

La protección social para trabajadores informales en el Perú: estimación de su cobertura¹

Jackeline Velazco – PUCP

Introducción

El objetivo de este artículo es mostrar la situación de la protección social de los trabajadores informales en el Perú. A través del análisis de las Encuestas de Condiciones de Vida y Pobreza del INEI-2002 y de la Encuesta de Hogares especializada en Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de 1999, se estima la población que se encuentra en el empleo informal y se cuantifica el grado de cobertura de los componentes de protección social de esta población.

El artículo está organizado en cuatro secciones. La primera sección presenta los resultados de la estimación de la PEA informal. La segunda sección describe el perfil del trabajador informal y la tercera, discute sus niveles de protección social.

La estimación del empleo informal

Para fines de comparación con la estimación del sector informal, se han tomado en cuenta dos definiciones. La primera definición es la más conocida y la que se ha utilizado, con frecuencia, en los últimos años: la manejada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), que es similar a la de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Esta definición se aplica al empleo no agrícola y conceptualiza a los ocupados en la economía informal como aquellas personas ocupadas y cuyo empleo principal se clasifica en una de las siguientes categorías: 1) trabajadores independientes (incluye a los trabajadores familiares y a los trabajadores por cuenta propia, excepto los administrativos, profesionales y técnicos), 2) trabajadores en el servicio doméstico y 3) ocupa-

«...El 64% de los asalariados carece de contrato laboral y solo un tercio cuenta con afiliación al sistema de salud, siendo inferior la fracción que cotiza al sistema de pensiones»



Foto: CIES

dos en establecimientos que cuentan con hasta nueve trabajadores.

La segunda definición de la economía informal se basa en la Resolución de la XV Conferencia de Estadísticos del Trabajo (1993). Se la considera como un grupo de unidades de producción y que no constituyen una unidad jurídica independiente del hogar propietario ni de los miembros del mismo. Se traduce en el hecho de que no lleven contabilidad completa que permita una distinción clara entre las actividades de producción de la empresa y las demás actividades de sus propietarios, así como los flujos de ingresos y de capital entre la empresa y los propietarios.

La estimación para la primera definición fue de 5 millones de trabajadores, mientras que para la segunda definición fue de 3,7 millones de trabajadores. En el primer caso, la PEA informal es el 66,1% de la PEA total y en el segundo, constituye el 49%. Con fines comparativos, se utilizó las mismas categorías de trabajadores y la brecha se redujo: 60% frente a

1/ Resumen del documento "Estado del Arte de la Protección Social para Trabajadores Informales en el Perú". Estudio desarrollado bajo el auspicio del Programa de Protección Social de Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Cuadro 1

Perú urbano: estimación de la informalidad según definición

Categorías	Tradicional ^{1/}		OIT-1993 ^{2/}	
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
Empleador/Independiente	2.649.520	52,8	2.660.069	71,6
Asalariados	1.381.966	27,5	389.948	10,5
TFNR ^{3/}	596.521	11,9	666.821	17,9
Trabajador del hogar	383.435	7,6	-	-
Otros	4.924	0,1	-	-
<i>Total (a)</i>	<i>5.016.366</i>	<i>100,0</i>	<i>3.716.838</i>	<i>100,0</i>
<i>Total ocupados (b)</i>	<i>7.590.156</i>		<i>7.590.156</i>	
<i>Porcentaje de informales (a)/(b)</i>		<i>66,1</i>		<i>49,0</i>

1/: Definición basada en el tamaño del negocio. Módulo 500 de empleo e ingresos.

2/: Definición basada en la tenencia de personería jurídica y contabilidad del negocio. Módulo del Trabajador independiente.

3/: TFNR: Trabajador familiar no remunerado.

Fuente: INEI (2002). *Encuesta de Condiciones de Vida y Pobreza, 2002*

Elaboración propia

49%. Conceptualmente, se esperaría que la definición OIT-1993 arrojará un porcentaje de trabajadores en la informalidad menor, al centrarse en las unidades económicas y establecer condiciones que deben cumplir para ser catalogadas como tales. En otras palabras, no basta pertenecer a una determinada categoría para ser considerado per se como informal. Sin embargo, la estimación comparativa muestra una subdeclaración del número de asalariados en los negocios informales, lo cual explica básicamente esta brecha de 11 puntos porcentuales (véase el cuadro 1).

Un tema complementario al anterior es el de las relaciones laborales informales. Estas se presentan en



Foto: CIES

empresas de todos los tamaños, siendo predominantes en las microempresas. El 64% de los asalariados carece de contrato laboral y solo un tercio cuenta con afiliación al sistema de salud, siendo inferior la fracción que cotiza al sistema de pensiones.

Por otro lado, los cuadros 2 y 3 nos permiten observar alguna información adicional sobre la PEA ocupada en el ámbito nacional, atendiendo a su categoría ocupacional y estructura de mercado. Las principales características son las siguientes:

- 1) Considerando la PEA total nacional, el 72,9% se clasifica como informal y el 23,6% como formal. Sin embargo, el análisis en el nivel de los ámbitos geográficos ofrece un panorama distinto. La PEA informal alcanza el 50,4% en Lima Metropolitana, el 69,4% en el resto urbano, el 72,1% en el ámbito rural no agrícola y llega al 98,6% en el rural agrícola.
- 2) En el ámbito urbano, los trabajadores informales según categoría ocupacional son independientes y obrero privado; mientras que en el sector rural y en especial el rural no agrícola, los trabajadores familiares no remunerados tienen una presencia importante.
- 3) Con respecto a la estructura de mercado, la PEA informal tiende a concentrarse en la microempresa y en los independientes no profesionales o técnicos. Por otro lado, la PEA formal se encuentra en el sector público y en la pequeña, mediana y gran empresa.

Cuadro 2

Perú: ocupados formales e informales según categoría ocupacional, 2002^{1/}
(En porcentajes)

	Lima Metropolitana	Resto urbano	Rural no agrícola	Rural agrícola	Total
Informal	50,4	69,4	72,1	98,6	72,9
Empleador	2,8	5,2	1,8	6,5	4,7
Empleador privado	5,6	5,3	3,4	0,0	3,7
Obrero privado	9,5	12,7	10,7	10,0	10,9
Independiente	27,4	36,1	49,5	41,1	36,2
Trabajador familiar no remunerado	5,1	10,1	6,7	40,9	17,5
Otros ^{2/}	0,0	0,0	0,1	-	0,0
Formal	42,8	27,0	24,5	1,4	23,6
Empleador	1,3	0,4	0,1	0,1	0,5
Empleado privado	21,3	7,9	2,0	0,1	8,9
Empleado público	8,2	10,3	13,5	-	6,9
Obrero privado	10,8	6,8	5,2	1,2	6,1
Obrero público	0,7	1,2	3,2	-	0,9
Independiente	0,4	0,3	0,5	0,1	0,3
Otros ^{2/}	0,1	0,0	0,0	-	0,0
Trabajadores del hogar	6,8	3,6	3,4	-	3,4
Total relativo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	3.340.229	4.249.927	940.826	3.539.089	12.070.072

1/: El trabajador se consideró informal, si el negocio o la empresa donde trabajaba la persona no se encontraba registrado como persona jurídica o si este fue un trabajador familiar no remunerado. Todos los otros tipos de trabajadores, a excepción de los trabajadores del hogar, fueron considerados formales.

2/: Practicantes en su mayoría.

Fuente: INEI-ENAH0 IV Trimestre 2002, módulo 500

Elaboración propia

En cuanto a la evolución de la PEA informal en Lima Metropolitana durante 1990-2003 (para ello se usa la primera definición), se puede especular que el incremento relativo del empleo informal se habría visto favorecido por la facilidad de entrada en la realización de actividades económicas de poca capitalización y baja productividad. Así se explicaría el crecimiento del empleo informal, entre 1990 y 2003,

«Considerando la PEA total nacional, el 72,9% se clasifica como informal y el 23,6% como formal. [...] La PEA informal alcanza el 50,4% en Lima Metropolitana, el 69,4% en el resto urbano, el 72,1% en el ámbito rural no agrícola y llega al 98,6% en el rural agrícola»

de 57,1% a 60,6%, sustentado básicamente en el comportamiento de la microempresa, los independientes y la categoría resto (trabajadoras del hogar básicamente).



Foto: CIES

Cuadro 3

Perú: ocupados formales e informales según estructura del mercado, 2002^{1/}
(En porcentajes)

	Lima Metropolitana	Resto urbano	Rural no agrícola	Rural agrícola	Total
Informal	50,4	69,4	72,1	98,6	72,9
Microempresa	14,2	18,4	12,2	13,8	15,4
Pequeña empresa	2,4	3,2	1,7	2,4	2,7
Mediana y grande	1,2	1,1	1,6	0,2	0,9
Ind, profesional, técnico	2,6	1,9	0,9	0,0	1,5
Ind, no profesional, no técnico	24,7	34,3	48,6	41,1	34,7
Trabajador familiar no remunerado	5,1	10,1	6,7	40,9	17,5
Otros ^{2/}	0,2	0,6	0,4	0,1	0,3
Formal	42,8	27,0	24,5	1,4	23,6
Sector público	8,9	11,5	16,6	-	7,8
Microempresa	8,4	4,0	1,2	0,3	3,9
Pequeña empresa	10,5	3,4	1,4	0,4	4,3
Mediana y grande	14,4	7,8	4,7	0,6	7,3
Ind, profesional, técnico	0,3	0,1	-	-	0,1
Ind, no profesional, no técnico	0,1	0,2	0,5	0,1	0,2
Otros ^{2/}	0,2	0,0	0,0	-	0,1
Trabajadores del hogar	6,8	3,6	3,4	-	3,4
Total relativo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	3.340.229	4.249.927	940.826	3.539.089	12.070.072

^{1/} El trabajador se consideró informal, si el negocio o la empresa donde trabajaba la persona no se encontraba registrado como persona jurídica o si este fue un trabajador familiar no remunerado. Todos los otros tipos de trabajadores, a excepción de los trabajadores del hogar, fueron considerados formales.

^{2/} Practicantes y otros grupos minoritarios.

Fuente: INEI-ENAH0 IV Trimestre 2002, módulo 500

Elaboración propia

El perfil del trabajador que participa en la economía informal

Esta sección explora las características del trabajador de la economía informal, para lo cual se tiene como referencia a los trabajadores de la economía formal. Los resultados muestran que los años de educación están asociados indirectamente con la probabilidad de participar en el sector informal, lo que puede explicar el mayor ingreso en el sector formal con relación al informal. La edad tiene un efecto positivo en la probabilidad de ser trabajador informal, así como la condición de mujer y el número de hijos del trabajador. En cuanto al ámbito geográfico, los trabajadores informales estarían localizados mayormente en el resto urbano y en la rama de comercio. Adicionalmente, los trabajadores con menores ingresos tienen una mayor probabilidad de formar parte del sector informal.

Para complementar lo anterior, se analizó los determinantes de los ingresos por hora del trabajador urbano, tanto formal como informal. Las categorías de empleo consideradas para ambos grupos fueron: trabajador asalariado y trabajador independiente. Los resultados

«...los años de educación están asociados indirectamente con la probabilidad de participar en el sector informal [...]. La edad tiene un efecto positivo en la probabilidad de ser trabajador informal, así como la condición de mujer y el número de hijos del trabajador»



sugieren que tanto en el nivel de la muestra del Perú urbano como de las submuestras, Lima Metropolitana y el resto urbano, los años de estudio y la experiencia potencial tienen un impacto positivo en los salarios. Los trabajadores que han estudiado en una escuela estatal ganan menos que aquellos que no lo hicieron, los hombres ganan más que las mujeres y los trabajadores en Lima Metropolitana tienen un ingreso por hora mayor que los del resto urbano. Para todos los ámbitos geográficos, se encontró que el asalariado formal y el independiente formal ganan más que el asalariado informal. Esta situación se revierte cuando se identifica que el asalariado informal gana más que el independiente informal, aunque las diferencias son menores que en los otros casos.

La información analizada evidencia un diferencial de ingresos entre el trabajador formal e informal. ¿Cómo se puede explicar la brecha entre los ingresos horarios del trabajador urbano de la economía formal e informal? Usando la descomposición de Oaxaca (1973)², se estimó que entre el 32% y 50% de las diferencias de ingresos se deben a las características del trabajador; mientras que un rango entre 50% y 68% se explica por el sector donde labora, ya sea el formal o informal.

Estimación de la cobertura de protección social en la economía informal

El término protección social está reemplazando al de seguridad social en los debates sobre las condiciones de vida de los trabajadores. Este hecho lleva implícito un cambio en los agentes responsables de la provisión de bienes y servicios orientado a garantizar la protección del trabajador. Así, se pasa de un papel activo del Estado a uno de responsabilidad creciente de los individuos, familias y comunidades

(Lund 2001)³. Para fines del estudio, se asumió que un sistema de protección social está conformado por los siguientes componentes: a) seguros de salud, b) pensiones y c) redes de seguridad social que permiten revertir caídas aleatorias del ingreso (ILO y WIEGO 1999)⁴.

Los resultados en esta sección permiten identificar importantes diferencias en el acceso a los componentes de protección social entre la PEA formal e informal. Al respecto, las principales conclusiones, que se resumen del cuadro 4⁵, son:

- 1) *El 13,2% de la PEA informal tiene acceso a un seguro de salud.* Esta cobertura contrasta con el 51% de la PEA formal. En el área rural agrícola se encuentran los menores niveles de acceso y en el área urbana se concentra la mayor participación. El acceso a seguro de salud por sexo evidencia que en el sector informal, el 74% de los participantes son hombres y el 26% son mujeres. Para el sector formal, el 65% son hombres y el 35% son mujeres.
- 2) *En cuanto a la afiliación al sistema de pensiones,* el 3,3% de la PEA informal tiene acceso y la participación llega al 38,1% en el caso de la PEA formal. Al igual que en el caso del acceso al seguro de salud, el trabajador afiliado al sistema de pensiones está ubicado principalmente en el ámbito urbano y la participación del hombre es la mayor. Esta alcanza al 71% para la PEA informal y el 64% para la PEA formal.
- 3) *La participación en algún programa social* se refiere a haber sido beneficiario de alguno de ellos en los últimos 12 meses, como empleo, capacitación laboral, servicios a las MYPE, entre otros. La información indica que el nivel de participación corresponde al 7% de la PEA informal nacional y al 10,3% de la PEA formal. Para este último grupo, los beneficiarios se concentran en el resto ur-

2/ Oaxaca, Ronald (1973). "Male-female wage differentials in urban labor market", en *International Economic Review*, vol. 14, N° 3. Oxford: Blackwell Publishing, octubre, pp. 693-709.

3/ Lund, Frances (2001). *A framework for the comparative analysis of social protection for workers in the informal economy*. Durban, Sudáfrica, junio (documento obtenido de www.wiego.org).

4/ ILO y WIEGO (1999). *ILO-STEP and WIEGO Workshop on Social Protection for Women in the Informal Economy*. Informe del taller. Ginebra, Suiza, 6 al 8 de diciembre.

5/ Se presenta una comparación de acceso a componentes de protección social entre trabajadores de la PEA formal e informal, atendiendo a la definición de la OIT y distinguiendo por sexo del trabajador. La PEA ha sido extendida al área rural y se ha clasificado entre aquella que participa en actividades agrícolas y las no agrícolas.

Cuadro 4

Perú: ocupados de las empresas según acceso a prestaciones sociales^{1/}, 2002
(En porcentajes)

	Con seguro de salud ^{2/}			Afiliado al sistema de pensiones			Participa en algún programa social ^{3/}		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Informales	9,8	19,4	13,2	3,7	2,6	3,3	8,7	3,9	7,0
Lima Metropolitana	13,2	22,2	16,9	6,4	4,9	5,8	4,5	3,2	4,0
Resto urbano	12,9	23,0	17,1	4,9	2,6	3,9	5,4	4,1	4,9
Rural no agrícola	10,8	13,6	12,4	3,9	0,5	1,9	12,4	4,0	7,5
Rural agrícola	4,9	10,7	6,0	0,7	0,6	1,2	13,3	4,4	11,6
Formales	50,4	52,1	51,0	39,6	34,8	38,1	10,6	9,7	10,3
Lima Metropolitana	50,6	57,0	52,9	40,6	39,2	40,1	8,3	7,2	7,9
Resto urbano	51,5	43,4	49,1	40,1	27,2	36,3	13,7	15,4	14,2
Rural no agrícola	45,4	34,0	43,0	28,6	20,2	26,8	20,8	7,7	18,0
Rural agrícola	41,5	43,0	41,8	32,2	18,4	29,8	5,5	4,7	5,4

^{1/} El trabajador se consideró informal, si el negocio o la empresa donde trabajaba la persona no se encontraba registrado como persona jurídica. No incluye al trabajador familiar no remunerado.

^{2/} Cualquier tipo de seguro de salud.

^{3/} Se refiere a la participación en algún programa social (empleo, capacitación laboral, servicios a las MYPES, etc.) en los últimos 12 meses.

Fuente: INEI-ENAH0 IV Trimestre 2002, módulo 500

Elaboración propia

bano, en el ámbito rural no agrícola y en Lima Metropolitana. Esta situación contrasta con la PEA informal, donde los grupos con mayores niveles de participación se ubican en el ámbito rural.

Por otro lado, podemos encontrar los siguientes patrones en cuanto al acceso al seguro de salud en la PEA informal:

- 1) A medida que aumenta la edad del trabajador, se incrementa su participación en un seguro de salud.
- 2) La misma relación directa se identifica con el nivel de educación. Por ejemplo, el 8% de la PEA informal sin nivel educativo cuenta con un segu-



Foto: MINDES

ro de salud, mientras que esta participación se incrementa al 44,8% para los trabajadores con estudios universitarios completos.

- 3) Se identifican diferencias con relación a las ramas de actividad: en las actividades extractivas, la participación llega al 7,7%; en la industria, al 13,4%; en la construcción, al 7%; en el comercio, al 19,1% y en los servicios personales, al 12,2%.

Al indagar, a partir de un modelo probit, sobre las características del trabajador afiliado a un sistema de pensiones, se encontró que la edad del trabajador aumenta la probabilidad de afiliación. Asimismo, un mayor nivel de educación aumenta la probabilidad de afiliación. El ingreso del trabajador es una variable muy significativa, que mantiene una relación directa con la propensión a afiliarse; igualmente importante es el hecho de que el trabajador pertenezca al sector formal. Esta situación lleva a intuir que trabajadores del sector informal con bajos niveles de educación y de ingresos, tienen pocas opciones de estar afiliados en algún sistema de pensiones.

A manera de conclusión general, la evidencia presentada sugiere que en la PEA que participa en la economía informal en el Perú existe un serio déficit de acceso a componentes de protección social, como seguro de salud y afiliación a un sistema de pensiones.