud, de pensiones y económicas); de asistencia social (acceso a vivienda, apoyo alimentario, acceso a la educación, saneamiento, infraestructura social-productiva, asistencia-no exclusión); de acceso a la vivienda, de promoción del empleo (desarrollo de capacidades para acceder al empleo o mejorar los ingresos); y de infraestructura (vial, electrificación).
2. Garantizar que la descentralización no contribuya a aumentar la desigualdad o a reducir las oportunidades resultantes de las diferencias en la capacidad institucional entre las regiones y entre los municipios. Se requiere evaluar los resultados de la descentralización de los programas sociales implementada hasta la fecha; evitando situaciones de sub cobertura, filtraciones y clientelaje político.
3. Visibilidad y mayor asignación presupuestal para las intervenciones que conformen la red de protección social y para su articulación, con el fin de acercarse al gasto promedio en países de ingresos medios, con esto, los programas y servicios tendrían un mayor impacto en la reducción de la pobreza. La mejora de los recursos debe ir acompañada de mecanismos de rendición de cuentas y documentación de impactos importantes en la población.
4. Reforzar técnica y presupuestalmente a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales (CIAS), en razón de que es la instancia de coordinación y de discusión de la política social del Estado al interior del Consejo Ministros, y es la encargada de dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de política y del gasto social, así como supervisar su cumplimiento, siendo su función principal la de reducir la pobreza y la extrema pobreza.
5. Dado que 8 de cada 10 personas que pertenecen a la población económicamente activa del Perú Urbano, tienen puesto de trabajo informales, resulta necesario que en la agenda pública, se priorice el diseño de políticas más integrales e inclusivas dirigidas a la economía informal, que comprendan aquellas vinculadas a la protección social, desarrollo del capital humano y el mejoramiento de la productividad y competitividad. No sólo para proteger la calidad del empleo y sus ingresos en épocas de crisis sino para impulsar un proceso de formalización del empleo que acompañe

91 Gamero, J. (2010), García, N. (2010), Portocarrero, Vásquez, Yamada (2010), Banco Mundial (2010 a), Banco Mundial (2010 b) Tesliuc (2006), OIT-OMC (2009), Aramburú y Rodríguez (2011) y Morón E. (2008).

la generación de un mayor excedente, en un entorno de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

6. Dada la heterogeneidad del mercado laboral peruano, donde el empleo asalariado formal involucra a sólo 1 de cada 5 miembros de la PEA se requiere del diseño de mecanismos de acceso que faciliten la cobertura de los riesgos sociales. Es decir, incorporar las particularidades del trabajo asalariado, del independiente, distinguiendo el ámbito urbano/ rural, la condición de género y la edad. Ello supone la incorporación de un enfoque de demanda en la configuración de la oferta de prestaciones sociales.
7. En el caso de los asalariados de las empresas del sector formal/ moderno (mediana y gran empresa). El refuerzo de la fiscalización laboral es el medio idóneo para que los trabajadores en condición de informalidad accedan a los mecanismos de la seguridad social. Por otro lado, también debería evaluarse la viabilidad de establecer un sistema de seguro de desempleo, sobre la base de la CTS, con un esquema de flexiseguridad. En el segmento de las micro y pequeñas empresas también debe concretarse la fiscalización para verificar el cumplimiento del régimen MYPE.
8. En el caso de los conductores y asalariados de las microempresas se requiere revisar los aspectos de la Ley MYPE que no han funcionado como la reducida acreditación de las empresas en el REMYPE, la baja afiliación al SIS y al régimen laboral especial. Por otro lado, está pendiente la reglamentación del Fondo de Pensiones Sociales (FPS).
9. Formular un esquema de formalización gradual de las microempresas, que incluya una etapa de aprendizaje práctico de las ventajas de la formalidad, para ello se requiere una adaptación de los marcos regulatorios tributarios, laborales, municipales y de derechos de propiedad. En el caso de los asalariados informales, el acceso a la protección laboral será resultado de este proceso gradual de formalización, a medida que la empresa se consolida en el mercado. Sin embargo, debe prestarse apoyo a los que siguen empleados en el sector informal, en tanto se de esta transición hacia la formalidad; estrategia que debe ir acompañada de mecanismos de apoyo para la ampliación de sus capacidades, oportunidades y escalas de negocio.
10. En el caso de los trabajadores independientes:
  - Seguro de salud
    - Reconocer que un segmento de ellos accederá a mecanismos no contributivos y otro a regímenes semi subsidiados y que el proceso a partir de la Ley AUS es el marco a partir del cual se precisará el contenido de los paquetes de prestaciones en uno y otro caso, lo que además requerirá del desarrollo de una potente oferta pública y convenios público-privados que hagan efectiva la atención de los afiliados.
    - Dinamizar los esquemas de aseguramiento contributivos vinculados ESSA-LUD a los que accederá otro segmento de este colectivo.
    - Para ello se sugiere difundir los planes de aseguramiento existentes y mejorar la calidad del servicio para retener a los independientes en el sistema.
  - Pensiones
    - Generar un Fondo de pensiones sociales para independientes, bajo el modelo de cofinanciamiento y de cuentas individuales de capitalización. Trans-



currido un año de aporte continuo, el Estado premia con un bono o aporte, que permite incrementar su fondo individual y lograr mayor rentabilidad con el objeto de incentivar a que los independientes permanezcan aportando al seguro de pensiones. Es un ahorro forzoso a plazo determinado por tanto no se puede retirar. El plazo vencerá en la edad pactada cercana a la edad de jubilación. El fondo de pensiones creado debería contar con dos componentes aquel de cuentas individuales de capitalización y un fondo solidario que anualmente será alimentado por el Estado. El fondo solidario permitirá cubrir a aquellos independientes que habiendo aportado determinado número de años, su fondo individual de capitalización sea insuficiente para un retorno mínimo que le permita cubrir sus necesidades básicas por un tiempo determinado.

- Incorporar un esquema de extensión del Bono Gratitude (BG), de monto más alto (1/3 del salario mínimo y no S/. 100) para toda la población mayor de 65 años (edad menor a los 75 años fijados en el BG) en condiciones de pobreza (y no sólo focalizado en quienes se encuentren en condición de pobreza extrema, como lo señala el BG). Los cálculos elaborados bajo dichos supuestos encuentran que "...el costo del programa ascendería a no más del 1% del PBI en términos de flujo anual. Con ello se incrementaría la cobertura pensionaria a poco más de 2/3 de la población".

Establecer o ampliar la participación de los trabajadores de la economía informal en instancias de Diálogo Social. Esto requiere resolver el tema de la vocería y representatividad de estos trabajadores, lo cual es una debilidad extensiva a los microempresarios. Se propone su participación en espacios vinculados a las políticas de protección social como el Consejo Nacional de Trabajo (CNT) y el Consejo de Desarrollo de la Microempresa (CODEMYPE). Y en instancias como el Acuerdo Nacional y la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza donde confluyen actores estatales, privados y de la sociedad civil.

## ANEXO

### CUADRO 1

**Perú urbano: PEA ocupada con empleo formal e informal por categoría ocupacional que están afiliados a algún sistema de pensiones, 2005 y 2009 1/.**  
(en porcentaje)

| Categoría ocupacional             | 2005          |                 |             | 2009          |                 |             |
|-----------------------------------|---------------|-----------------|-------------|---------------|-----------------|-------------|
|                                   | Empleo formal | Empleo Informal | Total       | Empleo formal | Empleo Informal | Total       |
| Empleador o patrono               | 57,7          | 18,7            | 24,3        | 56,7          | 26,7            | 30,4        |
| Trabajador Independiente          | 34,3          | 12,6            | 12,7        | 43,3          | 19,6            | 19,7        |
| Asalariado                        | 69,7          | 19,0            | 43,5        | 81,1          | 22,4            | 55,5        |
| Empleado                          | 70,9          | 28,0            | 54,8        | 82,0          | 28,1            | 66,1        |
| Obrero                            | 66,2          | 12,5            | 27,9        | 78,2          | 18,6            | 39,7        |
| Trabajador Familiar No Remunerado |               | 5,6             | 5,6         |               | 12,1            | 12,1        |
| Trabajador del Hogar              |               | 9,5             | 9,5         |               | 9,1             | 9,1         |
| Otro                              |               | 8,1             | 8,1         |               | 12,9            | 12,9        |
| <b>Total</b>                      | <b>69,1</b>   | <b>14,1</b>     | <b>27,1</b> | <b>80,3</b>   | <b>19,6</b>     | <b>37,4</b> |

1/. Se refiere a los sistemas nacional y privado de pensiones; así como a la Caja de Pensiones Militar/Policial; Caja de Pensiones del Pescador, Estibador.

Fuente: INEI-ENAH0, 2005 y 2009

**Perú Urbano: PEA ocupada con empleo formal e informal por categoría ocupacional que están afiliados al seguro de salud, 2005 y 2009**  
(en porcentaje)

| Categoría ocupacional             | 2005          |                 |             | 2009          |                 |             |
|-----------------------------------|---------------|-----------------|-------------|---------------|-----------------|-------------|
|                                   | Empleo formal | Empleo Informal | Total       | Empleo formal | Empleo Informal | Total       |
| Empleador o patrono               | 66,2          | 21,2            | 27,7        | 69,9          | 29,2            | 34,2        |
| Trabajador Independiente          | 59,1          | 18,0            | 18,1        | 51,6          | 40,1            | 40,1        |
| Asalariado                        | 72,4          | 16,7            | 43,6        | 83,0          | 34,3            | 61,8        |
| Empleado                          | 73,8          | 27,9            | 56,6        | 83,8          | 40,6            | 71,1        |
| Obrero                            | 68,1          | 8,5             | 25,6        | 80,5          | 30,0            | 47,9        |
| Trabajador Familiar No Remunerado |               | 18,8            | 18,8        |               | 44,2            | 44,2        |
| Trabajador del Hogar              |               | 16,0            | 16,0        |               | 38,3            | 38,3        |
| Otro                              |               | 14,5            | 14,5        |               | 53,3            | 53,3        |
| <b>Total</b>                      | <b>72,1</b>   | <b>17,7</b>     | <b>30,6</b> | <b>82,5</b>   | <b>37,8</b>     | <b>50,9</b> |

Fuente: INEI-ENAH0, 2005 y 2009

**CUADRO 2**  
**Perú urbano: Perfil del ocupado informal de los sectores industria, comercio y servicios según categoría, 2009**  
 (Porcentajes de columna)

| Ámbito geográfico                  | Sector Industria |               |                          |               | Sector Comercio |                |               |                          | Sector Servicios |                  |                  |                |                          |                |                  |
|------------------------------------|------------------|---------------|--------------------------|---------------|-----------------|----------------|---------------|--------------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|--------------------------|----------------|------------------|
|                                    | Asalariado       | Empleador     | Trabajador independiente | TFNR          | Total           | Asalariado     | Empleador     | Trabajador independiente | TFNR             | Total            | Asalariado       | Empleador      | Trabajador independiente | TFNR           | Total            |
| <b>Ámbito geográfico</b>           |                  |               |                          |               |                 |                |               |                          |                  |                  |                  |                |                          |                |                  |
| Lima                               |                  |               |                          |               |                 |                |               |                          |                  |                  |                  |                |                          |                |                  |
| Metropolitana                      | 56,3             | 49,6          | 33,9                     | 36,9          | 45,8            | 47,8           | 42,8          | 37,3                     | 30,9             | 39,0             | 51,1             | 48,1           | 45,7                     | 34,5           | 47,3             |
| Resto urbano                       | 43,7             | 50,4          | 66,1                     | 63,1          | 54,2            | 52,2           | 57,2          | 62,7                     | 69,1             | 61,0             | 48,9             | 51,9           | 54,3                     | 65,5           | 52,7             |
| <b>Sexo</b>                        |                  |               |                          |               |                 |                |               |                          |                  |                  |                  |                |                          |                |                  |
| Hombre                             | 69,0             | 78,1          | 39,1                     | 31,8          | 56,0            | 55,2           | 67,2          | 28,9                     | 36,4             | 37,8             | 69,0             | 66,2           | 59,9                     | 38,6           | 62,7             |
| Mujer                              | 31,0             | 21,9          | 60,9                     | 68,2          | 44,0            | 44,8           | 32,8          | 71,1                     | 63,6             | 62,2             | 31,0             | 33,8           | 40,1                     | 61,4           | 37,3             |
| <b>Edad</b>                        |                  |               |                          |               |                 |                |               |                          |                  |                  |                  |                |                          |                |                  |
| 14 a 24                            | 38,4             | 2,8           | 6,9                      | 33,9          | 22,9            | 42,6           | 6,2           | 7,8                      | 47,0             | 21,2             | 33,2             | 4,8            | 15,7                     | 50,4           | 23,4             |
| 25 a 29                            | 17,2             | 7,2           | 5,1                      | 10,1          | 11,2            | 16,3           | 9,4           | 9,8                      | 8,3              | 11,0             | 16,7             | 7,1            | 11,0                     | 9,7            | 12,8             |
| 30 a 44                            | 27,9             | 44,3          | 33,5                     | 25,1          | 31,4            | 26,2           | 43,3          | 35,0                     | 16,1             | 30,7             | 29,7             | 42,5           | 33,2                     | 15,9           | 31,7             |
| 45 a 59                            | 13,9             | 37,1          | 34,1                     | 25,2          | 24,6            | 11,9           | 30,6          | 31,6                     | 14,4             | 24,6             | 16,3             | 37,0           | 28,1                     | 12,4           | 23,4             |
| 60 a mas                           | 2,6              | 8,5           | 20,4                     | 5,7           | 10,0            | 3,1            | 10,5          | 15,8                     | 14,2             | 12,4             | 4,2              | 8,6            | 12,0                     | 11,6           | 8,7              |
| <b>Edad promedio</b>               | <b>31,1</b>      | <b>43,3</b>   | <b>46,5</b>              | <b>35,5</b>   | <b>38,4</b>     | <b>30,2</b>    | <b>42,5</b>   | <b>44,3</b>              | <b>33,6</b>      | <b>39,5</b>      | <b>32,9</b>      | <b>43,6</b>    | <b>40,9</b>              | <b>32,2</b>    | <b>37,6</b>      |
| <b>Pobreza</b>                     |                  |               |                          |               |                 |                |               |                          |                  |                  |                  |                |                          |                |                  |
| Pobre                              | 23,3             | 14,0          | 22,7                     | 21,7          | 22,0            | 18,6           | 7,5           | 19,0                     | 19,0             | 18,3             | 17,6             | 10,2           | 20,4                     | 12,2           | 18,1             |
| No pobre                           | 76,7             | 86,0          | 77,3                     | 78,3          | 78,0            | 81,4           | 92,5          | 81,0                     | 81,0             | 81,7             | 82,4             | 89,8           | 79,6                     | 87,8           | 81,9             |
| <b>Seguridad social</b>            |                  |               |                          |               |                 |                |               |                          |                  |                  |                  |                |                          |                |                  |
| Con pension                        | 18,3             | 24,2          | 19,8                     | 13,8          | 19,1            | 16,5           | 23,6          | 14,9                     | 13,2             | 15,5             | 27,3             | 28,5           | 23,3                     | 15,7           | 24,8             |
| Con salud                          | 27,3             | 22,5          | 43,2                     | 30,5          | 32,9            | 33,1           | 23,8          | 39,8                     | 45,3             | 38,3             | 37,2             | 29,1           | 37,6                     | 39,8           | 36,9             |
| <b>Nivel educativo</b>             |                  |               |                          |               |                 |                |               |                          |                  |                  |                  |                |                          |                |                  |
| Sin nivel                          | 5,9              | 6,3           | 19,5                     | 11,7          | 11,4            | 5,4            | 11,9          | 19,6                     | 13,7             | 15,2             | 5,8              | 9,1            | 13,1                     | 11,2           | 9,9              |
| Primaria                           | 31,7             | 32,5          | 25,7                     | 30,9          | 29,5            | 21,4           | 17,7          | 29,7                     | 37,7             | 28,4             | 24,8             | 25,4           | 29,9                     | 34,2           | 27,8             |
| Secundaria                         | 52,4             | 47,9          | 39,8                     | 52,0          | 47,3            | 58,9           | 45,6          | 39,1                     | 38,4             | 43,7             | 53,3             | 41,0           | 40,9                     | 42,5           | 45,8             |
| Superior no universitaria          | 7,5              | 7,3           | 10,1                     | 3,5           | 8,1             | 11,0           | 15,4          | 8,1                      | 5,6              | 8,8              | 9,8              | 11,1           | 8,0                      | 7,0            | 8,9              |
| Superior universitaria             | 2,5              | 5,9           | 5,0                      | 1,9           | 3,7             | 3,3            | 9,4           | 3,6                      | 4,4              | 3,9              | 6,2              | 13,4           | 8,0                      | 5,2            | 7,6              |
| <i>Promedio de años de estudio</i> | 10,2             | 10,2          | 9,3                      | 9,6           | 9,8             | 10,7           | 10,7          | 8,9                      | 9,4              | 9,5              | 10,7             | 10,7           | 9,8                      | 10,0           | 10,3             |
| <b>Ingresos mensuales</b>          |                  |               |                          |               |                 |                |               |                          |                  |                  |                  |                |                          |                |                  |
| Promedio                           | 666,9            | 1589,5        | 471,0                    | 0,0           | 635,9           | 604,1          | 2066,2        | 633,7                    | 0,0              | 607,6            | 821,0            | 1612,6         | 682,9                    | 0,0            | 771,8            |
| Mediana                            | 615,8            | 1149,2        | 297,5                    | 0,0           | 500,5           | 518,6          | 1399,0        | 414,5                    | 0,0              | 389,4            | 651,4            | 1197,0         | 503,8                    | 0,0            | 595,0            |
| <b>Total relativo</b>              | <b>100,0</b>     | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b>             | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b>    | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b>             | <b>100,0</b>     | <b>100,0</b>     | <b>100,0</b>     | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b>             | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b>     |
| <b>Total absoluto</b>              | <b>383.368</b>   | <b>88.710</b> | <b>310.230</b>           | <b>71.243</b> | <b>853.552</b>  | <b>433.122</b> | <b>98.454</b> | <b>1.126.099</b>         | <b>282.208</b>   | <b>1.939.884</b> | <b>1.134.213</b> | <b>230.047</b> | <b>1.442.578</b>         | <b>156.853</b> | <b>2.963.691</b> |

Fuente: INEI -ENAH0 2009

**CUADRO 3**  
Gasto Social Básico según Función 1/

|                                  | Ejecución (En Millones de N. Soles) |              |              |              |              |              |              |              |              |               |               |                    |
|----------------------------------|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------------|
|                                  | 1999                                | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008          | 2009          | 2010 <sup>2/</sup> |
| Educación y Cultura              | 2.431                               | 2.446        | 2.278        | 2.543        | 2.757        | 2.990        | 3.262        | 3.519        | 3.937        | 5.049         | 5.286         | 5.409,08           |
| Protección y<br>Previsión Social | 572                                 | 839          | 634          | 563          | 703          | 953          | 895          | 923          | 1.423        | 785           | 1.631         | 1.846,98           |
| Salud y<br>Saneamiento           | 1.088                               | 1.506        | 1.758        | 1.501        | 1.385        | 1.681        | 1.975        | 2.672        | 3.211        | 4.728         | 5.318         | 6.097,36           |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>4.091</b>                        | <b>4.791</b> | <b>4.670</b> | <b>4.607</b> | <b>4.845</b> | <b>5.624</b> | <b>6.132</b> | <b>7.114</b> | <b>8.571</b> | <b>10.562</b> | <b>12.235</b> | <b>13.353</b>      |

1/ Incluye gasto básico administrativo.

2/ Preliminar.

Fuente SIAF- MEF (05ENE2011)

**CUADRO 4**  
**Gasto Social Complementario según Función 1/**

|                                 | Ejecución (En Millones de N. Soles) |              |              |              |              |              |              |               |               |               |               |               |
|---------------------------------|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                                 | 1999                                | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006          | 2007          | 2008          | 2009          | 2010 2/       |
| ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO   | 12                                  | 7            | 17           | 17           | 19           | 21           | 31           | 29            | 66            | 52            | 119           | 69            |
| AGRARIA                         | 755                                 | 603          | 596          | 575          | 389          | 461          | 430          | 801           | 783           | 1.027         | 1.327         | 1.411         |
| COMUNICACIONES                  | 2                                   | 13           | 7            | 8            | 20           | 19           | 5            | 37            | 27            | 34            | 128           | 150           |
| DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL    | 73                                  | 90           | 84           | 77           | 86           | 78           | 348          | 370           | 421           | 663           | 243           | 262           |
| EDUCACION Y CULTURA             | 2.573                               | 2.963        | 2.968        | 3.277        | 3.641        | 4.102        | 4.585        | 4.909         | 5.311         | 5.367         | 6.910         | 7.271         |
| ENERGÍA Y RECURSOS MINERALES    | 86                                  | 107          | 155          | 88           | 197          | 223          | 286          | 341           | 533           | 567           | 867           | 958           |
| INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS | -                                   | -            | 0            | 1            | 4            | 5            | 6            | 5             | 7             | 16            | 7             | 19            |
| JUSTICIA                        | 69                                  | 78           | 67           | 60           | 68           | 83           | 95           | 80            | 83            | 22            | 26            | 21            |
| PESCA                           | 6                                   | 3            | 3            | 12           | 3            | 4            | 5            | 30            | 44            | 41            | 41            | 20            |
| PROTECCION Y PREVISION SOCIAL   | 1.216                               | 780          | 1.052        | 1.185        | 920          | 1.113        | 1.117        | 1.118         | 1.130         | 1.159         | 1.102         | 1.287         |
| SALUD Y SANEAMIENTO             | 1.310                               | 1.224        | 1.317        | 1.766        | 1.907        | 1.986        | 1.988        | 1.845         | 2.069         | 2.225         | 3.142         | 3.084         |
| TRABAJO                         | 10                                  | 19           | 9            | 124          | 168          | 153          | 166          | 188           | 195           | 200           | 140           | 185           |
| TRANSPORTE                      | 255                                 | 194          | 265          | 316          | 347          | 373          | 378          | 579           | 731           | 1.128         | 1.545         | 1.580         |
| VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO    | 80                                  | 86           | 62           | 68           | 82           | 79           | 85           | 89            | 134           | 168           | 621           | 483           |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>6.446</b>                        | <b>6.165</b> | <b>6.603</b> | <b>7.573</b> | <b>7.853</b> | <b>8.701</b> | <b>9.524</b> | <b>10.420</b> | <b>11.533</b> | <b>12.668</b> | <b>16.218</b> | <b>16.798</b> |

1/ Incluye gastos administrativos.

2/ Preliminar.

Fuente SIAF- MEF (05ENE2011)

## CUADRO 5

### Programas Sociales Focalizados (En Millones de Nuevos Soles)

| PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES FOCALIZADOS  | 2.007 | 2.008 | 2.009 | 2010 <sup>1/</sup> |
|---|-------|-------|-------|--------------------|
| <b>EJE 1: DESARROLLO DE CAPACIDADES HUMANAS Y RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES</b> |       |       |       |                    |
| PROGRAMA DE APOYO DIRECTO A LOS MAS POBRES - JUNTOS                                     | 497,3 | 534,5 | 571,7 | 612,9              |
| PROGRAMA AGUA PARA TODOS <sup>2/</sup>  | 538,3 | 727,8 | 866,5 | 987,5              |
| PROGRAMA INTEGRAL DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS Y PUEBLOS - PIMBP <sup>3/</sup>            | 181,6 | 53,8  | 282,1 | 129,2              |
| PROGRAMA TECHO PROPIO   | 38,8  | 166,7 | 449,0 | 332,6              |
| PROGRAMA VASO DE LECHE <sup>4/</sup>  | 363,0 | 363,0 | 363,0 | 363,0              |
| PROGRAMAS DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA - PCA <sup>4/</sup>                            | 104,6 | 128,0 | 128,0 | 128,0              |
| M.E.- PROGRAMA DE MOVILIZACION NACIONAL PARA LA ALFABETIZACION - PRONAMA                | 80,3  | 78,2  | 118,0 | 139,7              |
| SEGURO INTEGRAL DE SALUD  | 320,5 | 439,3 | 458,5 | 503,3              |
| PROGRAMA INTEGRAL NUTRICIONAL - PIN   | 380,9 | 474,0 | 507,5 | 630,6              |
| PROGRAMA NACIONAL WAWA WASI   | 54,6  | 43,4  | 54,7  | 72,7               |
| <b>EJE 2: PROMOCIÓN DE OPORTUNIDADES Y CAPACIDADES ECONÓMICAS</b>                       |       |       |       |                    |
| AGRORURAL   | 164,3 | 209,3 | 270,2 | 142,2              |
| ELECTRIFICACION RURAL   | 283,1 | 286,8 | 528,3 | 628,6              |
| FONDO DE INVERSION EN TELECOMUNICACIONES - FITEL  | 22,2  | 33,4  | 77,3  | 95,1               |
| MTC- PROVIAS DESCENTRALIZADO  | 108,7 | 318,2 | 312,2 | 221,4              |
| CAPACITACION LABORAL JUVENIL PRO-JOVEN  | 13,6  | 19,2  | 49,1  | 61,1               |
| CONSTRUYENDO PERU   | 198,8 | 193,7 | 104,2 | 152,3              |
| PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y PRODUCTIVA <sup>5/</sup>                          | 316,9 | 316,9 | 317,7 | 304,6              |
| INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA - PRONIED.  | 141,4 | 450,0 | 626,7 | 659,9              |
| CENTRO DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE LA ARTESANÍA CITE                                   | 2,9   | 3,2   | 2,1   | 3,5                |

| PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES FOCALIZADOS  | 2.007          | 2.008          | 2.009          | 2010 <sup>1/</sup> |
|---|----------------|----------------|----------------|--------------------|
| <b>EJE 3: ESTABLECIMIENTO DE UNA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL</b>   |                |                |                |                    |
| PROGRAMA INTEGRAL NACIONAL PARA EL BIENESTAR FAMILIAR- INABIF.  | 74,8           | 75,7           | 83,8           | 106,4              |
| PROGRAMA CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL - PNCVFS   | 10,1           | 11,3           | 17,0           | 23,8               |
| PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN PARA EL PACIENTE AMBULATORIO CON TUBERCULOSIS Y FAMILIA - PANTBC <sup>4/</sup> | 13,1           | 10,5           | 10,5           | 10,5               |
| <b>TOTAL GENERAL</b>  | <b>3.909,9</b> | <b>4.937,0</b> | <b>6.198,2</b> | <b>6.308,7</b>     |

1/ Ejecución Preliminar al 22ENE2011

2/ Ejecución 2009 y 2010 incluye transferencia de partidas a gobiernos regionales y locales (Fuente: MVCS).

3/ Resulta de la fusión de los programas Mejorando Mi Pueblo, Mejoramiento Integral de Mi Barrio, La Calle de Mibarrío, entre otros. Incluye transferencia de partidas a gobiernos regionales y locales (Fuente: MVCS).

4/ Corresponde a la asignación presupuestal.

5/ Hasta 2008 corresponde a asignación presupuestal. Ejecución 2009 y 2009 como Actividad/Proyecto a cargo del FONCODES.

Fuente: Inventario de programs sociales 2007. MEF-SIAF (a Enero2011)



## BIBLIOGRAFÍA

- ARAMBURU C. y RODRÍGUEZ, A. (2011). Políticas sociales y pobreza. Economía y Sociedad N° 77, CIES, marzo 2011.
- ARRAIGADA, I. (1996). El debate actual de las políticas sociales en América Latina. Nueva Sociedad 144, pp 57-69 Julio. Julio-Agosto, 1996. Disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/2515\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2515_1.pdf)
- BANCO MUNDIAL (2000). Informe sobre pobreza en el mundo. Washington DC.
- BANCO MUNDIAL (2007a). Protección social en el Perú, ¿cómo mejorar los resultados para los pobres?. Lima.
- BANCO MUNDIAL (2007b). Informalidad: escape y exclusión. Washington DC.
- CEPAL(1995). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.
- CAD (2010). Boletín CAD. N° 88, febrero de 2010. Lima. [http://www.ciudadanosaldia.org/boletines/repositorio/b88/BoletinCAD\\_88\\_Wawawasi\\_01feb10.pdf](http://www.ciudadanosaldia.org/boletines/repositorio/b88/BoletinCAD_88_Wawawasi_01feb10.pdf)
- CORNEJO, E. (2010). "Avances y desafíos de la capacitación laboral y la fuerza laboral en el país". Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima
- DAZA J.L. (2005). Economía informal, Trabajo no declarado y Administración del Trabajo, OIT, Ginebra.
- DESCO (1996). Boletín de Cooperación No.12, Lima.
- DE SOTO, H. (1986). "El otro sendero. La revolución de la economía informal", Lima.
- GAMERO, J. (2010). "Trabajo informal y protección social". WIEGO-CIES. Lima.
- GARCIA, N. (2010). Reformas, crecimiento e informalidad. CIES. Lima.
- LAVADO, Pablo, Desigualdad en los programas sociales en el Perú, CIES – Banco Mundial, 2007, Lima. Disponible en <http://cies.org.pe/files/DyP/DyP34.pdf>
- MEF (2010a). Marco Macroeconómico Multianual.
- MEF (2010b). Programa del Vaso de Leche: Resumen de información a nivel, segundo semestre 2010. Lima. <http://apps2.mef.gob.pe/SISFOHPVL/>
- MEF (2011). Balance económico 2010 y perspectivas. Presentación del Ministro de Economía, febrero 2011.

- MIMDES (2010). Memoria Institucional U.E. 005 PRONAA, año 2009.
- MINSA (2010). SIS, Informe Boletín Estadístico 2010. [http://www.sis.gob.pe/Portal/estadisticas/Estadistica/Informe\\_Boletin\\_Estadistico\\_2010.pdf](http://www.sis.gob.pe/Portal/estadisticas/Estadistica/Informe_Boletin_Estadistico_2010.pdf)
- MINTRA (2010). Informe Estadístico Mensual N° 174. Lima.
- MOLINA, Carlos Gerardo (ed.), Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, D.C, 2006.
- MORON E. (2008).Resolviendo el problema de cobertura en el Perú. Documento de Discusión DD-08-05. Universidad del Pacífico, Lima.
- OTI (1993). XV Conferencia de Estadísticos del Trabajo. Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal. Ginebra.
- OTI (2002). 90ava Conferencia Internacional del Trabajo. IV Informe el trabajo decente y la economía informal. Ginebra.
- OIT (2003). Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre – diciembre de 2003). Ginebra.
- OIT (2006). Panorama Laboral, 2006. Lima.
- OIT (2009). Panorama Laboral 2009. Lima.
- OIT (2010). Panorama Laboral 2010. Lima.
- OIT-OMC (2009). “La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo”. Ginebra.
- PORTES A. y HALLER W. (2004) La economía informal. Serie Políticas Sociales N° 100. CEPAL, Santiago de Chile.
- PORTOCARRERO, VÁSQUEZ, YAMADA (2010). Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos. Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Lima.
- PRONAA (2009). Memoria Institucional. Lima
- RODRIGUEZ, J. e HIGA, M. (2010). “Informalidad, empleo y productividad en el Perú”. PUCP, DT N° 282.Lima

- SANCHEZ, L. (1999). Reseña de “En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada” de Alejandro Portes. *Perfiles Latinoamericanos*, N° 13, diciembre 1999, p.259 – 262. FLACSO, México.
- SCHADY, Norbert. Seeking Votes The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95, Banco Mundial, 1999. Disponible en <http://cniss.wustl.edu/publications/2008carlos2.pdf>
- SOJO, A. (2003). Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe, en *Revista de la CEPAL* N° 80, 2003.
- SOJO, A. (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales en *Revista de la CEPAL*, 2007.
- SOJO, Carlos, “Universalismo y selectividad: El ocaso de una falsa dicotomía” en *La modernización sin Estado. Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina*. Carlos Sojo.- 1a. Ed. - San José, C.R.: FLACSO, 2008
- STAHL, Karin, *Política Social en América Latina. La privatización de la crisis*, Nueva Sociedad N° 131, mayo – junio 1994, pp. 48 – 71. Disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/2332\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2332_1.pdf)
- TESLIUC, C. (2006). La red de protección social. En Perú: la oportunidad de un país diferente. Próspero, equitativo y gobernable. Banco Mundial, 2006.
- VASQUEZ, E. (2010). Las políticas y programas sociales en el Perú 1999-2009 en PORTO-CARRERO, VÁSQUEZ, YAMADA (2010). *Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos. Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú*. Lima.
- VERDERA, Francisco (1993). *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*. Colección CLACSO, coediciones/Becas de Investigación, 1993
- VILLARÁN, F. (2010) “Políticas e instituciones de apoyo a la micro y pequeña empresa (mype) en el Perú” publicado en *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina*. CEPAL, julio 2010
- YAMADA, G. (1994). *Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima Metropolitana, 1985-86 y 1990*, Cuaderno de Investigación, CIUP, Lima, 1994.

---

# 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 mas 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.”<sup>1</sup> 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 otros<sup>2</sup>.

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 informal<sup>3</sup> 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  |               |
| <b>EMPLEO FORMAL</b>                   |               |                    |               |               |
| 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           |
| <b>EMPLEO INFORMAL</b>                 |               |                    |               |               |
| 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         |
| <b>Total (%)</b>                       | <b>100,00</b> | <b>100,00</b>      | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> |
| <b>Total (miles personas)</b>          | <b>15.557</b> | <b>4.391</b>       | <b>5.407</b>  | <b>5.758</b>  |

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             | <b>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.</b><br>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<br><br>Estatuto Caja <sup>(1)</sup> | -----   |
| Lustrabotas            | <b>Ley 27475 - 05 de junio de 2001. Regulación de la actividad del lustrabotas.</b><br>Establece normas para la protección, capacitación y promoción para el adecuado desarrollo social y laboral de los trabajadores lustrabotas.<br>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<br><br>Cajapatrac <sup>(2)</sup><br><br>Ley 25249 |
| Trabajadoras del Hogar | <b>Ley 27986 - 12 de mayo de 2003. Ley de las Trabajadoras del hogar.</b><br>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<br><br>No Discriminación    |

| Gremios                | Norma Legal   | Reglamento | Otros/s           |
|------------------------|---|------------|-------------------|
|                        | Ley   |            |                   |
| Artesanos              | <b>Ley 29073 - 23 de junio de 2007. Ley del Artesano y del Desarrollo de la Actividad Artesanal.</b><br>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 | <b>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.</b><br>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.  |            | -----             |
|                        | <b>Ley 29073 - 23 de junio de 2007, Ley del Artesano y del Desarrollo de la Actividad Artesanal.</b><br>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           | <b>Ley 29419 - 18 de septiembre de 2009. Regula la actividad de los recicladores.</b><br>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           | <b>Ley 27189 - 25 de octubre de 1999. Ley 27189 Transporte público especial de pasajeros en vehículos menores.</b><br>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 ESSA-LUD 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 (SINTTRAHOL), 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.<sup>4</sup> 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        | -            | -        | -        |
| <b>TOTAL</b>               | <b>20</b>      | <b>7.357</b> | <b>17</b>                  | <b>16</b> | <b>2</b>          | <b>1</b> | <b>14</b> | <b>-</b>     | <b>-</b> | <b>1</b> |

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                            |
| <b>Sub Total Organizaciones</b>                                | <b>4450</b> | <b>148</b>             | <b>78</b>       | <b>26</b> | <b>100</b>               | <b>s.i</b>                     |
| Nuevo Milenio  | 1900        | 50                     | s.i             | 2         | s.i                      | 400                            |
| Prodelco de Carabayllo   | 700         | 50                     | s.i             | 3         | 300                      | s.i                            |
| <b>Sub Total Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas</b>     | <b>2600</b> | <b>100</b>             | <b>s.i</b>      | <b>5</b>  | <b>300</b>               | <b>400</b>                     |
| <b>TOTAL</b>   | <b>7050</b> | <b>248</b>             | <b>78</b>       | <b>31</b> | <b>400</b>               | <b>400</b>                     |

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"> <li>• Liderazgo y visión estratégica en la conducción sindical</li> <li>• Nivel de participación y disciplina de los asociados</li> <li>• Capacidad de Participación y concertación</li> <li>• Participación en Comité Paritario del centro de trabajo sobre seguridad y salud</li> <li>• Fondo Solidario de ayuda mutua para la atención en salud.</li> <li>• Fondo de Ahorro Colectivo para estabilidad laboral y préstamos</li> <li>• Cotizaciones Regulares de los asociados</li> <li>• Implementación de diversos y variados mecanismos de protección social.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Mecanismos de protección Social reconocidos por la Ley no se aplican</li> <li>• La privatización y modernización de los Mercados Mayoristas tienden a reducir el número de trabajadores de la estiba.</li> <li>• Limitaciones para atender la demanda de organización a nivel nacional</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La capitalización de sus cuotas a partir de diferentes mecanismos (ahorro colectivo, pago de intereses, o inversión a partir del bazar)</li> <li>• 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.</li> <li>• Es el único caso de bonificación por tiempo de servicios.</li> <li>• 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.</li> </ul> |

**b) Canillitas-FENVENDREL**

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

### c) Artesanos-CIAP

| FORTALEZAS   | DEBILIDADES   | INNOVACIÓN   |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Rol en la orientación estratégica de las políticas artesanales</li> <li>• Capacidad de fortalecer a las organizaciones prestándoles un conjunto de servicios.</li> <li>• Experiencia en formación y capacitación gestión administrativa, gestión comercial, técnica productiva,</li> <li>• Desarrollo de productos en los grupos de base, a través de la capacitación y asistencia técnica</li> <li>• Vincular a los artesanos a las redes de comercio justo.</li> <li>• CIAP forma parte del Movimiento del Comercio Justo en el Perú y a nivel mundial.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• No ha logrado articular aún a todas las redes de artesanos a nivel nacional, están trabajando para mejorarlo.</li> <li>• Carece de una adecuada gestión de la información, no tiene actualizado su directorio.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul> |

### d) Cooperativas de comerciantes – Cooperativa Mercado Central El Hueco

| FORTALEZAS   | DEBILIDADES  | INNOVACIÓN  |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo organizativo cooperativo que obliga a un manejo democrático.</li> <li>• Relativa cohesión e identidad del grupo, con un objetivo común.</li> <li>• Propiedad del inmueble que ocupan, capitalización y posicionamiento comercial.</li> <li>• 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.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia de financiamiento y capitalización a través de la explotación de sus propios recursos.</li> </ul> |

| FORTALEZAS  | DEBILIDADES   | INNOVACIÓN |
|---|---|------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La composición generacional de los propietarios condiciona a alquilar los puestos de venta y reduce su participación.</li> <li>• 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.</li> <li>• Organización volcada hacia adentro, escasa relación con sectores laborales o empresariales similares. No hay pertenencia a ninguna organización social, económica o cooperativa</li> <li>• Desconocimiento o desinterés por contar con mecanismos de protección social.</li> <li>• 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.</li> </ul> |            |

### e) Cooperativas de vendedores ambulantes-CREDIVAC Comas

| FORTALEZAS  | DEBILIDADES   | INNOVACIÓN  |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una de las pocas cooperativas compuesta fundamentalmente por ambulantes y comerciantes de Comas.</li> <li>• Ofrece una salida al deterioro institucional de las organizaciones de los propios comerciantes y además mayor estabilidad en el tiempo</li> <li>• 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.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Conflicto intergeneracional, los adultos jóvenes sugieren innovaciones que los socios de avanzada edad rehúsan aceptar, incluso discutirla.</li> <li>• Los adultos de avanzada edad han acaparado los cargos</li> <li>• Desinterés y falta de conciencia y práctica de prevención, de los socios se atribuye también a su falta de información.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modalidad de gestión</li> <li>• La cooperativa CREDIVAC ofrece un sistema de campañas de salud, bien organizado y atractivo es una plataforma de servicios para sus socios.</li> </ul> |

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

### 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.



Ocho de cada diez personas que pertenecen a la población económicamente activa en el Perú urbano tienen puestos de trabajos informales. Por ello resulta necesario que, como parte de la agenda pública, se priorice el diseño de políticas más integrales e inclusivas dirigidas a la economía informal, que comprendan aquellas vinculadas a la protección social, desarrollo del capital humano y el mejoramiento de la productividad y competitividad. No sólo para proteger la calidad del empleo y sus ingresos en épocas de crisis sino, también, para impulsar un proceso de formalización del empleo que acompañe la generación de un mayor excedente, en un entorno de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

El diseño de mecanismos de acceso debe facilitar la cobertura de los riesgos sociales distinguiendo las particularidades del trabajo asalariado, del trabajo independiente, diferenciando el ámbito urbano del rural, la condición de género y la edad. Ello supone un enfoque de demanda en la configuración de la oferta de prestaciones sociales.

Algunas de las organizaciones de trabajadores de la economía informal han desarrollado experiencias de protección social, pese a que predomina una visión de reacción a la emergencia y escasa conciencia de los riesgos a los que están expuestos. Si bien algunas organizaciones han logrado que se definan mecanismos de protección social ad hoc que han quedado plasmados en leyes, estos no necesariamente se implementan. Tanto los logros en el plano normativo como las experiencias desarrolladas son la base para un mayor empoderamiento como actores de una propuesta de protección social que debe pensarse desde una perspectiva de conjunto.