

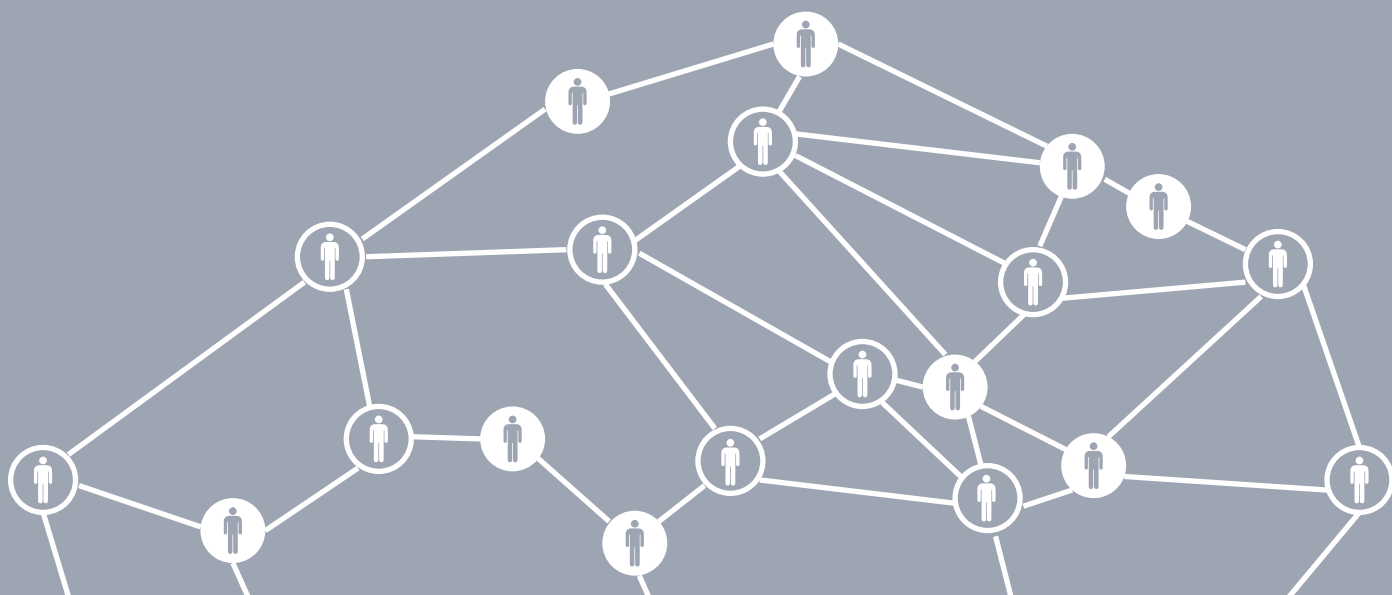
Protección Social para TRABAJADORES de la ECONOMÍA INFORMAL

Pisos de protección social para el
tránsito de la informalidad a la formalidad



Protección Social para
TRABAJADORES
de la **ECONOMÍA**
INFORMAL

Pisos de protección social para el
tránsito de la informalidad a la formalidad



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1. LOS ENFOQUES DE PROTECCIÓN SOCIAL	11
1.1 Protección social y empleo formal	11
1.2 Protección y situaciones de emergencia	12
1.3 Protección, asistencia y promoción	13
1.4 Protección y ciudadanía	14
2. LAS DIMENSIONES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	17
2.1 Pobreza y vulnerabilidad	18
2.2 Formalidad e informalidad laboral	19
2.3 Ciclo de vida, familia y cambios demográficos	21
2.4 estructura del cuidado	23
3. LA RECOMENDACIÓN 202 OIT SOBRE PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL	25
3.1 El Convenio 202 OIT: el referente fundamental	25
3.2 Concepto de piso de protección social	28
3.3 Objetivos y principios de la Recomendación 202 OIT	29
3.4 Garantías básicas de la seguridad social	31
3.4.1 <i>Consideraciones para la aplicación de las garantías básicas</i>	31
3.5 Las prestaciones	32
4. LA RECOMENDACIÓN 204 OIT SOBRE TRANSICIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL A LA ECONOMÍA FORMAL	35
4.1 La visión estratégica de la Recomendación 204	35
4.2 La articulación de las Recomendaciones 202 y 204 OIT	37
5. EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DE LA ECONOMÍA INFORMAL	41
5.1 Desde la acción del Estado	42
5.2 Desde la iniciativa de los trabajadores de la economía informal	53
RECORDATORIO FINAL A MANERA DE CONCLUSIÓN	59
BIBLIOGRAFÍA	61



INTRODUCCIÓN

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) viene desarrollando múltiples esfuerzos para ayudar a cimentar los derechos fundamentales de los trabajadores, derechos que suponen la sustentación y aplicación global del Trabajo Decente, noción que busca cumplir, de manera efectiva, las aspiraciones de las personas durante su vida laboral.

La concepción del Trabajo Decente es válida tanto para los trabajadores de la economía formal como para los trabajadores asalariados de la economía informal, los trabajadores autónomos (independientes y autoempleados) y los que trabajan a domicilio.

El Trabajo Decente incluye la existencia de empleos suficientes (posibilidades de trabajar), remuneración adecuada y suficiente, seguridad en el trabajo y condiciones laborales salubres. En este contexto, la seguridad social y la seguridad de ingresos son elementos esenciales, aun cuando dependan, en gran medida, de la capacidad y del nivel de desarrollo de cada sociedad. Los otros factores tienen por objetivo cimentar las relaciones laborales de los trabajadores, esto es, los derechos fundamentales del trabajo (libertad de sindicación y erradicación de la discriminación laboral, del trabajo forzoso y del trabajo infantil) y el diálogo social, donde la clase trabajadora ejerce el derecho a hacer efectivas sus opiniones, defender sus intereses y establecer mecanismos de negociación efectivos, tanto con los empleadores como con los representantes de los Gobiernos, en aspectos concernientes al pleno ejercicio de los derechos laborales.

El proceso de Trabajo Decente, iniciado en 1999, ha logrado generar acuerdos para influir en la consecución efectiva de un derecho humano fundamental, entre otros, que es la protección social, inversión que potencia la capacidad de las personas para adaptarse, especialmente, a los cambios de la economía y del mercado de trabajo, y hacer realidad la inclusión y la cohesión, pues abarca tanto a trabajadores de la economía formal como al gran contingente de trabajadores de la economía informal.

Así, en junio del año 2012, se aprobó la Recomendación 202 sobre los Pisos de Protección Social. Entre los principales objetivos de esta recomendación está el establecimiento de los estándares arriba planteados como un componente vital de los sistemas sociales de seguridad social, y la puesta en práctica de los mencionados pisos de protección social en el escenario de “las estrategias de extensión de la seguridad

social que garanticen, progresivamente, los niveles más elevados de la misma para el mayor número de personas posible”, de acuerdo a las orientaciones específicas plasmadas en las Normas Internacionales de la OIT.

Aleatoriamente, y en la consolidación del Trabajo Decente para todos, la OIT genera, tripartitamente, la Resolución del año 2002 relativa al trabajo decente y la economía informal, la cual reitera que los trabajadores informales están expuestos a mayores riesgos, y, por lo tanto, están más necesitados, *“sin embargo, la gran mayoría de ellos no reciben protección social ni prestaciones de la seguridad social, o reciben muy pocas, por parte de sus empleadores o del gobierno”*.

Posteriormente, en el año 2015, se aprueba la Recomendación 204 sobre Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, donde se explica la facilitación del paso de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la formal. Esta migración se realiza respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento, y se asienta especialmente en el numeral 11n, que observa *“... el establecimiento de pisos de protección social, cuando no existan, y la extensión de la cobertura de la seguridad social”*.

Puesto que la Recomendación 204, que surge en el marco de políticas concretas de protección social, sostiene que *“Mediante la transición a la economía formal, los miembros deberían extender progresivamente, en la legislación y en la práctica, a todos los trabajadores de la economía informal, la seguridad social, la protección de la maternidad”*, y, asimismo, señala que *“Al establecer y mantener pisos nacionales de protección social en el marco de sus sistemas de seguridad social y al facilitar la transición a la economía formal, los miembros deberían prestar una atención particular a las necesidades y circunstancias de las personas ocupadas en la economía informal y de sus familias”*, se hace indispensable informar, adecuada y eficazmente, sobre la efectividad de la aplicación de la Resolución 202 a los trabajadores, nucleados en sindicatos de los distintos niveles, gremios y/o asociaciones de trabajadores de la economía informal –actores sociales comprometidos con los objetivos del tránsito de la informalidad a la formalidad–, e incluso a operadores gubernamentales directamente involucrados en este proceso.

Con esta perspectiva de fondo, hemos desarrollado el presente documento, de contenido educativo e informativo, denominado ***Protección social para trabajadores de la economía informal. Pisos de protección social para el tránsito de la informalidad a la formalidad***, el cual está dividido en los siguientes artículos: “Los enfoques de protección Social”, “Las dimensiones de la protección social”, “La Recomendación 202 OIT sobre pisos de protección social”, “La Recomendación 204 OIT sobre transición de la economía informal a la economía formal” y “Experiencias exitosas de protección social para trabajadores y trabajadoras de la economía informal”.



Esperamos que este material sea utilizado y aplicado, creativa y didácticamente, por las diferentes organizaciones sindicales, empresariales y, en especial, por aquellas sociedades que se articulan en la economía informal, de manera que se puedan generar mejores y mayores condiciones para una protección social inclusiva, equitativa, digna y de calidad para todos los trabajadores sin excepción, y que permita trazar una sólida transición de la informalidad a la formalidad, como un objetivo central del desarrollo humano que apunte la sostenibilidad y el bienestar general.

¡Todos somos trabajadores y tenemos derechos!



1. LOS ENFOQUES DE LA ECONOMÍA INFORMAL

Las políticas de protección social han tenido importantes cambios en medio de la diversidad de las realidades de nuestros países, y han incluido en el debate a representantes de gobiernos, académicos, órganos de cooperación, organizaciones sociales especializadas e instituciones financieras internacionales. A partir de esta interacción, se han logrado coincidencias que se reflejan en la producción de conceptos y áreas de intervención que permiten observar y evaluar en qué medida estas propuestas pueden llevarse a cabo en los diversos países de América Latina, en especial de la región Andina.

En esta lógica, describimos los enfoques que han marcado, con notoriedad, este proceso.

1.1 PROTECCIÓN SOCIAL Y EMPLEO FORMAL

La protección social estuvo asociada, durante muchos años, a la protección social contributiva, así como a la concepción de la “sociedad del trabajo”, paradigma basado en una sociedad industrial salarial capaz de extender, constantemente, sus estructuras productivas y aumentar la fuerza laboral involucrada en dicho escenario.

Se concebía como un enfoque de protección basado en el empleo formal, que daba cuenta de una aproximación inicial de los mecanismos necesarios para proteger a los trabajadores ante situaciones imprevistas, tales como el desempleo, enfermedades o accidentes laborales. Asimismo, en determinadas etapas del ciclo de vida, se sustentaba en la asignación de las pensiones y jubilaciones, y seguros de sobrevivencia a los familiares de los trabajadores.

Este enfoque se hizo efectivo en instrumentos y mecanismos como los seguros sociales y las mutuales, así como en la legislación laboral elaborada por los Estados ante las demandas de mejoras laborales de los trabajadores formales, organizados en sindicatos y asociaciones. Estos medios fueron, en la práctica, estratificantes en cuanto a su cobertura, pues solo estaban disponibles para quienes estuvieran insertos en el trabajo formal.

En esta concepción, entonces, se excluía a importantes sectores sociales, especialmente a los trabajadores rurales y pobres urbanos no asalariados, situación que se ha agravado por las tendencias recientes del mercado laboral. En este ámbito, por ejemplo, la CEPAL, en el año 2006, ha fundamentado la teoría de

la promesa incumplida del pleno empleo, refiriéndose a la convicción de que a través de él se lograrían consolidar los derechos asociados a la ciudadanía social en América Latina (Marshall, 1950).

Este enfoque de protección social se ha sostenido a lo largo del tiempo y ha dado lugar a que los gobiernos de Latinoamérica, así como diversas instituciones internacionales, hayan puesto una mayor atención en la generación de mecanismos que permitan proveer de un nivel básico de protección para quienes permanecen, por diversas razones, fuera del mercado formal de trabajo.

1.2 PROTECCIÓN Y SITUACIONES DE EMERGENCIA

Las diversas transformaciones que operan en los paradigmas sociales y los cambios en el mundo del trabajo han llevado a la necesidad de estructurar enfoques que tengan un mayor efecto integrador y se articulen adecuadamente para enfrentar, con éxito, la pobreza imperante.

Esta tendencia se intensifica si se toman en cuenta los impactos ocasionados por los ciclos de crisis económica que han caracterizado a nuestros países. La variación de los precios, la precariedad del empleo, los amplios contingentes de trabajadores en la economía informal y las diversas restricciones para acceder a mecanismos públicos y privados de aseguramiento afectan de manera más potente y prolongada a los sectores pobres y vulnerables. Estos sectores ven disminuidas sus posibilidades de acceso a recursos para mejorar sus ingresos, calidad de vida, consumo y protección de su bienestar ante situaciones críticas; por tanto, “los deja más expuestos a sufrir pérdidas presentes y futuras en el capital acumulado” (Cook y Kabeer, 2009).

Es en este contexto que comienza a concebirse el concepto de las redes de seguridad, usualmente conocidas como “redes de protección social” o “redes mínimas de protección social” (Mesa-Lago, 2000).

Las redes incluyen un conjunto de políticas y programas de reducción de la pobreza existentes, tales como transferencias en dinero o especie, subsidios monetarios a la alimentación y electricidad, empleos de emergencia y fondos de inversión social, entre los más destacados, articulados al acceso gratuito a los servicios sociales de naturaleza más tradicional, como son la salud, educación, transporte y, en algunos casos, vivienda.

Las mencionadas redes se definen como intervenciones compensatorias que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en periodos de transición o crisis económica.

Como vemos, se trata de políticas de naturaleza no contributiva, y más bien están orientadas a las personas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. Las prestaciones diseñadas se aplican mientras estas personas buscan nuevas oportunidades económicas que, se supone, les permitirán mejorar su situación de manera efectiva.



Lo novedoso en este enfoque es que ofrece coordinar, desde la concepción de una red, la oferta pública para paliar los efectos de los momentos críticos. Por lo tanto, la idea es incorporar a este tejido, de carácter temporal, a quienes se encuentran alejados del alcance de las políticas sociales y no cuentan con suficiente capacidad de respuesta ante los diversos riesgos que los pueden aquejar.

1.3 PROTECCIÓN, ASISTENCIA Y PROMOCIÓN

Luego del camino recorrido en materia de protección social a fines del siglo pasado y comienzos de siglo 21, se ha llegado a la conclusión de que es preciso construir estrategias que vayan más allá de las eventualidades críticas y sus impactos inmediatos en el deterioro de los niveles de vida de las personas y sus familias.

La idea es intervenir, ante consecuencias negativas de largo plazo, en el circuito intergeneracional de la pobreza y en el deterioro del bienestar familiar.

La pobreza se concibe como un fenómeno dinámico, en evolución, multidimensional, que necesita de intervenciones más diversificadas, complejas y persistentes para su superación. De esta manera, en la lucha contra este fenómeno social, la protección social debe asumir roles de corto y largo plazo, y hacer frente a las necesidades más urgentes derivadas de los riesgos y crisis. De otra parte, le corresponderá promover la conservación y acumulación de activos, tales como las pensiones no contributivas, a través de las políticas de prevención, así como colaborar con la transformación de las condiciones socioeconómicas que se encuentran en la raíz de la pobreza.

Este enfoque ampliado de la protección social se entiende como asistencia y acceso a la promoción. Esta nueva visión queda plasmada en el título del primer instructivo sectorial de protección social del Banco Mundial, que presenta la transformación de la protección social de las “redes de seguridad” bajo la idea de “trampolín”, pues supera las reacciones centradas solo en el plano de la “emergencia”. Desde esta nueva perspectiva, se incorporan otras medidas que habían quedado postergadas en la era del denominado ajuste estructural, como la “regulación” de los mercados laborales, el otorgamiento de transferencias no contributivas a los adultos mayores que no tengan mecanismos de protección social contributiva, y la incorporación de beneficios de aseguramiento contra el desempleo.

En la práctica, ambos enfoques –protección frente a situaciones de emergencia y protección como asistencia y promoción– son afines, comparten la atención focalizada en la pobreza como factor fundamental de acción, y ambos se diferencian no solo en función de su horizonte temporal, sino, fundamentalmente, en las políticas que estructuran. En el primer caso, se trata de dar respuestas sustentadas en una coyuntura de crisis; en el segundo, se afirma una proyección a mayor plazo, con intervenciones más ensambladas, coherentes entre sí, que intenten responder a las necesidades de protección de las familias y los hogares a lo largo de la vida.

En este último enfoque, se distinguen, con evidencia, las acciones promocionales y de protección: mientras que estas últimas quedan asociadas a los conceptos de riesgo y vulnerabilidad, las primeras se asocian estrechamente con las estrategias de fortalecimiento del capital humano y el mejoramiento de los servicios relacionados en cobertura y calidad.

De manera concreta y específica, las políticas de promoción social son definidas como el conjunto de esfuerzos orientados al fortalecimiento de los activos con los que cuentan las familias. En esta lógica, son políticas de promoción las sectoriales de salud y educación; las de vivienda, unidas a los programas para elevar los ingresos de las familias -tipo microcréditos-; y las que estimulan la empleabilidad de las familias y personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, tales como los programas de capacitación. Así, gracias a su potencial para fortalecer el patrimonio con que cuentan los hogares, la protección ante los riesgos que ofrecen y su contribución a la superación de la pobreza, las políticas de formación de capital humano se encuentran en directa vinculación con las de protección social.

1.4 PROTECCIÓN Y CIUDADANÍA

Este enfoque se proyecta más allá de quienes se encuentran en situación de pobreza y se dirige al aseguramiento de niveles mínimos de protección al total de la ciudadanía, de modo que proporciona directrices fundamentales para las características de inclusión e integralidad de la protección social. La naturaleza de esta concepción se fundamenta en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, entre otros instrumentos de la normativa internacional sobre derechos humanos. Durante los años recientes, este sustento comienza a tener más presencia y adeptos en América Latina, tanto entre los analistas como entre los equipos a cargo del diseño e implementación de la protección social.

De esta manera, la protección social, como garantía ciudadana, se concentra, en lo fundamental, en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y en los cuatro pilares que deben estar considerados a nivel conceptual y operativo en los sistemas de protección social: a) igualdad y no discriminación, b) participación y empoderamiento, c) rendición de cuentas y d) transparencia. Estos principios gestan obligaciones de carácter irrenunciable, universal y progresivo de los Estados con sus ciudadanos.

A partir de este nuevo escenario, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y promover la realización de los derechos, que tienen la característica de ser complementarios e indivisibles. De esta manera, la titularidad de derechos se convierte en garantía y fundamento de la ciudadanía.

Estos derechos, al ser aplicados a las estrategias de desarrollo, permiten establecer pautas y criterios en el diseño e implementación de mecanismos sustentables y políticas sociales inclusivas. Estas consideraciones se hacen efectivas en estándares jurídicos tales como la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos; la obligación para los Estados de no aplicar políticas regresivas, sino,

al contrario, progresivas; y sentando la obligación de garantizar la participación ciudadana. Así mismo, deben imponerse los principios de igualdad, no discriminación, universalidad, justicia y acceso a la información pública, que se utilizan para implementar directrices viables en la definición de las políticas y estrategias de intervención -tanto de los Estados como de los actores sociales y los organismos de cooperación para el desarrollo-, y para la ejecución de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas públicas.





2. LAS DIMENSIONES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Es necesario que desarrollemos una política de protección social inclusiva que contemple, paralelamente, a quienes se encuentran en una situación de pobreza, y necesitan de garantías de ingreso y de acceso a mecanismos promocionales, así como a aquellos que, sin ser pobres, se constituyen en sectores vulnerables y precisan de políticas con aseguramiento continuo. El objetivo de esta política es proveer mecanismos de aseguramiento, tanto públicos como privados, y, a la vez, validar la garantía de un piso mínimo de protección como un soporte común para la ciudadanía. Una vez que haya garantía para todos, estos mínimos se convierten en universales y establecen un marco adecuado, en el cual el ciudadano se constituye no solo en consumidor y demandante de servicios, sino en agente fundamental y actor de sus derechos, con capacidades para exigir su concreción.

Desde un enfoque de derechos, la protección social inclusiva implica la adecuada combinación entre las políticas sociales de corte universal, que incluyen la protección de carácter compensatorio, y una política económica en la que se consideren, con claridad, los objetivos sociales, además de contar con intervenciones que permitan incorporar a distintos grupos de la población y se generen las capacidades para superar las situaciones de riesgo a las que son vulnerables.



El sector del empleo en la economía informal es uno de los grupos que debe ser beneficiado con programas de protección social. / Foto: CSA

2.1 POBREZA Y VULNERABILIDAD

La diversidad que existe respecto de las necesidades de protección social se plasma en la capacidad de respuesta que los distintos grupos de la población tienen en relación a los riesgos: menores en el caso de quienes viven en la condición de pobreza, y mayor –acompañada de precariedad– entre la población vulnerable.

A su vez, de acuerdo a los ingresos y capacidad de consumo, es posible diferenciar entre quienes viven en situación de pobreza y aquellos en pobreza extrema, casos para los cuales se pueden identificar niveles de ingreso mínimos.

Igualmente, existe una diferencia entre los pobres crónicos y los transicionales, la cual depende del tiempo en que un individuo ha experimentado una privación significativa en sus capacidades y su movilidad en torno a la línea de pobreza.

Sin embargo, una dificultad concreta para la identificación de quienes se encuentran en situación de pobreza crónica o transicional –que además sirve como base para elaborar estrategias apropiadas para cada uno de estos escenarios– es la ocasionada por la ausencia de encuestas de tipo panel¹, que permitan conocer mejor los cambios socioeconómicos que experimentan las familias a lo largo del tiempo.

En todos estos grupos, el riesgo puede incidir en la caída adicional de sus condiciones de vida, que lleve a la extrema pobreza a quienes se encuentran bajo la línea fija de la pobreza, o bien hacia la pobreza crónica a quienes se encuentran en situación de pobreza transicional. Del mismo modo, en el caso de los hogares que han salido recientemente de una situación de pobreza o cuyos ingresos los ubican solo levemente por sobre la línea de pobreza, un evento crítico, no esperado, puede determinar su recaída bajo esta línea. En este último caso, estos hogares son vulnerables.

De igual manera, es posible identificar a quienes son menos vulnerables, tanto por contar con mayores activos como por tener un mejor acceso a esquemas de aseguramiento de tipo contributivo; a ellos se los denomina “no pobres autónomos”.

El atender de manera diferenciada no anula, en lo absoluto, el principio de universalidad de los derechos; por el contrario, potencia su ejercicio y disminuye la desigualdad.

¹ Las encuestas de tipo panel permiten realizar un seguimiento, a lo largo del tiempo, a un determinado número de familias, y permiten profundizar en las causas y consecuencias de los diversos tránsitos en torno a la pobreza que ellas realizan en un periodo dado. Pese a la utilidad de este tipo de encuestas, gran parte de los países de América Latina carecen todavía de ellas.



Cuadro 1: Grupos de población en relación al riesgo²



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010a). *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, 2010. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.

En esa dirección, la focalización de los servicios de protección social hacia los más vulnerables puede ser la vía más apropiada para avanzar, paulatinamente, hacia la universalización de los derechos económicos, sociales y culturales en un proceso de implementación progresiva en función de los niveles de desarrollo y disponibilidad presupuestaria de cada país.

2.2 FORMALIDAD E INFORMALIDAD LABORAL

La dimensión que debe tenerse en cuenta al analizar la diversidad de necesidades de la población y sus requerimientos de protección social es la relativa al trabajo y al empleo. En concreto, es necesario considerar tanto la dualidad existente en el mercado de trabajo, que separa entre lo formal e informal, como el quehacer demográfico y los cambios tecnológicos y sociales que la están modificando, situación que genera nuevas demandas hacia la protección social.

² Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL); Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ). Cecchini, Simon, y Martínez, Rodrigo, *Protección social inclusiva en América Latina, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, 2011.

Sustituyendo el enfoque tradicional, en el que la protección comprende solamente al empleo formal, se hace necesario ampliar la perspectiva hacia aquellas personas que se desempeñan fuera de él –de manera transitoria o permanente–, ya sea en la economía informal, en la economía formal pero sin contrato, o desempeñan distintos roles dentro de la estructura de la economía del cuidado³. Por lo tanto, a partir de los requerimientos que surgen de necesidades diferentes, es necesario adecuar los instrumentos disponibles y la oferta pública para universalizar el acceso a la protección.



Casi la mitad de los ocupados no están afiliados a la seguridad social. / Foto Programa Sindical de la Economía Informal (PROSIE).

A pesar de que existen grandes diferencias entre cada país, casi la mitad de los ocupados en la región no están afiliados a la seguridad social⁴.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que la cobertura de protección social contributiva no se vincula, necesariamente, a la existencia de contratos laborales, sino, además, al tipo de cobertura de dichos contratos. La ausencia de un contrato se asocia estrechamente con la mala calidad del empleo y el trabajo informal, que agrupa a la mayor parte de los trabajadores sin protección social y se concentra en la población más pobre, que normalmente constituye la población objetivo de los programas de protección social no contributiva.

³ Una primera aproximación iguala la noción de cuidado a la de trabajo no remunerado realizado en el ámbito del hogar; esta es la concepción de economía de cuidado de mayor difusión. En ambos casos se asocia el término a la idea de trabajo de cuidado no remunerado. La carencia de retribución implica que excluye los bienes y servicios de cuidado que son provistos por el sector público, el sector privado y el “tercer sector” (ONG). La idea de trabajo indica que se trata de actividades costosas en términos de tiempo y energía, y se realizan como obligaciones (contractuales o sociales) (Unifem, 2000).

⁴ Ver **Panorama laboral OIT 2015**, página 44, Cuadro 10.



En cuanto a los trabajadores familiares no remunerados, son también un grupo laboral asociado con el trabajo en la economía informal, ya que se trata de personas que, en el ámbito de la actividad productiva del jefe de hogar, trabajan sin protección alguna. La realidad de estos trabajadores requiere tanto del apoyo tendiente a la formalización de las unidades productivas como de contar con un sistema no contributivo.

Con relación a la ausencia de cobertura de protección social, en los contratos es posible encontrar a población de sectores medios que, en periodos de crecimiento económico, tiene suficiente autonomía para cubrir sus necesidades, pero que ante tiempos de crisis y pérdida de empleo, presenta alta vulnerabilidad y no cuenta con sistemas previsionales que le aseguren un ingreso suficiente al momento de jubilarse.

De esta forma, aunque los requerimientos de protección social de los sectores medios pueden ser algo menos urgentes que aquellos de los trabajadores informales, si se considera que su única capacidad autónoma de protección son los ahorros individuales voluntarios, se hace evidente, entonces, que requieren también del apoyo de sistemas de protección que les ayuden a disminuir el impacto de las crisis y la inactividad de la tercera edad.

2.3 CICLO DE VIDA, FAMILIA Y CAMBIOS DEMOGRÁFICOS

La intervención mediante la cual se implementa la protección social debe definirse sobre la base de la diversidad de la población. La célula básica seguirá siendo la persona, pero a ella se puede acceder de manera directa como individuo o como miembro de una familia.

Esta última alternativa, aunque no necesariamente asegura que los servicios de protección se entreguen igualitariamente entre sus miembros, permite maximizar las potencialidades y economías de escala que se dan en su interior. De esta forma, la protección social inclusiva tiene un enfoque centrado en la familia, pues ofrece un espacio privilegiado para fortalecer el capital social y ayuda a quebrar la continuidad intergeneracional de la pobreza.

De todas maneras, no se excluye el uso de mayores espacios de intervención, como son los asentamientos territoriales determinados (por ejemplo, el barrio, el asentamiento humano), la comunidad (indígena, campesina, entre otras) o, en su defecto, otro tipo de agrupamientos que permitan la distribución de bienes y servicios. En ellos, las sinergias y la cohesión social pueden ser aún mayores, pero los riesgos de dispersión y mala focalización también aumentan.

Otro elemento que es necesario considerar para implementar el enfoque integral propuesto es contar con un sistema que proporcione respuestas diferenciadas a lo largo del ciclo de vida, de manera que se pueda hacer frente a las necesidades diferenciales que se producen en las distintas etapas del desarrollo de las personas y las familias. Este eje de integración es el que se denomina “integración longitudinal”.

Contemplar las necesidades propias, que cada miembro de un grupo familiar enfrenta en su vida, implica reconocer que estas necesidades existen y son diferenciadas. Mientras los niños, niñas y adolescentes requieren cuidado y acceso a servicios de educación y salud, los adultos necesitan protección y promoción del empleo, así como un ingreso asegurado, y los adultos mayores requieren protección del ingreso a través de una jubilación o pensiones, además de servicios de cuidado y salud.

De esta manera, según la forma en que esté integrado cada hogar y cada familia, es distinto el núcleo de servicios de protección que requiere.

Por otro lado, estas necesidades no son estáticas, sino que se encuentran en constante transformación, ya sea porque están directamente relacionadas con el ciclo de vida de cada persona, o porque se vinculan con los cambiantes roles que deben asumir los miembros de cada familia. Desde esta perspectiva, la velocidad que presentan actualmente las dinámicas demográficas impone nuevos desafíos.

Por otra parte, debemos tener presente que la pobreza no se distribuye de manera homogénea entre los distintos grupos etarios (grupos de edad). De acuerdo con estudios recientes de la CEPAL, por ejemplo, hay una mayor incidencia de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad en la población compuesta por niños y adolescentes. Las personas de la tercera edad tienen una mayor probabilidad de integrarse a los “no pobres autónomos” en la mayoría de los países de la región, particularmente en aquellos que en forma más temprana constituyeron regímenes de seguridad social (la Argentina, el Brasil y el Uruguay), y donde esta población se encuentra mejor cubierta por los regímenes de pensiones, jubilaciones y seguros de salud.

Sin embargo, muchas personas quedan expuestas al incremento de la vulnerabilidad cuando son adultos mayores, en especial quienes en su vida laboral han formado parte de la clase media y no han tenido acceso a sistemas de protección social sustentables que les posibilite acceder a una jubilación adecuada.

Esta situación se hace más evidente con los cambios en la estructura familiar: por una parte, hay un progresivo incremento del número de hogares nucleares, que se desprenden de los adultos mayores, y por otra parte, se prolonga la etapa de dependencia de los adultos jóvenes que no dejan el hogar familiar, lo que extiende el periodo en que los adultos mayores tienen dependientes a su cargo, y los sostienen a base de ingresos directos, jubilación y pensiones, partidas que no son suficientes, por lo menos, para mantenerse a sí mismos en condiciones económicas adecuadas.

Los cambios en la estructura de la familia y la diversidad de familias que hoy conforman nuestras sociedades nacionales, y cuyas características modifican las demandas de protección social, incluyen a las familias nucleares tradicionales, las extendidas (con tres y cuatro generaciones), las monoparentales, las unipersonales de adultos económicamente activos, las unipersonales y bipersonales de adultos mayores inactivos, y los hogares institucionales, entre otras⁵.

⁵ La familia nuclear remite a la estructura familiar más clásica, con la presencia de ambos padres y sus hijos. Las familias monoparentales son aquellas donde solo uno de los padres está presente. En el caso de las mujeres jefas de hogar que trabajan fuera del hogar, se trata de familias unipersonales de adultos económicamente activos (Arriagada, 2007).



2.4 ESTRUCTURA DEL CUIDADO

Un tópico de singular importancia en cuanto a la protección social del menor, el adulto mayor, las personas enfermas y las discapacitadas, que recientemente ha comenzado a recibir mayor atención dentro de los modelos integrales de protección social es la estructura social del cuidado, la cual presenta una distribución desigual de las responsabilidades dentro de la familia y es transversal a todas las dimensiones y componentes de la política social.

Mientras se conserva una expresión rígida de la división sexual del trabajo y de la segmentación del mercado laboral, aumenta la demanda por cuidado, en función al tránsito demográfico que experimenta América Latina, y, en particular, la Región Andina. Al mismo tiempo, disminuye la proporción de personas –que hasta hace poco tiempo eran mayoritariamente mujeres– disponibles para ejercer esa función. Las mujeres de menores ingresos son las que más sufren los impactos de la sobrecarga de trabajo, ya que enfrentan una mayor demanda de cuidado, al mismo tiempo que se integran de manera más precaria al mercado laboral.

Las dinámicas en mención les plantean a los sistemas de protección social, en construcción, demandas específicas en materia de acceso a servicios sociales y políticas de cuidado.

Para los sistemas de protección social, darle atención a las transformaciones derivadas de la problemática del cuidado implica considerar las necesidades de asistencia a las personas y familias en la atención de la población dependiente, principalmente a menores de edad y adultos mayores, o, en su defecto, en cuidados eventuales a través de la ampliación de la cobertura pública y las transferencias en efectivo.

3. LA RECOMENDACIÓN 202 OIT SOBRE PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

3.1 EL CONVENIO 202 OIT: EL REFERENTE FUNDAMENTAL

El Convenio 202 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), con entrada en vigor el 27 de abril de 1955, es una norma internacional de la OIT emblemática y orientadora sobre este tema, ya que es el único instrumento internacional basado en principios fundamentales de seguridad social que establece normas mínimas aceptadas a nivel mundial para las nueve ramas de la seguridad social.

Dentro de estas ramas se consideran la asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, y prestaciones de sobrevivientes.

El Convenio núm. 102 abarca todas estas ramas; los Estados Miembros, sin embargo, solo tienen que ratificar tres de ellas, lo que permite una extensión progresiva de la cobertura de la seguridad social en los países que adhieran este acuerdo.

A la fecha, 52 países han ratificado este vital Convenio. En el caso de la Región Andina, el proceso⁶ es como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: País año de ratificación

PAÍS AÑO DE RATIFICACIÓN
Bolivia 1977
Colombia No ratificado
Ecuador 1974
Perú 1961
Venezuela 1982

6 Fuente: Normlex OIT: Ratificaciones por convenio.

Los objetivos básicos del Convenio están referidos a las nueve ramas consideradas; al porcentaje de la población protegida por sistemas de seguridad social; al nivel de la prestación mínima, que se garantiza a las personas protegidas; a los requisitos para tener derecho a prestaciones; y al periodo de derecho a las prestaciones. El Convenio núm. 102 no prescribe la manera de lograr estos objetivos, sino que deja una cierta flexibilidad a los Estados Miembros. Los objetivos pueden hacerse efectivos a través de:

- Regímenes universales
- Regímenes de seguridad social con componentes relacionados con los ingresos o de tasa fija o ambos
- Regímenes de asistencia social

De otra parte, los principios que se establecen en el Convenio núm. 102 son:

- La garantía de prestaciones definidas
- La participación de los empleadores y de los trabajadores en la administración de los regímenes
- La responsabilidad general del Estado en lo que se refiere a las prestaciones concedidas y a la buena administración de las instituciones
- El financiamiento colectivo de las prestaciones por medio de cotizaciones o de impuestos

El Convenio 102 exige la realización de evaluaciones actuariales de manera regular para garantizar la sostenibilidad de los regímenes. Además, el Convenio núm. 102 establece que los regímenes de seguridad social deben ser administrados sobre una base tripartita, con el fin de garantizar y fortalecer el diálogo social entre gobiernos, empleadores y trabajadores. Este Convenio es considerado como una herramienta para la extensión de la cobertura de la seguridad social y proporciona un incentivo a los países que lo han ratificado, pues les ofrece flexibilidad en su aplicación, en función de sus niveles socioeconómicos. En el año 2001, el Consejo de Administración de la OIT confirmó su estatus de norma actualizada, y la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2011, lo reconoció como un punto de referencia en el desarrollo gradual de una cobertura de seguridad social integral a nivel nacional.

Hay que remarcar que un conjunto de países han ratificado el Código Europeo de la Seguridad Social, diseñado según el modelo del Convenio núm. 102, pero proporcionan niveles de prestaciones más elevados.

Es necesario consignar, en el siguiente cuadro, los Convenios de la OIT relacionados a la seguridad social⁷, en el que se incluyen los países de América Latina y el Caribe que los han ratificado hasta junio de 2014.

⁷ OIT, *La estrategia de desarrollo de los Sistemas de la Seguridad Social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América Latina y El Caribe*, 2014



Cuadro 3: Convenios de la OIT relacionados con la seguridad social y países de ALC que los han ratificado, a junio de 2014

CONVENIOS DE SEGURIDAD SOCIAL DE NIVEL SUPERIOR

Convenio núm. 121 1964

Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

➔ Ratificaciones: Estado Plurinacional de Bolivia (1977), Chile (1999), Ecuador (1978), Uruguay (1973), República Bolivariana de Venezuela (1982).

Convenio núm. 128 1967

Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

➔ Ratificaciones: Barbados (1972), Estado Plurinacional de Bolivia (1977), Ecuador (1978), Uruguay (1973), República Bolivariana de Venezuela (1983).

Convenio núm. 130 1969

Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad.

➔ Ratificaciones: Estado Plurinacional de Bolivia (1977), Costa Rica (1972), Ecuador (1978), Uruguay (1973), República Bolivariana de Venezuela (1982).

Convenio núm. 168 1988

Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo.

➔ Ratificaciones: Brasil (1993).

Convenio núm. 183 2000

Convenio sobre la protección de la maternidad.

➔ Ratificaciones: Belice (2005), Estado Plurinacional de Bolivia (1977), Cuba (2004).

OTROS CONVENIOS RELACIONADOS CON EL ÁREA DE SEGURIDAD SOCIAL

Convenio núm. 187 2006

Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.

➔ Ratificaciones: Argentina (2014), Chile (2011), Cuba (2008).

Convenio núm. 189 2011

Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

➔ Ratificaciones: Argentina (2014), Estado Plurinacional de Bolivia (2013), Colombia (2014), Costa Rica (2014), Ecuador (2013), Guyana (2013), Nicaragua (2013), Paraguay (2013), Uruguay (2012).

Fuente: OIT NORMLEX

3.2 CONCEPTO DE PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL

El origen del concepto de piso de protección social se remonta a 1944, cuando la Declaración de Filadelfia incluye, por primera vez, la protección social en el mandato de la OIT. Posteriormente, las Naciones Unidas, en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, consigna esta concepción.

Artículo 22 - Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25 - Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

Los pisos de protección social son de naturaleza nacional, y su objetivo es promover un conjunto de derechos y garantías orientados a satisfacer el acceso a servicios básicos en las áreas de empleo, salud, agua y saneamiento; nutrición, educación y apoyo familiar, destinados a proteger y empoderar a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad para que puedan superar la pobreza.

Se conciben, desde la OIT, en una estrategia de doble actuación: por un lado, una dimensión horizontal de cobertura que se refiere a la cantidad de personas protegidas y se evidencia, en cada país, cuándo se trata de trabajadores de la economía informal, trabajadores independientes, trabajadores agrícolas, trabajadores del hogar y trabajadores familiares no remunerados.

Por otra parte, se busca una dimensión vertical de expansión de la cobertura, que se define en la cantidad de rubros sobre seguridad social ofrecidos en cada país asociados a la calidad de las prestaciones, donde el nivel a ser alcanzado debe coincidir con el establecido en el Convenio 102 sobre Normas Mínimas, y, en la medida de lo posible, alcance lo planteado en las Normas Superiores de Seguridad Social OIT.



3.3 OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA RECOMENDACIÓN 202 OIT

La Recomendación 202 sobre los Pisos de Protección Social, 2012, aporta líneas de orientación a los Estados Miembros para el establecimiento de sistemas de seguridad social integrales y la extensión de la cobertura, dando prioridad a la puesta en práctica de pisos de protección social accesibles a todas las personas de menores recursos y con márgenes evidentes de vulnerabilidad.

La Recomendación sobre los Pisos de Protección Social complementa adecuadamente los Convenios y Recomendaciones existentes. En particular, apoya y asesora a los Estados Miembros en la protección de las personas desprotegidas, a los pobres y los más vulnerables, incluidos a los trabajadores de la economía informal y a sus familias. De esta manera, busca garantizar que todos los miembros de la sociedad gocen de, al menos, un nivel básico de seguridad social durante su ciclo de vida.

Los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

Recomendación 202 sobre los Pisos de Protección Social, “Parte I: Objetivos, ámbito de aplicación y principios”

Objetivos de la Recomendación 202

- Establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social.
- Poner en práctica pisos de protección social, en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social, que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social.

Como observamos, la Recomendación establece estándares, pero deja abierta las posibilidades de ejecución de cada uno de los países, a los que orienta hacia un permanente mejoramiento en la plasmación de este derecho fundamental, con una amplia visión inclusiva y no discriminatoria, acorde con la realidad existente en el escenario sociolaboral.



*Libertad sindical y derecho a negociación colectiva, elementos para garantizar derechos laborales.
Foto: Programa Sindical de la Economía Informal (PROSIE).*

Principios de la Recomendación OIT

- Universalidad de la protección, basada en la solidaridad social.
- Derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional.
- Adecuación y previsibilidad de las prestaciones.
- No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales.
- Inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal.
- Respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social.
- Realización progresiva, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos.
- Solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social.
- Consideración de la diversidad de métodos y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones.
- Gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes.
- Sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad.
- Coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo.
- Coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social.
- Servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social.
- Eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso.



- Seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica.
- Pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores.
- Participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

Los principios definidos y consensuados ratifican los valores que sustentan la protección social para todas las personas, especialmente de quienes, por sus escasas posibilidades económicas, situación social de exclusión y discriminación, o vulnerabilidades, entre otros aspectos, no tienen posibilidad de acceder con regularidad y prontitud a la protección social, en su concepto amplio e inclusivo. La dignidad y la solidaridad, como pilares de la existencia y convivencia humana, se hacen ostensibles en las consideraciones principistas de esta Recomendación.

De otra parte, la Recomendación es enfática en remarcar la articulación de las políticas de protección social con otras líneas de intervención, generadas por el Estado, y la consolidación de un eje sustancial del trabajo decente; es decir, se busca un diálogo social tripartito como un camino pertinente para la consulta y la ejecución de la acción pública en cuanto a una protección social de calidad, diversificada e integral.

3.4 GARANTÍAS BÁSICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Para garantizar, durante el ciclo de vida, que todas las personas cuenten con acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso, los pisos de protección social nacionales deberían considerar por lo menos cuatro garantías de seguridad social, como se definen a nivel nacional: acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados, y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

3.4.1 Consideraciones para la aplicación de las garantías básicas

➔ Superación de la pobreza y atención gratuita prenatal y puerperal

- Las personas que necesitan atención de salud no deberían enfrentar dificultades ni un riesgo mayor de pobreza, debido a las consecuencias financieras del acceso a la atención de salud esencial. *También se debería considerar la prestación gratuita de atención médica prenatal y puerperal a la población más vulnerable.*

➔ Seguridad básica para vivir con dignidad

- La seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad. Los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales, y podrán tener en cuenta las diferencias regionales.

➔ Evaluación periódica de la aplicación de garantías básicas

- Los niveles de las garantías básicas de seguridad social deberían ser revisados periódicamente mediante un procedimiento transparente establecido por la legislación o la práctica nacionales, según proceda.

➔ Diálogo social y participación tripartita

- Establecer y revisar los niveles de las garantías, debiendo asegurarse la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

3.5 LAS PRESTACIONES

Al proporcionarse las garantías básicas de seguridad social, los diferentes países deben considerar diferentes enfoques, con vistas a aplicar la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes según el contexto nacional y en función a su realidad vigente.

Las prestaciones definidas en la Recomendación 202 se extienden por los siguientes conceptos:

- Para familiares e hijos a cargo
- Enfermedad y atención de salud
- Maternidad
- Invalidez
- Vejez
- Sobrevivientes
- Desempleo y garantías de empleo
- Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales
- Otras prestaciones sociales, ya sea monetarias o en especie



Las mencionadas prestaciones podrán ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo, lo cual ofrece diversas opciones a los Gobiernos para su implementación y aplicación, con conveniencia, suficiencia y gradualidad.

En ese sentido, se pueden combinar medidas preventivas, promocionales y activas, prestaciones y servicios sociales, que tiendan a promover la actividad económica productiva y el empleo formal. Así, debe considerarse la adopción de políticas que incluyen la contratación pública, la concesión de créditos públicos, la inspección del trabajo, políticas del mercado de trabajo e incentivos fiscales y que fomentan la educación, la formación profesional, las competencias productivas y la empleabilidad; e, igualmente, que se asegure la coordinación con otras políticas que fomentan el empleo formal, la generación de ingresos, la educación, la alfabetización, la formación profesional, las competencias y la empleabilidad, que reducen la precariedad y que promueven el trabajo estable, la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles en un marco de trabajo decente.



4. LA RECOMENDACIÓN 204 OIT SOBRE TRANSICIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL A LA ECONOMÍA FORMAL

4.1 LA VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA RECOMENDACIÓN 204

A partir de la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2002, se propuso el término “economía informal” –en lugar del utilizado anteriormente, “sector informal”– para describir mejor el gran alcance y diversidad del fenómeno en todo el mundo. En lugar de una definición específica, suministró parámetros para comprender la economía informal como ***“todas las actividades que, en la legislación o la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes”***. De otra parte, incluye a las actividades de esas personas y empresas que no están amparadas por la Ley, lo cual implica que se desempeñan al margen de ella o no están contempladas en el quehacer diario; esto es, que, aun cuando se opera dentro de la ley, esta no se aplica o no se cumple, o la propia legislación no promueve su cumplimiento, por ser inadecuada, complicada o aplicar excesivos costos.

Las mencionadas actividades donde se producen bienes y servicios de manera lícita, aunque en algunas oportunidades no se cumpla con los requisitos legales de procedimiento, deben diferenciarse, claramente, de aquellas que son delictivas o ilegales, como lo son el contrabando, el tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal con explotación de mano de obra infantil, entre otras, que están contempladas en las normas de sanción del derecho penal.

Estos argumentos se basan, fundamentalmente, en el concepto de exclusión, que se refiere a los trabajadores mayormente aislados de los intercambios que se realizan en el sistema reconocido. Las cuentas nacionales y las estadísticas oficiales suelen no incluirlos, y, en consecuencia, no se los tiene en cuenta en la formulación de políticas. Desde esta perspectiva, se revelan varios aspectos de la informalidad: los actores pueden ser informales por carecer de protección social, de derechos en el trabajo, y de representación y voz en el lugar de trabajo; por ende, están excluidos de los beneficios provistos por el Estado, los mercados privados y los procesos políticos, razón por la cual las principales características de la economía informal son la desprotección, la inseguridad y la vulnerabilidad.

De otra parte, las unidades económicas de la economía informal se circunscriben a las unidades económicas que emplean mano de obra contratada, unidades que pertenecen a personas que trabajan por cuenta propia, ya sea de manera individual o con la ayuda de trabajadores familiares auxiliares no remunerados, y las cooperativas y unidades de la economía social y solidaria.

En este escenario, la Recomendación 204 de la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal –consecuencia de lo concebido en la Resolución antes mencionada–, la fortaleza de las consideraciones sobre el trabajo decente, y una cada vez mayor concertación de los actores del tripartismo, entre otros factores, contribuyeron decisivamente a su aprobación en la 104 Conferencia Internacional de la OIT en junio de 2015.

En esencia, la Recomendación tiene como objetivos fundamentales transitar al trabajo decente, para todos los trabajadores y trabajadoras sin excepción, y el desarrollo incluyente, sobre la base del respeto a los derechos fundamentales, garantizar la seguridad de ingresos y medios de sustento, garantizar las capacidades empresariales, promover la preservación y sustentabilidad de empleos decentes, la coherencia de políticas económicas y sociales, entre otras, y la prevención de la “informalización” de los empleos en la economía formal.

Esta Recomendación establece un conjunto de principios rectores, entre los que encontramos, por ejemplo, la diversidad de características y necesidades de los trabajadores de las unidades económicas de la economía informal; la posibilidad de aplicar diversas y múltiples estrategias para facilitar la transición a la economía formal (hecho que alienta la acción sindical creativa y transformadora); la necesidad de coherencia y coordinación entre la diversidad de los ámbitos de políticas; la promoción y protección efectivas de los derechos humanos (cuestión trascendental en la noción ampliamente sustentada por el sindicalismo de que los derechos laborales son derechos humanos); el logro del trabajo decente para todos mediante ***el respeto de los principios y derechos fundamentales en la legislación y en la práctica***; la promoción de la igualdad de género y la no discriminación; la atención a grupos sociales con alta vulnerabilidad –como son las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas de edad (adultos mayores), los pueblos indígenas y tribales, las personas afectadas por el VIH, las personas con discapacidad–, y la necesidad de contar con un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas destinadas a promover los cumplimientos respectivos.

La Recomendación alienta un conjunto de políticas que pueden sintetizarse en el siguiente marco:

- Desarrollo sostenible, entendido como la capacidad de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos actuales ni los recursos y posibilidades de las futuras generaciones.
- Crecimiento inclusivo, concebido como el aprovechamiento de las ventajas de la globalización y del desarrollo económico, entre todos los países, las regiones y las personas, para alcanzar el progreso económico y social equilibrado con el desarrollo sostenible).
- Empleo decente en la economía formal, caracterizado por cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social.
- Marco legal y normativo apropiado, que oriente las diferentes estrategias de un
- Estado en favor de la formalización equitativa y justa de la informalidad.
- Principios y derechos fundamentales relacionados a la libertad de asociación y libertad sindical; reconocimiento efectivo de la negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio;



la abolición del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

- Componentes del trabajo decente (remuneraciones, empleo, sindicalización y asociación, protección social, diálogo social).
- No violencia de género.
- Educación a lo largo de la vida y desarrollo de competencias laborales.
- Pisos de protección social y ampliación de la Seguridad Social.
- Vigilancia de los derechos laborales (inspecciones de trabajo eficientes).
- Seguridad y salud en el trabajo.
- Favorecer entorno empresarial y de inversión.
- Servicios financieros de naturaleza inclusiva y otros servicios promocionales.
- Acceso a mercados.
- Acceso a infraestructura y tecnología.
- Estrategias de desarrollo local de acceso a espacios públicos y recursos naturales públicos para la subsistencia.
- Promoción del emprendimiento de mypes, pymes, medianas empresas, cooperativas, unidades de economía social y solidaria.

Es importante remarcar que la Recomendación propuesta subraya la incidencia de las normas internacionales del trabajo actualizadas, que proporcionan orientaciones en ámbitos de políticas específicas, lo cual determina una utilización efectiva de estas herramientas en el quehacer sindical, en relación a lograr la incorporación de los trabajadores en situación de informalidad a la formalidad, con el respeto pleno de sus derechos, y la vigencia de sus capacidades y aportes sustanciales al trabajo como expresión fundamental del progreso y bienestar humano.

4.2 LA ARTICULACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES 202 Y 204 OIT

- Las Recomendaciones 202 y 204 se inscriben en el horizonte temporal del nuevo siglo, específicamente en los años 2012 y 2015, respectivamente, cuando el concepto de los derechos de los trabajadores asalariados “formales” se extienden hacia la universalización de los mismos a todo el contingente actual del mundo laboral; se hace visible una mayoría de trabajadores en economía informal, y se hacen evidentes los factores de pobreza y exclusión. Las dimensiones del trabajo decente y el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo son fuentes transversales de los procesos que estas Recomendaciones están generando en el presente para horizontes de futuro justos y equitativos de los trabajadores sin excepción alguna, es decir, de los seres humanos en general.
- De otra parte, las Recomendaciones representan un concepto de mayor alcance: la protección social. Esta va más allá de la seguridad social, entendida fundamentalmente como atención a la salud y las pensiones, y se proyecta a cubrir los riesgos o necesidades del hogar e individuos,

tales como la enfermedad, la invalidez, la 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 social⁸; asimismo, queda asentada en la definición de OIT sobre el riesgo social, entendido como 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.

- Ambas normas internacionales se sustentan en la plataforma programática sobre trabajo decente y derechos fundamentales, que es una concepción acorde con una mejor y mayor convivencia humana, donde la igualdad y la justicia social son parte implícita de un desarrollo sostenible e inclusivo, así como la superación de la pobreza imperante en la era actual, lo que queda expresado, por ejemplo, en una afirmación del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, que precisa: *“Estamos convencidos de la urgente necesidad de crear un entorno, a escala nacional e internacional, que propicie el logro del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos como base del desarrollo sostenible. Para la creación de nuevas oportunidades laborales, es imprescindible contar con un entorno que fomente la inversión, el crecimiento y la capacidad empresarial. Es fundamental que hombres y mujeres tengan oportunidad de conseguir un empleo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana para lograr la erradicación del hambre y la pobreza, el mejoramiento del bienestar económico y social de todos, el crecimiento económico sostenido, y el desarrollo sostenible de todas las naciones, así como una globalización plenamente incluyente y equitativa”*.
- En cuanto a principios, razón de ser de toda arquitectura normativa internacional, la Recomendación 202 apuntala *“la universalidad de la protección social, basada en la solidaridad social”*, y la Recomendación 204 declara que la transición a la economía informal debe tener en cuenta *“la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores de la economía informal”*.
- De manera coincidente en esta lógica, las mencionadas Recomendaciones consideran las posibilidades sociales y económicas de cada realidad existente en los países, tanto para aplicar las diversas prestaciones de protección social como los mecanismos, leyes, políticas, prácticas y prioridades específicas en materia de transición a la economía formal. Asimismo, hacen explícito el criterio de realización progresiva y las estrategias múltiples para posibilitar los objetivos previstos en estos instrumentos orientadores, de naturaleza internacional, en el escenario global y nacional del trabajo.



Foto: El Heraldo, Colombia.

- La igualdad de género y la no discriminación son expuestas también en las Recomendaciones, toda vez que cientos de millones de personas son víctimas de la discriminación en el mundo del trabajo. Esto viola derechos humanos fundamentales, y además tiene profundas consecuencias económicas y sociales.
- La discriminación sofoca las oportunidades, desperdicia un talento humano que es necesario para el progreso, y acentúa las tensiones y desigualdades sociales. Por ende, combatir la discriminación es un componente esencial del trabajo decente, y los logros repercuten mucho más allá del lugar de trabajo.
- Acorde con los procesos estratégicos de acumulación y progresividad, la Recomendación 204 prioriza aspectos sustanciales de los pisos de protección social; en este caso, seguridad social, protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decente y un salario mínimo, teniendo en cuenta las necesidades de todos los trabajadores y considerando los factores implícitos relacionados al costo de vida y el nivel general de los salarios en sus países. De igual manera, contempla la prestación de servicios de guardería y otros servicios de atención a las personas que sean de calidad y económicamente asequibles, con lo cual ratifica la igualdad de género en los ámbitos del emprendimiento, oportunidades de empleo y facilitación de la transición a la economía formal⁹.

9 Ítems 18 y 21 de la Recomendación 204 OIT, Transición de la Economía Informal a la Economía Formal.

- La Recomendación 204 es enfática en orientar a los mandantes a establecer y mantener ***pisos nacionales de protección social*** en el marco de sus sistemas de seguridad social, y facilitar la transición a la economía formal, para lo cual presta atención particular a las necesidades y circunstancias de las personas ocupadas en la economía informal y de sus familias. En este mandato se cohesiona, mucho más, el sentido y naturaleza estratégica de esta Recomendación con la número 202 sobre pisos de protección social, que se hace patente en el ítem 15 de la norma mencionada anteriormente, que determina una aplicación de las estrategias de extensión de la seguridad social, tanto a las personas que forman parte de la economía formal como a aquellas de la economía informal, en compatibilidad con los planes de desarrollo social, económico y medioambiental de cada país.
- Adicionalmente, ambas normas internacionales de trabajo (NIT) coinciden en las consultas nacionales para un efectivo diálogo social que haga viables agendas específicas, tanto en el plano de proporcionar niveles de protección más elevados, acordes con las capacidades económicas y fiscales nacionales, como en el de la implementación para elaborar, aplicar y evaluar políticas y programas pertinentes, que tiendan a una adecuada y consistente transición de la economía informal a la formal.



5. EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DE LA ECONOMÍA INFORMAL

En la década de los noventa, se fueron haciendo tangibles las limitaciones de los modelos de seguro social contributivos para poder atender una amplia y diversificada protección en economías caracterizadas por un significativo contingente de empleo informal, y predominaron, en esa orientación, las políticas tendientes a reducir la presencia estatal. De esta manera, cobraron especial relevancia las estrategias de reforma que propusieron la necesidad de hacer eficaces y eficientes los sistemas de protección, incluyendo al sector privado en su gestión, con lo cual se contribuiría sustancialmente a una mayor disciplina fiscal.

Se dio pase, en esta perspectiva, a diferentes alternativas de reforma que incluyeron formatos institucionales con administración privada en previsión social, salud y otras políticas sociales, de modo que la intervención del Estado se restringió a acciones orientadas a promover la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 1993 y 1994).

En distintos países de la región, durante los últimos años se hicieron efectivas reformas estructurales que plantearon el retiro del Estado de áreas clásicas de intervención, y la descentralización de las políticas públicas cuyo fin fuera lograr administraciones autónomas de los gobiernos centrales, y que contribuyeran a reducir la presión sobre el gasto público de este nivel de gobierno.

Sin embargo, las reformas implementadas no dieron resultados y se dio un viraje para apuntalar la protección social hacia un enfoque de derechos que otorga, nuevamente, un rol protagónico al Estado y su capacidad de intervenir en el desarrollo económico y social. En esta lógica, las nociones como ciudadanía plena y garantía de derechos humanos, económicos, sociales y culturales cobraron singular prioridad. Esta perspectiva consolida la necesidad de universalizar la cobertura de las diversas áreas de protección social, junto con la presencia de un Estado que disponga de mayor capacidad de intervención, los que se han convertido en ejes de estas nuevas concepciones.

La aplicación de programas y prestaciones de protección social –lideradas por el Estado– han avanzado en su naturaleza inclusiva y en mayores niveles de redistribución, lo que se ha hecho ostensible en diversos programas para los sectores vulnerables de la sociedad, donde los trabajadores de la economía informal constituyen una población objetivo mayoritaria.

Sin embargo, también ha existido una acción propositiva desde el seno de las organizaciones de los trabajadores informales, que han buscado, desde hace muchísimos años, a través de sus mecanismos

casi naturales de solidaridad y autoayuda, implementar iniciativas de protección a los riesgos propios de su difícil situación sociolaboral. Se trata de alternativas que han surgido ante la indiferencia, en unos casos, y la falta de articulación del diálogo y la falta de convocatoria por parte de los Gobiernos como representantes del Estado. Las experiencias, que no son aun debidamente visibilizadas o suficientes, han tenido algún aporte o participación del ente estatal, lo cual ha sido motivado por la demanda justa de las organizaciones de este sector, o bien ha sido obra exclusiva del esfuerzo y aspiración de bienestar de estos colectivos gremiales.

Presentamos, a continuación, experiencias concretas de protección social desde la acción estatal, en medio de una variedad de modalidades y aplicaciones; asimismo, aquellas que se han construido con la iniciativa y dedicación de los trabajadores de la economía informal que requieren, a nuestro entender, de un mayor interés y apoyo de las autoridades competentes en el escenario de responsabilidad del Estado.

5.1 DESDE LA ACCIÓN DEL ESTADO

a. Consideraciones generales

Se parte de una concepción de protección social horizontal, y se promueve un conjunto de garantías de seguridad social básicas en el marco de un piso de protección social más amplio. Se concibe este piso formado de dos elementos principales que contribuyen a la realización de los derechos humanos, a saber:

- Servicios públicos esenciales: acceso geográfico y financiero a los servicios esenciales (como agua y saneamiento, salud y educación).
- Transferencias sociales: un conjunto básico de transferencias sociales esenciales, en efectivo y en especie, que se paga a las personas pobres y vulnerables para brindarles una seguridad mínima en materia de ingresos y acceso a los servicios de atención de la salud esenciales.

En líneas generales, y como factor de ordenamiento, los países andinos han desarrollado esquemas tributarios simplificados o preferenciales para registrar la actividad de los trabajadores informales. La incorporación al régimen incluye costos tributarios menores por el reemplazo o rebaja de impuestos específicos. Las características comunes son la adhesión voluntaria, a la que se inscriben mayormente trabajadores que prestan actividades comerciales o servicios; perciben bajos ingresos; carecen de una estructura organizativa; ingresan y egresan de esta condición laboral de modo dinámico, y cuya actividad, al margen del registro, dista de ser captada eficazmente por las inspecciones laborales (Gómez Sabaini y Morán, 2012).



b. Servicios de salud

➔ BOLIVIA

■ *Fortalecimiento a la Implementación del Seguro de Salud10*

El proyecto “Implementación del Seguro de Salud para el Adulto Mayor (SSPAM) en zonas rurales del departamento de La Paz, Bolivia” fue desarrollado por Fundación Horizontes, afiliado de HelpAge, entre 2010 y 2012, con el apoyo financiero de la Cooperación Sueca.

La iniciativa fortaleció la implementación del SSPAM dentro de la política de Salud Familiar, Comunitaria e Intercultural (SAFCI) –política/modelo de atención en salud promovida por el Ministerio de Salud y Deportes– en tres redes rurales de salud que alcanzan a 19 municipios rurales de La Paz y un distrito urbano.

En el desarrollo del proyecto, más de 2.000 personas mayores fueron capacitadas en el ejercicio de derechos, fortalecimiento organizacional y liderazgo, derechos y normas en salud; así como también se capacitó a más de 100 autoridades locales de salud y 741 prestadores de servicios de salud.

La iniciativa generó cambios positivos que demuestran que, aun con recursos limitados, es posible lograr servicios más amigables para las personas mayores.

- Los profesionales en salud aplican los instrumentos de atención a personas mayores, como la ficha de evaluación geriátrica del Ministerio de Salud.
- Hubo un incremento en las firmas de convenios entre municipios y establecimientos de salud para dar paso a la atención del SSPAM (+35%).
- La afiliación de las personas mayores al SSPAM aumentó en un 20%.
- A partir del mejoramiento en los servicios, las personas mayores acuden a los centros de salud; por ejemplo, en el centro de salud de Pucarani hubo un incremento de visitas de 192%.
- Indicadores de la salud de las personas mayores y de las enfermedades no transmisibles empezaron a ser identificados y analizados en los Comités de Vigilancia Epidemiológica.

■ *Seguro de Salud Para el Adulto Mayor*

El Seguro de Salud Para el Adulto Mayor (SSPAM) se crea el 6 de enero del año 2006 en todo el territorio nacional, y es de carácter integral y gratuito. Otorga prestaciones de salud en todos los niveles de atención del Sistema Nacional de Salud a ciudadanos mayores de 60 años de edad que radican permanentemente en el territorio nacional y que no cuentan con ningún tipo de seguro de salud. El financiamiento del SSPAM se cubre con recursos municipales, incluidos los provenientes del impuesto directo a los hidrocarburos.

Intervienen en la gestión de este seguro el Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Salud y Deportes, y de Hacienda; las Prefecturas de Departamento, mediante los Servicios Departamentales de Salud, y los Gobiernos Municipales a través de los Directorios Locales de Salud (DILOS).

Los ejecutores del Seguro de Salud para el Adulto Mayor son todas las instituciones prestadoras que forman parte del Sistema Nacional de Salud: Sistema Público, Seguridad Social de Corto Plazo; donde no hubiera estos servicios se podrá realizar convenios.

Están comprendidos en el campo de aplicación, con derecho a las prestaciones de este seguro, todos los ciudadanos bolivianos de ambos sexos y ciudadanos extranjeros con radicatoria permanente en el territorio nacional que tengan sesenta (60) o más años de edad y que no se encuentren asegurados en el Sistema del Seguro Social Obligatorio ni en otro seguro de salud. Todas las personas mayores de sesenta (60) años que se encontraban afiliadas al Seguro Médico Gratuito de Vejez, a partir de la vigencia del Decreto Supremo que reglamentó el Sistema, pasan directamente a figurar en los registros del Seguro de Salud para el Adulto Mayor, con derecho a recibir las prestaciones de salud con carácter integral y gratuito, siempre que el beneficiario se apersona al Gobierno Municipal donde reside, a efectos de actualizar su registro en el SSPAM. Los beneficiarios, con el fin de ejercer control y depuración de listas, deben actualizar en forma anual su registro para ser beneficiarios del SSPAM.

■ *Bono Juana Azurduy*

El Bono “Juana Azurduy”, creado por decreto supremo 0066-2009, es un incentivo económico (transferencia condicionada) que reciben las madres bolivianas. El Bono tiene por objeto contribuir a disminuir la mortalidad materna infantil y la desnutrición crónica en niños y niñas menores de dos años en todo el país.

El objetivo del bono es reducir la morbilidad materna, neonatal y del menor de 2 años a través del incremento de la demanda de servicios integrales de salud de mujeres embarazadas y niños/as menores de 2 años dentro del Modelo SAFCI, y de la disminución de la inequidad que existe entre las mujeres y niños/as que no cuentan con el subsidio de lactancia respecto de las mujeres destinatarias de la seguridad de corto plazo mediante el establecimiento de un beneficio en salud en efectivo.

Pueden optar por este beneficio las mujeres embarazadas y los niños y niñas menores de un año al momento de inscribirse, hasta sus 2 años. Para recibir el beneficio, las mujeres y niños/as deben cumplir con ciertos requisitos.

En el caso de la mujer embarazada, debe asistir a sus controles prenatales en el centro de salud; tener parto institucional y control postparto; cumplir con las recomendaciones dadas por el médico; y asistir a las sesiones y actividades educativas organizadas por su establecimiento de salud.

En el caso de los niños y niñas menores de dos años, deben ser llevados por sus padres a sus controles integrales de salud y cumplir con las vacunas en periodos indicados por el médico; los protocolos de



atención de AIEPI NUT; y las recomendaciones de nutrición del médico. Por su parte, los padres deben asistir a las sesiones y actividades educativas organizadas por el establecimiento de salud.

En el año 2010, se logró fortalecer las capacidades y dotar de materiales a la Confederación de Mujeres Indígenas Bartolina Sisa, responsables del control social del Bono Juana Azurduy por delegación de la Presidencia de la República.

■ *Programa Mi Salud*

Este programa piloto tiene como objetivo mejorar la atención médica en todo el país, por medio de la atención médica gratuita y el fortalecimiento de los centros de salud en diferentes regiones.

El programa ya está siendo implementado en la ciudad El Alto, ubicada al noroeste de Bolivia, donde alrededor de 400 profesionales, entre ellos 150 médicos y 150 enfermeras, están dispuestos a atender las necesidades de la población.

Logrado en colaboración conjunta de los gobiernos de Bolivia y Cuba, Mi Salud comprende también el fortalecimiento de diferentes centros de salud bolivianos. Así, en El Alto se verán beneficiados los centros Villa Dolores, Villa Avaroa, San Martín, Franz Tamayo, Ocomisto, San Roque, Senkata, Alto Lima Cuarta Sección, Centro Materno Lotes y Servicios, Centro de Salud 1 de Mayo y el Centro Huayna Potosí, los cuales serán dotados con equipos médicos para servicios de laboratorio, imagenología y cardiología, entre otros. Los miembros del Sistema de Reparto (SENASIR), la Corporación del Seguro Social Militar (COSSMIL) y las AFP pagan la Renta Dignidad directamente a través de sus instituciones. La Renta Dignidad favorece principalmente a la población más pobre que vive en áreas rurales.

El universo de personas que acceden a este beneficio se incrementó de 743.000 en 2009 a 890.000 en 2014, es decir, un 20% más.

➔ **VENEZUELA**

■ *Misión Barrio Adentro11*

Se lleva a cabo mediante un modelo de gestión de salud integral que comprende la creación de Consultorios y Clínicas Populares dentro de las comunidades con poco acceso al sistema de salud convencional. Además de esta fase, la Misión Barrio Adentro comprende otras dos etapas: Misión Barrio Adentro 1, que brinda servicio integral gratuito a través de los Centros de Alta Tecnología (CAT), Centros de Diagnóstico Integral (CDI) y Salas de Rehabilitación Integral (SRI); y Misión Barrio Adentro 3, que consiste en la modernización tecnológica y mejora de la infraestructura de la red hospitalaria del país. La Misión Barrio Adentro se enmarca en el derecho a la salud consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Es la concreción de la Atención Primaria como

prioridad para dar respuestas a las necesidades sociales de la población, especialmente la excluida, bajo los principios de equidad, universalidad, accesibilidad, gratuidad, transectorialidad, pertenencia cultural, participación, justicia y corresponsabilidad social, para así contribuir a mejorar la calidad de salud y vida.

■ *Barrio Adentro 2*

Fue creado el 12 de junio de 2005. Es el segundo nivel de atención que brinda servicio integral gratuito a todos los ciudadanos a través de los Centros de Alta Tecnología (CAT), Centros de Diagnóstico Integral (CDI) y las Salas de Rehabilitación Integral (CRI). El número de estructuras planificadas para la construcción asciende a 1.235 centros distribuidos en todo el país.

■ *Barrio Adentro 3*

Consiste en la modernización de la red hospitalaria del país y, a diferencia de las Misiones Barrio Adentro 1 y 2, utiliza la red tradicional de hospitales para abrir esta tercera fase como un elemento fundamental en la composición del Sistema Público Nacional de Salud. Se enfoca hacia dos componentes: el primero se dirige a la modernización tecnológica de equipos médicos, y el segundo, a la remodelación, ampliación y mejora de la infraestructura hospitalaria.

■ *Barrio Adentro 4*

Esta fase del programa de salud nació con la puesta en servicio del Hospital Cardiológico Infantil “Gilberto Rodríguez Ochoa”, inaugurado en 2006. El objetivo fundamental que persigue Barrio Adentro 4 es edificar centros asistenciales en áreas especiales de atención en las cuales hay déficit. Ante la gran demanda de pacientes con patologías específicas, surge Barrio Adentro 4, que busca la construcción de centros especializados, como el Cardiológico Infantil. Este hospital solo atiende casos de cirugía cardiovascular infantil y se ha convertido en referencia nacional e internacional por su alta especialización; además, es el primer hospital de Barrio Adentro 4.

➔ COLOMBIA

■ *Seguro Subsidiado de Salud*

Para lograr la afiliación de la población pobre y vulnerable del país al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Estado colombiano ha definido al Régimen Subsidiado en Salud como su vía de acceso efectiva al ejercicio del derecho fundamental de la salud. Es responsabilidad de los entes territoriales la operación adecuada de sus procesos, en virtud de su competencia descentralizada frente al bienestar de la población de su jurisdicción. De esa forma, los municipios, distritos y departamentos tienen funciones específicas frente a la identificación y afiliación de la población objeto, así como sobre la inversión, contratación y seguimiento de la ejecución de los recursos que financian el Régimen -



recursos de esfuerzo propio; de la Nación, Sistema General de Participaciones (SGP), y del Fondo de Solidaridad y Garantía¹² (FOSYGA)–. Así mismo, es deber de los entes territoriales el seguimiento y vigilancia al acceso efectivo a los servicios contratados por las EPS-S (empresas promotoras de salud subsidiadas), por parte de la población beneficiaria, es decir, sobre la ejecución misma de los contratos suscritos con las EPS-S.

➔ PERÚ

■ *Seguro Integral de Salud (SIS)*

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 seguro de salud, priorizando aquellas poblacionales vulnerables que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. De esta forma, está orientado a resolver el limitado acceso a los servicios de salud de la población objetivo, problema que surge tanto por la existencia de barreras económicas como por las diferencias culturales y geográficas.

El SIS también busca mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos e implementar instrumentos de identificación del usuario, de modo que se priorice el componente materno infantil. Actualmente, el sistema cuenta con un promedio de 17 millones de receptores, y ofrece las siguientes modalidades:

SIS Gratuito

Orientado a familias o ciudadanas y ciudadanos peruanos en condición de pobreza y extrema pobreza que residan en territorio nacional y que no cuenten con un seguro de salud. Así, padre, madre e hijos, sin límite de edad, reciben el plan esencial de aseguramiento en salud, que comprende 140 condiciones de salud.

SIS Emprendedor

Tiene acceso todo contribuyente al RUS (Régimen Único Simplificado) que haya pagado sus tributos los últimos tres meses. La afiliación al SIS, en este caso, es automática y tendrá los beneficios sin realizar pago adicional.

SIS Mypes

Dirigido a los trabajadores de las microempresas, donde el titular o conductor de la misma es el responsable de la inscripción del titular, su cónyuge o conviviente y sus hijos menores de 18 años. Puede afiliar, igualmente, a un hijo mayor de 18 años siempre que tenga la condición de incapacidad total o permanente para el trabajo, previo informe de una Comisión Evaluadora de EsSalud (Seguro Social del Perú) o del Ministerio de Salud.

SIS Independiente

Dirigido a trabajadores independientes debidamente registrados en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), de manera individual hasta los 60 años. Se trata de una cobertura familiar que incluye al titular y sus derechohabientes (cónyuge o conviviente del titular, hijos menores de 18 años, hijos mayores de 18 años con incapacidad total o permanente para el trabajo; afiliación menores dependientes, hijos o no de un titular, siempre y cuando viva con el titular o esté bajo su tutoría y responsabilidad). También incluye, desde 2013, el Plan de Salud Escolar, que contempla la incorporación gradual al régimen subsidiado de salud de los estudiantes de educación básica regular que no cuenten con seguro de salud, estén inscritos en instituciones educativas públicas, y que participan del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

c. Transferencias sociales

→ ECUADOR

■ Bono de Desarrollo Humano

El Bono de Desarrollo Humano (BDH) es un subsidio en efectivo de \$50 que entrega el Estado ecuatoriano a los ciudadanos que se encuentran bajo la línea de pobreza. Los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano son las madres cabezas de familia; las personas de la tercera edad en situación de vulnerabilidad y que no se encuentren afiliadas a un sistema de seguridad social; y las personas con un porcentaje de discapacidad superior al 40%, que mantengan una condición de vulnerabilidad y que no se encuentren afiliadas a un sistema de seguridad público.

Los objetivos del Bono de Desarrollo Humano son disminuir o paliar los índices de pobreza extrema mediante la entrega de compensaciones monetarias directas a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza –establecida por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social de acuerdo a los resultados obtenidos del Registro Social–, con el fin de garantizar a los núcleos familiares un nivel básico de consumo; disminuir los niveles de desnutrición crónica y de enfermedades prevenibles en infantes; promover la reinserción escolar de niños y adolescentes entre 5 y 18 años; proteger a los adultos mayores y personas con discapacidades; e incorporar corresponsabilidades específicas orientadas a la inversión en educación y salud.

El Registro Social es un catastro nacional de información individualizado por familias que permite identificar la clasificación socioeconómica de las familias y personas que serán potenciales beneficiarias de los programas y proyectos sociales del Estado. La entrega del Bono de Desarrollo Humano está condicionada al cumplimiento de los requisitos que establezca el Programa de Protección Social del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

El bono no resuelve integralmente los problemas de pobreza, pero sí contribuye a que las familias la puedan ir superando, pues uno de los factores más importantes de la política de entrega del bono



es la corresponsabilidad, “que rompe las condiciones de pobreza”. Por ese concepto, las madres que reciben el bono tienen la obligación de llevar a sus hijos menores de 5 años a los chequeos médicos, y, si son mayores de 5 años, matricularlos en un centro educativo; además de su participación en los programas de nutrición y planificación familiar.

■ *Programa de Centros Infantiles del Buen Vivir*

Atención, en centros educativos, de niños y niñas –desde los seis meses hasta los cinco años– cuyas familias se encuentran en situación de pobreza. Existen 9.771 Centros Infantiles del Buen Vivir en todo el territorio ecuatoriano, los que atienden a los niños entre seis y ocho horas por día durante cinco días a la semana. Los niños y niñas reciben atención referente a nutrición, salud y educación inicial. El programa pertenece a la línea de Desarrollo Infantil, que conforma una de las cuatro líneas de intervención sobre infancia y adolescencia que se trabajan desde el Instituto de la Niñez y la Familia.

■ *Ecuador Ejercítate*

El Ministerio del Deporte ejecuta el proyecto Ecuador Ejercítate, que busca promover la práctica de la actividad física para superar los problemas derivados del sedentarismo y el mal uso del tiempo libre. Esta iniciativa se lleva a cabo en las 24 provincias del país, con 240 puntos integrales y una inversión que supera los US\$ 3 millones.

En cada punto integral, la ciudadanía puede disfrutar, durante la mañana y noche, de programaciones diarias de baile terapia y aeróbicos; gimnasia terapéutica para adultos mayores, mujeres embarazadas y personas con discapacidad; además de actividades recreativas y deportivas.

La estrategia cuenta con dos componentes a través de los cuales se realizarán otras actividades: disminuir las prácticas alimenticias poco nutritivas entre la población, e incrementar el nivel de actividad física y recreación regular entre la población. El objetivo de estos dos componentes es prevenir enfermedades como la diabetes tipo 2 y la hipertensión.

La sugerencia es caminar, jugar con los niños o andar en bicicleta al menos 30 minutos diarios. Además, es necesario reducir el consumo de alimentos que contengan exceso de sal, azúcar y grasas trans.

➔ **PERÚ**

■ *Programa Qali Warma*

Qali Warma es un vocablo quechua que significa “niño vigoroso” o “niña vigorosa” (en quechua, el género se determina con la palabra *warmi* o *qari*, es decir hombre o mujer).

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma tiene como finalidad brindar un servicio de calidad al cumplir con los siguientes objetivos: garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a los usuarios del programa, de acuerdo a sus características y las zonas donde viven; contribuir a mejorar la atención de los usuarios del programa en clases, y así favorecer su asistencia y permanencia; y promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios del programa.

Qali Warma es un programa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social cuyo fin es brindar un servicio de calidad y garantizar la prestación del servicio alimentario, durante todos los días del año escolar, de acuerdo a sus características y las zonas donde viven los niños y niñas de inicial y primaria de las escuelas públicas de todo el país, y de secundaria en las comunidades nativas de la Amazonía peruana. De esta manera, busca mejorar la atención en clases, favorecer su asistencia y permanencia, y promover mejores hábitos de alimentación.

➔ VENEZUELA

■ *Centros de Servicios Sociales a nivel nacional*

Son centros de atención cuyo propósito es brindar protección y atención integral a adultas y adultos mayores y a otras categorías de personas, en pro de su bienestar físico, psicológico y social. Estas entidades pueden ser de carácter residente, para aquellas personas que se encuentran en estado de abandono, en situación de calle o en condiciones que les impidan habitar una vivienda propia; o de carácter ambulatorio, para aquellos quienes, a pesar de encontrarse en estado de necesidad, tienen acceso a un hogar. En ambos casos, ofrecen diversos programas de ayuda para promover y fortalecer el envejecimiento digno y activo. Entre ellos, destaca el programa de atención en salud, que abarca ayudas para intervenciones quirúrgicas, atención médico geriátrica, atención gerontológica, prestación de ayudas técnicas y distribución de medicinas. Adicionalmente, ofrece actividades de formación, recreativas, culturales y deportivas.

Objetivo central

Brindar protección y atención integral a las distintas necesidades y demandas realizadas por adultas y adultos mayores y otras categorías de personas para dar respuesta a sus requerimientos.

Requisitos de ingreso

1. Acercarse a un Centro del INASS (Instituto Nacional de Servicios Sociales) para realizar la inscripción.

Ambulatorio: Centros de Servicios Sociales (CSS) y Aldeas de Encuentro.

Residencial: Unidades Gerontológicas.

2. La adulta o adulto mayor debe entrevistarse con el trabajador social del centro al cual se dirigió para realizar un informe social que indique la prioridad de su situación.

Prioridad 1: Total abandono, problemas de salud o avanzada edad (75 en adelante).

Prioridad 2: Su situación es menos complicada, pero tiene carencias o necesidades.



Prioridad 3: Se encuentra en el campo de aquellos adultos mayores que solo necesitan atención médica.

3. Después de este paso se les hará entrega de una tarjeta que demuestre el día de su inscripción.
4. Este informe es enviado a la gerencia de Bienestar Social para ser evaluado por prioridad y luego ser postulado para el beneficio de la asignación económica.
5. De igual forma, si el adulto mayor u otras categorías de personas no reciben el apoyo de tipo económico por no entrar dentro de la Prioridad 1, cuenta con atenciones primarias como la asesoría médica, jurídica y ayudas técnicas.
6. Cada Centro de Servicio Social, en conjunto con los trabajadores sociales, es responsable de ofrecer la atención digna al adulto mayor y a otras categorías de personas.

PENSIONES SOCIALES PARA ADULTOS MAYORES

→ BOLIVIA

■ *Renta Dignidad*

En febrero de 2008 se creó la Renta Dignidad, para ofrecer seguridad social integral, tal y como estableció la Constitución Política del Estado (véase la sección VII, capítulo V, Derechos Económicos y Sociales, artículo 67), mediante un pago vitalicio para todos los bolivianos y bolivianas mayores de 60 años, el cual no se puede transferir a ninguna persona, ni aun cuando sea un pariente. Este bono reemplazó a Bonosol.

Los beneficiarios que no perciben una pensión reciben 2.400 bolivianos anuales (200 bolivianos mensuales que equivalen aproximadamente a 29 dólares). Los pensionados reciben 1.800 bolivianos anuales (150 bolivianos mensuales, 22 dólares aproximadamente). La población mayor de 60 años que reciba una remuneración del Tesoro General de la Nación (TGN) no percibirá la Renta Dignidad. Esta se financia con los recursos provenientes del IDH, la rentabilidad de las empresas capitalizadas en el FCC (Fondo de Capitalización Colectiva) y el TGN (Tesoro General de la Nación).

Al no cobrar por cuatro meses o más, un supervisor de la entidad financiera deberá realizar la verificación correspondiente. Solo se puede acumular hasta un máximo de 12 meses, de lo contrario, se pierde la Renta Dignidad de los meses anteriores. Si pasa de este tiempo y se cobra al siguiente mes de cumplir los 12 meses, se paga el beneficio pero menos un mes.

La asignación se paga en todas las instituciones financieras autorizadas o en locales establecidos por las fuerzas armadas tanto en zonas rurales como urbanas. Los beneficiarios con alguna discapacidad pueden interponer una solicitud especial para recibir el pago en casa.

➔ COLOMBIA

El Consorcio Colombia Mayor es una alianza estratégica entre sociedades fiduciarias del sector público Fiduprevisora S.A., Fiducoldex S.A. y Fiducentral.

El Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor Colombia Mayor busca aumentar la protección a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza, por medio de la entrega de un subsidio económico. Incluye a adultos mayores que están en los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), y que no tienen ingresos suficientes para sobrevivir.

Los adultos mayores de bajos recursos que tengan protección de Centros de Bienestar del Adulto Mayor, los que vivan de la caridad pública, los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos o quienes no aplican la encuesta SISBEN podrán ser identificados mediante un listado censal elaborado por la entidad territorial o la autoridad competente.

La entidad territorial o el resguardo seleccionará a los beneficiarios que cumplan con los requisitos. El Ministerio del Trabajo escogerá a los beneficiarios de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, previa convocatoria y verificación de requisitos.

Hay dos tipos de modalidades. En primer lugar, está el subsidio económico, que es entregado a las personas de la tercera edad que han cumplido con los requisitos y que es intransferible; el monto oscila entre los 40.000 y los 75.000 pesos (entre 13 y 24 dólares aproximadamente), dependiendo de la distribución municipal de los recursos del programa. Se determina de acuerdo al número de adultos mayores clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN de cada municipio, con respecto al total de ancianos clasificados en dichos niveles en el territorio nacional. En segundo lugar, el subsidio económico indirecto, que se entrega en servicios sociales básicos a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor.

➔ ECUADOR

■ *Pensión para Adultos Mayores*

Esta pensión asistencial atiende a las ciudadanas y ciudadanos mayores de 65 años que no están afiliadas o son pensionistas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) o Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA). Con la ampliación de la cobertura, se logrará la jubilación universal de los adultos mayores, derecho consagrado en el numeral 3 del Art. 37 de la Constitución de la República del Ecuador. La pensión para adultos mayores es una transferencia monetaria no condicionada de 35 dólares mensuales a modo de pensión jubilar.



➔ PERÚ

■ *Pensión 65*

El Programa Nacional de Asistencia Solidaria, Pensión 65, se creó el 19 de octubre de 2011 mediante Decreto Supremo N° 081 – 2011-PCM, con la finalidad de otorgar protección a los adultos a partir de los 65 años de edad que carezcan de las condiciones básicas para su subsistencia.

Los adultos mayores en extrema pobreza eran marginales para la sociedad, invisibles para el Estado. Pensión 65 surge como una respuesta de este ante la necesidad de brindar protección a un sector especialmente vulnerable de la población, y les entrega una subvención económica de 125 nuevos soles por mes por persona, beneficio con el cual contribuye a que ellos y ellas tengan la seguridad de que sus necesidades básicas serán atendidas, que sean revalorados por su familia y su comunidad, y también ayuda a dinamizar pequeños mercados y ferias locales. Actualmente, la subvención es de 250 soles (75 dólares, aproximadamente), que son transferidos directamente por el Banco de la Nación a la cuenta de ahorros de cada uno de los beneficiarios.

Constituido sobre la base del Piloto de Asistencia Solidaria “Gratitud”, Pensión 65 se encuentra adscrito, desde el 1° de enero de 2012, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), ente rector del Sistema de Desarrollo e Inclusión Social, encargado de diseñar, coordinar y conducir las políticas y estrategias encaminadas a reducir la pobreza y vulnerabilidad de diversos sectores poblacionales, con el propósito de cerrar brechas de desigualdad.

Se inicia implementando estrategias de corto plazo orientadas al alivio temporal de la pobreza y reducción de la vulnerabilidad, y en forma gradual irá implementando estrategias orientadas a la generación de oportunidades, principalmente las relacionadas con el acceso a los servicios básicos. Pensión 65 forma parte del conjunto de programas sociales del MIDIS.

5.2 DESDE LA INICIATIVA DE LOS TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA INFORMAL

Ayuda mutua y cajas de asistencia y protección a los trabajadores de la economía informal

➔ PERÚ

■ *Federación de Vendedores de Diarios, Revistas y Loterías*

FENVENDRELPE se constituyó en organización sindical sin fines de lucro el 24 de junio de 1973, amparada por la Ley N° 10674 (1946), de Protección y asistencia del Estado a favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería. Está registrada y reconocida oficialmente en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo por Resolución Divisional N° 07-79-915590, con fecha 1

de julio de 1975; jurídicamente, en los Registros Públicos según el N° 7660, de fecha 10 de diciembre de 1986, con Partida Electrónica N° 01856200 y Registro Único de Contribuyente N° 20139451440. Con el tiempo, la fortaleza de FENVENDREL P le brindó una mayor capacidad de negociación ante las empresas periodísticas de mayor circulación nacional, como El Comercio, La Prensa, La Crónica, La Tercera, Última Hora, entre otras, para hacer respetar el derecho de los canillitas a recibir entre 15% y 20 % como ganancia por la venta de diarios. En 1981, lograron firmar un convenio colectivo con la Empresa La República, que estableció una utilidad a favor de los expendedores de 25% al 30% de las ventas. Posteriormente, lograron acuerdos similares con los diarios Expreso y Extra, con los que obtuvieron un porcentaje de ganancia de hasta el 35%. La FENVENDREL P también logró hacer respetar la figura del vendedor de diarios ante los municipios definiendo la categoría de kioscos o módulos donde opera un conductor y su ayudante, plasmada en sendas ordenanzas que le dan el marco legal local a su condición de trabajadores debidamente reconocidos por el Estado y la sociedad.

Actualmente, la Federación cuenta con un importante patrimonio adquirido a lo largo del tiempo. Además del edificio de la avenida Uruguay 351, en el cercado de Lima, donde ahora funcionan las oficinas de la FENVENDREL P y el Instituto Superior Tecnológico Megatronic, que también pertenece al sindicato, cuentan con el local del jirón Pachitea 287, donde funciona el área de asesoría legal; el inmueble del jirón Los Brillantes 271 (Balconcillo, La Victoria), donde se alojan los dirigentes de provincia; la tienda ubicada en la avenida Paseo La República 4509, y otro comercio más en el jirón Antonio Bazo 583, también en La Victoria.

La Caja de Protección del Vendedor de Diarios y Revistas debe atender a 8.240 vendedores de diarios y revistas registrados a nivel nacional, así como a 1.033 vendedores de loterías del disuelto Ramo de Loterías de la Beneficencia de Lima.

Estos trabajadores se encuentran organizados en 55 sedes, incluidos los balnearios del sur.

Solo uno de los directores de la Caja del Canillita representa a los trabajadores, pues los otros son del Ministerio de Trabajo, de las empresas periodísticas de Lima y de la Beneficencia Pública de Lima. La Federación de Canillitas acredita a un solo representante al directorio, cuyas funciones son supervisar el cumplimiento de sus fines y la atención de los socios que acuden a los servicios de salud. Cuenta con una Gerencia General y dos órganos de línea: la administrativa y la asistencial, a cargo del Policlínico. En total, su personal de planta supera los 30 trabajadores, entre profesionales, médicos, asistentes sociales, técnicos y personal de oficina. El financiamiento principal proviene del presupuesto público, que es complementado con aportes de los asociados.¹⁴

La Caja del Canillita recibió del Estado, inicialmente, S/. 1.033.626 soles anuales (aproximadamente, 370.000 dólares), con lo cual los canillitas reciben atención de salud en consulta externa a través del policlínico creado por la organización. Actualmente, este aporte estatal supera los tres millones de soles¹⁵.



Este servicio es de carácter recuperativo, curativo y preventivo, siendo de carácter gratuito e incluye a sus hijos menores de 14 años y esposas embarazadas; no considera servicios de hospitalización. Según últimos datos, la Caja de Protección brindó directamente 16.623 consultas externas en su Policlínico, además de otros servicios de salud, respecto de un total de 8.575 socios. Por otro lado, se ha logrado la implementación de un Instituto Superior Tecnológico con esfuerzo solidario de los trabajadores afiliados a la Federación.

Para generarse ingresos, la Caja ha creado recientemente en su sede el Programa POLISALUD, como un policlínico abierto para la comunidad. Sin embargo, aún es un primer tramo de esta inversión social. En los servicios de salud, la Federación proyecta la implementación de la Clínica Virgen de Lourdes, con vistas a formar en el futuro el “Club de la Salud del Canillita”. El inmueble previsto para brindar este servicio se adquirió a través de un convenio con la Empresa Editora El Comercio, a cambio del descuento de un porcentaje en la comisión que los socios de la Federación percibirían por 5 años. Fue así que se adquirió en Inmueble perteneciente al Hospital San Fernando.

■ *Federación Nacional de Lustradores de Calzado (FENTRALUC)*

La Caja de Protección del Lustrador de Calzado está representada por la FENTRALUC-PERÚ, amparada en la Ley N° 25249, de creación de la Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Lustradores de Calzado del Perú, promulgada en 1990 y ratificada en la Ley N 27475, Regulación de la Actividad del Lustrabotas, del año 2001, que ha logrado que se asegure obligatoriamente a todos los afiliados al Seguro Integral de Salud (SIS). Con recursos que provienen del Estado, se apoya a 15 comedores a nivel nacional, se brinda apoyo social en caso de enfermedad, así como bolsas de Navidad y escolaridad. La Caja de Protección está dirigida por un Directorio integrado por un representante del Gobierno Central y cuatro de la Federación, que regulan el uso del presupuesto asignado. El financiamiento de los servicios asistenciales que prestan las Cajas de Bienestar de Canillitas y Lustradores procede del presupuesto público, lo cual les permite una relativa amplia cobertura. El presupuesto promedio de la Caja de los lustradores de calzado, recientemente incrementado, es de S/. 600.000 (seiscientos mil soles, aproximadamente 215.000 dólares), y espera aumentarse a más de un millón de soles en el presente ejercicio presupuestal. La Caja de Protección otorgó un subsidio de salud por cada 20 asociados de 6.000 miembros que la integran, gracias a lo cual arribó a las 300 atenciones y sigue aumentando, progresivamente, su nivel de atención y cobertura. La administración de la Caja corre por cuenta de un comité conformado por un delegado del Ministerio de Trabajo, y cuatro delegados de la Federación Nacional de Lustradores de Calzado.

Los lustradores de calzado deben abonar, por atención de salud, una cuota simbólica anual de S/. 3,00 por su afiliación al SIS, en su condición de grupo focalizado; mientras que los canillitas reciben atención ambulatoria gratuita en su policlínico, pero en caso de ser derivados a los hospitales públicos, obtienen un porcentaje de descuento por la atención de alrededor del 50%, dependiendo de lo que acuerde su Directorio.

En el año 2002, la Federación recibió un importante apoyo del presidente de la República, quien les entregó un local en el Centro Histórico de Lima para su sede.

Además, dispuso que el Fondo de Compensación Social (FONCODES) les facilitara créditos para la compra de 192 módulos de trabajo, por el importe de 90.340 dólares, proyecto que realizaron con el apoyo de la ONG CENCA. También les donó personalmente 18 mil dólares de sus propios recursos para constituir un fondo para entregar becas de estudio a los lustradores de calzado y a sus hijos, e impulsó el convenio de la Federación con el Ministerio de Educación.

Pese a sus limitaciones financieras, una de las principales líneas de acción de la Caja es el apoyo alimentario y nutricional a sus afiliados mediante la formación de comedores. Actualmente subsidia a siete comedores en Lima y ocho en el interior del país, ubicados en Ayacucho, Arequipa, Chimbote, Cusco, Sicuani, Puno, Ica y Huancayo, que brindan alrededor de 1.500 menús al día. El subsidio contribuye a la preparación de menús económicos. Los recursos que remite la Caja son complementados con donaciones gestionadas por los comedores locales del programa alimentario del Ministerio de Inclusión Social y de las municipalidades. Todos los comedores tienen una junta directiva. El ex secretario general de la FENTRALUC-PERÚ es el encargado del comedor principal de la CAJAPATRAC, ubicado de Lima.

Se exonera del pago del menú a los lustradores de la tercera edad, debido a que no tienen clientela porque el público desconfía de sus servicios. La Caja tiene la política de ayuda a este sector, la misma que está estipulada en sus reglamentos y estatutos. Otro grupo que recibe un apoyo especial es el de los enfermos de tuberculosis y cáncer.

En verano, aumenta el número de lustradores de calzado, debido a que los adolescentes de provincias llegan a la capital durante las vacaciones para cumplir con este oficio, y así poder ahorrar y financiar sus estudios. En consecuencia, la demanda de los menús aumenta en verano, e incluso se condonan los menús a este grupo de adolescentes.

Para el pago de los módulos de trabajo, los beneficiarios abonarían semanalmente un promedio de 13 o 20 soles por tres años, según el modelo.

La Federación se hace cargo de la defensa de los derechos de sus afiliados ante diversos organismos del Estado y de las municipalidades, y ha suscrito convenios con el Ministerio de Educación y diversas universidades e institutos para que faciliten becas a los lustradores de calzado o a sus hijos. Asimismo, y con apoyo de la cooperación técnica, ha puesto al servicio de sus afiliados dos talleres, uno de ellos de confecciones.

El patrimonio la Caja está constituido por el local institucional, que comprende el segundo y tercer piso de una antigua casona del centro de Lima, que les fue donado por la Beneficencia Pública de Lima, por gestión del ex presidente Alejandro Toledo. Recientemente, han adquirido un terreno de 1.000 m² en Jicamarca a S/. 12.000, a fin de habilitarlo como local de esparcimiento para los socios. El 99%



del financiamiento de sus actividades proviene principalmente de las transferencias que realiza el Ministerio de Economía, pues las cuotas de los socios son ínfimas (entre 1,50 y 2,50 soles mensuales).

■ *Federación de Estibadores y Trabajadores Transportistas Manuales del Perú (FETTRAMAP)*

Representados por la FETTRAMAP-PERÚ, los estibadores terrestres han construido experiencias de atención en salud en caso de enfermedad o accidente, con un subsidio integral o parcial, según los recursos de cada organización de base. Cuentan también con un subsidio por descanso médico, equivalente al salario no percibido, subsidio para sepelio y una bonificación por “jubilación” al retirarse, cuyo monto oscila entre los 11.000 y los 39.000 soles, según el tiempo de trabajo y los aportes realizados.

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

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

Cuentan con convenios para atención en salud con EsSalud, básicamente con los trabajadores del Mercado de Frutas, que se da en iguales condiciones que las prestaciones brindadas a trabajadores asalariados. La modalidad para generar el servicio se realiza a través de la constitución de una empresa de estiba que hace las veces de empleador de los trabajadores. En cuanto al financiamiento, los estibadores de la mayoría de gremios que los agrupan aportan 30 soles al mes para el Fondo Solidario de Ayuda Mutua en Salud, y diversos aportes extraordinarios, acordados previamente en asamblea general de afiliados, para otras prestaciones sociales, al cual se agrega un porcentaje de las cuotas regulares aportadas por ser afiliados a los gremios de base.

Hay que reconocer que este esfuerzo de acumulación solidaria se ha centrado, fundamentalmente, en los sindicatos agrupados en Lima, siendo menor la acción social en los gremios de las Regiones de Ica, Junín, Cusco y Arequipa, donde cuentan con bases.

En la situación de reinserción en el Mercado Mayorista de Lima, recientemente instalado, en el distrito limeño de Santa Anita (al Este de la capital metropolitana), hay alguna retracción en las asignaciones; sin embargo, progresivamente se vienen recuperando, y se agrega que el proceso de aplicación de la Ley 25047 (1989), que establece derechos específicos y protección social, así como la Ley 29088 (2007), sobre seguridad y salud en el trabajo de los estibadores terrestres, permitirá a estos trabajadores gozar de los derechos de seguridad social en salud, pensiones, vacaciones y compensación por tiempo de servicios, entre otros.



RECORDATORIO FINAL A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las Políticas de Protección Social han tenido importantes cambios en medio de la diversidad de las realidades existentes en nuestros países, incluso en el debate a los representantes de los gobiernos, académicos, órganos de cooperación, organizaciones sociales especializadas e instituciones financieras internacionales, con los que se han construido coincidencias que se reflejan en la evolución auspiciosa de conceptos y áreas de intervención.

Los sistemas de protección social se sustentan en principios fundamentales, como son la igualdad y la no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia, principios que gestan obligaciones de carácter irrenunciable, universal y progresivo de los Estados con sus ciudadanos.

Es necesario que desarrollemos una política de protección social inclusiva que contemple, paralelamente, a quienes se encuentran en una situación de pobreza y necesitan de garantías de ingreso y de acceso a mecanismos promocionales, y a quienes, sin ser pobres, se constituyen en sectores vulnerables y precisan de políticas con aseguramiento continuo. El objetivo de esta política debe ser proveer mecanismos de aseguramiento, tanto públicos como privados, para validar la garantía de un piso mínimo de protección como un soporte común para la ciudadanía.

El Convenio 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102), con entrada en vigor el 27 de abril de 1955, es una norma internacional de la OIT emblemática y orientadora sobre este tema, pues se trata del único instrumento internacional, basado en principios fundamentales de seguridad social, que establece normas mínimas aceptadas a nivel mundial para las nueve ramas de la seguridad social.

La Recomendación 204 de la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal es consecuencia de lo concebido en la Resolución del año 2002 sobre economía informal, la fortaleza de las consideraciones sobre el trabajo decente, y una cada vez mayor concertación de los actores del tripartismo, factores que contribuyeron decisivamente a su aprobación en la 104 Conferencia Internacional de la OIT, en junio de 2015.

En esencia, la Recomendación tiene como objetivos fundamentales el tránsito al trabajo decente de todos los trabajadores y trabajadoras sin excepción, y el desarrollo incluyente sobre la base del respeto a los derechos fundamentales. Además, busca garantizar la seguridad de ingresos y medios de sustento; las capacidades empresariales; promover la preservación y sustentabilidad de empleos decentes; la

coherencia de políticas económicas y sociales, entre otras, y la prevención de la “informalización” de los empleos en la economía formal.

Las Recomendaciones 202 y 204 se inscriben en el horizonte temporal del nuevo siglo, específicamente, en los años 2012 y 2015, respectivamente, cuando el concepto de los derechos de los trabajadores asalariados “formales” se extiende hacia la universalización de los mismos a todo el contingente actual del mundo laboral; se hace visible una mayoría de trabajadores en economía informal, y se hacen evidentes los factores de pobreza y exclusión. Las dimensiones del trabajo decente y el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo son fuentes transversales de los procesos que estas Recomendaciones están generando en el presente, para horizontes de futuro justos y equitativos de los trabajadores, sin excepción alguna, es decir, de los seres humanos en general.

Ambas normas internacionales se sustentan en la plataforma programática sobre trabajo decente y derechos fundamentales, concepción acorde con una mejor y mayor convivencia humana, donde la igualdad y la justicia social son parte implícita de la búsqueda de un desarrollo sostenible e inclusivo, así como de la superación de la pobreza imperante en la era actual.

De manera coincidente en esta lógica, las mencionadas Recomendaciones consideran las posibilidades sociales y económicas de cada realidad existente en los países, tanto para aplicar las diversas prestaciones de protección social y los mecanismos, leyes, políticas, prácticas y prioridades específicas en materia de transición a la economía formal. Asimismo, hacen explícito el criterio de realización progresiva y las estrategias múltiples para posibilitar los objetivos previstos en estos instrumentos orientadores, de naturaleza internacional, en el escenario global y nacional del trabajo.

La aplicación de programas y prestaciones de protección social –lideradas por el Estado– han avanzado en su naturaleza inclusiva y en mayores niveles de redistribución, lo que se ha hecho ostensible en diversos programas para los sectores vulnerables de la sociedad, donde los trabajadores de la economía informal constituyen una población objetivo mayoritaria.

Sin embargo, también ha existido una acción propositiva desde el seno de las organizaciones de los trabajadores informales, que han buscado, desde hace muchísimos años, a través de sus mecanismos de solidaridad y autoayuda, implementar iniciativas de protección a los riesgos propios de su difícil situación sociolaboral, ante la indiferencia, en unos casos, y la falta de articulación del diálogo y la falta de convocatoria por parte de los Gobiernos como representantes del Estado. Las experiencias, que no son aún debidamente visibilizadas o suficientes, han tenido algún aporte o participación del ente estatal, lo cual ha sido motivado por la demanda justa de las organizaciones de este sector o ha sido obra exclusiva del esfuerzo y aspiración de bienestar de estos colectivos gremiales.



BIBLIOGRAFÍA

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Monterrey, Javier, **Sistemas de Protección Social en América Latina y El Caribe, Estado Plurinacional de Bolivia**. Santiago de Chile, 2013

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL); Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ). Cecchini, Simon, y Martínez, Rodrigo, **Protección social inclusiva en América Latina, un enfoque de derechos**. Santiago de Chile, 2011

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES); Mujeres en la Economía Informal Globalizando y Organizando (WIEGO). Velazco, Tatiana, y Pérez, Guillermo. **Fortaleciendo la voz de los trabajadores de la economía informal en las decisiones de política social en América Latina**. Lima-Perú, 2011

Helpage International. **Cuidados domiciliarios para personas mayores con dependencia. Modelos comunitarios sostenibles**. Londres-Reino Unido, 2015

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Maignon, Thais, **Balance y perspectivas de la política social en Venezuela**. Caracas-Venezuela, 2006

International Social Security Association (ISSA). **Manual sobre la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia**. Ginebra, 2012

Organización Internacional del Trabajo (OIT). **Panorama laboral 2015**. Lima-Perú, 2015

Organización Internacional del Trabajo (OIT); Proyecto Seguridad Social para Organizaciones Sindicales (SSOS). **Boletín Informativo**. Lima, Perú, 2012

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Schwarzer, Helmut; Casalí, Pablo, y Bertranou, Fabio (Coords.). **La estrategia de desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América Latina y El Caribe**. Lima- Perú, 2014



Organización Panamericana de la Salud (OPS). **Barrio Adentro, derechos a la salud e inclusión social en Venezuela.** Caracas-Venezuela, 2006

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador, Buen Vivir. **Plan Nacional 2013-2017.** Quito-Ecuador, 2013

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). **Evaluación de medidas alternativas de inflación subyacente para el caso Boliviano.** La Paz-Bolivia, 2007



Organización
Internacional
del Trabajo

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Calle las Flores 275, San Isidro - Lima Perú
(511) 615 0300
<http://www.ilo.org/lima>