

---

# 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.

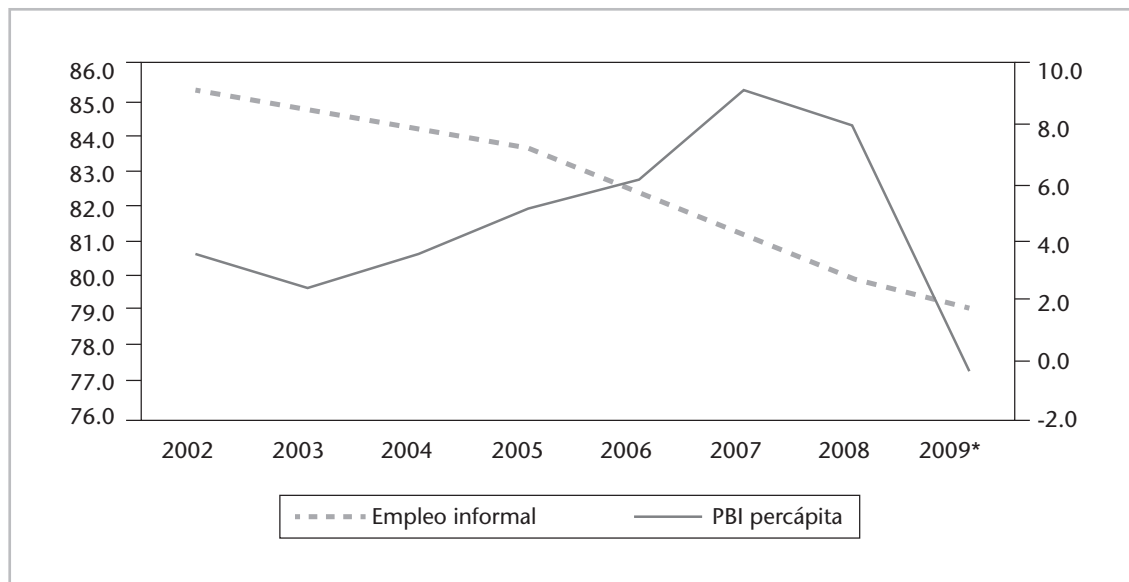
La economía informal impide que los países crezcan con más rapidez. Las naciones con un sector informal muy amplio no pueden insertarse exitosamente en el comercio internacional porque sus empresas tienen una capacidad de crecimiento limitada; asimismo, los trabajadores del sector informal tienen una 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.

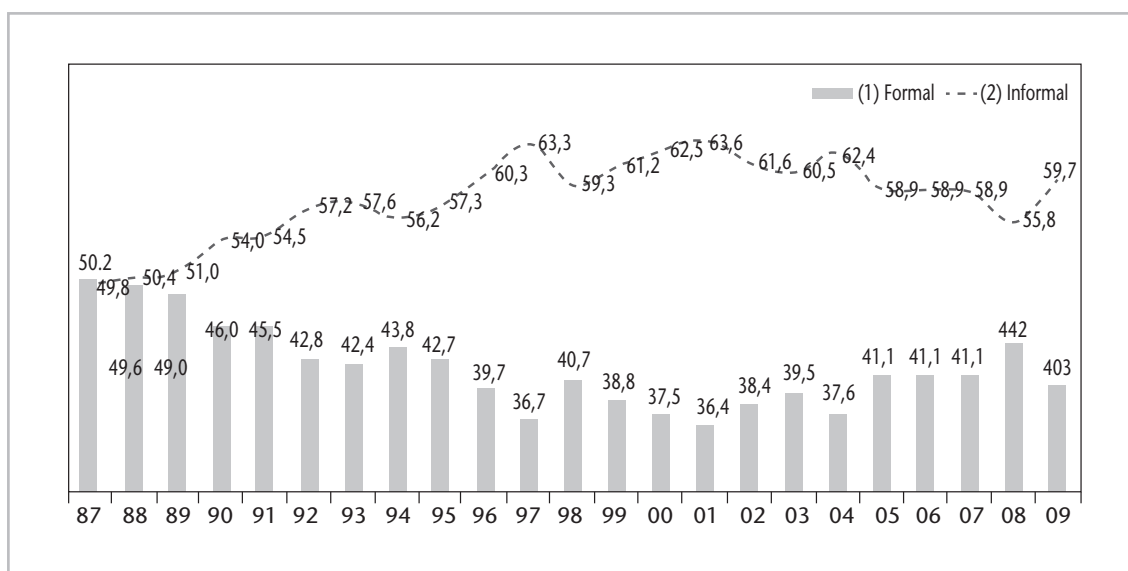
9 Revisar los resultados de la Encuesta de Hogares especializada en Empleo (ENIVE), valioso instrumento sobre la oferta del mercado de trabajo.

(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.



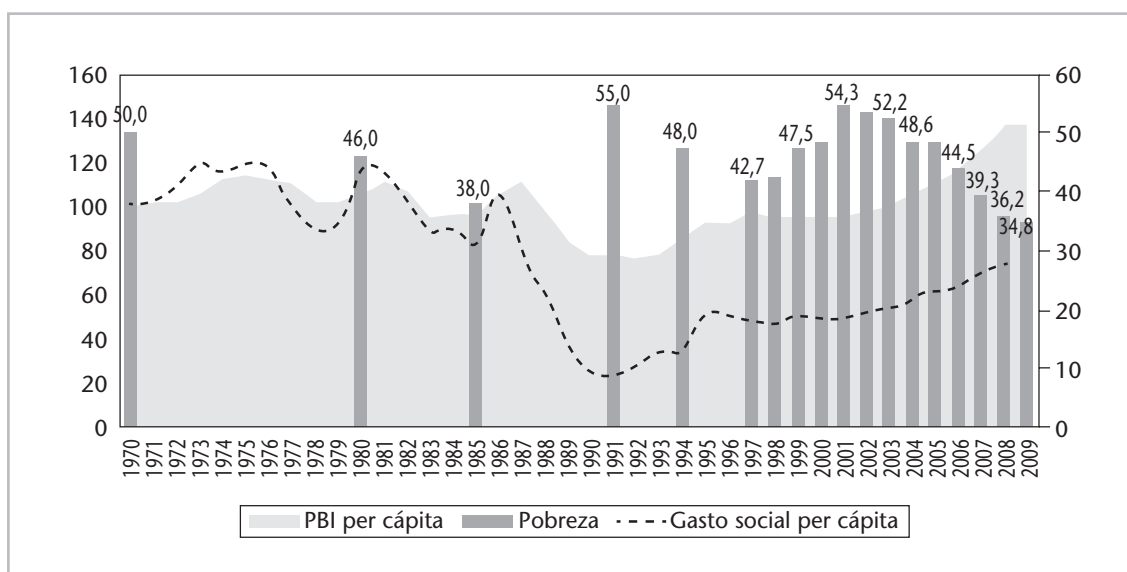
informal. Así, en 2011, se encuentra en elaboración un Proyecto de Ley del Trabajador Autónomo, así mismo, el MTPE<sup>16</sup>, dada sus nuevas competencias, viene preparando sus lineamientos para intervenir con ese colectivo.

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.  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: Juntos Programas alimentarios del PRONAA Programa Wawa Wasi Programa Projovent Programa Construyendo Perú 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 -Incorporación al Aseguramiento Universal en Salud (AUS)	
Lustradores de calzado	Ley 27475 y Reglamento en DS 006-2002-TR Ley N° 25249 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 - 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. -Vacunación contra Tétano y Hepatitis B -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. - Programa de capacitación a cargo de SENATI y -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-ENAHO, 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-ENAHO, 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 Previsión Social	572	839	634	563	703	953	895	923	1.423	785	1.631	1.846,98
Salud y 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.