

**LABOR CONDITIONS AND RIGHTS  
OF MEN AND WOMEN WORKERS IN INFORMAL EMPLOYMENT  
- Analysis and situation of four groups of workers**

**Paola Diana Reyes Parra**

Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO)  
Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD)

**2012**

## **Legal Empowerment of Workers in the Informal Economy**

### **INTRODUCTION**

The proposed investigation is inspired by the intense debate generated amongst jurists about the subject of informal work. Concretely, the central problem of this investigation is the determination of the applicable legal regime for those individuals who work independently and in the informal (deregulated) economy with a special emphasis on the conditions in which this type of work is provided, the rights that derive from it, and the extent of compliance on a national level.

The subject matter in this study comprises the application of International work law and national rights, with a special emphasis in the applicable regime for workers in the informal economy. In order to achieve this, International Labour Organization Agreements and the local regulatory framework, i.e. laws, supreme decrees, supreme and ministerial resolutions, municipal ordinances and draft bills (from 1950 to the present time) will be analyzed.

The proposals to approach the phenomenon of informality show us a terrain that is quite treacherous. Further, its complexity is enhanced not only by the scant specialized legal doctrine on the subject, but also the great difficulty to define in a specific manner the collective subject matter which is in need of better and greater protection and promotion of workers' rights - in general and in respect to each of the sectors under study. This is without considering the judicial debate surrounding what is understood by the term work and if it should (or not) regulate such activity when it happens informally.

The investigation and analyses of the legislation will be viewed under exegetic, dogmatic, sociological and historical perspectives. Further, the technique used to analyze will include comprehensive and critical reading, as well as referential, textual and ideographic recording.

The type of investigation utilized in this study is scientific, judicial and applied in as much as it seeks to determine the norms to be applied to a specific situation. The investigation level is exploratory and descriptive, but will include a separate section which will be the result of a specific analysis of the situation in each sector of work and their specific needs.

The empirical verification of the affirmations in the present work will be sustained in primary sources emphasizing the documents of the International Labour Organization (ILO) that are related with the subject matter of this study; in addition to norms and jurisprudence of Peruvian courts, the Andean region and States that are part of the International Community

The secondary sources or critical literature by prestigious authors constitutes essential support, as well as the one provided by individual books, legal scientific and other magazines from other disciplines in the social sciences. Of note, the use of specialized legal dictionaries in the subject matter should be mentioned.

Journalistic sources will help in the formulation of the situational diagnosis of the subject matter and its follow up. Noteworthy, in addition to news articles published by national agencies, relevant international articles will be accessed via the internet.

In order to access the aforementioned sources the wealth of the physical documents in the hands of the International Labour Organization (ILO) will be crucial. For instance, the reports that it has on its library re the countries of the Region; in addition to reports, documents,

articles and news published in its website. Other specialized libraries that provided key information were the ones from the Consortium of Economic and Social Investigation (CIES), the Labor Development Program (PLADES) and the Union Institute of Cooperation and Development (ISCOD).

Also, the universities, as well as their institutes or research centers will have an essential role in the compilation of information, especially the Pontifical Catholic University of Peru (PUCP) as a key resource, in addition to the valuable contribution given by the Greater National University of San Marcos (UNMSM) - specifically from Taller Manzanilla (the university's research arm for labor rights and social security; an official institution of the Faculty of Law and Political Science). Of note, the Virtual Legal Library of the Autonomous National University of Mexico (UNAM) and the publications of its Institute of Legal Investigations were also a very valuable source.

Nonetheless, the information sources will not be secondary, given that the investigation will nourish itself from information that will be collected directly from Trade Union Confederations, Trade Unions and Federations to which this investigation is directed, i.e. Unitary Confederation of Workers of Peru (CUT - PERU, the Peruvian Workers General Confederation (CGTP), the Peruvian Federation of Terrestrial Porters and Manual Carriers (FETTRAMAP), the I Lima Federation of Street Vendors (FEDEVAL), the National Federation of Waste Pickers of Peru (FENAREP), the National Union of Domestic Workers of Peru (SINTRA-HOGARP) and the Network of Self Employed Women Workers (Red de Mujeres).

This document will be divided in four chapters.

The first chapter analyzes the notions and definitions on the subject matter, followed by a set of relevant local statistics. The second chapter presents a brief diagnosis on the situation of decent work and the labor conditions in Peru through a view of the existing regulatory framework and its compliance. The third chapter reviews the informal worker's present situation, including its limited access to the health and pension systems and the lack of a coherent, integral legal framework (as viewed from a rights' standpoint). Also, a brief analysis on the legal initiatives that are being promoted by some workers' organizations is included. Finally, the fourth chapter, presents a meticulous normative analysis on the regulatory (or legal) framework of four occupational sectors: domestic workers, market porters, waste pickers, and street vendors.

**LABOR CONDITIONS AND RIGHTS  
OF MEN AND WOMEN WORKERS IN INFORMAL EMPLOYMENT  
- Analysis and situation of four groups of workers**

**INDEX OF TABLES**

**ACRONYMS AND ABBREVIATIONS**

**CHAPTER 1: INFORMAL WORKERS**

1. INFORMALITY: PERSPECTIVES
2. DEFINITIONS AND EVOLUTION
3. THE INFORMAL ECONOMY
4. INFORMAL EMPLOYMENT
5. SELF EMPLOYMENT
6. FIGURES AND TRENDS

**CHAPTER 2: DECENT WORK AND LABOR CONDITIONS IN PERU**

1. FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND RIGHTS AT WORK
2. FREEDOM OF ASSOCIATION, COLLECTIVE BARGAINING, AND RIGHT TO STRIKE
3. PROTECTION AND SOCIAL SECURITY
  - 3.1. The Health System in Peru
  - 3.2. The Pensions System in Peru
4. OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY
5. SOCIAL DIALOGUE

**CHAPTER 3: INFORMAL EMPLOYMENT IN PERU**

1. LEGAL FRAMEWORK
  - 1.1. Fundamental rights re informal employment
  - 1.2. Social security for informal workers
    - 1.2.1. Health schemes
    - 1.2.2. Pension schemes
  - 1.3. Informality and occupational health and safety
  - 1.4. Social dialogue and mechanisms for social participation - informal employment
2. PROPOSALS AND DRAFT BILLS
  - 2.1. Draft Bill re the Self-Employed Worker
  - 2.2. Draft Bill re Access to Social Security, occupational health and safety
  - 2.3. Draft Bill re Promotion of the Self-Employed worker

## **CHAPTER 4: LEGAL FRAMEWORK BY OCCUPATIONAL GROUP**

### **1. DOMESTIC WORKERS**

- 1.1. Evolution of the regulatory framework
  - 1.1.1. Supreme Decree No. 23 D.T. (30/04/1957) to Law No. 27986 (03/06/2003)
  - 1.1.2. Norms re the prevention and sanction of sexual harassment (2003)
  - 1.1.3. Superintendence Resolution No. 191-2005/SUNAT (30/09/2005)
  - 1.1.4. Supreme Decree No. 005-2007-TR (06/03/2007)
  - 1.1.5. Supreme Decree No. 004-2009-TR (30/03/2009)
- 1.2. Positive elements of the current regulatory framework
- 1.3. Negative elements of the current regulatory framework

### **2. MARKET PORTERS**

- 2.1. Evolution of the regulatory framework
  - 2.1.1. Norms previous to Law No. 25047
  - 2.1.2. Law No. 25047 (16/06/1989)
  - 2.1.3. Supreme Decree No. 056-89-AG (12/09/1989)
  - 2.1.4. Legislative Decree No. 707 (08/11/1991), Supreme Decree No. 010-99-MTC (12/04/1999) and related norms
  - 2.1.5. Law No. 29088 (19/09/2007)
  - 2.1.6. Supreme Decree No. 005-2009-TR (24/04/2009)
  - 2.1.7. Ministerial Resolution No. 313-2011-MINSA (26/04/2011)
  - 2.1.8. Supreme Decree No. 010-2011-TR (27/07/2011)
  - 2.1.9. Collective agreements
- 2.2. Positive elements of the current regulatory framework
- 2.3. Negative elements of the current regulatory framework

### **3. WASTE PICKERS**

- 3.1. Evolution of the regulatory framework
  - 3.1.1. Law No. 29419 (07/10/2009)
  - 3.1.2. Supreme Decree No. 005-2010-MINAM (03/06/2010)
- 3.2. Positive elements of the current regulatory framework
- 3.3. Negative elements of the current regulatory framework

### **4. STREET VENDORS**

- 4.1. Evolution of the regulatory framework
  - 4.1.1. Ordinance No. 002-1985-MLM (17/04/1985)
  - 4.1.2. Ordinance No. 062 of the Municipality of Metropolitan Lima (18/08/1994)
  - 4.1.3. Ordinance No. 246 of the Municipality of Rímac district (17/05/2011)
- 4.2. Positive elements of the current regulatory framework
- 4.3. Negative elements of the current regulatory framework

## **CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS**

**INDEX OF TABLES**

Table 1.	ILO Definitions
Table 2.	Categories according to employment situation
Table 3.	Distribution of Economically Active Population - Formal Workforce, according to labor insertion, Total National, 2009
Table 4.	Peru: Employment according to the situation of formality per type of unit of production, 2005 and 2010
Table 5.	Peru: Formal Workforce according to formality and occupational category, 2010
Table 6.	Distribution of Formal Workforce in formal and informal employment according to a diversity of variables, 2010
Table 7.	Social Security: Health System in Peru
Table 8.	Regime of the Social Security (re Health) by type of affiliate.
Table 9.	Benefits of regular insurance and optional insurance
Table 10.	The Pension System in Peru
Table 11.	Most Relevant Changes to Law No. 29783
Table 12.	Definition of the term domestic worker according to the National norm
Table 13.	Glossary of terms re market porters

**ACRONYMS AND ABBREVIATIONS**

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
CATP	Central Autónoma de Trabajadores del Perú
CEACyR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIES	Consortio de Investigación económica y social
CISE	Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
CGTP	Confederación General de Trabajadores del Perú
CLS	Comité de Libertad Sindical
CNTPE	Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo
CUT – PERÚ	Central Unitaria de Trabajadores del Perú
CTP	Confederación de Trabajadores del Perú
CSST	Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo
EC-RS	Empresa comercializadora de residuos sólidos
EAP	Economically Active Population
EPS	Entidades Prestadoras de Salud
EPS-RS	Empresa prestadora de servicios de residuos sólidos
FEDEVAL	Federación departamental de vendedores ambulantes de Lima y Callao
FENAREP	Federación Nacional de Recicladores del Perú
FETTRAMAP	Federación de Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales del Perú
FISSAL	Fondo Intangible Solidario
FOMA	Fondo Municipal de Asistencia del Trabajador Ambulante
FONAM	Fondo Nacional del Ambiente
ILO	International Labour Organization
ISCOD	Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo
LAUS	Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud
LRCT	Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
ONP	Oficina Nacional de Pensiones
PEAS	Plan Esencial de Aseguramiento en Salud
PPT	Plan Protección Total
PPV	Plan Protección Vital
PREALC	Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe
RISST	Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo
SAI	Sistema Andino de Integración
SINTRAHOGARP	Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar del Perú
SIS	Seguro Integral de Salud
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
SNP	Sistema Nacional de Pensiones
SPP	Sistema Público de Pensiones
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
SST	Salud y Seguridad en el Trabajo
WHO	World Health Organization
WIEGO	Women in Informal Employment Globalizing and Organizing

## **CHAPTER I: INFORMAL WORKERS**

The first decades of the twentieth century were characterized by a continuous expansion of production and global trade where salaried labor prevailed. Thus, the characteristics of labor law at that time "revolved around a few, firm, ideas, namely the protection of the worker, the inalienability of rights, equality amongst workers (...), the universality of organization, and government intervention"<sup>1</sup>.

Later on, globalization and competitiveness changed the world economic order. This generated a trend towards more flexible labor relations, which heavily impacted legislation and contract labor schemes; which, in turn, resulted in both, the proliferation of atypical contracting practices and the emergence of the phenomenon of informality.

The latter phenomenon appeared initially in the economies of developing countries, and was seen as a dual phenomenon of economies in transition, i.e. capital intensive economies with high productivity technology; and labor intensive economies plagued by low productivity and shortages in capital. As economies developed, it was believed that this phenomenon would disappear. However, not only did informality not disappear, but it experienced significant growth; thus becoming, in many countries, one of the highest workforce sectors.

This section presents an analysis of the concepts and definitions on the subject matter. However, it should be noted that at present there is no consistent and systematic description of the informal sector due to a couple of factors. On the one hand, the definition of the informal sector is controversial and varies according to special interests or perspectives; and on the other hand, the available data sources do not always provide the information necessary to define the term.

### **1. INFORMALITY: PERSPECTIVES**

There are different perspectives that attempt to explain the nature of informality starting from the relationship with the person. Amongst these, the most inclusive one focuses on the exclusion of the benefits granted by the government due to factors such as market segmentation, complex or excessive regulations<sup>2</sup>. The latter one is followed by the perspective of escape<sup>3</sup> which refers to the decision of the employee or company not to belong to the formal institution, thereby questioning the quality of governmental services and government's ability to enforce its own regulations. These two perspectives are complementary frameworks due to both, the differences between countries and the heterogeneity of the informal sector.

---

<sup>1</sup> Mario Pasco Cosmópolis, "Contratos de trabajo, economía informal y empresas de mano de obra", Décimo cuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo, Coord. Patricia Kurczyn Villalobos, México: 2006, Primera edición, p. 68.

<sup>2</sup> Vid., Banco Mundial, "Informalidad: Escape y exclusión", 2007. Disponible en: [http://comunidadilgo.org/public/files/Informalidad\\_BM.pdf](http://comunidadilgo.org/public/files/Informalidad_BM.pdf) (Consultado el 5 de marzo de 2012).

<sup>3</sup> O "exit". Según esto, el trabajador o empresa se adhiere a la formalidad dependiendo del valor que se asigne a los beneficios que pudieran obtener de la misma. Se trataría de un análisis de costo-beneficio acerca de si deben o no cruzar el margen hacia la formalidad, y con frecuencia, deciden no hacerlo. Vid., Albert Hirschman, "Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge: Harvard University Press, 1970. Para Norman Loayza, entre los beneficios podemos encontrar la protección policial frente al crimen y el abuso, el sistema judicial para la resolución de conflictos y cumplimiento de contratos, el acceso a instituciones financieras para la obtención de créditos, la posibilidad de expandirse a mercados locales e internacionales, la eliminación de los riegos como pagos de sobornos y multas, entre otros. Vid., Norman Loayza, "Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú", 2008, 64 pp. Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf> (Consultado el 5 de marzo de 2012).

There are also other approaches that have sought to conceptualize informality. For example, the one related to the structural surplus of labor<sup>4</sup>; the costs and barriers of formality including the legal obstacles,<sup>5</sup> voluntary choice and the ability to start a business<sup>6</sup>. It is worth also noting, other visions, like the structuralist one, which highlights the necessary relationship between the formal and informal sectors, and the neo-informality one.

In the case of the first one, informality is an integral (and even functional) part of the same economic structure. For example, low production costs in that sector would allow to increase capital gains. Further, the definition cannot start from the denial of formal attributes, but from a new form of organization (as a result of the adaptation process of the relationships to the new context)<sup>7</sup>. To define the term, structuralists pose the following names: self-employed worker, family worker, salaried employee and domestic worker (adding a a new category: unprotected salaried worker).

For the second one, the changes brought by globalization, have led to the revision of the notion of informality; reverting to the concept of neo-informality. Thus, Perez Sainz posits the existence of three scenarios: the economics of poverty (excluding areas not incorporated into the development and which resort to informality in order to survive); the subordination to the trading sector (activity performed by small companies, more flexible, that become part of network in a subordinated manner); and the agglomeration of small businesses that allows the

---

<sup>4</sup> Esta teoría se deriva del excedente de mano de obra que genera la migración rural hacia la ciudad y que no puede ser absorbido por el proceso productivo por los altos capitales o condiciones oligopólicas de mercado. Así, el trabajador que no encuentra trabajo en el sector formal se ve forzado a generar su propia oportunidad de empleo. Esta teoría toma como referencia el Modelo Harris-Todaro (John Harris y Michael Todaro) desarrollado en el año 1970 y utilizado para la economía del desarrollo y la economía del bienestar en base a las cuestiones relativas a la migración rural-urbana; y el Modelo Lewis (Arthur Lewis) cuyo modelo de desarrollo económico se basó en la hipótesis de que hubo un excedente de oferta de trabajo en los países en desarrollo y que este excedente fue absorbido por el sector industrial moderno y por la economía formal desapareciendo luego. *Vid.*, para el caso peruano, Eliana Chávez, *El sector informal urbano: de reproducción de la fuerza de trabajo a posibilidades de producción*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1988; y Daniel Carbonetto, Lima: sector informal, Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), 1988, 456 pp. Entre las principales críticas a esta teoría estuvieron "la falta de análisis de la relación entre los sectores formal e informal (considerándolos mutuamente excluyentes, desatendiendo las relaciones de complementariedad que existirían), la no inclusión de los trabajadores independientes, los fenómenos de la sub contratación y la recurrente asimilación de los conceptos de marginalidad, informalidad y pobreza. Julio Gamero y Gabriela Carrasco, *Trabajo informal y políticas de protección social*, Lima: WIEGO-CIES, 2011, p. 9.

<sup>5</sup> Desde una perspectiva liberal, el surgimiento del sector informal se deba a los altos costos laborales y no laborales que se imponen a las empresas formales. Los participantes del sector informal aparecen como operantes fuera de la interferencia estatal escapando voluntariamente de la misma. Para De Soto el universo de la informalidad incluye todas las actividades económicas desarrolladas al margen de las reglamentaciones existentes, siendo la densa "telaraña legal" del Estado la causa de su existencia. Con esta definición amplia y legalista, surge el componente ilegal de la informalidad. Este enfoque ha recibido críticas por las premisas utilizadas, tales como: la elección racional de los individuos al decidir su ingreso a la economía informal, la consideración como informal de "todas" las actividades al margen de los marcos legales, la homogeneidad del sector informal, entre otras. Sin embargo, ha inspirado a las múltiples políticas públicas concentradas en disminuir la informalidad. *Vid.*, Hernando de Soto, "El otro sendero. La revolución de la economía informal", Lima: Editorial El Barranco, 1986.

<sup>6</sup> El Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PRELAC) de la OIT define al sector informal como una no opción, es decir, el trabajador está en dicho sector no por su voluntad sino obligado por las circunstancias. Sin embargo, esta premisa no es de validez universal ya que, para un segmento de la población incursionar en dicho sector es la primera opción, es decir, se trata a una decisión voluntaria y convalidada por el diferencial de ingresos que estarían obteniendo frente a sus costos de oportunidad en el sector formal. Para el caso del Perú, Yamada desarrolló un estudio centrado en Lima Metropolitana en el que confirma la hipótesis de que existe una proporción de individuos dentro del sector informal que obtienen ingresos superiores a su costo de oportunidad en el sector formal, y que son crecientes por sus "habilidades empresariales". *Vid.*, Gustavo Yamala, *Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima Metropolitana, 1985-86 y 1990*, Cuaderno de Investigación, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 1994.

<sup>7</sup> *Vid.*, Alejandro Portes *et al.*, *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Editado por Alejandro Portes, Manuel Castells, Lauren A. Benton. Baltimore: John Hopkins University Press, 1989.

rescue of community settings in which for an amount of share capital, commercial resources can be mobilized<sup>8</sup>.

## **2. DEFINITIONS AND EVOLUTION**

Since the emergence of the term, some of the earliest definitions have emphasized the operation of those activities that can be classified as informal.

The first time that the notion of formal/informal arises in the doctrine was in 1971 (as a result of a study on the urban labor market in Ghana) undertaken Keith Hart<sup>9</sup>, which distinguishes between what is formal and informal starting from the identification of the first to salaried employment, and of the second to self-employment.

The following year, within the context of the World Employment Programme, the ILO mission in charge of a study re employment in Kenya adopts the concept<sup>10</sup>. Specifically, it states:

*We must, therefore, emphasize that informal activities are not confined to employment in the periphery of cities, to particular occupations or even economic activities. Rather, informal activities are the way to do things, characterized by:*

- a) ease of entry*
- b) support local resources*
- c) family ownership of businesses*
- d) small scale of operation*
- e) adapted and intensive technology amongst the workforce*
- f) skills acquired outside of the formal education system, and*
- g) unregulated and competitive markets*

*The formal sector is defined from the opposite characteristics to those that outline the informal one<sup>11</sup>.*

The report attributes the dissimilar evolution to the differences in the access to productive resources, licenses and incentives to operate that prevail amongst both. But it affirms that these differences arise from the fact that the formal sector concentrates the political power and the relationships with the government.

Other specialists followed in the pursuit of finding a definition. Thus, Deepak Mazumdar, considering the personage of the worker, suggests that the formal worker is protected by regulations and institutions, and that the informal one cannot cross the barriers that prevent him/her from becoming formal<sup>12</sup>. Jim Thomas, who presents a summary of the various definitions that can be found, proposes a definition of informal activities, based on the legality

<sup>8</sup> Vid., Juan Pablo Pérez Sáinz, "Globalización y neoinformalidad en América Latina", en *Nueva Sociedad* No. 135 (enero – febrero, 1995), Caracas; también, Juan Pablo Pérez Sáinz y Rafael Menjívar Larín, *Informalidad urbana en Centroamérica. Entre la acumulación y la subsistencia*, Caracas: FLACSO/Nueva Sociedad, 1997; también, Juan Pablo Pérez Sáinz, *Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración social en el Istmo Centroamericano*, Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000, 71 pp. Disponible en: [http://ca2020.fiu.edu/Themes/Juan\\_Pablo/JPPS.pdf](http://ca2020.fiu.edu/Themes/Juan_Pablo/JPPS.pdf) (Consultado el 5 de marzo de 2012).

<sup>9</sup> Keith Hart fue el antropólogo económico que acuñó el término de sector informal en el año. El artículo fue presentado en el Institute for Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex, y contiene la noción de oportunidades de ingreso formales e informales para estudiar la ocupación en el medio urbano. Posteriormente, su estudio es publicado. Vid., Keith Hart, "Informal income opportunities and urban government in Ghana", *Journal of Modern African Studies*, 11 (1973), pp.61-89.

<sup>10</sup> OIT, *Employment, incomes and inequality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Ginebra: OIT, 1972.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Vid., Deepak Mazumdar, "The Urban Informal Sector", *World Development*, 4, (1976), pp.655-679. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/08/27/000178830\\_98101903394156/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/08/27/000178830_98101903394156/Rendered/PDF/multi0page.pdf) (Consultado el 9 de marzo de 2012).

of the goods and services produced and distributed through these<sup>13</sup>. Meanwhile, Victor Tokman introduces a definition that is characterized by activities that require little capital, simple technologies and the payment of marginal wages - where individuals participate in it as means of survival; not to maximize profits (accompanied by the lack of government control and the failure to enforce regulations)<sup>14</sup>.

All of these definitions, albeit containing a number of interesting concepts, do not provide enough guidance on how to measure the size of informality. This is why the Regional Employment Program for Latin America and the Caribbean (PREALC) of the ILO developed a theoretical framework for the study of the informal sector that was based on "the analysis of structural heterogeneity which characterizes the economies of the developing countries and how this led to the segmentation of the labor market"<sup>15</sup>.

The idea behind this approach is to recognize the dual existence of systems of production and employment in those countries that differentiate themselves in terms of the degree of organization and capital levels, productivity and technology used in the production process. As the ILO explains, "this duality is reinforced by the existence of excess labor that the modern sector of the economy is unable to employ due to their levels of expertise, and one that is forced to work in low-income, low capital and low technology activities in order to survive"<sup>16</sup>.

This idea is strengthened with the recommendations provided by Resolution I approved by the XIII International Conference of Labour Statisticians (ICLS) in 1982<sup>17</sup>, which stimulated a broader conceptual development which allowed to

*[A]rrive to a first approximation of the population working in the informal sector, on the basis of the following occupational categories: (a) self-employed or independent - excluding occupational groups made up of professionals and technicians; (b) unpaid family workers, (c) employers and private sector employees in establishments with five or less workers, and (d) domestic workers - with a separate treatment<sup>18</sup>.*

In 1987, during the XIV International Conference of Labour Statisticians (ICLS) held in Geneva, the ILO tested a definition of the informal sector, which reads:

*Includes those independent small-scale activities, developed with or without paid workers, which are characterized by a low level function of organization and technology, whose main objective is to create jobs and generate income for its participants; these activities are considered as concealed as they lack the formal approval of the authorities and elude the administrative machinery responsible for ensuring*

<sup>13</sup> Vid., Jim Thomas, *Informal Economic Activity*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1992, 371 pp. Citado en: Samuel Freije, "El Empleo Informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política", Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral, Banco Interamericano de Desarrollo – IESA, Venezuela 2003, p. 4. Disponible en: <http://www.empresariosvenezolanos.com/El%20empleo%20informal%20en%20A.L..pdf> (Consultado el 9 de marzo de 2011).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> OIT, "Evolución y desafíos en la medición de la informalidad en América Latina y el Caribe", *Panorama 2006*, p. 30. Disponible en: [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama06\[art-3\].pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama06[art-3].pdf) (Consultado el 8 de marzo de 2012).

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Esta resolución exhorta a los países a que desarrollaran metodologías y programas de recolección de datos apropiados sobre el sector urbano no estructurado. Vid., OIT, *Resolución sobre las estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo*, Decimotercera Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 1982. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_087483.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087483.pdf) (Consultado el 8 de marzo de 2011).

<sup>18</sup> OIT, "Evolución y desafíos en la medición de la informalidad en América Latina y el Caribe", *op. cit.*, p. 31.

*compliance with minimum wage laws and taxes, and other similar instruments relating to taxes and labor conditions*<sup>19</sup>.

Later on, in the Resolution concerning statistics of employment in the informal sector (adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians of 1993) established technical guidelines for defining and classifying the activities of the informal sector in terms of the production unit / businesses (business focus), rather than the characteristics of employed workers or jobs (labor focus). This was done in an attempt to include informal employment in the national statistics system and measure its contribution to the GDP of each country.

The unit of production is defined as any unit engaged in economic activity, i.e. the production of goods and provision of services<sup>20</sup>. With this, the informal sector would be "a group of units of production which is part of the household sector, according to the System of National Accounts (SCN. 93). In other words, as firms that belong to households and that are not constituted as legal companies"<sup>21</sup>. Specifically:

*The informal sector may be broadly characterized as consisting of units engaged in the production of goods or services with the primary objective of generating employment and income for the people involved in this activity. These units typically operate on a small scale, with a rudimentary organization in which there is little or no division between labor and capital as factors of production. Labor relations - where they exist - are based mostly on casual employment, kinship or personal and social relations, rather than contractual arrangements with formal guarantees*<sup>22</sup>.

Then, in 2002, the ILO presented the report "Decent work and the informal economy" which supports that the flexibility of production and labor relations is causing rapid growth in atypical employment to reduce costs, and that not all workers who were in this situation were informal

<sup>19</sup> OIT. Decimocuarta Conferencia de Estadísticos del Trabajo. Informe General. Ginebra. 1987. Para arribar a esta definición, en el marco de la Conferencia, se identificaron los elementos característicos del empleo realizado en situación de informalidad a partir de las prácticas nacionales estatales. Así, para los países en desarrollo, las características coincidentes fueron: la ocurrencia en relación a fenómenos de migración interna rural-urbano; el establecimiento en la periferia marginal de mercados consolidados; la reproducción de pequeñas y micro empresas familiares y/unipersonales; los ingresos son más bajos que el promedio de los ocupados; la existencia de un estatuto y en zona marginal y lindando con la legalidad; la limitación de su desarrollo y represión por el Estado, produciendo a baja escala. Por otro lado, los países desarrollados, identificaron las siguientes características coincidentes son: la pérdida de ingresos en la contribución de la seguridad social; el abuso de las prestaciones sociales; la competencia desleal; el fomento a las migraciones irregulares; la explotación a los trabajadores; la erosión de la legalidad; la no fiabilidad de estadísticas sobre ingreso nacional; y la distorsión para las políticas macro y las comparaciones internacionales. *Vid.*, Promoviendo los derechos del trabajo informal - PILAR, "Evaluación del Sistema de Recolección de Datos del Empleo Informal en Guatemala, 2008, pp. 11 - 12. Disponible en: [http://www.globalfairness.org/downloads/PILARDataCirculationReport\\_Spanish.pdf](http://www.globalfairness.org/downloads/PILARDataCirculationReport_Spanish.pdf) (Consultado el 7 de marzo de 2012).

<sup>20</sup> *Vid.*, Juan Trejo, "La ocupación en el sector informal: 1995 - 2003", México: Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática, p, 131. Disponible en: <http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER12/10.pdf> (Consultado el 6 de marzo de 2012).

<sup>21</sup> OIT, "Evolución y desafíos en la medición de la informalidad en América Latina y el Caribe", *op. cit.*, p. 31. Además, la XV CIET también se refiere a si la empresa lleva registros contables, si la producción se destina a la venta o trueque, si el tamaño del establecimiento es inferior a cierto número de trabajadores y/o a la falta de registro de éstos últimos.

<sup>22</sup> OIT, *Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal*, Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 1993, p. 2. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_087486.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087486.pdf) (Consultado el 6 de marzo de 2011). Asimismo, la Resolución explica que las unidades de producción del sector informal presentan los rasgos característicos de las empresas de hogares. El activo fijo y otros valores no pertenecen a la empresa en sí, sino a sus propietarios. Las unidades como tales no pueden efectuar transacciones o celebrar contratos con otras unidades, ni contraer obligaciones en su propio nombre. Los propietarios tienen que reunir los fondos necesarios por su cuenta y riesgo y deben responder personalmente, de manera ilimitada, de todas las deudas u obligaciones que hayan contraído en el proceso de producción. Además, la Resolución agrega que las actividades realizadas por las unidades de producción del sector informal no se tienen la intención deliberada de eludir el pago de impuestos o de contribuciones a la seguridad social, o de infringir la legislación laboral y otras disposiciones legales o ciertas normas y procedimientos administrativos. Por ende, el concepto de actividades del sector informal se diferencia del de actividades ocultas o del de economía subterránea. *Ibidem*.

from the point of view of the production unit<sup>23</sup>; and that on the other hand, the working group on informal employment, known as the Delhi Group<sup>24</sup>, recommended to expand the definition of the informal sector based on the enterprise, adopted at the 15th. ICLS, a broader definition of informal employment based on the workplace<sup>25</sup>.

Given this situation, the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians, held in 2003, approved a directive concerning a statistical definition of informal employment to complement the Resolution about the statistics of employment in the informal sector. In this definition, the concept of informal employment is used as the total number of informal jobs, whether related to enterprises in the formal sector or informal one<sup>26</sup>.

**Table 1: ILO Definitions**

<b>Informal Sector</b>	<b>Informal Employment</b>
Business Focus	Labor Focus
Classified according to the characteristics of the production units	Classified according to the characteristics of the jobs

### **3. THE INFORMAL ECONOMY**

As explained by Pasco Cosmopolis re the growth of the informal sector "This fact, which occurs even in rich countries, acquires endemic characteristics in less developed ones, to the extreme that ILO studies show that for every hundred jobs created, over eighty are in this sector"<sup>27</sup>.

So, with this increase in the heterogeneity of the informal sector and progressive growth within the framework of the 90th International Labour Conference held in 2002, the ILO decided to change the approach hitherto economic to address the treatment of the informal sector in so far as its conception and in relation to the design of policies to address it, emerging with this new concept, the informal economy (rather than the concept of informal sector).

However, there is no precise definition of the informal economy. This is why part of the doctrine agreed to define it as "all economic activities that would generally be taxable if

<sup>23</sup> Vid., OIT, "El trabajo decente y la economía mundial", Informe VI, 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2002, 146 p. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf> (Consultado el 8 de marzo de 2012).

<sup>24</sup> El Grupo de Expertos sobre las estadísticas del sector no estructurado, comúnmente denominado "Grupo de Delhi", se creó en 1997 en el marco de los grupos de ciudades de la Comisión de Estadística con el fin de abordar diversos asuntos metodológicos relativos al tratamiento del sector no estructurado. El Secretario del Ministerio de Estadística y Ejecución de Programas del Gobierno de la India ejerce la Presidencia. Vid., Consejo Económico y Social, "Grupo de Delhi sobre las estadísticas del sector no estructurado", E/CN.3/2010/26, 2 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc10/2010-26-DelhiGroup-S.pdf> (Consultado el 6 de marzo de 2012).

<sup>25</sup> Con esto se posibilitaba la distinción entre empleo en la economía informal, empleo informal, empleo en el sector informal y empleo informal fuera del sector informal.

<sup>26</sup> OIT, Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), 2003, p.2, párr. 1. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf> (Consultado el 6 de marzo de 2011).

<sup>27</sup> Mario Pasco Cosmópolis, "Contratos de trabajo, economía informal y empresas de mano de obra", en Patricia Kurczyn (Coord.), Memoria del Decimocuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo, México: Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 70.

declared to the tax authorities"<sup>28</sup>; or simply as "a set of economic and productive activities that occur at the margin, in contrast or in breach of the existing regulatory framework"<sup>29</sup>. As Gamero points regarding the conclusions on decent work in the informal economy of the International Labour Conference 2002:

*[M]akes reference to all economic activities by workers and economic units, both in law and in practice, which are insufficiently covered by formal arrangements, or not at all. The activities of these individuals and companies are not included in the law, which means that they are operating outside of it, or are not covered in practice, meaning that while they are operating within the scope of the law, it is not applied or enforced, or that the law discourages compliance because it is inappropriate, burdensome, or imposes excessive costs<sup>30</sup>.*

Notwithstanding, there is consensus regarding the main reason for its existence: the high costs related with formality (both in terms of access and permanence)<sup>31</sup>.

#### **4. INFORMAL EMPLOYMENT**

It is not easy to identify the semantic differences between the concepts of employment and labor. The Dictionary of the Spanish Royal Academy defines employment as "action or effect of being employed" and offering employment as "providing for one, being in charge of a business, commission or position." Meanwhile, labor is defined as the act of working, i.e. "being engaged in any practice, work or ministry"<sup>32</sup>. Employment and labor refer ultimately to any "occupation" of the individual.

For Gerard Lyon-Caen, the term "work" is linked to labor law, i.e. a social discipline which guaranteed a number of protections to the worker, while "employment" is a term associated with the market economy and refers to the work activity inserted into the economic system. In the author's view, it is the "assimilation of the labor market within the whole of the market economy"<sup>33</sup>.

However, the semantic content of employment should not necessarily be linked to an absolutely economical criteria. The term "work" is a term linked more to the economy of labor and the statistics of labor rights - being implicit to relate the work activity with the economy and the market. But, it also has to be understood and accepted that there is a new and broader meaning of employment, which encompasses various forms of work and that

<sup>28</sup> Friedrich Schneider, "Ocultándose en las sobras, el crecimiento de la economía subterránea", En *Temas de economía*, Washington: Fondo Monetario Internacional, 2002, 18 pp.

<sup>29</sup> Mario Pasco Cosmópolis, *Op. cit.*, p. 70.

<sup>30</sup> Julio Gamero y Gabriela Carrasco, *Trabajo informal y políticas de protección social*, op. cit., p. 17.

<sup>31</sup> A manera de ejemplo, para la cuestión del acceso, Hernando de Soto en su intento de cuantificar esto, tuvo que esperar casi 10 meses para instalar una fábrica de ropa, con un costo de registro equivalente a 32 veces el salario mínimo mensual. Al realizar el mismo ejercicio de Estados Unidos, la demora ascendió a 3 horas y media en Flordia y 4 horas en Nueva York. Para el caso de la permanencia, De Soto estimó que para una muestra de 50 pequeñas empresas manufactureras el costo de formalidad representaba un promedio de 348% de las ganancias después de los impuestos. *Vid.*, Instituto Peruano de Economía, "La economía informal: algunas precisiones", *Revista de Negocios Internacionales*, Lima (febrero de 2004), p. 18. Disponible en: <http://www.comexperu.org.pe/archivos%5Crevista%5Cfebrero04%5Canalisis.pdf> (Consultado el 7 de marzo de 2012).

<sup>32</sup> Real Academia Española, *Diccionario*. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html> (Consultado el 7 de marzo de 2012).

<sup>33</sup> Gerard Lyon-Caen, "¿Derecho del trabajo o derecho del empleo", *Evolución del pensamiento juslaboralista*. Estudios en homenaje al Prof. Héctor-Hugo Barbagelata, Montevideo, 1997, p. 270.

transcends the concept of *work* covered by labor law; thus, attaining a protection framework that reaches new forms of work excluded from labor law<sup>34</sup>.

Barbagelata reflects on the expanding trend of labor law; which, while still referring to the work that is delivered under a regime of consensual subordination, it extends exceptionally "to those that lend their service with autonomy, serve themselves simultaneously from the work of others, work as a result of a criminal sanction, are part of an associated working community, and so on"<sup>35</sup>. In this view, labor law "regulates all forms of enforcement of intellectual and physical energies socially considered as work and, in a special manner, those provided under a relationship freely assumed with a third party"<sup>36</sup>.

That said, the right of employment is a general law that regulates all forms of enforcement of intellectual and physical energies socially considered as work, concretely it is "the law of 'work', while labor law is a set of rules focused on a particular type of work, subordinated work and independent work"<sup>37</sup>. Specifically, Raso explains that:

*When speaking of the right of employment we think of a legal construct with a broader scope than the one of labor law: an employment law that ultimately can cover the new work landscape - including its new boundaries and new areas outside the scope of labor law.*

*In this view, employment law is purported, which not only covers broader areas of labor law, but also points to new objectives, such as greater attention to the production reality, without disregarding principles of promotion and protection of labor as a fundamental human right*<sup>38</sup>.

For the purposes of this investigation, we will use both terms interchangeably.

Worth noting, informal work is the one that, within this informal economy, is performed independently or under a scheme, e.g. being in a working relationship which is conducted without the application of the rules that govern it. It is also called unregistered work or not subject to a contract.

Informality generates a dual labor market: the official (or regular) one and the clandestine one which lacks any kind of protection. Pedro Galín explains that "informal work is not simply a form of employment that can be chosen by those members of the workforce who prefer it, but (...) is the only kind of available employment to job seekers"<sup>39</sup>.

However, it is worth acknowledging, on the one hand, that "there is not only informal work in the clandestine sector, but also in legally constituted companies: it represents the "black" area

---

<sup>34</sup> Ghione Barretto, "Derecho al empleo y derecho del trabajo: una dialéctica de interferencias", en *Contribuciones. Orden económico y mercados laborales*, Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 2002. p. 23.

<sup>35</sup> Héctor-Hugo Barbagelata, *Derecho del trabajo*, Montevideo, 1995, T. I, Vol. I, p. 95.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Juan Raso Delgue, "El derecho del empleo. La nueva dimensión del trabajo", *Derecho social. Memoria del Congreso internacional de culturas y sistemas jurídicos comparados*, Coord. Patricia Kurczyn, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, Primera edición, p. 35.

<sup>38</sup> *Vid.*, sobre trabajo y derecho humano, Oscar Ermida Uriarte, "Derechos laboral y comercio internacional", *Memoria del V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Lima, setiembre de 2001, pp. 294 *et seq.*

<sup>39</sup> Pedro Galín, *Condiciones de trabajo en los trabajadores de turno de la industria del país*, Centro Interamericano de Administración del Trabajo, 1982, p. 48.

of an otherwise "white" sector - workers who work in a registered company, but who do not appear on the payroll"<sup>40</sup>; and on the other hand, that the informal sector is heterogeneous" and is defined more by its divergence from the formal sector's regulations than from common social probabilities"<sup>41</sup>.

Specifically, the ILO's Conceptual Framework on informal employment proposes that the informal economy encompasses informal employment under the sum of two large components: on the one hand, virtually all of the employment in the informal sector; and on the other hand, the informal employment that may exist within the formal sector of the entire economy<sup>42</sup>.

Also, it should be noted that "not all informal work is worse than the one that is performed within the norm. There are voluntary informal, by their own choice, because their marginal placement vis-a-vis the statutory regimes is not limited to their rights, but also, and to a large extent, transcends the obligations, especially the fiscal and fiscal-related ones"<sup>43</sup>.

On the other hand, from the International Labor Organization (ILO), the resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians<sup>44</sup> noted in paragraph 9 the following regarding employment:

- 1) *are considered "employed" to all persons above a specified age who during a specified brief period, either one week or one day, were in any of the following categories;*
  - a) *"paid employment:*  
(...)
  - b) *"Self-employment":*
    1. *"working": persons who during the reference period performed some work for profit or family gain, in cash or in kind;*
    2. *"with an enterprise but not at work": persons who have a company - whether industrial, commercial, agricultural or service delivery - and were temporarily absent from work during the reference period (...).*  
(...)

<sup>40</sup> Mario Pasco Cosmópolis, op. Cit., p. 71. Así, "el trabajo informal es el trabajo de subsistencia, que lo desarrolla quien, por su misma pobreza, no cumple con muchas normas porque no puede hacerlo. A éste, el Estado lo debe promover, mejorando su situación, operando sobre la productividad y logrando optimizar sus ingresos. En cambio la actividad desarrollada sin cumplir con la normativa vigente, buscando simplemente un mayor lucro, debe calificarse como sector de trabajo "negro" o "economía someras". Este tipo de actividades el Estado debe desalentarlas y sancionarlas. Antonio Grzetich Long y Jaime Mezzera, "Sobre el concepto de sector informal y sus consecuencias jurídicas", Relasur, Revista de Relaciones Laborales en América Latina-Cono Sur, Montevideo, No. 4, 1992, p. 121.

<sup>41</sup> Rainer Dombois, "¿Empleo atípico en economías sin empleo típico? Problemas analíticos del concepto de la relación laboral normal; el ejemplo de Colombia", Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina, Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1993.

<sup>42</sup> OIT. Decimocuarta Conferencia de Estadísticas del Trabajo. Informe General e Informe de la Conferencia. Ginebra. 1987; OIT. Decimoquinta Conferencia de Estadísticas del Trabajo. Informe General. Ginebra, 1993; OIT. Conferencia Internacional del Trabajo. 90ª Reunión 2002 Informe IV, "El Trabajo Decente y la Economía Informal", Sexto punto del orden del día; OIT. Decimoséptima Conferencia de Estadísticas del Trabajo. Informe I Informe General 2003.

<sup>43</sup> Mario Pasco Cosmópolis, "Contratos de trabajo, economía informal y empresas de mano de obra", op. Cit., p. 72. Así, "el factor trabajo no es el único cuyo costo se reduce en la industria clandestina. También favorecen decididamente el crecimiento a las actividades clandestinas el no pagar impuestos, no llevar libros de acuerdo con la ley, la libertad de trabas administrativas, evadir, en suma, "el alto costo de la legalidad" (...), entendido no sólo como cargas o gravámenes, sino traducido en engorros, pérdidas de tiempo, despilfarros y otros desaguisados del burocratismo". *Ibidem*.

<sup>44</sup> OIT, Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, Decimotercera Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (CIET), 29 de octubre de 1982. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/.normativeinstrument/wcms\\_087483.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/.normativeinstrument/wcms_087483.pdf) (Consultado el 6 de marzo de 2011).

- 4) *Should be considered as self-employed employers, self-employed persons and members of production cooperatives,(...).*
- 5) *Should be considered as self-employed workers those who do unpaid family work, regardless of the number of hours worked (...)*
- 6) *Persons engaged in the production of economic goods and services, for their own and household consumption, should be considered as self-employed, if such production represents an important contribution to total household consumption. (...)*
- 8) *Students, homemakers and other persons involved (...) in non-economic activities (...), and at the same time were in paid employment or self-employment, (...) should be considered as employed (...).*

This ninth paragraph was subsequently employed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (ICLS), when developing the definition of informal employment<sup>45</sup>. It further indicates that "informal employment encompasses the total number of informal jobs (...), whether they are carried out in companies of the formal sector, companies in the informal sector, or households"<sup>46</sup>. Thus, it elaborates that:

- 2) (...): *Informal employment includes the following types of jobs:*
  - i) *self-employed, who own their business and operate in the informal sector (section 3);*
  - ii) *employers, who own their business and operate in the informal sector (section 4);*
  - iii) *auxiliary family workers, whether they work in the formal/informal sector (sections 1 and 5);*
  - iv) *members of informal producers' cooperatives (section 8);*
  - v) *salaried employees who have informal jobs (...) despite the fact that they are employed by companies in the formal sector, informal sector, or households that use them as paid domestic workers (sections 2, 6 and 10);*
  - vi) *self employed who produce goods exclusively for the support of their household (section 9), if they are employed (...).*
- 3) *Self-employed workers, employers, members of informal producers' cooperatives, auxiliary family workers, and salaried employees are defined in accordance with the latest version of the International Classification of Status in Employment (CISE).*
- 4) *Producer cooperatives that are not formally constituted as legal entities and that also meet the other criteria of the informal sector, are considered informal (...).*
- 5) *Salaried employees are considered to have informal jobs if their employment relationship is, in law or in fact, not subject to national labor legislation, income tax, social protection or specific employment-related benefits (...)*<sup>47</sup>.

**Table 2: Categories according to employment situation**<sup>48</sup>

UNITS OF PRODUCTION BY TYPE	Own Account Workers		Employers		Family Workers	Salaried workers		Members of Producer Cooperatives	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
FORMAL SECTOR ENTERPRISES a)					1	2			
INFORMAL SECTOR ENTERPRISES	3		4		5	6	7	8	
HOUSEHOLDS b)	9					10			

<sup>45</sup> *Vid.*, OIT, Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), 2003, *Op. Cit.*, Párrafo 1.

<sup>46</sup> *Ibidem*, párrafo 3.

<sup>47</sup> *Ibidem*. Sobre la última premisa, se tiene, por ejemplo, el preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, etc. Las razones pueden ser: la no-declaración del empleo o del asalariado; empleo ocasional o de limitada corta duración; empleo con un horario o un salario inferior a un límite especificado (por ejemplo, para cotizar a la seguridad social); el empleador es una empresa no constituida en sociedad o una persona miembro de un hogar; el lugar de trabajo del asalariado está fuera de los locales de la empresa del empleador (por ejemplo, el trabajador fuera del establecimiento y sin contrato de trabajo); o empleo al que el reglamento laboral no se aplica, no se hace cumplir o no se hace respetar por otro motivo.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 4.

a) According to the definition of the 15<sup>th</sup> International Conference of Labour Statisticians (with the exception of households employing paid domestic workers), b) Households producing goods exclusively for their own final use and households employing paid domestic workers. **Note:** Cells in dark gray refer to jobs that, by definition, do not exist in the type of production units in question. Cells shaded in light gray refer to formal jobs. Unshaded cells represent the various types of informal jobs. Informal employment (cells 1-6 and 8-10), Employment in the informal sector (cells 3-8) and Informal employment outside the informal sector (cells 1, 2, 9 and 10).

In conclusion, and following the presented analysis, at present, there is an interesting trend in including in the group of informal workers those that are self employed (with the exception of liberal professions), unpaid family workers, domestic service, employers and employees of small businesses.

## 5. **SELF-EMPLOYMENT**

The Cordoba Declaration: Conclusions for international trade union policy on the subject of cooperation in the development of self-employment and informal economy of 2007<sup>49</sup>, in its seventh paragraph presents the necessary incorporation in the existing debate in Latin America about the terminology to be used.

This is formulated given that it was identified that the term "informal" is inadequate when applied directly to the workers as it "inadvertently conveys a pejorative meaning and because, at the time of adoption of legal instruments, it results vague and even contradictory"<sup>50</sup>.

From the discussions on the issue between the union representatives of Latin America and the Caribbean (LAC), and from their own interventions in the plenary, it was learned that in this region it was the unions use other terms, such as "self-employed" in Peru, "independent workers" in Venezuela and "unpaid workers" in Mexico, whilst in Spanish tradition the term "autonomous" was used. Added to this, it was decided that the term "informal economy" could continue to be used.

Meanwhile, the Unitary Confederation of Workers of Peru (CUT - PERU) considers that, while the concept of informality is legitimized by much of the world of work, it is preferable to use the term self-employed because of its social and political dimensions. In this context, some differences are identified:

*The concept of "self-employed" differs from the term "informal" with respect to the role of the government and its analytical approach. The concept of informal denotes the presence of the government as the biggest obstacle that hinders the process of formality and thus, large sections of the population choose the path of informality as a survival strategy. Rather, the concept of self-employed in the absence of government represents a major problem. When the government does not intervene in the creation and promotion of formal jobs, people are marginalized and generate their own work to survive<sup>51</sup>.*

Specifically, for this Peruvian Trade Union Confederation, the role of government is not an obstacle but an opportunity for the social inclusion of these workers. Also, CUT Peru identifies another difference:

<sup>49</sup> ISCOD-UGT, Declaración de Córdoba: Conclusiones para una política sindical internacional en materia de cooperación al desarrollo en trabajo autónomo y economía informal, IX Encuentro Internacional Economía informal. Respuestas Sindicales, 2007. Disponible en: <http://www.iscod.org/Publicaciones/Declaracion%20Cordoba%20Informal%202007.pdf> (Consultado el 19 de marzo de 2011).

<sup>50</sup> *Ibidem*, párrafo 7.

<sup>51</sup> Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT – PERÚ), "Autoempleado como concepto sociopolítico". Disponible en: <http://cut-peru.blogspot.com/2010/02/autoempleado-como-concepto.html> (Consultado el 20 de marzo de 2012).

*The second conceptual difference between "self-employed" and "informality" is based on the analytical approach. Informality is used from a technical, administrative and legal perspective which depoliticizes the social/labor actors. While "self-employed" is a sociopolitical concept where social/labor actors criticize the government and the economic system (...) that does not provide decent work<sup>52</sup>.*

Finally, CUT - Peru argues that, from a socio-political standpoint, the concept of self-employment does not have formality as a means to an end, but rather social inclusion. Thus, it is not about denying formalization, but to view it as a legal and administrative mechanism for social inclusion.

## **6. FIGURES AND TRENDS**

Most of the jobs created in Latin America have the characteristic of being informal jobs. Moreover, by 2010, these jobs accounted for 53.8% of employment in the region. In this context, Peru shows informality rates well above the regional average.

Using data from the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) gives an overview of informal employment in the region. On this subject, Samuel Freije indicates that in all countries of the region, self-employment is the main component of informality, followed by salaried employees working in small businesses and domestic workers<sup>53</sup>.

He also argues that women participate less than men in salaried jobs. The increased presence of women working as domestic workers, and those self-employed can be explained by the flexibility that these activities give to working mothers; which, in turn, leads to a higher incidence of informality amongst women.

Freije explains the factors that have contributed to the high incidence of informality among women in Latin American countries:

*First, the rate of female enrollment in schools and average education have increased over the past three decades, which has resulted in an increase in the supply of female labor. Second, the decline in household income due to the economic crisis has also led to an increase in the supply of female labor (for example, the "added worker effect" prevails over the "discouraged worker effect"). Third, as the incorporation of women into the labor market of several countries in the region has occurred during a recessionary period, formal employments of high productivity are scarce and women, as such, find jobs, predominantly, in the informal sector<sup>54</sup>.*

---

<sup>52</sup> *Ibidem.*

<sup>53</sup> Samuel Freije, "El empleo informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política, Banco Interamericano de Desarrollo, 49 pp. Las tendencias del sector informal varían de acuerdo con la fuente. Por ejemplo, los datos de la CEPAL incluyen trabajadores asalariados que trabajan en empresas de 5 empleados o menos, el servicio doméstico y los trabajadores no profesionales que trabajan por cuenta propia, mientras que los datos de la OIT incluyen trabajadores asalariados que trabajan en empresas de hasta 10 empleados, trabajadores por cuenta propia, y excluye al servicio doméstico. De esto resulta difícil concluir respecto a la tendencia que muestra el tamaño del sector.

<sup>54</sup> Samuel Freije, *op. cit.*, p. 6.

**Table 3: Distribution of Economically Active Population - Formal Workforce, according to labor insertion, Total National, 2009<sup>55</sup>**

COUNTRY	EMPLOYER	SALARIED WORKER						Independent worker and Relative (unpaid)	
		TOTAL	PUBLIC SECTOR	PRIVATE SECTOR				TOTAL	Non-professional or non-technicians
				Total	Profesionals and technicians	Non-professional or non-technicians			
Argentina	4,4	75,9	15,9	60,0	10,3	42,8	6,9	19,6	15,3
Brazil	4,3	66,4	11,6	54,8	6,4	40,5	7,8	29,3	26,7
Chile	3,1	76,3	11,6	64,7	12,6	47,2	4,8	20,6	17,7
Colombia	5,0	42,8	4,6	38,3	3,2	31,4	3,7	47,7	44,9
Costa Rica	7,2	72,7	15,6	57,1	11,1	41,1	4,9	20,1	17,7
Ecuador	4,1	53,4	8,1	45,3	5,3	36,7	3,4	42,5	41,1
El Salvador	4,1	55,4	7,6	47,8	5,1	38,2	4,6	40,5	39,2
Panama	3,1	63,9	14,6	49,2	5,6	38,7	4,9	33,1	31,8
Paraguay	5,5	48,1	8,4	39,7	3,4	29,6	6,7	46,3	44,5
<b>Peru</b>	<b>5,5</b>	<b>42,3</b>	<b>9,4</b>	<b>32,9</b>	<b>5,3</b>	<b>25,2</b>	<b>2,4</b>	<b>52,2</b>	<b>50,5</b>
Dom. Rep.	4,8	50,8	12,2	38,6	6,0	27,0	5,6	44,3	41,9
Uruguay	4,8	71,4	13,9	57,5	6,2	42,4	8,9	23,7	20,0

On the other hand, income has declined in all of the countries. Sector workers have followed this trend and their income is below the national average. But, there are differences among informal workers. In general, self-employed workers have higher wages than salaried employees, and they receive better pay than domestic workers. Of note, there is also a gap in wages when looking at gender.

*In practice, despite having a higher average education, women are paid less than men in this sector. This is due to two factors: first, in the informal sector education has little effect on income, and second, experience has an impact on informal workers (and women tend to have less experience men). There is also the fact that there is also much concentration of women in low-productivity jobs<sup>56</sup>.*

In the case of Peru, based on statistics compiled by WIEGO-CIES, we have that between the years 2005 and 2010 the formal workforce increased from 13'400,000 to almost 16'000,000. Formal employment increased from 17.3% to 20.8%; whilst informal employment decreased from 82.7% to 79.2%. Furthermore, between 2005 and 2009 the national formal and informal employment figures improved slightly. Of note, this trend reversed slightly between 2009 and 2010.

For this, we start from the premise that formal employment is comprised of employees on the payroll and of independent workers who reports to SUNAT. Informal employment, on the other hand, includes self-employed unskilled wage workers (working in informal economic units and those who are not included in the payroll of formal economic units), unpaid family workers and employers. In addition, the variable "Household" that refers to the employee's home, is also include in the table below.

<sup>55</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, Panorama Social de América Latina 2010, Cuadro 17. Disponible en: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010\\_AnexoEstadistico-final.xls](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010_AnexoEstadistico-final.xls) (Consultado el 12 de marzo de 2012). Estos datos resultan de la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>56</sup> Samuel Freije, *op. cit.*, p. 7.

**Table 4: Peru: Employment according to the situation of formality per type of unit of production, 2005 and 2010<sup>57</sup>**

Year	Units of Production	Absolute figures			Relative figures (%)		
			Formal Employment	Informal Employment		Formal Employment	Informal Employment
2005		<b>2,307,101</b>	<b>11,057,593</b>	<b>13,364,694</b>	<b>17.3</b>	<b>82.7</b>	<b>100.0</b>
	Formal sector	2,019,922	631,004	2,650,926	15.1	4.7	19.8
	Informal sector	287,179	9,947,124	10,234,303	2.1	74.4	76.6
	Households	-	479,465	479,465	-	3.6	3.6
2010		<b>3,319,770</b>	<b>12,651,277</b>	<b>15,971,047</b>	<b>20.8</b>	<b>79.2</b>	<b>100.0</b>
	Formal sector	2,971,145	695,512	3,666,658	18.6	4.4	23.0
	Informal sector	348,625	11,462,859	11,811,484	2.2	71.8	74.0
	Households	-	492,906	492,906	-	3.1	3.1

Considering geography, we have that in 2010, the formal workforce in informal employment in Metropolitan Lima was 65.8%, this figure increases in other urban areas (74.39%) and in rural areas (94.4%). In addition, variations are seen in the lower share of unpaid family workers and domestic workers, in both urban and rural areas. Likewise, the category of independent worker (unskilled) has also increased.

**Table 5: Peru: Formal Workforce according to formality and occupational category, 2010<sup>58</sup>**

	PERU		PERU - URBAN						PERÚ - RURAL	
			TOTAL		LIMA (METRO)		OTHER (URBAN)			
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
<b>FORMAL EMPLOYMENT</b>	17.3	20.8	24.9	29.5	30.4	34.2	20.8	25.7	4.7	5.6
<b>INFORMAL EMPLOYMENT</b>	82.7	79.2	75.1	70.5	69.6	65.8	79.2	74.3	95.3	94.4
Salaried worker	19.7	19.7	23.0	21.6	25.3	22.8	21.4	20.2	14.2	16.9
Employer	5.1	5.2	5.2	5.4	4.5	4.5	5.7	5.8	4.9	5.1
Non-qualified Independent worker	37.7	35.2	31.1	31.0	26.5	26.1	34.6	35.0	40.6	42.5
Qualified Independent worker	1.4	1.4	2.1	2.2	2.5	2.5	1.7	1.9	0.2	0.1
Unpaid Family Worker	17.9	14.3	8.3	6.3	4.1	4.0	11.4	8.2	33.7	28.1
Domestic worker	3.6	3.1	5.0	4.1	6.6	5.8	3.8	2.8	1.3	1.3
Other	0.4	0.3	0.4	0.3	0.0	0.1	0.6	0.5	0.4	0.4
<b>TOTAL (Absolut values)</b>	13,364,694	14,412,204	8,295,590	10,135,929	3,546,556	4,163,667	4,749,034	5,552,938	5,069,104	5,835,118

As for the distribution by gender, men account for nearly two thirds of the formal EAP: 63.6%; (62.5% and 73.3% in urban and rural areas, respectively). Women in formal employment situations, by contrast, represent only 36.4% (37.5% and 26.7%, in urban and rural areas, respectively).

The majority of the formal workforce with formal employment are between the ages of 14 and 44 years (68.9%), with those over 45 years accounting for 31.1%. In this case, the formal

<sup>57</sup> Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO) y Consorcio de Investigación económica y social (CIES), *Datos relevantes Perú 2005 – 2010*, Proyecto Fortaleciendo la voz de los trabajadores informales en las decisiones de política social en América Latina. Disponible en: <http://www.proteccionsocial.org.pe/> (Consultado el 13 de marzo de 2012). También es preciso ver: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida en el Perú, Informe Técnico, 2 de junio de 2008. Disponible en: <http://www.inei.gov.pe/web/Boletin/Attach/7446.pdf> (Consultado el 19 de marzo de 2012). También, *Vid.*, José Rodríguez y Minoru Higa, "Informalidad, empleo y productividad en el Perú", Documento de Trabajo No. 12, Lima: Departamento de Economía de la PUCP, 2010, p. 5. Disponible en: <http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/DDD282.pdf> (Consultado el 13 de marzo de 2012).

<sup>58</sup> Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO) y Consorcio de Investigación económica y social (CIES), *Datos relevantes Perú 2005 – 2010*, *Ibidem*.

workforce shows a similar pattern in urban areas and rural ones, i.e. 68.7% and 71.3%, respectively. The formal workforce with informal employment, shows 61.3% (for those aged between 14 and 44 years) and 38.9% (for individuals over 45 years of age).

Regarding poverty, most of the formal workforce does not live in poverty (91.4%). A similar situation occurs in urban areas (93.4%) and rural, although the latter shows a significantly lower figure (73.3%). Conversely, according to WIEGO-CIES, 33.3% of informal employment lives in poverty, a figure that tends to be significantly higher in rural areas (50.6%).

**Table 6: Distribution of the Formal Workforce in formal and informal employment according to general variables, 2010<sup>59</sup>**

Variables	PERU (Urban and Rural)				
	Formal Employment	Total	informal Employment		
			Salaried W	IW (NQ)	RW(NP)
<b>Area</b>					
Lima Metro	47.2	23.8	33.2	21.3	8.1
Other National/Urban	52.8	76.2	66.8	78.7	91.9
<b>Gender</b>					
Men	63.6	52.1	67.7	53.3	28.6
Women	36.4	47.9	32.3	46.7	71.4
<b>Age</b>					
14 to 29	29.0	32.2	51.6	16.2	48.7
30 to 44	39.9	29.1	28.6	31.8	21.9
45 to 59	26.0	23.5	14.7	30.0	16.4
60+	5.1	15.2	5.0	22.0	13.1
<b>Poverty</b>					
Poor	8.6	33.3	27.6	34.4	50.8
Not poor	91.4	66.7	72.4	65.6	49.2
<b>Educational level</b>					
No level	0.3	8.2	2.8	9.7	15.6
Primary – incomplete	2.6	18.8	11.5	23.0	22.4
Primary – complete	3.2	15.4	12.0	17.9	15.0
Secondary incomplete	6.4	18.3	20.6	15.3	24.3
Secondary – complete	23.8	23.8	33.5	21.2	15.2
Undergraduate - non University – incomplete	6.1	4.0	6.1	3.5	1.9
Undergraduate - non University – complete	20.6	5.4	6.3	5.1	2.5
University – incomplete	9.0	3.4	4.8	2.5	2.3
University – complete	28.0	2.7	2.4	1.8	0.9
<b>Social Protection</b>					
Affiliated to the Pension system	79.3	13.5	16.3	14.1	3.5
Affiliated to health insurance	83.5	52.5	43.4	54.8	65.1
SIS (Popular health insurance scheme for the poor)	6.7	41.0	32.3	42.5	59.3
EsSALUD (Social Security System, Health)	68.4	9.8	9.4	10.5	4.8
Private insurance	6.9	0.8	0.9	0.7	0.3
Other	8.1	1.4	1.4	1.5	1.0

In regards to educational level, we find that 63.7% of the formal workforce in formal employment has a higher educational level. Nevertheless, in the informal employment sector the vast majority, 84.5%, has complete secondary as the maximum educational level. In urban areas, 66.6% of formal employment reaches a higher level of education (compared to only 24% in the informal employment sector). Noteworthy, the figures for higher educational level of the workforce is significantly lower in rural areas, whether formal (37.1%) or informal (4.3%).

<sup>59</sup> Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO) y Consorcio de Investigación económica y social (CIES), *Datos relevantes Perú 2005 – 2010, Ibidem.*

Finally, most of the formal workforce in formal employment, is affiliated to the pension system (79.3%) and social security (83.5%), being the most important EsSalud (68.4%). But in informal employment only 13.5% has a pension system and only half (52.5%) is affiliated with a health system, with the SIS (41%) being the most significant one.

## **CHAPTER 2: DECENT WORK AND LABOR CONDITIONS IN PERU**

In order to analyze the situation concerning the occupational groups of informal workers in its proper context, this section provides a brief analysis of the situation of decent work and working conditions in Peru through a vision of the existing regulatory framework and its compliance.

1. **FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND RIGHTS AT WORK** The fundamental principles and rights at work are core values contained in the "ILO Conventions", which have been ratified by Peru and are recognized in the Constitution and domestic law<sup>60</sup>. These are: 1) Freedom of association and the right to collective bargaining<sup>61</sup>; 2) Elimination of all forms of forced or compulsory labor<sup>62</sup>; 3) Abolition of child labor<sup>63</sup>; and 4) Elimination of discrimination in respect of employment and occupation<sup>64</sup>. On the other hand, in terms of national legislation, Peru lacks a labor code that systematizes labor regulations<sup>65</sup>.

### **2. FREEDOM OF ASSOCIATION, COLLECTIVE BARGAINING AND RIGHT TO STRIKE**

Freedom of association is the "right of workers to form trade unions and join the one of their choice, and the right of established trade unions to exercise, freely, those constitutionally

---

<sup>60</sup> Al presente, "Perú ha ratificado 69 convenios de la OIT y es parte de los instrumentos de derechos humanos de ámbito mundial y regional que refieren a los principios y derechos humanos fundamentales en el trabajo". Edgardo Balbín, "Trabajo decente: Diagnóstico Nacional del Perú", Lima: PLADES, 2010, p. 30. Asimismo, la Constitución Política del Perú de 1993, mediante sus artículos 44 y 55, establece que los tratados de derechos humanos, entre ellos, los Convenios OIT, ratificados y en vigor forman parte del derecho nacional y tienen rango constitucional. *Vid.*, Tribunal Constitucional, Expediente No. 0025-2005-PI/TC, Sentencia emitida el 25 de abril del 2006.

<sup>61</sup> *Vid.*, Constitución Política del Perú: Artículo 2º inciso 13.- Toda persona tiene derecho: (...) A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. (...); y Artículo 28º.- El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático (...). *Vid.*, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), ratificado por Perú el 2 de marzo de 1960; y Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), ratificado por Perú el 13 de marzo de 1964.

<sup>62</sup> *Ibidem*. Artículo 2º, inciso 24, numeral b).- Toda persona tiene derecho: A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: b. (...) Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos (...). Artículo 23º.- (...) Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento. *Vid.*, Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), ratificados por Perú el 1 de febrero de 1960 y el 6 de diciembre de 1960, respectivamente.

<sup>63</sup> *Ibidem*. Artículo 4º.- La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. (...). Artículo 23º.- El trabajo (...), es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan (...). *Vid.*, Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), ratificados por Perú el 13 de noviembre de 2002 y el 10 de enero de 2002, respectivamente.

<sup>64</sup> *Ibidem*. Artículo 2º inciso 2.- Toda persona tiene derecho:(...) 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. Artículo 26º inciso 1.- En la relación laboral se respetan los siguientes principios: 1. Igualdad de oportunidades sin discriminación (...). Artículo 103º.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. (...). *Vid.*, Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) ratificados por Perú el 1 de febrero de 1960 y el 10 de agosto de 1970, respectivamente.

<sup>65</sup> No obstante, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACyR), órgano encargado de dar observaciones sobre la aplicación y cumplimiento de las normas y dar seguimiento al cumplimiento de las mismas; y el Comité de Libertad Sindical (CLS), órgano encargado de examinar las quejas sobre las violaciones de la libertad sindical; formularon observaciones en la aplicación de los convenios de la OIT debido a la disconformidad entre los principios OIT y la legislación nacional. Concretamente, Perú, entre 1990 y 2010, tuvo 64 Observaciones por Convenios fundamentales. *Vid.*, Reportes de la Base de Datos del Control regular de Normas Internacionales del Trabajo en las Américas (CORENIT) 1990 – 2010, "Perú: Observaciones de la CEACyR por convenios fundamentales 1990 – 2010". Disponible en: [http://white.oit.org.pe/corenit/reportes/reporte\\_10.php?language=ES&idcountry=PE](http://white.oit.org.pe/corenit/reportes/reporte_10.php?language=ES&idcountry=PE) (Consultado el 23 de junio de 2012).

assigned functions in defending the interests of workers”<sup>66</sup>. The Constitution of Peru recognizes the right of association (Article 2 indent 13), and the rights to organize, collective bargaining and strike (Article 28).

As for the rights to organize and freedom of association, Alfredo Villavicencio explains that:

*Ownership of this right (...) is as broad as possible, given that Convention 87 explicitly devoted it to workers "without distinction whatsoever", thus there cannot be any limitation by the government to restrict this right due to gender, nationality, race, religion, type of activity (public or private), function, language, industry, etc. It is only necessary that we are referring to employees and subordinates to be entitled to this right*<sup>67</sup>.

The categories excluded from this area are set forth in the Peruvian Constitution: a) government officials with decision-making and in positions of trust or management (Article 42), b) the members of the Armed Forces and National Police (Article 42), and c) judges and prosecutors (Article 153). There are also other excluded categories, among which are the civil servants who work for the Armed Forces and Police<sup>68</sup>, workers and employees of private military and private police<sup>69</sup>.

The requirements to be met by the employee to exercise his/her right to form and join the trade union for private activity are: a) be a worker of the company, business, profession or occupation that is appropriate - according to the type of union; b) not to be part of management or hold positions of trust by the employer; c) not be on probation, and d) not be a member of another union<sup>70</sup>.

The norm establishes that the decision on the type of union depends on the rightholders. Specifically, "freedom of association pre-supposes that workers can be organized by the criterion that they see fit"<sup>71</sup>; which would imply not only to form unions, federations or confederations, but also all forms of organization designed to promote the interests of workers (Article 10 Convention 87)<sup>72</sup>.

<sup>66</sup> Carlos Palomeque, *Derecho sindical español*, Madrid: Técnos, 1986, p. 73.

<sup>67</sup> Alfredo Villavicencio Ríos, "La libertad sindical en el Perú", Lima: Oficina Internacional del Trabajo, Documento de Trabajo, 1999, p. 28.

<sup>68</sup> *Vid.*, Artículo 2, Decreto Supremo 003-82-PCM, "Régimen Laboral del Sector Público", del 22 de enero de 1982.

<sup>69</sup> *Vid.*, Artículo 14, Decreto Supremo 009-84-INDM, "Reglamento del Servicio de Policía de Vigilancia Privada", del 2 de marzo de 1984.

<sup>70</sup> *Vid.*, Artículo 12, Decreto Supremo No. 010-2003-TR, "Texto único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo" (en adelante, LRCT), del 30 de setiembre de 2003. En el campo público se requiere: a) que sea obrero estable o empleado nombrado en la carrera administrativa; b) que supere el período de prueba; y, c) que esté sujeto al sistema único de remuneraciones. *Vid.*, Artículos 1 y 7, Decreto Supremo 003-82-PCM, "Régimen Laboral del Sector Público", *op. cit.*; y, artículo 1, Decreto Supremo 026-82-JUS, "Régimen Laboral del Sector Público", del 13 de abril de 1982.

<sup>71</sup> Octavio Bueno Magano, "Organização sindical brasileira", Ed. *Revista dos Tribunais*, Sao Paulo, 1982, p. 165.

<sup>72</sup> Según el artículo 5 de la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo, en Perú se pueden constituir los siguientes tipos de sindicatos: a) Sindicato de empresa: Formado por trabajadores de diversas profesiones, oficios o especialidades, que presten servicios para un mismo empleador; b) Sindicato de actividad: Formado por trabajadores de profesiones, especialidades u oficios diversos de dos o más empresas de la misma rama de actividad; c) Sindicato de gremio: Formado por trabajadores de diversas empresas que desempeñan un mismo oficio, profesión o especialidad; d) Sindicato de oficios varios: Formado por trabajadores de profesiones, oficios o especialidades que trabajen en empresas diversas o de distinta actividad, cuando en cierto lugar, provincia o región el número de trabajadores no alcance el mínimo necesario para constituir sindicatos de otro tipo. *Vid.*, Decreto Supremo No. 010-2003-TR, "Aprueban Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas, del 30 de setiembre de 2003. Asimismo, para constituir una organización sindical, se requiere afiliarse al menos a veinte (20) trabajadores si se trata de constituir un sindicato de

Freedom of association is also the right of unions to organize and operate freely in defense of the interests of workers, thus, it considers the freedoms of regulation<sup>73</sup>, representation<sup>74</sup>, management<sup>75</sup>, dissolution<sup>76</sup> and federation (as examples).

With regards to freedom of association, workers have the right to establish and join federations and confederations, national or international (Article 5 Convention 87). Thus, the private sector will need two (2) unions of the same activity or class to be one (1) federation and two (2) federations to form a (1) confederation (Article 36 LRCT)<sup>77</sup>.

In Peru, the union structure is pyramidal, with an apex of national Trade Union Confederations; industry or regional federations at the intermediate level, and business/workplace unions, of activity and various occupations which group together individuals at the base<sup>78</sup>.

As for the conditions to ease the exercise of trade union activities, the law only guarantees the granting of trade union leave for a minimum of thirty (30) days per year per union leader, and in addition, the employee can count with the jurisdiction of the trade union as a system to protect the worker (under private labor regime) that holds a leading position not to be dismissed arbitrarily<sup>79</sup>.

---

empresa, en el sector privado y en la administración pública. Si se trata de un sindicato de otro tipo, el número mínimo se eleva a cien (100) trabajadores (artículo 14 LRCT). La OIT cuestiona el número de 100 como excesivo, incluso sobre 20 resulta desmesurado, puesto que, la mayoría de la PEA está en empresas con 20 o más trabajadores. Si de este grupo reducimos al trabajador en período de prueba y el que ostenta cargo directivo, se tendría una población sindicalizable aún menor. *Vid.*, Alfredo Villavicencio Ríos, “La libertad sindical en el Perú”, *op. cit.*, p. 29.

<sup>73</sup> Es decir, el derecho a “redactar sus estatutos y reglamentos administrativos”. El estatuto rige a la organización sindical y, por esto, la LRCT no indica una norma que estipule la forma y el contenido que éste deba tener, salvo respecto a los fines y funciones (artículo 8), obligaciones (artículo 10), restricciones (artículo 11), requisitos (artículo 12 y 24), órganos (artículos 7 y 21-23), condiciones para la expulsión (artículo 26), patrimonio (artículos 27 y 33) y disolución (artículo 33).

<sup>74</sup> Consiste en el derecho a elegir libremente a autoridades sindicales, debiendo abstenerse las autoridades públicas de alguna intervención. La LRCT no articula ningún procedimiento de aprobación de candidatos, resultados electorales o procedimientos electivos, pero sí coloca como condiciones de elegibilidad: a) ser mayor de edad; b) ser miembro activo del sindicato; y, c) tener una antigüedad no menor de un año en el trabajo (artículo 24, LRCT y artículo 6 DS 011).

<sup>75</sup> Se expresa en los derechos de los sindicatos de “organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción” (artículo 3 Convenio 87), sin injerencias que limiten estos derechos. En cuanto a la gestión interna, la LRCT indica, en su artículo 10, como obligación: a) observar sus normas; b) llevar libros de actas, de registro y de contabilidad sellados por la Autoridad de Trabajo; c) asentar en el libro de actas las asambleas y sesiones; d) comunicar a la autoridad de trabajo la reforma de estatutos y la nómina de su junta directiva; etc. Según el artículo 8, la gestión externa se centra en: a) representar al trabajador en conflicto colectivo e individual; b) celebrar convenciones colectivas de trabajo y exigir su cumplimiento; y c) fomentar el desarrollo de cooperativas, cajas, fondos y organismos de auxilio y promoción social.

<sup>76</sup> Según el artículo 33 de la LRCT existen tres formas de disolución: la acordada por los miembros (disolución autónoma), la ordenada por el Poder Judicial (disolución heterónoma), y la que deriva de la liquidación de la empresa, cuando se trata de sindicatos de éste ámbito.

<sup>77</sup> Mientras que en la administración pública precisará de diez (10) sindicatos para constituir una federación y de cinco (5) federaciones o dos (2) federaciones y treinta (30) sindicatos para una confederación, estableciéndose, además, que éstas sólo pueden estar conformadas por sindicatos o federaciones de empleados públicos, y que sus confederaciones no podrían formar parte de otras (artículos 5, 17, 18 y 19 DS 003 y 3DS 026).

<sup>78</sup> Advierte Villavicencio que el resultado de esto es una estructura sindical atomizada y dispersa, donde existen muchos sindicatos pero con muy poca fuerza a diferencia de otros países donde el fenómeno es a la inversa: pocos sindicatos y mucha fuerza negociadora justamente por la centralización lograda. De lo que resulta un sindicalismo debilitado e incapaz de cumplir sus objetivos de justicia social e igualdad mediante la defensa de los trabajadores. *Vid.*, Alfredo Villavicencio Ríos, “La libertad sindical en el Perú”, *op. cit.*, pp. 50 – 51.

<sup>79</sup> *Vid.*, Edgardo Balbín, “Trabajo decente: Diagnóstico Nacional del Perú”, *op. cit.*, p. 54. La ley peruana establece que es nulo el despido por causa de la afiliación sindical, la actividad sindical o por postular o actuar como representante de los trabajadores. Si hubiere alguna demanda, ésta se tramita mediante un proceso laboral ordinario. Además, de los procedimientos constitucionales

On the other hand, collective bargaining and the right to strike are an essential part of union freedom<sup>80</sup>. Thus, "union, collective bargaining and strikes are the three basic pillars of this discipline, to the point that the lack or failure of any of them hinder and even impede its operation. Therefore, these three institutions must exist and operate in coordination"<sup>81</sup>.

In Peru, collective bargaining concerns wages, working conditions, among others, and has the duration that the parties establish (and in failing agreement) will last for a year. It is done mostly at company level and at the sector level (only civil construction enjoys this right).

The procedure begins with the negotiation between the parties. If there are several unions, the negotiation will correspond to the majority union and results will apply to all. Otherwise, the unions may coalesce and reach a majority, or if that fails, each union will negotiate for its members. If this negotiation fails, the Workplace Authority promotes the conciliation. If this proves unsuccessful, the parties may resort to arbitration, where the arbitrator or the arbitrator tribunal will select the best proposal and issue a decision which has the same effect as a collective agreement. The election to strike is an option, however, if the strike takes too long compromising the sector, the Ministry of Labour will resolve the conflict through a resolution<sup>82</sup>.

To exercise the right to strike, one must have exhausted the negotiation between the parties or there must be a breach by the employer of one of the agreements reached. Following that, there must be a protocol of assembly in which such decision is adopted (a decision that must be countersigned by a Notary or Justice of the Peace). Then, the decision must be duly notified to the employer and the labor administration authority. This communication must also be done at least 24 before the strike has ended by agreement of the parties or by the decision of the workers.

It is to be considered that the Administrative Authority will declare the strike as inadmissible if it does not comply with the requirements or illegal if: a) it materializes despite having been declared inadmissible, b) where there has been violence on property or individuals, or c) for not being lifted after the decision or settlement to end the controversy has been notified.

---

como el Proceso de Amparo. En la actualidad, las afectaciones de la libertad sindical son llevados mayormente a través de éste último dado que suele ser más rápido.

<sup>80</sup> El Tribunal Constitucional español indica que "la negociación colectiva constituye el medio primordial de acción de los sindicatos". *Vid.*, Tribunal Constitucional, Sentencia No. 73/1984, 27 de Junio de 1984, p. 1. Asimismo, indica que "un sindicato sin derecho al ejercicio de la huelga quedaría, en una sociedad democrática, vaciado prácticamente de contenido". *Vid.*, Tribunal Constitucional, Sentencia No. 11/1981, 8 de abril de 2011, párrafo 9, p. 11. Disponible en: <http://wilfredosanguinetti.files.wordpress.com/2008/11/stc-11-1981-constitucionalidad-del-rdl-17-1977.pdf> (Consultado el 4 de mayo de 2012). Por otro lado, el Comité de Libertad sindical indica que "el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical". Oficina Internacional del Trabajo, "La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT", Ginebra, Cuarta edición (revisada), 1996, párrafo 782. Asimismo, agrega que "el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones constituye uno de los medios esenciales de que disponen para promover y defender sus intereses profesionales". Comité de Libertad Sindical, Recopilación de 1985, párrafo 363.

<sup>81</sup> Oscar Ermida Uriarte, "Formas de acción gremial en la empresa", Montevideo, 1983, No. 131, p. 567.

<sup>82</sup> Hacia el 2006, el número de trabajadores con negociación colectiva aumentó de 86,490 a 121,261. Los sectores con mayor negociación son la industria manufacturera (25,855 trabajadores), construcción (22,034 trabajadores) y explotación de minas (13,554 trabajadores). *Vid.*, Balbín, "Trabajo decente: Diagnóstico Nacional del Perú", *op. cit.*, p. 57.

In addition to the above, the LRCT includes three essential restrictions on collective bargaining and, strike, and therefore, on the freedom of association: a) Trade unions have the right to convene collective agreements (Article 8 LRCT), but the monopoly of bargaining falls on the majority, excluding other unions (Article 9 LRCT); b) the practice of negotiation is based on rules applicable to unions (articles 45 and 46 and Third Transitory Disposition LRCT), restricting this right to organizations in other areas; and c) it is established as a requirement for the declaration to the right to strike that the decision is taken by the absolute majority of workers (Article 73.b LRCT) which does not always happen with the trade unions.

### **3. PROTECTION AND SOCIAL SECURITY**

Social Security is "a set of policies, government and private programs through which society responds to various contingencies to offset the absence or substantial reduction of income from work, provide assistance to families with children and provide medical care and housing to the population". This "fundamental right of the people"<sup>83</sup> covers four areas: social security, health, housing, and education.

Social Security is the "protection which society provides for its members through a series of public measures against economic and social deprivation that would otherwise result from the disappearance or reduction of a source of income because of sickness, maternity, accident at work or occupational disease, unemployment, invalidity, old age and death, and also protection in the form of medical care and support to families with children"<sup>84</sup>.

The ILO Convention 102 defines nine social security benefits: medical assistance, sickness benefits, unemployment benefits, old-age benefits (retirement and pension), benefits in the case of accidents at work and occupational diseases, survivor benefits, family benefits, maternity benefits and invalidity or impairment benefits<sup>85</sup>.

Peru's Political Constitution of 1993 states that the State recognizes the "universal and progressive right of everyone to social security, for their protection against the contingencies required by law and to improve their quality of life"<sup>86</sup>. Further, it states that the "State

<sup>83</sup> Naciones Unidas, Comisión de Desarrollo Social, Informe sobre el 39º período de sesiones (13 a 23 de febrero de 2001), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 2001, Suplemento No. 6, Nueva York, 2001. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/287/28/PDF/N0128728.pdf?OpenElement> (Consultado el 2 de abril de 2012). La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en sus artículos 22 y 25 afirma que "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social" y se ratifica con la Resolución de la 89ª Conferencia Internacional del 2001, titulada "Un nuevo consenso", en cuyo numeral 2 indica que la definición de una política sindical en seguridad social es una prioridad. Así dice: "La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia". Disponible en: <http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/segsoc/general/resolucion.html> (Consultado el 2 de abril de 2012).

<sup>84</sup> OIT, *Seguridad Social: Guía de Educación Obrera, Ginebra, 1995*. Los principios que inspiran a las políticas de Seguridad Social son: solidaridad, internacionalidad, universalidad, igualdad, integralidad, participación, obligatoriedad, responsabilidad del Estado y administración democrática. *Vid.*, Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD), *Manual de Seguridad Social para Trabajadores, Lima, 2011*, pp. 14 – 16.

<sup>85</sup> OIT, Convenio OIT 102, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social. Disponible en: [http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/download/oads/normativa/Seguridad%20Social/convenios/convenio\\_OIT-102.pdf](http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/download/oads/normativa/Seguridad%20Social/convenios/convenio_OIT-102.pdf) (Consultado el 2 de abril de 2012).

<sup>86</sup> Artículo 10. Constitución Política del Perú de 1993.

guarantees free access to health and pension benefits, through public, private or mixed entities. Further, it also supervises its efficient operation"<sup>87</sup>. In other words, the Constitution aims to improve the quality of life "of any person" without exception by protecting them against certain contingencies.

Further, Peru has ratified eleven ILO agreements on the subject<sup>88</sup>, amongst them, agreement number 102 on social security (minimal norm)<sup>89</sup> which presents principles and rules for the construction of an equitable, efficient and sustainable Social Security System - one which starts from recognizing insufficient coverage and protection of existing systems<sup>90</sup> and one that recognizes the State's responsibility in the achievement of basic conditions of protection in the matter of greater coverage in health and pension.

The social security system in Peru consists of a health system and pension system; and responds to a mixed model because it has, in health matters, contributory, non-contributory or state regimes; and, in pension matters, with a contributory system of distribution and a regime of individual capitalization. In the case of work related accidents and occupational diseases, the regime is of a contributory nature.

### **3.1. THE HEALTH SYSTEM IN PERU**

In Peru the Modernization Act of Health and Social Security, Law No. 26790 of 1997<sup>91</sup>, regulates the operation of the Social Health Insurance through a public scheme (ESSALUD) and a private system (Health Care Providers - EPS).

This law recognizes the principle of universality in the Health Social Security, but it is of relative validity given that it "encompasses the right to welfare and guarantees free access to health benefits only to regular or voluntary insured, i.e. the taxpayers"<sup>92</sup>.

<sup>87</sup> Artículo 11. Constitución Política del Perú de 1993.

<sup>88</sup> Convenio 12 sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), adoptado el 12 de noviembre de 1921, en vigor desde el 26 de febrero de 1923, y ratificado por Perú el 4 de abril de 1962; Convenio 19 sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), adoptado el 5 de junio de 1925, en vigor desde el 8 de setiembre de 1926, y ratificado por Perú el 8 de noviembre de 1945; Convenio 24 sobre seguro de enfermedad (industria), adoptado el 15 de junio de 1927, en vigor desde el 15 de julio de 1928, y ratificado por Perú el 8 de noviembre de 1945; Convenio 25 seguro de enfermedad (agricultura), adoptado el 15 de junio de 1927, en vigor desde el 15 de julio de 1928, y ratificado por Perú el 1 de febrero de 1960; y los Convenios dejados de lado: Convenio 35 sobre el seguro de vejez (industria, etc.) adoptado el 29 de junio de 1933, en vigor desde el 18 de julio de 1937, y ratificado por Perú el 8 de noviembre de 1945; Convenio 36 sobre el seguro de vejez (agricultura), adoptado el 29 de junio de 1933, en vigor desde el 18 de julio de 1937, y ratificado por Perú el 1 de febrero de 1960; Convenio 37 sobre el seguro de invalidez (industria, etc.), adoptado el 29 de junio de 1933, en vigor desde el 18 de julio de 1937, y ratificado por Perú el 8 de noviembre de 1945; Convenio 38 sobre el seguro de invalidez (agricultura), adoptado el 29 de junio de 1933, en vigor desde el 18 de julio de 1937, y ratificado por Perú el 1 de febrero de 1960; Convenio 39 sobre el seguro de muerte (industria, etc.), adoptado el 29 de junio de 1933, en vigor desde el 8 de noviembre de 1946, y ratificado por Perú el 8 de noviembre de 1945; y Convenio 44 sobre el desempleo, adoptado el 23 de junio de 1934, en vigor desde el 10 de junio de 1938, y ratificado por Perú el 4 de abril de 1962.

<sup>89</sup> Adoptado el 28 de junio de 1952, en vigor desde el 27 de abril de 1955, y ratificado por Perú el 23 de agosto de 1961. Este Convenio OIT al haber sido ratificado por el Estado del Perú adquiere naturaleza obligatoria ingresando a nuestro ordenamiento jurídico interno con rango constitucional, en virtud de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 17 de agosto de 2009, recaída en el Exp. No. 03561-2009-PA/TC, que reconoce explícitamente a los Convenios OIT como parte del bloque constitucional.

<sup>90</sup> Vid., Álvaro Vidal Bermúdez, "Importancia del Convenio No.102 de la OIT en la implementación de una reforma solidaria en pensiones", En *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Libro Homenaje a Javier Neves, Lima, 2009.

<sup>91</sup> La Ley 26790 fue publicada el 17 de mayo de 1997. Disponible en: <http://essalud.gob.pe/transparencia/pdf/informacion/ley%20modern%20ss%20salud%2026790.pdf> (Consultado el 4 de junio de 2012).

<sup>92</sup> ISCOD, *Manual de Seguridad Social para Trabajadores*, Op. Cit., p. 54. Así, indica: "El Seguro Social de Salud otorga cobertura a sus asegurados brindándoles prestaciones de prevención, promoción, recuperación y subsidios para el cuidado de su salud y bienestar social, trabajo y enfermedades profesionales". Artículo 2 de la Ley No. 26790.

In order not to violate these universal rights, the Act provides that the State, through the Ministry of Health (MOH) would provide health care to the poor without access to social health insurance or other systems. However, it did not specify how this would be carried out, nor appropriated a public budget for its operation, nor did it prepare the entities of the Ministry of Health to provide Social Security<sup>93</sup>.

Given the failure in ensuring that the recognition of the right to universal health insurance would exceed its declarative purpose the Framework Act of Universal Health Insurance arose, i.e. Law No. 29344 of 2009<sup>94</sup> (LAUS) which establishes the regulatory framework for universal health insurance and the full assurance and progressive access of everyone to this right. Thus, it regulates access and functions, financing, delivery and monitoring of universal health insurance benefits<sup>95</sup> on the basis of "Essential Plan Health Insurance" (PEAS)<sup>96</sup>.

To start coverage, the process was initiated by conducting pilots in regions prioritizing areas of poverty and extreme poverty (only 5% of the population)<sup>97</sup> and did not consider the self-employed. As such, many would continue outside the coverage and workers entering the new regimes would lose their access to true Social Security. Furthermore, it does not cover expensive conditions like cancer, diabetes, hypertension, dialysis, etc.

Furthermore, attention of those diseases that are not included in the PEAS may be financed via the Intangible Solidarity Fund (FISSAL)<sup>98</sup>, however, the latter still lacks funding, thus the benefits for these conditions cannot be delivered. In addition, the Integral Health Insurance (SIS) owes more than 100 million soles to hospitals and health care centers for services already provided.

As for the administration of the norm, the Act maintains the organizational dispersion based on the existing health management institutions, such as: 1) Integral Health Insurance (SIS); 2) Armed Forces Medical Services; 3) National Police of Peru Medical Services (PNP); 3) Health Care Providers (EPS); 4) Private Health Insurance Companies; 5) Entities that provide prepaid health services; 6) self-insurance and health funds; and 7) Other forms of public, private or mixed insurance - different to what is stated<sup>99</sup>.

With this Act, "inequalities are consecrated, leaving users at the mercy of the administrative institutions which have shown a renter sentiment on the provision of services and little

---

<sup>93</sup> Esta fórmula supuso desde su planteamiento la violación de la naturaleza universal del derecho, ya que "la responsabilidad de una Seguridad Social en Salud para todos era derivada al Ministerio de Salud sin mayor criterio que el de desvincularse de la carga pesada de la atención de los sectores con menos recursos, los cuales no podían contribuir con el financiamiento del sistema". ISCOD, *Manual de Seguridad Social para Trabajadores*, Op. Cit., p. 55.

<sup>94</sup> La Ley 29344 fue publicada el 9 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29344.pdf> (Consultado el 4 de junio de 2012).

<sup>95</sup> Artículo 1 de la Ley 29344.

<sup>96</sup> El artículo 12 de la LAUS establece el Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS) como el conjunto de beneficios y condiciones mínimas asegurables que debe ser financiado por cualquier entidad aseguradora del sistema. La prestación de estos beneficios debe garantizar condiciones oportunas y de calidad en la atención.

<sup>97</sup> Primera Disposición Final de la Ley 29344. Las tres primeras regiones pilotos: Ayacucho, Huancavelica y Apurímac.

<sup>98</sup> Artículo 21 de la Ley 29344.

<sup>99</sup> Artículo 7 de la Ley 29344.

interest to change the current state of play<sup>100</sup>. Further, the existence of a national integrated health system is not proposed, there is no national policy on social protection on the part of the State, and it lacks a comprehensive vision of Social Security and its standards<sup>101</sup>. Within this context, the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations of the ILO said in its 2010 report on the proposed universal insurance in Peru that:

*The introduction of a universal health insurance system could, if effectively implemented, allow to extend the protection of health to an ever growing part of the population. However, it notes that, in order for the universal health insurance device to become fully operational, the law cited above should be complemented with technical regulations to ensure compliance with compulsory membership and contribution, especially in respect to employees in the formal economy, where the failure to join is particularly high; further progress could be made with respect to employees in the informal economy, independent workers and rural population<sup>102</sup>.*

The health system in Peru is provided through a public and a private system through five sub-systems. However, for the purposes of this research, only the Social Health System and the Integral Health Insurance (Public System) will be considered.

**Table 7: Social Security: Health System in Peru**

PUBLIC SYSTEM				PRIVATE SYSTEM
<b>Social Health Insurance</b> ESSALUD	<b>Integral Health Insurance (SIS)</b> Health Ministry (MINSa)	<b>Armed Forces Health (FFAA)</b> Defense Ministry (MINDEF)	<b>Peru National Police Health (PNP)</b> Interior Ministry (MININTER)	<b>Private institutions - private sector: EPS,</b> Private insurance and clinics.

#### - **Social Health Insurance**

Managed by ESSALUD, provides benefits for prevention, promotion, recovery and subsidies for health care and social welfare, and occupational diseases. Its members are the "regular and optional insured". The former are the active workers who work as dependent (and also the pensioners); whilst the latter relates to any person who does not work as a dependent, regardless of the labor system or modality to which they are subject<sup>103</sup>.

In the first case, the Social Health Insurance is mandatory for any worker, employee in a dependent relation - who is on the payroll. In the second case, affiliation is voluntary and is offered as an independent health insurance. It provides medical coverage/attention at Essalud medical care centers to the person who joins voluntarily (and is not insured). The latter can be requested by a single person and can include dependants.

<sup>100</sup> Martha Vega y Jaime Cáceres, Ley Marco de Aseguramiento Universal: Incidencia del PEAS en la atención de la salud de las Personas Adultas Mayores, Instituto de Investigación y Desarrollo "Ayuda a la Vida" – AYUVI, 2009, p. 3.

<sup>101</sup> Al presente se tienen un total de 148 normas referidas a salud. Según el Compendio Normativo General de Salud de 2009, se incluían 21 leyes, 3 Decretos de urgencia, 39 Decretos Supremos, 7 Resoluciones Supremas, 62 Resoluciones Ministeriales, 5 Resoluciones SEPS y 11 Resoluciones de ESSALUD.

<sup>102</sup> CEACR: Observación individual sobre el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) Perú (ratificación: 1961) Publicación: 2010, Apartado 6. Disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconvs2.pl?host=status01&textbase=ilospa&document=11529&chapter=6&query=Per%FA%40ref&highlight=&querytype=bo ol&context=0> (Consultado el 4 de junio de 2012).

<sup>103</sup> Vid., Artículo 24 del Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, Decreto Supremo No. 009-97-SA y Artículo 4 de la Ley No. 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (Essalud) de 1999.

**Table 8: Regime of the Social Security (re Health) by type of affiliate**

REGULAR AFFILIATES	OPTIONAL AFFILIATES
Mandatory affiliation	Optional affiliation
Dependent worker, member of a workers' cooperative, domestic worker and pensioners.	Worker, mainly independent, who does not meet the criteria to be a regular affiliate.

ESSALUD created three coverage plans for optional affiliates: 1) Total Protection Plan (PPT) for people of more than 56 years of age; 2) Vital Protection Plan (PPV) for any person below 56 years of age; and 3) Accidental Emergency Plan - where there is no reference in regards to what it entails or how it is to be implemented. Despite the existence of these mechanisms, the level of coverage does not reach 20% of the population due to the type of coverage of the plans and the exclusion it implies<sup>104</sup>.

Regarding financing, ESSALUD receives contributions from its beneficiaries. The contribution of the regular affiliate (active worker) represents 9% of their salary (4% of the regular pensioner affiliate). The costs paid by the optional affiliate varies according to the type of insurance package, the age of the affiliate, and the number of other members in his/her policy<sup>105</sup>.

With respect to the latter, the Ombudsman's has signalled the increase in the cost of the plans as the main problem<sup>106</sup>, especially for the self-employed. ISCOD says about this that:

*[O]n the one hand, optional contributions are very high and therefore exclusive, and on the other hand, these barely cover the expenses that are incurred by the attention offered. Thus, taking this situation into account and considering that the self-employed are the ones with the most meager resources and poorer working conditions, the State should find suitable subsidy mechanisms (...)*<sup>107</sup>.

This situation is further worsened by other factors such as the disrespect for the intangibility of the Social Security fund by the State; the lack of financial resources allocated to health, the high rate of evasion on the part of the employer in its duty to enroll the employee (eased by the lack of control mechanisms and hiring procedures that conceal the employment relationship); and the failure to define standards when the duty evasion re payment of contributions occur.

<sup>104</sup> Por ejemplo, en relación a los beneficiarios del Plan Protección Total, se excluyó de la cobertura a los concubinos e hijos mayores de edad con incapacidad total y permanente para el trabajo. Vid., Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial No. 93, Principales problemas detectados como consecuencia del cierre de los regímenes especiales y la creación del nuevo seguro potestativo en ESSALUD*, Lima, 2005. Disponible en: [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe\\_93.zip](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_93.zip) (Consultado el 4 de junio de 2012).

<sup>105</sup> ESSALUD estableció para el caso del Plan PPT un aporte por grupo familiar ascendente a S/. 60.00 mensuales. En relación al PPV se determinó que el aporte mensual es individual, de acuerdo a la edad del titular y de los derechohabientes. Por ejemplo, menores de 18 años (S/. 40.00), de 18 a 24 años (S/. 49.00), de 25 hasta 34 años (S/. 68.00), de 35 hasta 49 años (S/. 86.00), de 50 hasta 64 años (S/. 13.00) y de 65 a más (S/. 140.00). Adicionalmente, se estableció un copago de S/. 10.00 por cada consulta externa e interconsulta. *Ibidem*, p. 16.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> ISCOD, *Manual de Seguridad Social para Trabajadores*, Op. Cit., p. 64.

**Table 9: Benefits of regular insurance and optional insurance**

<b>REGULAR INSURANCE</b>	Prevention, promotion and health care benefits aiming to mitigate risks of decay: Health education, evaluation and risk control.	<b>Problems:</b> - Timely access to services. - Long waiting periods for attention and consultations. - Delays in the scheduling of medical procedures. - Shortage of medical equipment. - Defective medicines and deficiencies in access to subsidies for lactation and illness.  Regarding the poor, mainly independent workers, the situation worsens as they tend to receive lower-quality health services. For example: the SIS covers only one quarter of their health risks.
	Well being and social promotion benefits: Activities of projection, social help and work related rehabilitation.	
	Monetary benefits: Subsidies for temporary disability and maternity.	
	Burial benefits: funeral services for death of the regular insured.	
	Extension of coverage by the Social Security (institution) in case of unemployment.	
<b>OPTIONAL INSURANCE</b>	Medical, ambulatory, hospital and emergency attention.	<b>Benefits are a function of the type of affiliation (which will be always less than the regular coverage).</b>  <b>Problems with the plans below:</b> <b>PPT:</b> Coverage of illnesses of the simple and complex layer <sup>108</sup> . <b>PPV:</b> Coverage of the conditions of the Minimal Attention Plan. Excludes oncological and rheumatological conditions, dialysis and peritoneal dialysis, HIV, organ and tissue transplants, mental and behavioural disorders, etc. Does not offer economic benefits in case of death (burial).
	Medicines and medical equipment (depending on the offer).	
	Diagnostic help (depending on the offer).	
	Maternity attention. Includes labour controls throughout the pregnancy and attention of the newborn (if the mother was affiliated at the beginning of conception).	
	Prevention, promotion and health care benefits.	
	Coverage of pre-existing conditions (as long as they are within the Minimal Attention Plan).	

- **Integral Health Insurance (SIS)**

Created in 2002, as a decentralized public agency under the Ministry of Health to administer the funds destined to finance health benefits<sup>109</sup>; it provides care through the State's network and through other public or private entities which have agreements to that effect.

Its coverage includes all persons who do not have health insurance, giving priority to the vulnerable part of the population who live in poverty and extreme poverty: infant maternal population, adolescents and adults, and populations with limited purchasing power<sup>110</sup>.

In 2007, the SIS started a reorganization process, expanding its coverage to the group of the population who are not insured, via two mechanisms; a subsidized system - for the population

<sup>108</sup> Para la división de los posibles daños o enfermedades que pueden tener los asegurados existen dos grupos: a) la Capa simple es la lista de enfermedades de mayor frecuencia y menor complejidad y que comprenden la consulta ambulatoria, el parto normal y la cirugía de día; b) la Capa Compleja es la lista de las enfermedades más complicadas e infrecuentes, y que requieren de mayor medicación, equipos, hospitalización o tiempo de tratamiento. *Vid.*, Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, Decreto Supremo No. 009-97-SA, 8 de setiembre de 1997.

<sup>109</sup> *Vid.*, Artículo 33 de la Ley del Ministerio de Salud, Ley No. 27657, publicada el 29 de enero de 2002. Disponible en: <http://ftp.minsa.gob.pe/intranet/leyes/ley20020129.pdf> (Consultado el 5 de junio de 2012). El SIS es el resultado de la integración del Seguro Materno Infantil (SMI) y el Seguro Escolar Gratuito (SEG). Posteriormente, surgió el Decreto Supremo No. 003-2002-SA titulado "Establecen disposiciones referidas a las prestaciones ofrecidas por el Seguro Integral de Salud", publicado el 25 de mayo de 2002. Disponible en: <http://www.sis.gob.pe/pdf/DS/DS003-2002-SA.pdf> (Consultado el 5 de junio de 2012), que luego fue modificado por el Decreto Supremo No. 002-2004-SA titulado "Aprueban modificación de anexo del D.S. No. 003-2002-SA que estableció exclusiones de los Planes de Beneficio del Seguro Integral de Salud", publicado el 13 de febrero de 2004. Disponible en: <http://www.sis.gob.pe/pdf/DS/DS002-2004-SA.pdf> (Consultado el 5 de junio de 2012). También observar la Resolución Ministerial No. 1090-2002-SA/DM, publicada el 1 de julio de 2002.

<sup>110</sup> Los Planes de beneficios son: Plan A (0 a 4 años), Plan B (Niño y adolescente de 5 a 17 años), Plan C (Gestantes y adultos en extrema pobreza sin seguro) y Plan G (Grupos poblacionales con limitada capacidad adquisitiva).

in poverty and extreme poverty who do not have health insurance; and a semi-subsidized system - for the population with limited ability to pay that do not have health insurance<sup>111</sup>.

But, in spite of these efforts to expand coverage, the number of people without health protection remains high, which is further aggravated by the criteria used to measure poverty or extreme poverty when granting access to subsidized SIS<sup>112</sup>.

The SIS receives funds from the public treasury. Specifically, from the resources of the Ministry of Health<sup>113</sup> and the ordinary resources assigned in the State Budget - provided by the the Ministry of Finance. It also receives contributions from the semi-subsidized regime<sup>114</sup>. Nonetheless, the SIS' underfinancing is evident and State subsidies prove insufficient<sup>115</sup>.

Amongst the benefits covered are cavities, acute respiratory infections, acute medical conditions of the digestive tract, etc.<sup>116</sup> The SIS only offers to cover a quarter of the health risks for free and does not cover expensive illnesses like cancer, diabetes and renal failure, etc.<sup>117</sup> Furthermore, for the semi-subsidized regime, it is provided that access to protection in the case of expensive illnesses will be covered via the payment of a contribution (yet to be defined)<sup>118</sup>.

### 3.2. THE PENSIONS SYSTEM IN PERU

The Peruvian Pension System is divided into two subsystems: 1) Public Pensions System (SPP) - administered by the State and which is, in turn, composed by two regimes: the National Pension System (SNP), established in the Law Decree No. 19990; and the Regime for Pension and Compensation System for Services rendered to the State, regulated by the Law Decree No. 20530; and 2) Private Pension System (SPP) - administered by private entities, called

<sup>111</sup> *Vid.*, Artículo 2 del Decreto Supremo No. 04-2007-SA titulado "Establecen listado priorizado de intervenciones sanitarias de aplicación obligatoria para todos los establecimientos que reciban financiamiento del SIS", del 17 de marzo de 2007. Disponible en: [http://www.sis.gob.pe/PDF/Resol\\_Direc/DS-004-2007-SA-EP.pdf](http://www.sis.gob.pe/PDF/Resol_Direc/DS-004-2007-SA-EP.pdf) (Consultado el 5 de junio de 2012).

<sup>112</sup> Esto muestra no solo la existencia de un problema en la conceptualización de la pobreza, si no en la calificación de pobreza que efectúa el SIS al momento de decidir la afiliación. ISCOD explica que: "Así no solo hay problemas metodológicos respecto a la ausencia o insuficiencia en la medición de las dimensiones subjetiva y objetiva, monetaria y no monetaria de la pobreza; si no que hay cuestionamiento respecto a la intencionalidad política de presentar menores niveles de pobreza en las estadísticas oficiales". ISCOD, *Manual de Seguridad Social para Trabajadores*, Op. Cit., p. 68. Otras variables que deben ser consideradas son: el sexo del jefe de familia, el número de niños en un hogar, el acceso a la identidad nacional, el número de hogares sostenidos por madres solteras, el acceso a salud y educación de los jefes de familia, el combustible utilizado para cocinar, etc. Según el artículo 6 del Decreto Supremo 04-2007-SA, la calificación la hace el SIS de forma autónoma mediante una ficha de evaluación socio económica.

<sup>113</sup> *Vid.*, Artículo 34 de la Ley del Ministerio de Salud, Ley No. 27657.

<sup>114</sup> Estos son: 1) Afiliación individual: a) Aportación mensual de S/. 10.00 a personas con ingresos mensuales menores a S/. 700.00; y b) Aportación mensual de S/. 20.00 a personas que perciban ingreso mensual igual o mayor de S/. 700.00 hasta S/. 1000.00; 2) Afiliación familiar: Aportación mensual de S/. 30.00 dirigidos a familias con ingresos mensuales familiares menores a S/. 1000.00.

<sup>115</sup> De acuerdo a los sindicatos, el Estado destina para el aseguramiento a través del SIS un gasto *per cápita* de \$10 dólares al año. *Vid.*, Propuesta de las Centrales Sindicales para la Reforma de la Seguridad Social en el Perú, 2007, p. 41.

<sup>116</sup> *Vid.*, Anexo I del Decreto Supremo No. 04-2007-SA.

<sup>117</sup> Las exclusiones específicas en el sistema subsidio y semi-subsidiado son: a) Lesiones auto-infingidas; b) Parálisis cerebral y síndromes paralíticos; c) Secuelas de traumatismo, envenamientos y otras consecuencias de causas externas; d) Agresiones; e) Secuelas de causas de morbilidad y de mortalidad; f) Implantes, injertos, dispositivos prótesis y dependencias de máquinas y otros; g) Complicaciones de la atención médica y quirúrgica no clasificados en otra parte; h) Cirugía profiláctica, estético o cosmético, atención para rehabilitación, donantes de órganos, personas en servicio de salud; i) Secuela de enfermedades infecciones y parasitarias; j) Complicaciones de la atención médica y quirúrgica.

<sup>118</sup> *Vid.*, Artículo 5 del Decreto Supremo No. 04-2007-SA.

Private Pension Fund Administrators (AFP). For the purposes of this research, the National Pension System (SNP) and the Private Pension System (SPP) will be analyzed.

**Table 10: The Pension System in Peru**

PUBLIC SYSTEM		PRIVATE SYSTEM
Administered by the Government		Administered by Private Pension Funds (AFP)
National Pension System (SNP) Legislative Decree No. 19990	Regime for Pension and Compensation for Services rendered to the State Law No. 20530 – “Cédula Viva”	Private Pension System (SPP)

- **National Pension System (SNP)**

Is a regime regulated by the Law Decree No. 19990<sup>119</sup>, administered by the State; part of the Public Pension System with the aim to cover personal needs and family responsibilities of affiliates who comply with the requirements, and who have stopped participating in the labor market.

It is characterized as a sharing system, with a common and intangible fund governed by the principle of solidarity. The worker's contribution to the pension fund is 13% of his/her monthly salary. The State has determined limits to the amount of the pension - from a minimum S/. 415.00 and a maximum of S/. 857.36.

To have access to retirement there is the rule of own right and the rule of derived law. In the first case, the worker must have at least 65 years of age and 20 years of contributions. In the second case, instances of widows and orphans arise. A widower's pension is equal to 50% of the pension holder. Orphan's pension is awarded to each orphan and is equivalent to 20% of the pension holder. The total sum of the derived law pensions cannot exceed 100% of the pension perceived by the pension holder<sup>120</sup>.

In relation to affiliates and pensioners, 70% of the system are affiliates, i.e. active workers who have contributed into the system, and 30% are pensioners. Affiliation is subject to the labor market, which is characterized by the "high proportion of self-employed and unpaid family workers"<sup>121</sup>, which has slowed the growth in active affiliates coupled with the fact that in the formal economy rates of evasion and eschewal are prevalent; and that the pension reform has displaced affiliates to the SPP - creating the phenomenon that new workers become affiliated to the system of individual capitalization."

With regards to the financial situation, the State utilized the funds of the system for purposes unrelated to those of the pension scheme, it did not establish a capital fund to address labor market adjustments and economic and demographic changes, and it also failed to comply with

<sup>119</sup> Vid., Decreto Ley No. 19990 titulado “El Gobierno Revolucionario crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social”, publicado el 30 de abril de 1973. Disponible en: <http://www.revista-actualidadlaboral.com/biblioteca/legislacion/legisactulidad/dl19990.htm> (Consultado el 5 de junio de 2012).

<sup>120</sup> También es posible acceder a una pensión adelantada si el titular tiene como mínimo 55 años de edad y 30 años de aporte en el caso de varones y 50 años de edad y 25 años de aporte en el caso de mujeres. En estos casos la pensión será un 4% menor por cada año de adelanto que les falte para cumplir los 65 años de edad.

<sup>121</sup> Fabio Durand Valverde, “Estudio Financiero-actuarial y de la gestión de EsSalud: análisis y recomendaciones técnicas, Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos, p. 27. Disponible en: [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt\\_195.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_195.pdf) (Consultado el 6 de junio de 2012).

the contributions to which it was obligated, and. Further, many affiliates migrated to the private pension system. With all of these factors, the contributions to the SNP were significantly reduced, but not so in so far as the number of retirees to whom the State has to pay their pensions.

- **Private Pension System (SPP)**

Is a system of individual savings accounts under private administration, i.e. a system of individual capitalization and distribution where there is a close link between the contributions and the benefits. It is a system where the possibility of using those public funds is reduced (as the monies are deposited in individual accounts). Of note, affiliation is irreversible and, therefore, the worker can not leave the system.

In relation to the benefit, even though in the SPP there is an average pension for retirement, disability and survivors, this does not mean that there is a defined benefit but rather it is an estimate based on the current state of factors such as the accumulated balance in the individual's account, the profitability obtained by the fund, the fees charged by the AFP and the role of the State.

In the individual capitalization system it is the individual who assume the risks and uncertainties, which does not happen with solidarity schemes where everything is shared. In this sense, there are risks of management incompetence or fraud; of the investment or the annuity market; and also uncertainties such as macroeconomic shocks, demographic issues or political instability<sup>122</sup>.

Regarding concentration, there are five Private Pension Fund Administrators in the local market. Two of them account for 52.3% of the number of affiliates and for over 55% of the administered funds.

- **Identified problems**<sup>123</sup>

There are a number of problems identified in the Social Security system, amongst which we highlight the following:

- **Low coverage and affiliation; and deficient provision of services:** The percentage of Peruvians without health coverage is one of the highest in Latin America (38%). Further, there are sectors with critically low numbers of affiliation; i.e. unqualified independent workers, unpaid family workers and workers in micro businesses which combined, account for more than half of EAP in Peru<sup>124</sup>. On the other hand, there are differences in the number of affiliates between workers of the public and the private sectors<sup>125</sup>. Separately, a

<sup>122</sup> Vid., Ernesto Murro, *El dilema de la seguridad social en el Cono Sur*, Oficina Internacional del Trabajo, Lima OIT, 2004.

<sup>123</sup> Vid., ISCOD, *Manual de Seguridad Social para Trabajadores*, Op. Cit., pp. 92 - 94.

<sup>124</sup> Aunado a esto, cerca del "90% de los asalariados de las microempresas no están afiliadas a ningún sistema de salud, dado que es uno de los segmentos donde predomina el empleo informal". ISCOD, *op. cit.*, p. 49. Según el Informe Anual 2008 "La mujer en el mercado laboral peruano" los asalariados no registrados en el sistema de salud ascienden al 64% del total de asalariados en el país, siendo las microempresas de 2 a 5 de trabajadores las que registran el mayor nivel de informalidad (85%), seguidas de las microempresas de 6 a 9 trabajadores (84%) y de las pequeñas empresas de 10 a 19 trabajadores (74%). Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, *Informe Anual 2008: La Mujer en el Mercado Laboral Peruano*. Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/documento\\_mujer/la\\_mujer\\_campo\\_la\\_boral.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/documento_mujer/la_mujer_campo_la_boral.pdf) (Consultado el 2 de abril de 2012).

<sup>125</sup> A modo de ejemplo, la cobertura en el sector público alcanza al 72.2%, mientras que en el sector privado solo alcanza al 23.4%. Lo que evidencia que el bajo nivel de cobertura no es exclusivo de la economía informal y muchas empresas evaden las normas que reconocen el derecho del trabajador a acceder a la Seguridad Social.

number of social security services are insufficient, reason why some people opt for other alternatives that satisfy their needs (but at higher costs).<sup>126</sup>.

- Contributory coverage, tax collection and scarce funding: Despite an increase in the number of workers, there is a gridlock in regards to the contributions. Further, the contributions to Social Security and Health (collected via SUNAT) has been insufficient. Of note, Peru is one of the countries with the highest economic growth in Latin America, but it is ranked last in terms of spend in health, as the percentage invested in health reaches only 4.9% (vis-a-vis an average of 7% in the region)<sup>127</sup>.
- Inequality on gender regarding access to Social Security: The high rates of unemployment, under-employment and temporary employment which affect women in the workforce limit their access to social security. As such, women that work as informal workers, domestic workers, rural workers and workers in the textile industry - where they represent a significant proportion of the makeup of those sectors - are areas characterized by little or no access to social security.

In regards to the Peruvian Pension System, the following topics can be observed:

- Low coverage: The growth in informal employment coupled with the flexibilization of labor practices have resulted in a decrease in coverage, which is further aggravated by a private system that increases the number of excluded workers. In fact, the independent worker has not been included coupled with the fact that the evasion and eschewal of contributions has not been tackled with, which, in turn, has been facilitated by obscure hiring practices that conceal the worker-employer labor relationship.
- Erosion of the solidarity mechanisms: Affiliates and their resources have been transferred from the public system (of sharing) to the private system (based on individual capitalization); where redistribution among affiliates does not exist and considerations of future generations are not taken into consideration.
- Weak State guarantees and absence of social dialogue: In the private system, the risks fall on the individuals, which freed the State of its obligations to protect the needs of the population. Nonetheless, the State should have a guarantor role and should be represented by a coordinating entity, which does not exist<sup>128</sup>. Furthermore, the Peruvian pension reform was a process that was not accompanied by consensus or consulted with the key social stakeholders.
- High administrative costs in the private system and fiscal transaction costs: There is an oligopolistic market of private pension fund administrators where the expenses are focused on commercialization, advertising, sales commissions, the competitive practice of

---

<sup>126</sup> Vid., *Revista Mensual de Análisis y Propuestas Bajo La Lupa*, "Seguridad Social: ¿Sueño imposible? La lucha contra la pensión digna. La protección laboral en los tiempos del neoliberalismo, Edición No. 16 Año 2. Disponible en: <http://www.bajolalupa.org/16/index.html> (Consultado el 7 de junio de 2012).

<sup>127</sup> El nivel de crecimiento económico no se refleja en las asignaciones presupuestarias en el sector salud. Por ejemplo, en el periodo 2004-2008 mientras el PBI creció en un 20%, el porcentaje asignado a salud decreció de 1.5% a 1.31%.

<sup>128</sup> La OIT ratifica que los gobiernos "desempeñan un papel importante como garante financiero o como Seguridad Social administrados por empresas privadas". Vid., Organización Internacional del Trabajo, 89 Conferencia Internacional, del 5 al 21 de junio de 2001. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/press.htm> (Consultado el 6 de junio de 2012).

luring affiliates between AFPs and salary personnel. As such, AFPs in Peru are the most profitable in Latin America, but the most expensive for their affiliates. This, in addition to the fiscal transaction costs (which consist of the payment of the deficit of the public system, the so called "acknowledgement bond" and the assurance of a minimum pension).

- Non-payment of contributions: Although the contribution by the employer was eliminated (leaving the contribution obligation solely on the employee); the compliance rate of withheld contributions by the employer has decreased, thus increasing the rate of delinquency and evasion by the employer.
- Increased gender inequality: Women's participation in the labor market has increased. However, the conditions with which they are linked are disadvantageous: the rates of unemployment and under-employment are higher; the compensation level and the relative weight of their contributions are lower (temporary employment and maternity); in addition to higher life expectancy.

#### 4. OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY

Whatever the occupation, the worker may be confronted with multiple risks at his/her place of work. In this context, occupational health and safety (OHS) seeks for "the social, mental and physical well-being of workers, i.e. 'of the whole person'"<sup>129</sup>; preventing the negative consequences that the working conditions may bring to their health, protecting them from risks that may arise, and keeping them in a working environment adapted to their needs<sup>130</sup>.

In almost all workplaces one can find any number of occupational hazards. Amongst them we identify: 1) Chemical Risk (liquids, solids, dusts, fumes, vapors and gases); 2) Physical Risk (noise, vibration, poor lighting, radiation and extreme temperatures); 3) Biohazard Risks (bacteria, viruses, infectious waste and infestations); 4) Psychological Risks (stress and strain); and 5) Non-ergonomic Risks (poor design of machines, tools and instruments, poorly designed seats and workplace, bad posture, repetitive movements).

International human rights law recognizes the right to physical and psychological integrity and health as fundamental legal rights of everyone regardless of the context in which they unfold, including the workplace. That is, they constitute human rights<sup>131</sup>.

<sup>129</sup> Organización Internacional del Trabajo, *La Salud y la Seguridad en el Trabajo: Colección de Módulos*. Disponible en: [http://training.ilo.it/actrav\\_cdrom2/es/osh/intro/introduc.htm](http://training.ilo.it/actrav_cdrom2/es/osh/intro/introduc.htm) (Consultado el 16 de junio de 2012). El trabajo desempeña una función esencial en las vidas de las personas y los entornos laborales deben ser seguros y sanos. Sin embargo, esto no sucede en muchos casos. Así, la OIT calcula que cada año mueren casi 2,3 millones de personas a causa de accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo, incluyendo cerca de 360.000 accidentes mortales y cerca de 1,95 millones de enfermedades mortales. Organización Internacional del Trabajo, *Día Mundial de la Seguridad y la Salud en el Trabajo: Información sobre seguridad y salud en el trabajo*, Ginebra, 2009. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_105149.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_105149.pdf) Consultado el 16 de junio de 2012).

<sup>130</sup> Las consecuencias negativas son el dolor y padecimiento de la lesión o la enfermedad, pérdida de ingresos, pérdida de un empleo y pago de los altos costos que acarrea la atención médica. La OIT considera que "cerca del 4% del Producto Interno Bruto, es decir, 1,25 billones (millones de millones) de dólares se pierde a causa de los costos directos e indirectos relacionados con los accidentes y enfermedades en el trabajo, como por ejemplo: pérdida de tiempo de trabajo, indemnización de los trabajadores, interrupción de la producción y gastos médicos". *Ibidem*.

<sup>131</sup> *Vid.*, Declaración universal de los derechos humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 e incorporada al ordenamiento peruano en 1959 mediante Resolución Legislativa No. 13282: Artículo 3.- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Artículo 23 inciso 1.- Toda persona tiene derecho al trabajo, a libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo (...). *Vid.*, también el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por el Decreto Ley No. 22129 del 28 de marzo de 1978 y ratificada el 12 de abril de 1978. Entró en vigencia el 28 de julio de 1978: Artículo 7.- Los Estados Partes (...) reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: (...) b) La seguridad y la higiene en el trabajo.

The ILO via the second recital in its Constitution recognizes the existence of unfair conditions for many workers, the same that affect the "universal peace and harmony, so it seeks to improve these conditions, pursuing amongst others, (...) the protection of workers against diseases, whether professional or not, and against industrial accidents. Thus, it recognizes its duty to "adequately protect the life and health of workers in all occupations"<sup>132</sup>.

The ILO has generated nearly eighty (80) Conventions on Safety and Health at Work, many of which have been ratified by Peru<sup>133</sup>. However, the main ones are Convention No. 155 on safety and health of workers and the working environment (1981), Convention No. 161, on health services at the workplace (1985) and Convention No. 187, re promotional Framework for Occupational Occupational Health and Safety at Work (2006) and its Recommendation No. 197, which sets rules for promoting OSH through systems and programs, building a culture of prevention and implementation from an OSH management systems standpoint. These last three Conventions have not been ratified by Peru.

In addition, the World Health Organization (WHO), authority for health within the United Nations system, has issued several resolutions mandatory for its member countries, including Peru, which serve as reference for the Ministry of Health such as the WHA 49.12 referred to the Global Strategy on Occupational Health for All<sup>134</sup>, and the WHA 60.26 Global Action Plan on Workers' Health<sup>135</sup>.

---

Artículo 12 inciso 1. Los Estados Partes (...) reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar (...) a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán (...): (...) b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

<sup>132</sup> Capítulo primero de la Constitución de la OIT. Por su parte, Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, conocida como la Declaración de Filadelfia establece sobre los principios que debieran inspirar la política de los Estados Miembros de la OIT que debe "(...) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones; extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa". *Vid.*, Declaración de Filadelfia, del 10 de mayo de 1944. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/17394194/DECLARACION-DE-FILADELFIA> (Consultado el 16 de julio de 2012).

<sup>133</sup> Entre los Convenios OIT existentes y ratificados por el Perú se encuentran: Convenio sobre la indemnización por accidentes de trabajo (agricultura), 1921 (Convenio No. 12), ratificado el 4 de abril de 1962; Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (Convenio No. 19), ratificado el 8 de noviembre de 1945; Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (Convenio No. 24), ratificado el 8 de noviembre de 1945; Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927 (Convenio No. 25), ratificado el 1 de febrero de 1960; Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929 (Convenio No. 27), ratificado el 4 de abril de 1962; Convenio sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidente de la gente de mar, 1936 (Convenio No. 55), ratificado el 4 de abril de 1962; Convenio sobre el seguro de enfermedades de la gente de mar, 1936 (Convenio No. 56), ratificado el 4 de abril de 1962; Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937 (Convenio No. 62), ratificado el 4 de abril de 1962; Convenio sobre el examen médico de la gente de mar, 1946 (Convenio No. 73), ratificado el 4 de abril de 1962; Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (Convenio No. 77), ratificado el 4 de abril de 1962; Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (Convenio No. 78), ratificado el 4 de abril de 1962; Convenio sobre el examen médico de los pescadores, 1959 (Convenio No. 113), ratificado el 4 de abril de 1962; Convenio sobre el peso máximo, 1967 (Convenio No. 127), ratificado el 19 de junio de 2008; Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (Convenio No. 139), ratificado el 16 de noviembre de 1976; Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (Convenio No. 152), ratificado el 19 de abril de 1988; y Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (Convenio No. 176), ratificado el 19 de junio de 2008.

<sup>134</sup> Insta a los Estados a que elaboren programas nacionales de salud ocupacional, basados en la estrategia mundial, prestando atención a la creación de servicios integrales de salud ocupacional para la población activa, incluido los trabajadores migrantes, los trabajadores de la pequeña industria y los del sector no estructurado, así como otros grupos ocupacionales de alto riesgo y con necesidades especiales, entre ellos los menores que trabajan, etc.

<sup>135</sup> Insta a los Estados a que elaboren políticas y planes nacionales para aplicar el Plan de acción, y establezcan los mecanismos y el marco jurídico para su aplicación, seguimiento y evaluación; a que garanticen la cobertura de los trabajadores mediante intervenciones y servicios de salud ocupacional destinados a la prevención de enfermedades y lesiones relacionadas con el trabajo; a que elaboren directrices para el establecimiento de servicios de salud y mecanismos de vigilancia para abordar peligros

Likewise, the Andean Integration System (SAI)<sup>136</sup>, on the matter of improvement in health, has the Andean Health Organization "Hipólito Unanue Agreement"<sup>137</sup> and for the promotion of socio-labor integration has the "Simón Rodríguez Agreement"<sup>138</sup>. In addition, the Andean Community has issued several policy instruments that are binding and immediate, such as Decision No. 584 "Andean Instrument on Safety and Health at Work" which has been regulated by Resolution No. 957. This decision promotes the implementation of national health and safety systems at the workplace through prevention policies and participation by the State, employers and workers, and seeks to regulate the actions that must be developed at the workplace to prevent occupational risks<sup>139</sup>.

The Constitution of Peru of 1993 regulates the right to life, to physical, mental and moral integrity, to health, social security, work, and respect for the fundamental rights in an employment relationship<sup>140</sup>. However, there is no article that is specifically devoted to the right to Occupational Health and Safety at Work or to the prevention of occupational risks<sup>141</sup>.

In addition, Law No. 29783, Health and Safety Act at Work of 2011<sup>142</sup> and its regulation<sup>143</sup> implement a National Policy on Safety and Health at Work by requiring from the employer and

---

y enfermedades que puedan afectar a las personas y el medio ambiente en donde hayan actividades mineras, industriales y agrícolas; a que alienten la incorporación de la salud de trabajadores en las políticas de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza; a que alienten la elaboración de estrategias para asegurar la reinserción de los trabajadores enfermos y lesionados en la sociedad, etc.

<sup>136</sup> El SAI se integra por órganos e instituciones de la Comunidad Andina para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección y robustecer las acciones en el proceso de integración. *Vid.*, Acuerdo de Cartagena, del 26 de mayo de 1969. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm> (Consultado el 16 de julio de 2012).

<sup>137</sup> Dentro del vocabulario andino, se denomina "Convenios" a las instituciones intergubernamentales creadas para complementar los esfuerzos integracionistas en el sector económico y comercial con acciones en otros campos. Para mayor detalle del Convenio Hipólito Unánue visitar: <http://www.orasconhu.org/> (Consultado el 4 de julio de 2012).

<sup>138</sup> Este Convenio es un foro de debate, participación y coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina que tiene como objetivo, entre otros, el "definir y coordinar las políticas comunitarias referentes a (...) la seguridad y salud en el trabajo (...). Guido Mendoza Fantinato, "El Convenio Simón Rodríguez: Importancia del Foro Social Laboral de la Comunidad Andina", Biblioteca digital andina, p. 2. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/BDA/docs/CAN-INT-0042.pdf> (Consultado el 4 de julio de 2012). También, *Vid.*, Convenio Simón Rodríguez. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/sai/estructura\\_21.html](http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_21.html) (Consultado el 4 de julio de 2012).

<sup>139</sup> La Decisión considera la política de prevención de riesgos laborales; obligaciones del empleador en la gestión; derechos y obligaciones del trabajador y protección a grupos especiales; y sanciones por contravenir la norma de prevención. *Vid.*, Instituto Salud y Trabajo, "Diagnóstico Situacional en Seguridad y Salud en el Trabajo", 2011, p. 55.

<sup>140</sup> *Vid.*, Artículos 1º, 2º inciso 1) y 2), 7º, 9º, 10º, 11º, 22º y 23º de la Constitución Política del Perú de 1993.

<sup>141</sup> Por el contrario, el Artículo 47 de la Constitución Política de 1979 establecía "Corresponde al Estado dictar medidas sobre higiene y seguridad en el trabajo que permitan prevenir los riesgos profesionales, y asegurar la salud y la integridad física y mental de los trabajadores".

<sup>142</sup> *Vid.*, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley No. 29783, publicada el 20 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/imagenes/Leyes/29783.pdf> (Consultada el 18 de junio de 2012). Esta Ley tiene diversos antecedentes. *Vid.*, Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, Decreto Supremo No. 009-2005-TR, publicada 28 de setiembre de 2005. Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS\\_009\\_2005\\_TR.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_009_2005_TR.pdf) (Consultado el 20 de junio de 2012). *Vid.*, Modificación de Artículos del Decreto Supremo No. 009-2005-TR, Decreto Supremo 007-2007-TR, publicado el 6 de abril de 2007. Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS\\_007\\_2007\\_TR.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_007_2007_TR.pdf) (Consultado el 20 de junio de 2012). *Vid.*, Aprueban Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de las Actividades Eléctricas, Resolución Ministerial No. 161-2007-MEM/DM. Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/RM\\_161\\_2007\\_MEM-DM.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/RM_161_2007_MEM-DM.pdf) (Consultado el 20 de junio de 2012). *Vid.*, Aprueban Reglamento de Constitución y funcionamiento del Comité y Designación de Funciones del Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo y otros documentos conexos, Resolución Ministerial 148-2007-TR. Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/RM\\_148\\_2007\\_TR.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/RM_148_2007_TR.pdf) (Consultado el 20 de junio de 2012).

the employee a greater commitment to the prevention of accidents and health damage as a result of working conditions<sup>144</sup>. Specifically, the goal is to:

*[P]romote a culture of risk prevention in the country. To do so, it has the duty to prevent employers, the role of supervision and control of the State and the participation of workers and their unions, who, through social dialogue, ensure the promotion, dissemination and implementation of legislation on the matter<sup>145</sup>.*

In the text of the Act, in relation to the Supreme Decree No. 009-2005-TR, the creation of the National Health and Safety at Work System<sup>146</sup> can be seen; being its instances the National Safety and Health at Work Council and the Regional Councils of Safety and Health at Work, which are tripartite in nature involving the State, Employers and Workers

In terms of the Management System for Safety and Health at Work<sup>147</sup>, the Law maintains the previous structure, with the difference that it incorporates unions as actors and implements the call for elections and the election of the Committee on Occupational Health and Safety at Work. With regard to prevention and protection measures, it adds the substitution of dangerous procedures, techniques and products for others that produce less or no hazardous risks.

Regarding the Committee of Occupational Health and Safety at Work, it reduces the number from 25 to 20 workers for its establishment and it shall consist of an equal number of representatives of employers and workers<sup>148</sup>. In addition, employers with majority unions may incorporate a member of the union as an observer. If there are fewer than 20 workers, the workers, themselves, will appoint the supervisor<sup>149</sup>.

The Act stipulates that companies with 20 or more workers may develop their internal Rules of Safety and Health at Work, and that the employer must take action to promote its awareness. Thus, the employer should conduct no less than 4 training sessions per year, include them in employment contracts, and provide economic facilities and paid leave so workers can participate in related training courses<sup>150</sup>.

With regard to the duties of the employer, they must organize a prevention service for Occupational Health and Safety at Work<sup>151</sup>, guarantee that the elections of the representatives

---

<sup>143</sup> Vid., Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley No. 29783, Decreto Supremo No. 005-2012-TR, publicada el 25 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.hseperu.com/normas/DS005-2012-TR-29783.pdf> (Consultada el 18 de junio de 2012).

<sup>144</sup> Vid., Título II "Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo" de la Ley No. 29783, Artículos 4, 5, 6 y 7.

<sup>145</sup> Artículo 1 de la Ley No. 29783.

<sup>146</sup> Vid., Título III "Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo" de la Ley No. 29783, Artículos 8 – 16.

<sup>147</sup> Vid., Título IV "Sistema de gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo" de la Ley No. 29783, Artículos 17 – 47.

<sup>148</sup> Vid., Artículo 29.

<sup>149</sup> Vid., Artículos 30 y 31.

<sup>150</sup> Vid., Artículos 35.

<sup>151</sup> Esto se hace en base a: Identificación y evaluación de riesgos; vigilancia de factores del medio ambiente; asesoramiento sobre planificación y organización del trabajo; participación en programas para el mejoramiento de prácticas; asesoramiento en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo y ergonomía, y en equipos de protección; vigilancia de la salud del trabajador en

of the employees are conducted through the unions and ensure the operation of the Joint Committee of Occupational Health and Safety by assigning resources<sup>152</sup>. In addition, compensation for damages to the health at the workplace were introduced<sup>153</sup>

As for the rights of the worker, he/she can communicate with the work inspectors, even without the presence of the employer, a situation not seen before. Also, whenever there is a transfer of a worker due to Occupational Health and Safety at Work, this must occur without diminishing their remunerative rights or rights to profits (as he/she will be considered as apt at the time of calculating the distribution). Furthermore, it is a duty to report the facts truthfully to the public institutions that require it; otherwise, it becomes a serious offense, without prejudice to the corresponding criminal complaint<sup>154</sup>.

In terms of policies at the companies and medical care centers, these must inform the Ministry of Labour and Employment Promotion of all work-related accidents, dangerous incidents that endanger the health and safety of the worker or any situation that may alter or put him/her at risk at the workplace<sup>155</sup>.

Finally, Article 168-A is incorporated to the Penal Code which criminalizes the "crime of attack against security and industrial hygiene conditions", which has the same custodial sentence of no less than two nor more than five years, for those who do not take preventive measures for workers to conduct their work, putting their lives at risk. But, if as a result of an accident death and/or serious injury occurs, the custodial sentence would become no less than five nor more than ten years<sup>156</sup>.

**Table 11: Most Relevant Changes to Law No. 29783<sup>157</sup>**

<b>Health and Safety training:</b> No less than four per year - conducted within working hours (Article 35).
<b>Indemnification:</b> Non compliance on the part of the employer re prevention results in indemnification. If health impairment at the workplace is proved the MTPE will determine damages (Article 53).
<b>Obligations to contractors:</b> The company is responsible for damages and indemnifications that may arise if the duty of prevention is not complied with (Article 68). The company is responsible for notifying the MTPE re accidents, dangerous incidents and serious illnesses that may occur (Article 103).
<b>Adjusting the work of the worker:</b> In case of accident or occupational illness, the worker will be transferred to another position of lesser risk, without a reduction in their remuneration and classification (Article 76).
<b>Registry of work-related accidents, occupational illnesses and dangerous incidents:</b> It is mandatory to keep a

relación con el trabajo; fomento de la adaptación del trabajo al trabajador; organización de los primeros auxilios, entre otros. *Vid.*, Artículos 35.

<sup>152</sup> *Vid.*, Título V "Derechos y obligaciones", Capítulo I "Derechos y obligaciones de los empleadores", Artículos 48 – 71.

<sup>153</sup> Así, el incumplimiento del empleador del deber de prevención genera la obligación de pagar indemnizaciones a las víctimas o sus derechohabientes. *Vid.*, Artículos 53.

<sup>154</sup> *Vid.*, Título V "Derechos y obligaciones", Capítulo I "Derechos y obligaciones de los trabajadores", Artículos 72 – 79.

<sup>155</sup> *Vid.*, Título VI Información de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales", Capítulo II "Políticas en el plano de las empresas y centros médicos asistenciales", Artículos 82 – 89.

<sup>156</sup> El artículo 168-A dispone a la letra: "El que infringiendo las normas de seguridad y salud en el trabajo y estando legalmente obligado, no adopte las medidas preventivas necesarias para que los trabajadores desempeñen su actividad, poniendo en riesgo su vida, salud o integridad física, será reprimido con pena privativa de la libertad no menos de dos años ni mayor de cinco años. Si como consecuencia de una inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo, ocurre un accidente de trabajo con consecuencia de muerte o lesiones graves, para los trabajadores o terceros, la pena privativa de libertad, será no menos de cinco años ni mayor de diez años".

<sup>157</sup> Carmen Ortega Chico, "¿Qué novedades muestra la reciente promulgada Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo?, Disponible en: <http://www.infocapitalhumano.pe/alerta-legal.php?id=43&t=que-novedades-nos-trae-la-reciente-promulgada-ley-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo> (Consultado el 18 de junio de 2012).

register for a period between 5-10 years (Articles 87 y 88).
<b>Occupational Health and Safety Committee (OHSC):</b> If there are 20 or more workers a CSST will be established. If there are majority unions, one of its members will act as an observant (Article 29). If there are less than 20 workers, those workers will nominate a safety supervisor. Members of the CSST are entitled for leave (without an impact on their salaries) during the time that they are carrying out their functions (Article 32).
<b>Internal Rules for Occupational Health and Safety (OHSR):</b> It is mandatory for all companies that have more than 20 workers (Articles 34 and 35).
<b>Penal consequences:</b> If no OHS regulations are implemented or complied with; thereby, putting at risk the health, the physical integrity and life of the worker, a penalty between five and ten years could be enforced (Fourth Complementary Disposition).
<b>Distribution of earnings:</b> Workers that have suffered work-related accidents or occupational illnesses, which result in medical leave, will take part in the distribution of earnings without any discounts (Fifth Complementary Disposition).

The progress achieved so far is encouraging; however, one must consider that the prevention of risks at the workplace or the right to occupational health and safety has no explicit constitutional recognition; and, as such, it must be derived from other rights such as the right to life and health. As previously mentioned, Peru has not ratified the ILO's core Conventions on Occupational Health and Safety at Work like Convention 155 - Convention on safety and health of workers and the working environment; Convention 161 - Convention on health services at the workplace, and Convention 187 - Convention re promotional Framework for Occupational Safety and health at the Workplace, which calls into question Peru's commitment on this issue.

Furthermore, the Law on Occupational Health and Safety at Work considers as areas of its application all of the economic sectors and services, including the self-employed. However, this expansion of the coverage of the Act is only declarative - as the standard as a whole is designed based on the classic employment relationship: employer and employee, and does not consider atypical relationships like the one posed by the self-employed. In addition, there are other problems that are distanced from reality; these include: lack of coordination; inadequate resources; inadequate allocation of resources; and poor planning, priorities, strategies, actions and management.

## 5. **SOCIAL DIALOGUE**

Social dialogue is a form of interaction between actors in industrial relations. Specifically, it is "all types of negotiation, consultation or simply the mere exchange of information between representatives of governments, employers and workers, on issues of common interest relating to economic and social policies"<sup>158</sup>.

There are various types of social dialogue. Depending on the form of interaction one has the exchange of information, consultation, negotiation and agreement depending on the nature/character of the dialogue. It can be formal or informal; institutionalized or ad hoc. With regard to timeframe, it may be permanent or continuous, intermittent, accidental or sporadic. Regarding the number of participating institutions, it can be bipartite, tripartite or multipartite; regarding levels, it can be centralized or high-level (national level) or higher (international), medium level (branch or sector) or decentralized lower (company level)<sup>159</sup>.

<sup>158</sup> Junko Ishikawa, "Aspectos clave del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia sobre el Diálogo Social", Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2004, p. 3. Disponible en: [http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion\\_tem/dial\\_social/aspectos\\_clave\\_ds\[J\].pdf](http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion_tem/dial_social/aspectos_clave_ds[J].pdf) (Consultado el 6 de julio de 2012).

<sup>159</sup> Oscar Ermida Uriarte, "Diálogo Social: Teoría y Práctica"; en Revista Derecho Laboral, T. XLIV, No. 201, enero-marzo 2001, p. 69.

For social dialogue to achieve its mission, two conditions must be considered: a) freedom of association as a pre-condition of social dialogue and b) the will and the commitment to dialogue to build trust. Thus, "social dialogue deepens and expands democracy, (...) (and) assumes, necessarily, social actors that are strong, representative and independent and this is only possible in the case of male/female workers, which enjoy an effective freedom of association"<sup>160</sup>. Also, "it is imperative that the parties engaged in social dialogue have the will to talk as this builds trust"<sup>161</sup>.

An indicator that can impact social dialogue is the fulfillment of the agreements reached, as it would generate or affect (depending on the case) the trust between the parties. For example, the failure to comply with an agreement "can generate (...) the feeling that the dialogue is being used not to reach solutions but to avoid situations of open conflict, thereby undermining its possibilities of collective power in other areas"<sup>162</sup>.

It should be noted that, the government plays a key role in social dialogue and has multiple reasons to promote it, as it legitimizes its measures of social and economic policy issued in the context of a participatory democracy which engages all of stakeholders<sup>163</sup>. In addition, social dialogue is a tool to defend the rights and interests of male/female workers alternative to other forms of struggle (such as strikes) as it enables the participation of workers in decision-making generating a model of development which is more participatory and democratic<sup>164</sup>.

The ILO incorporates social dialogue as a strategic objective of their mission and an essential component of the concept of decent work. This forces that its own structure becomes tripartite as the decisions reached are based on the dialogue between organizations of employers, workers and governments.

The Declaration on Fundamental Principles and Rights at the Workplace and its Follow-up indicate that Member States have a duty to respect certain principles such as freedom of association and the right to collective bargaining, critical prerequisites for social dialogue, which are reflected in the Agreement on Freedom of Association and Protection of the Right to Organize, 1948 (no. 87) and the Agreement on Rights to Organize and Collective Bargaining, 1949 (no. 98)<sup>165</sup>.

---

<sup>160</sup> Edgardo Balbín Torres, "Diálogo Social: Perspectivas para su Institucionalización", Lima: ISCOD, 2011, p. 10.

<sup>161</sup> *Ibidem*.

<sup>162</sup> *Ibidem*.

<sup>163</sup> El proceso de diálogo fue reconocido como una de las políticas de Estado para el fortalecimiento de la democracia en el Perú. En efecto, el Acuerdo Nacional – instancia de participación de los principales partidos políticos, organizaciones religiosas, gremios empresariales y de trabajadores, así como representantes de la sociedad civil – aprobó el 22 de julio de 2002 la Cuarta y Decimocuarta políticas, la primera relativa a la institucionalización del diálogo y la concertación, y la segunda sobre el acceso al empleo digno y productivo, indicando textualmente: "p) fomentará la concertación y el diálogo entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional del Trabajo para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores (...)". Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, *Memoria de Actividades 2004*, OIT/ Proyecto "Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el diálogo social", Lima, 2005.

<sup>164</sup> *Vid.*, Emilio Morgado Valenzuela, "Diálogo Social y Políticas Públicas", Documento de Trabajo, Santiago de Chile, 2006, pp. 6 *et seq*. Disponible en <http://www.oit Chile.cl/pdf/Morgado.pdf> (Consultado el 5 de julio de 2012). *Vid.* También, Ana María García Femenía, "Diálogo social institucionalizado en América Latina: Estudio comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú", Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2007, 104 pp. Disponible en [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt\\_207.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_207.pdf) (Consultado el 5 de julio de 2012).

<sup>165</sup> *Vid.*, Organización Internacional del Trabajo, 86ª Conferencia Internacional del Trabajo, 1998. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm> (Consultado el 5 de julio de 2012).

To the above, we can add the Agreement on Tripartite Consultation (International Work Standards) of 1976 (no. 144), a priority agreement which indicates the need for effective tripartite consultations between the representatives of governments, employers and workers at every stage of the ILO's set standards. This Agreement is accompanied by Recommendation 152 on Tripartite Consultation (Activities of the International Labor Organization)<sup>166</sup>.

In Peru, social dialogue comes into existence through the National Labor and Promotion of Employment Council (CNTPE) which, by the Law of the Ministry of Labor and Promotion of Employment<sup>167</sup>, is:

*[A]n advisory body which seeks discussion and coordination of policies on labor, promotion of the employment and social protection fostering a suitable climate that harmonizes labor relations, improves the standard of living of workers and materializes the conditions for an efficient business performance with emphasis on generating decent and productive employment. Furthermore, it participates in the regulation of minimum wages<sup>168</sup>.*

The CNTPE is based in Lima, it has decentralized committees known as Regional Councils of Labour and Promotion of Employment<sup>169</sup> and it is of a tripartite nature: as it consists of the government and the representative organizations of workers and employers in the country (including small and micro enterprises), in addition to social organizations linked to the labor sector<sup>170</sup>.

<sup>166</sup> Además de los mencionados, existe un gran número de convenios de la OIT en los que se otorga un papel importante a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, como el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) o el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Estos instrumentos se complementan con una serie de recomendaciones y resoluciones, como la Resolución relativa al Tripartismo y Diálogo Social, adoptada por la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo, en el 2002. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/do cs/gb285/pdf/gb-7-1.pdf> (Consultado el 5 de julio de 2012).

<sup>167</sup> El Decreto Legislativo No. 568 del 5 de abril de 1990 aprobó la Ley de Organización y Funcionamiento del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y estableció la función del entonces Consejo Nacional del Trabajo y Concertación Social como órgano consultivo de concertación y coordinación del Sector Trabajo. Luego, la Ley Orgánica del mismo Ministerio aprobada mediante Decreto Ley No. 25927 del 6 de diciembre de 1992, y posteriormente, la Ley No. 27711, Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, promulgada el 29 de abril de 2002, poco después fue modificada por la Ley No. 28318, del 9 de julio de 2004 (Ley que incorpora como nuevos miembros a los representantes de la pequeña y mediana empresa), reiteran la naturaleza consultiva, de concertación y de coordinación de este órgano cambiando su denominación por la de Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

<sup>168</sup> Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, "Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo: Cinco años de vida institucional 2001-2006", Lima, 2006, p. 6. Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/contenidos/institucional/consejo\\_del\\_trabajo\\_o\\_nacional\\_del\\_trabajo/cuadros/RevistaCNT.pdf](http://www.mintra.gob.pe/contenidos/institucional/consejo_del_trabajo_o_nacional_del_trabajo/cuadros/RevistaCNT.pdf) (Consultado el 4 de julio de 2012). Son funciones del CNTPE: a) Concertar políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y protección social; b) Emitir opinión sobre los proyectos de normas legales; c) Elaborar informes o estudios sobre políticas y normas legales; d) Emitir opinión en cualquier asunto que el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo le someta en consulta; e) Promover y realizar pronunciamientos, por iniciativa de los actores sociales; f) Participar en la regulación de las remuneraciones mínimas; g) Vincularse con otros espacios de diálogo y con los Consejos Regionales; etc.

<sup>169</sup> Para conocer el diálogo social descentralizado en el Perú, *Vid.* Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, *Memoria de Actividades 2006*, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima, 2007.

<sup>170</sup> El Gobierno participa con una delegación integrada por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), los Vice Ministros de Trabajo y de Promoción del Empleo y MYPE, el Jefe de Asesores y la Secretaria Técnica del CNTPE. El sector trabajador está representado por cuatro centrales sindicales: la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP) y la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP). El sector Empleador está representado por cuatro gremios empresariales: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas que a su vez que compuesta por la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC), la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), la Sociedad de Comercio Exterior (COMEX PERÚ), la Asociación de Exportadores (ADEX), y los Conglomerados de Pequeña Empresa en el Perú (CPEP); la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Cámara de Comercio de Lima (CCL) y la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMIPE). Asimismo, se tienen organizaciones vinculadas al Sector Trabajo que

The organizational structure of the CNTPE consists of: i) the Plenary - a high-level decision board composed of the main representatives of the three sectors (it brings together 18 members); ii) the Presidency, which falls on the Minister of Labour and Promotion of Employment - who undertakes the task of representation before the Powers of State, institutions and the media; iii) the Executive Coordinators of the workers<sup>171</sup> and the employers, who are the links; iv) the Technical Secretariat, a body of technical and administrative assistance, which falls on a high level official and a group of advisers, and v) the Permanent Working Committees. Of note, on the latter there are currently four technical committees, i.e. the Technical Labor Committee, the Technical Employment Committee, the Technical Occupational Training Committee and the Technical Social Security Committee. Each committee decides their inner workings, and their work proposals are presented to the Plenary for approval<sup>172</sup>.

For the purposes of this investigation, the Technical Employment Committee is the most relevant to analyze because it is responsible for reviewing and analyzing the experiences and articulating the proposed guidelines or actions on issues related to the generation and promotion of employment, e.g. works re informal employment, self-employment or access to formality. As such, this committee has presented a number of documents relevant to the design and formulation of the National Employment Plan, the National Promotion and Formalization for Competitiveness and Development of the MYPEs Plan, and the "Impact of the Social Programs and Public Investment Projects, 2003 -2004" report. In addition, the committee has established a working group to promote business formalization.

The activities conducted by the CNTPE are of great relevance and have meant important progress, which is largely related to the "political will of various Labour administrations since 2001 (...) and the active participation and commitment of social actors"<sup>173</sup>.

Amongst the most important advances made by the CNTPE, we have, for instance, the consensus reached in the draft General Labor Law; the development of a number of declarations re political and labor-social matters; the opinions given re various draft bills; and the completion of various formative trainings, public outreach and promotion of social dialogue.

---

participan únicamente con derecho a voz: el grupo de Asesoramiento y Análisis Laboral (AELE), la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social (SPDTSS), el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), el Centro de Derechos y Desarrollo (CEDAL), el Movimiento Manuela Ramos, el Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú. Finalmente, el CNTPE cuenta con instituciones vinculadas al mundo laboral participan en calidad de observadores, como la Oficina de la OIT para los Países Andinos, la Consejería de Trabajo e Inmigración de la Embajada de España, la Comunidad Andina, el Centro de Información, Desarrollo y Cooperación (DECO), la Confederación Nacional de Trabajadores en Mercados y Comercio del Perú (CONFENATM), el Programa Sindical de la Economía Informal (PROSIE), la Federación Nacional de las Actividades Mineras, Energéticas, Petroleras, Siderúrgicas y Complementarias del Perú (FENAMEPSICOP), la Confederación Sindical NACIONAL (CSN), el FORO MYPE PERÚ y la Confederación Sindical de Trabajadores del Perú (CST).

<sup>171</sup> Para el caso del Sector trabajador, la representación es de carácter rotatorio. Cada una de las cuatro centrales sindicales asumen la función de Coordinador trimestralmente.

<sup>172</sup> Las funciones de cada órgano fueron definidas en el Reglamento Interno del CNTPE. *Vid.*, Decreto Supremo No. 001-2005-TR, "Aprueban el Reglamento Interno de Organización y Funciones del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo", 15 de abril de 2005. Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS\\_001\\_2005\\_TR.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_001_2005_TR.pdf) (Consultado el 4 de julio de 2012).

<sup>173</sup> Ana María García Femenía, "Diálogo social institucionalizado en América Latina: Estudio comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú", *op. Cit.*, p. 61.

Nevertheless, there are some challenges that must be considered in order to further progress its institutional consolidation: a) the frequent changes in ministerial administrations, b) the scarce participation of social actors, c) the lack of coordination within sectors and between various organizations, d) the need to establish closer coordination between the CNTPE and the Congressional Labor Committee and e) the need to drive social dialogue at the regional level.

Another challenge is to improve the representativeness of the social actor including some major groups which, at present, are not represented, e.g. self-employed, rural and public sector workers; in addition to the minimal representation of women within the Council<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> *Vid.*, OIT, "Diagnóstico y Propuesta de fortalecimiento del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú", Documento de Trabajo núm. 196, Lima, OIT/ Proyecto "Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social, 2005.

### **CHAPTER 3: INFORMAL EMPLOYMENT IN PERU**

The reason behind the expansion of the informal sector is macroeconomic. On the one hand, the lack of economic growth coupled with an increase in labor supply gives rise to informal jobs with low productivity and low wages. On the other hand, there is economic growth through policies that are opposed to the creation of high-productivity jobs. Further, the reduction in taxes, interest rates, inflation and technology require skilled labor and lead to the reallocation of labor to the service sector.

Another reason behind the growth in activities of informal employment, and on which, all this research is based, is related to: i) the existence or absence of rules, rights and their perceived shortcomings and ii) the compliance or lack of compliance of these with respect to labor relations. Thus, even though the informal worker is a holder of labor rights, the instances in which these rights are effective are scant.

#### **6. LEGAL FRAMEWORK**

##### **1.1. Fundamental rights re informal employment**

The lack of decent work in informal employment is inherent to the low levels of decent work in the country.

Specifically, workers in this sector earn lower wages; do not count with (fixed) maximum number of hours of work or defined periods of daily (or weekly rest); or holidays. They are outside the reach of the minimum wage and other compensation benefits.

Furthermore, they lack protection of their collective rights and all forms of social protection. Thus, they have limited access to health insurance, unemployment benefits and workers' compensation, and, little or no access, to the pension systems (not being able to retire, de facto being forced to work for longer periods of time).

With respect to the fundamental principles and rights at work in Peru, we can observe that the low standards in the legal framework and the low levels of compliance with the former are a primary concern for informal employment .

First, Peru lacks an efficient and comprehensive legal framework to govern the rights of men and women workers in circumstances of informal employment. This regulation is necessary not only to provide protection and legality, but also to understand this social phenomenon.

Second, the few norms that exist are highly dispersed concerning a few of the existing occupational groups in informal employment (e.g. domestic workers, market porters, waste pickers and street vendors); or in relation to the type of norm (e.g. law, regulation, city-ordinance, etc.). In addition, on the latter, the existing standards are disconnected from each other, and, to make matters worse, often contradict each other.

Third, the State has a limited capacity to enforce the poor regulatory framework available; it does not have the power to intervene on behalf of the self-employed and; finally, the social participation mechanisms implemented do not have the informal worker at their core and do not allow them to become part of a greater, more diverse, group of workers in an efficient and effective manner.

## 1.2. Social security for informal workers

As already mentioned, Social Protection is a set of policies and social programs with which society responds to various contingencies, the concept of Social Security is included.

Within this framework, there are several programs that address the basic needs of the Peruvian population under a basic social protection scheme but which operate in a fragmented and incomplete manner –not having informal workers as beneficiaries). From the latter, it stems that here is an absence of a comprehensive and inclusive policy aimed at this type of worker with regards to a Social Protection Network. Velazco explains, "a public policy oriented towards the working poor in informal employment does not exist; nor does a social protection network under which the various programs can operate in concert"<sup>175</sup>.

With regard to the subject of Social Security, the picture does not show an orderly ranking of the various health care and pensions schemes. And, although at present the rates of affiliation on the part of informal workers have improved, this has not occurred as a result of specific policies aimed at the informal worker; policies which present a number of serious deficiencies. As the ILO explains:

*The lack of an effective coverage of social insurance (...) in (...) Peru is a major concern for public policy makers. Although there is evidence of different policies and instruments (...) for the extension of coverage, there are still restrictions on the effective access to social protection. (...) However, there are still important gaps of protection which are channeled, to a lesser or greater extent, by non-contributory policies and/or of social security and with very different results in terms of coverage. (...). [T]he analyzed population has high levels of vulnerability, is not necessarily within the scope of the social security legislation and the coordination of contributory and non-contributory policies needs to be further strengthened for the effective extension of such coverage<sup>176</sup>.*

Gamero concludes:

*The prevalence of poverty still remains as the key objective of social policies, and as such, has left in the background the conception and design of policies focused on the quality of employment and preservation of human capital. Meanwhile, on the subject of informality, the efforts and scarce resources allocated on the part of the State are focused initially on aspects like formalization, access, and the start of cementing a platform of business development services. Thus, just as there is, still no policy that prioritizes the extension of social protection to informal employment workers, it is difficult to find good practices in social protection policies. However, some, with good potential (and with that intent) have been selected<sup>177</sup>.*

### 1.2.1. Health Schemes

With regard to Social Protection - and specifically to health coverage - there are several social programs such as the Integral Health Insurance (SIS) with all its variations and forms - especially the *SIS Independiente* (semi-subsidized), and access for the independent worker to ESSALUD health coverage, i.e. *ESSALUD Independiente*. Gamero explains:

#### - Integral Health Insurance: *SIS Independiente*

<sup>175</sup> Tatiana Velazco, "Empleo Informal y Políticas de Protección Social en el Perú. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno", Lima: Consorcio de Investigación económica y Social (CIES) – WIEGO, 2011, p. 32.

<sup>176</sup> Pablo Casali, *Los trabajadores independientes y la Seguridad Social en el Perú*, Lima: OIT, 2012, p. 15.

<sup>177</sup> Julio Gamero Requena y Gabriela Carrasco, *Trabajo informal y políticas de protección social*, Lima: WIEGO – CIES Perú, Proyecto "Fortaleciendo la voz de los trabajadores informales en las decisiones de política social en América Latina", 2011, p. 136.

As it is known, the Law of Universal Access to Health Insurance, Law No. 29344 (of April 9, 2009), and its regulations approved by the Supreme Decree No. 008-2010-SA, create the Integral Health Insurance as an Executive Public Agency (OPE) of the Ministry of Health (MOH) in order to protect the health of Peruvians who do not have health insurance, especially focusing on vulnerable populations who are living in poverty and extreme poverty. It is also positive for informal workers to have access to this, albeit basic, type of insurance. As such, the SIS aims to "solve the problem of limited access to health services (...), due to the existence of economic barriers, cultural differences and geographic ones"<sup>178</sup>.

Thus, the SIS administers various schemes: a) subsidized scheme with beneficiaries that include the population that lives in poverty and extreme poverty, who reside in the national territory and who have no health insurance - this scheme is called Free SIS; b) semi-contributory scheme, which is aimed at employed workers and their families with eligibility defined by the System of Household Focalization of the Ministry of Development and Social Inclusion (SISFOH) - known as SIS Independiente, and c) a scheme for employers, employees and beneficiaries of the Microenterprise (less than 10 employees) - known as SIS Micro.

With regard to the SIS Independiente; it is stated that "families or citizens residing in the Peruvian territory who lack health insurance but have some ability to pay can join. That is, those who earn less than S/. 700 and not more than S/.1,000 per month. In addition, those hired to provide Non Personal Services (SNP) of the public and private sector who earn less than S/. 1,600 can also join"<sup>179</sup>.

The monthly contribution will depend on the monthly income of the person or family. If the contributor has a monthly income lower than S/.700, the monthly contribution will be S/.10; if their income ranges between S/.700 and S/.1,000 (for SNP workers the upper limit is set at S/.1,600), the monthly contribution will be S/.20. If membership is familiar (holder, spouse or partner and children under 18) the contribution will be S/.30.

One advantage of the SIS Independiente is that the affiliation process is relatively easy for anyone to be engaged in informal employment. As illustration, the person needs to come to any of the SIS offices across the country presenting their national identity card - DNI. Next, the office staff will verify the data of the person in the SISFOH. If the person is not registered, they will present their DNI and a utilities bill to request eligibility. If these requirements are met, and the person does not have another kind of insurance, the person shall be qualified as eligible for SIS Independiente by the SISFOH and can be registered and therefore insured.

Amongst the services that the SIS Independiente provides (based on the list of prioritized health interventions)<sup>180</sup> are: a) preventive care (immunizations, comprehensive child care,

---

<sup>178</sup> Portal Institucional del Seguro Integral de Salud 2011. Disponible en: [http://www.sis.gob.pe/Portal/quienes\\_somos/index.html](http://www.sis.gob.pe/Portal/quienes_somos/index.html) (Consultado el 2 de agosto de 2012).

<sup>179</sup> *Ibidem*.

<sup>180</sup> Como ya se comentó en el Capítulo II, el SIS financia atenciones de salud en base al Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS): Lista priorizada de 140 condiciones e intervenciones de salud que se brindan en el ámbito del Aseguramiento Universal y que se orientan a proteger la salud de las personas en base a los siguientes aspectos: Condiciones obstétricas; Condiciones pediátricas; Condiciones ginecológicas; Condiciones neoplásicas; Condiciones transmisibles; Infecciones, infecciones urinarias y de transmisión sexual; Condiciones no transmisibles; Condiciones crónicas y degenerativas y Condiciones agudas.

reproductive health, pre-natal care, and cancer screening); b) recovery (outpatient care, hospital and surgical procedures, emergency and of maternity and the newborn); c) rehabilitation (fractures or sprains) and d) other services (evacuation transport up to S/.630 and burial up to S/.1, 000).

Through the Law of Universal Health Insurance and its Integral Health Insurance arm, the affiliation of workers in informal employment to health insurance has increased and been strengthened. Unfortunately, the latter was not created with the goal to provide comprehensive health care, nor to give special treatment to the workers in informal employment. Further, it was underfunded, which created a lot of unsatisfied demand in terms of coverage of the proposed attentions as well as the health services provided by the MOH<sup>181</sup>. Velazco explains:

*In 2009, 47.5% of the economically active population was affiliated with a health system (...). This increased coverage is the result of the marked increase in membership with the SIS (36.4%), which was not matched by increased attention or funds assigned to the MOH establishments (...). In spite of the above, the affiliation levels are still below the regional average (...)*<sup>182</sup>.

However, given the condition of poverty of the majority of informal workers, they decided to join the subsidized system (SIS Free) except for some workers groups, for example, market stalls' workers, who joined a semi-contributory regime. For perspective, however, of the total insured population to the SIS (c 12'483,058 people) 99.8% are affiliated to the Subsidized SIS - with only 25,800 people affiliated to the semi-contributory regime (a measly 0.2%)<sup>183</sup>.

Of note, there are issues re inappropriate access to the Subsidized SIS scheme from certain sectors. As such, "2.2% of workers in conditions of formal employment are accessing the SIS (...), which may seem counterintuitive as this labor sector is better able to access social security"<sup>184</sup>.

To conclude, the SIS does not provide for economic benefits in favor of unionized workers for temporary disability, maternity or breastfeeding. Gamero explains that the lack of recognition of this type of economic benefits,

*[E]xposes members of this system to a situation of underprotection in the event of contingencies (...). In these cases, workers affiliated to the SIS that have to make use of days of medical leave, only would enjoy the physical rest recognized as an excused absence, but would, most probably, see their remuneration negatively impacted*<sup>185</sup>.

#### - **Health insurance for independent workers: EsSalud Independiente**

<sup>181</sup> Según el CIES-Observatorio de la Salud, el gasto público en salud realizado por el SIS fue de S/. 439.8 millones en el 2009, representando el 8.2% del gasto total en salud. Velazco, "Empleo Informal y Políticas de Protección Social en el Perú. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno", *Op. cit.*, p. 43. Sin duda, resulta urgente la dación de una mayor asignación presupuestal que se acerque al gasto promedio en los países de ingresos medios.

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>183</sup> *Vid.*, Seguro Integral de Salud, *Reporte Ejecutivo Enero-Marzo 2011*, 5 de julio de 2012. Disponible en: [http://www.sis.gob.pe/Portal/estadisticas/Estadistica/Resumen\\_Ejecutivo\\_enero\\_marzo\\_2012.pdf](http://www.sis.gob.pe/Portal/estadisticas/Estadistica/Resumen_Ejecutivo_enero_marzo_2012.pdf) (Consultado el 27 de agosto de 2012).

<sup>184</sup> Gamero Requena, *Trabajo informal y políticas de protección social*, Lima: WIEGO – CIES Perú, *Op. Cit.*, p. 100.

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 107.

This is a health insurance created under the Law of Universal Health Insurance, aimed at independent professionals (e.g. lawyers, doctors, etc.); independent workers (e.g. craftsmen, carpenters, taxi drivers, truck drivers, electricians, etc.); and in general, all independent people who want to have health insurance. Of note, it also includes dependents (spouse, partner, minor children and adult children - who are incapacitated from full and permanent work).

The requirements that the informal workers must follow with the Insurance Agency of EsSalud are: a) fill a single registration form (FUR - 1010); b) read and sign the Affiliation Contract (Contract of Health Insurance for the Self-Employed); and c) present their national identity card (DNI) - in the case of nationals; and foreign resident registration card (or passport with a valid visa) - in the case of foreign nationals.

Individual affiliation costs to this health insurance (including VAT) are S/.64 for the holder; S/.114 for the holder and one dependent; S/.169 for the holder and two dependents; and S/.228 for the holder and three or more dependents. Payments can be made through the agencies of the National Bank, Interbank, Banco de Credito and Agents BCP. As noted, the so-called EsSALUD Independiente is not aimed at the informal population with low incomes, but rather to the middle income one (which does not ensure a wide coverage).

The start date of coverage for the affiliate and its dependents starts from the day after the payment of the first contribution is made (which shall occur within ten (10) days of the signing of the contract). The payment of subsequent (monthly) fees will be made on the basis of a payment schedule (available through the institutional portal using the password provided at the time of signing the contract).

The coverage provided by this insurance is based on the benefits that are stated in the Essential Plan of Health Insurance - PEAS (1,169 diagnoses) and more than 230 which EsSalud added for increased protection. As such, it includes external outpatient consultations (for which the affiliate will pay an "outpatient deductible" of S/.5); hospitalization (where the affiliate pays the "hospital deductible", i.e. the equivalent of one day's room rate plus VAT); surgery, emergencies and medicines - covering more than 80% of the most common diseases: STDs, HIV, psychiatric disorders (anxiety, depression, alcoholism and schizophrenia), diabetes, glaucoma, high blood pressure, etc. However, it should be noted that, similarly to the SIS Independiente, this insurance does not cover the financial benefits provided by ESSALUD for its salaried affiliates.

Furthermore, the ILO explains that "independent workers grouped in associations and/or unions, who wish to enroll in EsSalud Independiente may join under the collective mode. The affiliation is exclusive to that regime and exclusive of the semi-contributory and subsidized regimes"<sup>186</sup>.

Separately, in EsSalud there is also an "optional insurance", a form similar to EsSalud Independiente, but which is not yet heavily demanded by workers and, as such, is not presently being offered. This type of insurance provides coverage against diseases that are stipulated within the Minimum Care Plan, at EsSalud health centers to the person who joins voluntarily (self employed, salesman, housewife) who is not regularly insured in EsSalud, i.e. does not have a labor relationship or is not a pensioner. The monthly contribution is individual and depends on the age of the holder and the number of dependents to be affiliated

---

<sup>186</sup> Pablo Casali, *Los trabajadores independientes y la Seguridad Social en el Perú*, Lima: OIT, 2012, p. 55.

(with the lowest premium being S/.40 - for children under 18, and the highest being S/.139 - for people aged 65 or more<sup>187</sup>).

As can be observed, the two methods described respond to a criterion of segmentation by income level. Thus, the SIS semi-subsidized is considered for people with lower incomes. Of note, even though, salaried workers with a monthly income below S/.1,600 may access it, the likelihood is that these type of workers will opt for EsSALUD Independiente (if they do not have any other form of private health insurance).

### **1.2.2. Pension schemes**

With regard to pension regimes, in the case of the self-employed, this is included in the SNP through Article 4 of the Law Decree No. 19990, which states that "persons performing independent economic activity, and the mandatory insured who cease to provide services and then choose to optionally contribute" may optionally enroll. Law Decree No. 19990 considers as independent workers those people conducting independent economic activities, defined as those "that generate an economic income from performing work which is not subordinate"<sup>188</sup>.

Separately, the Consolidated Organized Text of the Law of the SPP (Supreme Decree No. 054-97-EF) provides, in Article 4, the possibility that independent workers enter the system "through an AFP membership (and that) such membership is voluntary". It should be noted that Article 38 of the Regulations of the Act TUO SPP recognizes this right for the self-employed workers "regardless of the nature of the work they provide"

For the purposes of this document, in so far as pension systems, the National Pension System (aimed at independent medical insured) and the Social Pension System for Microenterprise Workers will be analyzed.

#### **- National Pension System: Independent Medical Insured**

The National Pension System considers independent medical insured those who are natural persons who perform independent economic activity, according to Law Decree No. 19990 and its Regulation (Supreme Decree No. 011-74-TR).

In order to make the registration effective, the informal worker will have to: i) complete the Register of Optionally Insured (Form F-300), ii) present the original and a copy of their national identity card (DNI), and iii) provide a simple power of attorney (in original and one copy) of the national identity card of the representative (if applicable).

The contributions of the optional insured will be paid in accordance with Article 14 of Law Decree No. 19990, on the basis of their monthly insurable income. This will consist of one thirteenth of their annual income received from their work, which cannot be lower than the minimum wage of their habitual workplace<sup>189</sup>, i.e. S/.675<sup>190, 191</sup>; the monthly contribution will start from S/.88.

<sup>187</sup> Portal Institucional de EsSalud 2012. Disponible en: <http://www.essalud.gob.pe/prestaciones-de-seguros/> (Consultado el 2 de agosto de 2012).

<sup>188</sup> Reglamento del Decreto Ley N° 19990, Artículo 6°.

<sup>189</sup> De igual modo el Artículo 10° del Reglamento del DL N° 19990 señala: "En ningún caso, el ingreso asegurable mensual podrá ser inferior a una remuneración mínima vital del lugar de trabajo habitual del asegurado". Asimismo, el mismo artículo indica respecto a los trabajadores independientes que tienen a su cargo a otros de su misma condición que "su ingreso asegurable mensual no podrá ser inferior a la remuneración promedio mensual más elevada percibida por cualquiera de sus trabajadores en el año calendario anterior".

The status of Optional Insured to the SNP ceases to exist in the following cases: a) stops paying contributions for twelve (12) months; b) stops their independent economic activity; c) acquires the status of dependent worker; d) becomes eligible for a disability (or retirement) pension; or e) obtains the status of insured with the Private Pension System.

In the case of variations in remuneration of the Optional Insured, the individual must present the new information within ten working days after filing the Income Tax declaration (by completing Form F-302 Update/Correction of the information of the insured; and a simple power of attorney (with the original and copy of the national identity card of the attorney) - if applicable.

- **Social Pension System (SPS): Microenterprise Workers**

Through Law Decree No. 1086 (of June 28, 2008) the legislative decree that approves the Law on Promotion of the Competitiveness, Formalization and Development of Micro and Small Enterprises and of the Access to Decent Employment was published. The same that disposes the creation of a new pension regime called Social Pension System (SPS), which will enable the access of workers and employers of micro-enterprises to the pension system.

The method is semi-contributory, between the worker of the micro-enterprise and the State. The State is required to contribute part of the member's contribution (subsidy), by depositing in the individual account a contribution equal to the one deposited by the worker. The State's contribution will be capped to a maximum of 4% of the minimum wage (today, c. S/.22).

Also, in relation to the SPS a number of criticisms have been made to the State regarding how insufficient this retirement pension would be. However, Gamero explains

*[W]e consider that while the contributions by members can be considered low in relation to the SNP or the SPP, they would be complemented by the provision (subsidy) coming from the State as well as the voluntary contribution that members agree to make in order to increase their individual account and, thus, their retirement pension<sup>192</sup>.*

To access this new regime (SPS), the worker must not be affiliated or be a beneficiary of any other pension scheme. Further, in the case of workers in small businesses (i.e. not micro-enterprise) it is established that it is mandatory for these workers to join the SNP or the SPP.

The most innovative factor of this new pension system is the State's intervention, in the form of a subsidy in favor of members, to promote their labor-pension formalization. Notwithstanding, to date, the SPS has not been implemented as there are still some actions pending: a) the notification for the selection of the entity that would administer the system's fund; b) the operating authorization for the entity administering the individual accounts of the members of the SPS (issued by the Superintendence of Banking and Insurance - SBS); and c) the start of affiliation and payment of contributions to the SPS. Thus,

<sup>190</sup> Decreto Supremo No. 011-2011-TR, "Disponen el incremento de la Remuneración Mínima de Trabajadores sujetos al Régimen Laboral de la Actividad Privada", 14 de agosto de 2011. Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2011-08-14\\_11-2011-TR\\_1662.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2011-08-14_11-2011-TR_1662.pdf) (Consultado el 30 de agosto de 2012).

<sup>191</sup> Decreto Supremo No. 011-2011-TR, "Disponen el incremento de la Remuneración Mínima de Trabajadores sujetos al Régimen Laboral de la Actividad Privada", 14 de agosto de 2011. Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2011-08-14\\_11-2011-TR\\_1662.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2011-08-14_11-2011-TR_1662.pdf) (Consultado el 30 de agosto de 2012).

<sup>192</sup> Gamero Requena, *Trabajo informal y políticas de protección social*, Op. Cit., pp. 111 - 112.

*[D]espite the fact that more than 22 months have elapsed after the entry into force of the Act TUO MSE (October 1, 2008), a comprehensive program of communication on the conditions for access to the SPS has not yet been implemented. This lack of diffusion, and the actual non-implementation of the SPS, has resulted in both, workers and employers being forced to join the SNP or the SPP, de facto voiding their chances of later joining the SPS<sup>193</sup>.*

### **1.3. Informality and occupational health and safety**

The ILO explains that "developing countries, where the accident rate has been increasing, face a particular challenge. There, most of the workers are part of the informal economy, in which there is often no formal record of accidents and work-related diseases. The health and safety of these people should be a formal concern<sup>194</sup>.

In the case of Peru, there are high levels of precarious working conditions for millions of workers in the country. As such, "more than 50% of the national EAP is in the informal sector under precarious working conditions which implies a major challenge for the public sector, but also for the workers and their organizations that represent them"<sup>195</sup>.

Specifically, the new Law on Occupational health and safety, Law No. 29783 (of 2011) has the following application scope:

*To all the economic and service sectors, comprising in equal manner: employers and workers of the private and public sectors, of the Armed Forces, of the National Police of Peru and, finally, of the self-employed; in the whole country - a situation that was previously not granted, thereby, leaving a very important part of the working population of the country unprotected<sup>196</sup>.*

However, it should be considered that this statement of ambitious coverage is only declarative, given that the norm as a whole has been devised based on the classic labor relationship: employer and employee; not taking into account the figure of the self-employed, and specifically, the worker in informal employment regarding their Health and Safety at the Workplace rights, leaving them completely unprotected.

### **1.4. Social dialogue and mechanisms for social participation - informal employment**

As it is already known, Peru has some mechanisms of social participation where workers can submit their proposals and negotiate about various situations. These mechanisms are, for example, the National Labour Council (CNT) - a tripartite body at the national and regional levels; and some competent entities like the National Accord and the Roundtable for Poverty Reduction.

Workers in informal employment do not participate in these spaces in an institutional, coordinated and permanent manner. Therefore, they lack the necessary clamor and the proper representation in these Social Dialogue bodies. Thus, Gamero indicates:

---

<sup>193</sup> *Ibidem*, pp. 114 – 115.

<sup>194</sup> Organización Internacional del Trabajo, Día Mundial de la Seguridad y la Salud en el Trabajo: Información sobre seguridad y salud en el trabajo, Ginebra, 2009. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_105149.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_105149.pdf) (Consultado el 16 de junio de 2012).

<sup>195</sup> Instituto Salud y Trabajo (ISAT), "Diagnóstico situacional en Seguridad y Salud en el Trabajo: Perú", 2011, p. 49. Disponible en: [http://www.ila.org.pe/bibliodigital/wp-content/uploads/2011/07/Diagnostico-SST-Peru\\_ISAT-vf.pdf](http://www.ila.org.pe/bibliodigital/wp-content/uploads/2011/07/Diagnostico-SST-Peru_ISAT-vf.pdf) (Consultado el 16 de junio de 2012).

<sup>196</sup> Pedro Arenas Palomino, "Análisis de la Ley No. 29783 Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo", publicada el 9 de octubre de 2011. Disponible en: <http://predipe.com> (Consultado el 18 de junio de 2012).

*At both, the CNT and the CODEMYPE they are thinking about permanent representation given that there are other State spaces for decision-making (...) where the occasional representation of these sectors would be important. For example, at the Congressional Committees on Labor and Social Security and at the advisory committees linked to the Ministry of Health, for the topic of SIS.*

*Also, there are organizations such as the National Accord and the Roundtable for Poverty Reduction - where a number of State actors, private and civil society members come together - in which state policies are discussed (...). In these areas the organized presence of the working poor in the informal sector through the workers' centrals in which they participate is important (...)*<sup>197</sup>.

Beyond what was mentioned, some exceptional organizations of workers in informal employment participate in social dialogue spaces through the central unions which represent them. This can be especially observed with the work of the National Council of Labor and Employment Promotion. In addition, there is also presence of these organizations at the municipal level to provide their "opinion about the participatory budget and other topics related to the problems of their occupational action"<sup>198</sup>. As such, it is worth considering what Velazco posited:

*With regard to the links to the State, the advances in the dialogue spaces are still scarce and limited. The National Council of Labor and their counterparts in the country's regions, which are areas of social dialogue and consultation, tripartite, led by representatives of the Government, allow the majority of the organizations under study an indirect access through the Central Unions to which they are affiliated. It remains to evaluate how their problems are reflected in the agenda of these instances*<sup>199</sup>.

## **7. PROPOSALS AND DRAFT BILLS**

There are, from the Peruvian government and from the working sector, several initiatives designed to generate a regulatory framework that comprehensively and coherently addresses the legal needs and access to justice which, in its most general sense, men and women workers in informality have.

In this regard, the Ministry of Labor and Employment Promotion published on July 26, 2011, Ministerial Resolution No. 208-2011-TR which disposes the pre-release of the Draft Bill for Self-Employed Workers in order to "promote competitive insertion of self-employed workers in the economy, with equity and equal opportunities through the development of their skills, formalization and access to social protection"<sup>200</sup>.

<sup>197</sup> Gamero Requena, *Trabajo informal y políticas de protección social*, *Op. Cit.*, p. 141.

<sup>198</sup> Velazco, "Empleo Informal y Políticas de Protección Social en el Perú. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno", *Op. cit.*, p. 76. Velazco agrega "Merece destacarse algunos hitos de participación de organizaciones que son motivo del estudio: La FETTRAMAP, que en el año 1987, integró la Comisión Multisectorial de revisión de las condiciones de trabajo de los estibadores. Asimismo en 1989 impulsó la promulgación de la Ley 25047 de Seguridad Social, que les reconoce el derecho a vacaciones, compensación por tiempo de servicios, salud y jubilación; sin embargo esta ley aun no se aplica por no haber sido reglamentada. En el 2005 participó en un Comité Técnico Multisectorial para la elaboración de una propuesta de norma sobre seguridad y salud en el trabajo. En los años 2007 y 2009 acudió al Congreso para apoyar la ratificación del Convenio 127 de la OIT, que fija el peso máximo de carga manual, y para la promulgación de la Ley 29088 que regula las Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Estibadores. De otra parte, en los últimos años impulsó, a través de reuniones con funcionarios de los Ministerios de Trabajo y Salud celebradas en el 2009, la elaboración del reglamento de la ley mencionada que finalmente fue promulgada en abril de ese año". *Ibidem*.

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>200</sup> Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Proyecto de Ley del Trabajador Autoempleado, Resolución Ministerial No. 208-2011-TR, 26 de julio de 2011, Artículo 1.

Even though this draft bill contains interesting contributions from the State's part, it should be noted that the whole proposal supposes a permanent provision on the part of the "contracting" party. In other words, the document is based on a structure that focuses solely, and has as its unique beneficiary, the independent qualified worker<sup>201</sup>. Therefore, it includes precepts related to service contracts, the contractor as a legal entity or the limited liability individual company. Elements which are significant but not at all relevant to the situation of the workers subject of our research.

Thus, as a result of this initiative, the Unitary Confederation of Workers of Peru - CUT Peru (a central of workers which has as one of its main objectives to ensure the defense of self-employed workers) has generated three draft bills seeking not only the recognition of the legal status as "worker" for self-employed workers, but also its access to the same social security and health and safety at the workplace benefits; and its promotion. It must be stated that the provisions set forth in the projects addresses the generality of the self-employed worker, therefore, complementing the special norms that currently exist for each sector or occupational group.

### **2.1. Draft Bill re the Self-Employed Worker**

This draft bill starts by recognizing the legal status of the beneficiary of the norm as "self-employed worker, independent, autonomous or on its own account"<sup>202</sup>, and the rights and duties that it has derived from this status of worker, including social dialogue as a means of participation in the design and formulation of public policies in this area.

Then, the Self-employed worker is defined as "that person who on its own initiative and based on its training, expertise, ability and resources develops a productive economic activity, be it productive, transformational, extractive, artistic, sporting, of services or commercial, in favor of other natural or legal persons, public or private, in an independent way or on their own, being able to associate with one or more of the same condition, for the specific performance of the agreed work activity"<sup>203</sup>.

When determining their rights, the following are mentioned: the right to full access to social security; the benefit of good working conditions; the right to fair remuneration (based on rates that include leave entitlements, bonuses, compensation for length of service and social security contributions); the benefit of maternity leave, health (or other); and the freedom of association; etc.

With regard to duties, we have the following: to comply with the registration procedures established by this law and regulated by the Ministry of Labor; to comply with the corresponding municipal registrations, planning regulations of environmental safety and health; to issue receipts for services rendered or from the sale of product; to provide quality goods and services on time, amongst others<sup>204</sup>.

---

<sup>201</sup> *Ibidem*, Artículo 4 (Derechos del trabajador Autoempleado), artículo 6 (Del pago de la retribución), artículo 8 (De la preferencia o prioridad del pago de la retribución), artículo 9 (Del carácter persecutorio), etc.

<sup>202</sup> Central Unitaria de Trabajadores del Perú – CUT Perú, "Proyecto de Ley del Trabajador Autoempleado", 2012, Artículo 1.

<sup>203</sup> *Ibidem*, Artículo 2.

<sup>204</sup> *Ibidem*, Artículo 3.

In addition, the draft bill proposes, through its Title II, policy guidelines for registration, access to labor rights and the promotion of the quality and efficiency to improve their conditions and competitiveness. As such, it indicates that the Ministry of Labour and Employment Promotion shall:

*[C]reate and implement a General Direction in charge of conducting the processes that enable compliance and enforcement of worker registration, social security, fair wages, proper working conditions, promotion of their capabilities, equity and equality opportunities, participation in the processes of social dialogue, collective bargaining and respect and fulfillment of their duties and rights<sup>205</sup>.*

The project also mentions the principles that should underpin the policy guidelines (Article 7), and establishes as a principal obligation of the State, with respect to the Self-employed workers "the promotion and creation of an enabling environment (...), that guarantees access to decent and worthy employment and decent (...)"<sup>206</sup>, amongst other essential duties.

The project considers as fundamental the implementation of a "Self-employed Worker's Registry" to which it states via Title III that the Ministry of Labor and Employment Promotion will implement "a streamlined and unique process of registry for Self-employed worker's, based on sworn statements which define their economic activity and perceived income on a monthly basis"<sup>207</sup>. Subsequently, the

*affidavit will be forwarded to both the National Superintendence of Public Registries (SUNARP), as well as to the National Superintendence of Tax Administration (SUNAT) within seventy-two hours, so that these entities issue, in a period not exceeding five days, a report of the self-employed worker not being registered as a member of a business entity or legal person which provides services or produces goods for profit; if the declarant appears as a member of a company or association that is active in business, the self-employed worker is automatically eliminated and, as such, their status as self-employed worker<sup>208</sup>.*

With this record, the self-employed worker can access the Unique Registry of Contributors (RUC) to obtain an operating license, or a permit for a public place to sell goods, as applicable. Also, SUNAT, depending on the amount of income reported by the worker, will assign the corresponding tax status, promoting their access to the Unique Simplified Regime (RUS)<sup>209</sup>.

Regarding the recruitment process of the self-employed worker, the draft bill from CUT - Peru considers that, in addition to the explicit recruitment that stems from a contract (which shall be referred to the Self-Employed Administration of the local government for registration and supervision), there may be an implicit recruitment from the start of the economic activity or service (Article 14).

Through articles 16 and 17, the draft bill contemplates the need for the Self-Employed Worker to propose a petition to the competent authority (corresponding provincial municipality) to establish a collective, joint, tripartite bargaining mechanism in which the agreed minimum fees, commissions, etc. for the services it provides will be agreed.

---

<sup>205</sup> *Ibidem*, Artículo 4.

<sup>206</sup> *Ibidem*, Artículo 8.

<sup>207</sup> *Ibidem*, Artículo 9.

<sup>208</sup> *Ibidem*, Artículo 10.

<sup>209</sup> *Ibidem*, Artículos 11 y 12.

Following this, the Provincial Municipality, in coordination with the regional and national labor authorities, will issue a resolution that will create a bargaining committee, which shall consist of an equal number of representatives of labor organizations of duly recognized self-employed workers, employers' organizations (consumers and/or users of the services), and members of the State according to location, e.g. Self-Employment Regional Offices, Regional Government and the Self-Employment Administration of the local government (Article 19).

## **2.2. Draft Bill re Access to Social Security, occupational health and safety**

The draft bill provides that "every self-employed worker is entitled and obligated to access to social security services, whether in health, retirement, pensions, and work accidents. These mandatory services will be provided by the Social Health Insurance - EsSalud, the Normalization Pension Office - ONP, and at the discretion of the self-employed worker by any of the entities that provide health services, administration of pension funds or risk insurers"<sup>210</sup>.

The proposal establishes a mechanism of inclusion in the social security system and the significant presence of the union. Thus, specifically in Article 5 it indicates that, for the self-employed worker to access social security services he/she: i) must be registered in the registry of self-employed workers of the Ministry of Labour, ii) have the licenses, permits and other documents from the respective municipality and iii) be a member of a trade organization recognized by the Ministry of Labour and/or Public Records.

Further, for the monitoring of his/her contributions, the worker will issue a bill of sale or receipt for fees, where the tax withholding and social security contribution will be detailed. The issuance of these documents shall be kept in a record book from which the average annual remuneration will be calculated (incorporating the corresponding vacation and bonuses and the amount discounted for social security to the fee, or profit)<sup>211</sup>.

In the case of the worker that issues receipts on a monthly basis in an amount (on a yearly average) of less than fifty percent of the taxable unit (S/.1,800), the calculation of social security contributions will be based on the minimum wage. And in the case that the worker were to issue receipts, bills or invoices, on a monthly basis (on a yearly average) below the minimum wage, these workers will participate of special affiliate programs that the entities providing social security services will have, with the State's contribution, to establish<sup>212</sup>.

Chapter III of the draft bill provides details on Occupational health and safety. It establishes, in Article 8, that the State will be responsible, through the Ministry of Labor and Employment Promotion, in conjunction with the Ministry of Health and in coordination with the Regional and Local governments, for promoting mechanisms, regulations, and technical standards of hygiene and health at the workplace of the self-employed worker; and also of ensuring compliance. In addition, the draft bill proposes that the Regional and Local governments be responsible for organizing the health and safety committees, according to every economic activity performed by the self-employed worker<sup>213</sup>. Further, the Ministry of Health, the

<sup>210</sup> Central Unitaria de Trabajadores del Perú – CUT-Perú, Proyecto de Ley de acceso a la seguridad social, y de seguridad y salud en el trabajo del trabajador Autoempleado, 2012, Artículo 4.

<sup>211</sup> *Ibidem*, Artículo 6.

<sup>212</sup> *Ibidem*, Artículo 7.

<sup>213</sup> *Ibidem*, Artículo 8.

Ministry of Labor and Employment Promotion and the Regional Governments, in coordination with the Local governments, will implement training programs aimed at self-employed workers<sup>214</sup>.

The proposal indicates that the contractors and the owners of the premises, places, homes, or public urban areas where the activity of the self-employed worker takes place should guarantee: a) the prevention of risks related to work accidents or occupational diseases (by implementing actions and adequate infrastructure) and ensure that the self-employed worker complies with current regulations; b) the information and disclosure regarding potential risks from accidents or illnesses that may occur; c) the instructions, in case of imminent danger, so that the self-employed worker can immediately leave the establishment, area or space<sup>215</sup>.

On the other hand, the self-employed worker is required to: a) promote the health and safety conditions for the development of their work; b) properly use his instruments of work as well as personal protective equipment, if applicable; c) comply with the security measures established by the owner or manager of the premises, or another space in which they develop their economic activity; d) participate in training and other activities aimed at preventing risks; and e) inform the owner or administrator of the establishment of any situation that may endanger their health and safety; adopting, immediately, and in a coordinated and joint manner the applicable corrective measures<sup>216</sup>.

In case of accidents and occupational diseases, the medical center that gave the self-employed worker his first attention is obliged to report the matter to the Ministry of Labour and Employment Promotion until the last working day of the following month (through the information method that is adopted). Also, this Ministry shall establish and maintain operative a system re data on work-related accidents, and prepare statistics on accidents and occupational diseases of self-employed workers<sup>217</sup>.

Finally, the draft bill indicates that appropriate entities to implement control measures, monitoring and compliance with this norm are the Ministry of Labor and Promotion Employment, the Ministry of Health, Regional, and Local Governments<sup>218</sup>.

### **2.3. Draft Bill re Promotion of the Self-Employed worker**

The purpose of this draft bill is to "strengthen the processes of competitiveness, quality and efficiency of goods and services provided by the self-employed worker"<sup>219</sup> for which there "shall be mechanisms for promotion (of the) competitive capabilities, quality and safety of its services"<sup>220</sup>, with the Ministry of Labour and Employment Promotion (in coordination with the Ministry of Economy and Finance), responsible for "developing various administrative,

---

<sup>214</sup> *Ibidem*, Artículo 15.

<sup>215</sup> *Ibidem*, Artículo 12.

<sup>216</sup> *Ibidem*, Artículo 13.

<sup>217</sup> *Ibidem*, Artículo 14.

<sup>218</sup> *Ibidem*, Artículo 16.

<sup>219</sup> Central Unitaria de Trabajadores del Perú – CUT-Perú, Proyecto de Ley de promoción de trabajador Autoempleado, 2012, Artículo 1.

<sup>220</sup> *Ibidem*, Artículo 2.

economic and financial mechanisms which allow the implementation of various programs, projects and capacity-building activities as well for activities aimed at strengthening the self-employed worker's competitiveness and technological development"<sup>221</sup>.

With regard to social dialogue, according to the draft bill, the Ministry of Labour and Employment Promotion, in conjunction with the Regional and Local and governments, and in coordination with trade organizations that represent the self-employed workers will

*[F]ormulate, promote and implement policies, programs, projects, processes and activities related to advocacy, training, education, technical assistance, research, technological development, information management and others, to improve the quality, efficiency, opportunity, administration, growth, market access and ability to compete of the self-employed worker<sup>222</sup>.*

In addition, the proposal also supports the creation and implementation (at the Ministry of Labour and Employment Promotion) of the Directorate General of the Self-Employed worker, which, together with Regional and Local governments facilitate the access of the worker to services like: a) linking demand and supply of goods and services provided by the worker; b) advice and information on the labor market and commerce, taxation, legal, etc.; c) strengthening of attitudes, skills and entrepreneurial initiatives aimed at promoting and facilitating competitive access to the market and technological innovation; d) access to sources of public and private funding; e) training in the use of appropriate technology to ensure quality and competitiveness; f) promotion and training for the access and use of information and communication across technology platforms; g) access to national competitions, fairs, business roundtables, among others<sup>223</sup>.

The proposed benefits for the self-employed workers also extend to self-employed workers in agriculture. Thus, through Article 6, and in coordination between the Ministries of Labour and Agriculture, will formulate a special program for capacity-building for this worker to improve their productivity, developing technical assistance activities in agricultural production issues, business management and marketing and promoting standardized production quality processes.

In addition, the draft bill establishes the conditions through which the self-employed worker can access the market of services and projects of the State. Thus, the Supervising Agency of State Procurement (OSCE), shall implement the mechanisms that allow all public or public-private entities to contract self-employed workers (Article 7); for which these workers will be recorded in the procurement processes of goods and services, and will have benefits in the qualification in the recruitment and procurement processes through consortia with other workers (Article 8).

Finally, with regard to access to the financial and capital markets, Article 11 indicates that, the State will provide financing instruments and facilitate conditions for the self-employed worker to access a) loans with preferential interest rates; b) financial and credit systems, and micro finance aimed at working capital, guarantee funds; c) the financial system under preferential treatment; d) a financial platform, public-private for self-employment consisting of the relevant organizations and institutions; e) collective savings promoted by the organizations of

---

<sup>221</sup> *Ibidem*, Artículo 3.

<sup>222</sup> *Ibidem*, Artículo 4.

<sup>223</sup> *Ibidem*, Artículo 5.

self-employed workers. Additionally, preferential access to credit is also indicated for the self-employed who are small producers in agriculture and farming (Article 12).

## **CHAPTER 4: LEGAL FRAMEWORK BY OCCUPATIONAL GROUP**

A common characteristic of men and women workers in informal employment is the lack of an appropriate regulatory framework to govern, from a rights standpoint, their legal condition/status as workers. Indeed, given that informal men/women workers are not included in the general regime of the private sector, their protection, their rights and benefits are contemplated, albeit in a defective and insufficient manner, under special regimes.

Thus, in this fourth, and final, chapter we analyze the regulatory framework applicable to the following occupational groups: i) domestic workers, ii) market-porters, iii) waste-pickers, and iv) street vendors. In addition, we analyze (focusing on these four occupational groups) some of the positive and negative elements of the current regulatory framework. Finally, we propose the normative (legislative) priorities that each of the aforementioned groups should have in their respective labor agendas.

### **1. DOMESTIC WORKERS**

La creciente y cada vez más consolidada participación de la mujer en el sostenimiento económico del hogar, ha tenido como efecto colateral el aumento en número del colectivo laboral denominado “trabajadores del hogar”, cuyos servicios son requeridos para realizar las tareas propias de la marcha y conservación de un hogar, supliendo la carencia de tiempo de sus miembros para ocuparse en ellas. Ahora bien, pese a que su aumento cuantitativo es relativamente reciente, no lo es así la existencia misma de esta ocupación, la cual en el pasado no era reconocida siquiera como un tipo de trabajo (entendido como servicio dependiente y remunerado). En efecto,

*“[H]istóricamente el trabajo doméstico en el Perú tiene su origen en la época de la colonización española, donde colonizar implicaba regimentar la vida cotidiana de los grupos sociales emergentes. Con un modelo patriarcal de estructura vertical y jerárquica, extendido en el ámbito familiar y social, la numerosa población esclava significó la virtual disponibilidad sexual de mujeres; pertenecer a grupos discriminados y subordinados en estos grandes sistemas jerárquicos implicó además, para la servidumbre femenina, tener recortado el derecho sexual a la “honra”. Este sistema se prolongó a través del tiempo (¿hasta el presente?) y a pesar de que muchos acontecimientos han logrado cambiar algunas de estas formas de “servidumbre” a través del tiempo, es posible constatar que las características actuales del servicio doméstico aproximan a esta labor al trabajo servil de aquella época colonial y la situación de las trabajadoras del hogar tiende a tornarse imperceptible<sup>224</sup>.*

Both, this historical past and the fact that they are part of the informal economy have been defining the characteristics of this type of work. As described by the ILO in one of its working papers<sup>225</sup>, in this kind of work, the relationships established between employer and employee are innately different from the ones set forth in other occupations, and have four marked characteristics:

- **Invisibility**: The link is developed in an ambit that is not visible to the eyes of the outside world; it often has not been declared, and is not bound by a written and signed contract;

<sup>224</sup> Teresa Ojeda Parra, “Trabajadoras del hogar en el Perú. Punto de encuentro entre la violencia, acceso restringido a la educación y al ejercicio de su ciudadanía”, Revista *Decisio. Saberes para la Acción en Educación de Adultos*, Nº 27 (Septiembre - Diciembre 2010), Revista cuatrimestral del Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe – CREFAL, p. 32. Disponible en: [http://atzimba.crefal.edu.mx/decisio/images/pdf/decisio\\_27/decisio27\\_saber5.pdf](http://atzimba.crefal.edu.mx/decisio/images/pdf/decisio_27/decisio27_saber5.pdf) (Consultado el 4 de octubre de 2012).

<sup>225</sup> Vid., OIT, “Camino del trabajo decente para el personal del servicio doméstico: panorama de la labor de la OIT”, *Documento de Trabajo 2 / 2010*, pp. 20-21. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms\\_142907.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_142907.pdf) (Consultado el 4 de octubre de 2012).

it remains outside the scope of labor inspection and other forms of conflict resolution. Foreign female domestic workers, especially those with an irregular immigration status, and child domestic workers are particularly vulnerable to exploitation and are unlikely to be willing, or able, to claim their rights.

- Increased power imbalance between employer and employee: Whilst in most workplaces, there is one employer for a group of several workers; in this occupation, there is one worker for several employers (with conflicting demands with regard to time and attention). The menial category attributed to this type of labor and the inherent servitude weakens, even further, the domestic worker's ability to bargain. Add to the latter, the inferiority situation of the woman in comparison with the man, the differences in education, and, sometimes, even racial or ethnic factors (amongst others) to make matters even worse.
- Prevalence of feudal and paternalistic attitudes: Many employers do not consider themselves as employers and do not see their home as a workplace. They think they are doing a favor in "welcoming" the domestic worker to their home and feel that the services that they receive in return do not necessarily deserve a financial reward.
- Absence of a precise description of the work to be performed: Generally there is an expectation on the part of the employer to benefit from an unlimited availability (at all hours) for the worker to comply with orders; in addition to the myriad of tasks assigned to the domestic worker.

To these unfavourable characteristics for the domestic worker, one needs to add the flaws in the regulation, either by establishing a regulatory framework which is less beneficial when compared to the protection given to other occupational groups, or by the complete inexistence of such a regulatory framework. In this regard, the ILO reports that:

*In many countries, labor in the domestic service falls **outside the scope of labor law**, either because it is expressly excluded or because the enforcement of the law in the privacy of the home is difficult to control. An analysis of the national legislation of 67 countries conducted by the Program on the conditions of employment of the ILO revealed that in 2003: nine of the countries under study excluded domestic workers from their General Labour Acts; 19 made no specific reference to these group of workers, 20 had incorporated rules on domestic work in their Labour Codes; and 19 had adopted specific regulations for this occupation. It was found that in many cases the specific regulation of domestic work provides working standards that are lower than those applicable to other categories of workers<sup>226</sup>.*

In Peru, female and male workers that provide domestic services do not belong to the general labor regime of the private sector, but are rather subject to a special labor regime, regulated by Law No. 27986 (03 June, 2003) and its Regulations, and Supreme Decree No. 015-2003-TR (20 November, 2003).

Respecto a la situación de los trabajadores del hogar en nuestro país y el marco normativo aplicable, en un estudio en el que participó, entre otras instituciones, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES, se refiere que:

<sup>226</sup> José María Ramírez Machado, *Domestic work, conditions of work and employment: a legal perspective, serie Conditions of Work and Employment.* , Nº 7, OIT, marzo de 2000, p. 64. Citado en: OIT, "Camino del trabajo decente para el personal del servicio doméstico: panorama de la labor de la OIT", *op. cit.*, p. 19.

*En el país, el servicio doméstico es aún sinónimo de discriminación, explotación y maltrato, en la mayoría de los casos. Miles de niñas, adolescentes, mujeres jóvenes y mayores, trabajan jornadas extenuantes, sin tener permiso para estudiar ni seguro de salud. Así lo señala la Asociación Grupo de Trabajo Redes-Casa de Panchita, que reporta además que las trabajadoras del hogar son menospreciadas por su cultura y su lengua (mayoritariamente quechua y aymara) e impedidas de contactar a sus familiares. La misma institución señala que se les retienen sus documentos de identidad y que, entre otras agresiones, son víctima de acoso y hostigamiento sexual.*

*El maltrato y la discriminación pueden ser ejercidos, simultáneamente, por las familias con las que trabajan, por la sociedad y/o por el Estado. En el Perú las trabajadoras del hogar sólo acceden a la mitad de los beneficios laborales de los que gozan otros trabajadores. La ley 27986 sólo les reconoce 15 días de descanso por vacaciones y la mitad del sueldo como compensación por tiempo de servicios. No se les concede el derecho al sueldo mínimo, que asiste al resto de trabajadoras(es) del país. El sueldo de las trabajadoras del hogar está sujeto al acuerdo entre las partes.*

*La aprobación de esta ley, pese a sus vacíos, contiene mejoras sustantivas respecto a la anterior en lo que respecta, por ejemplo, a horarios de descanso. Según la ley anterior la trabajadora solo tenía derecho a descansar mientras dormía<sup>227</sup>.*

## **6.1. Evolution of the regulatory framework**

### **6.1.1. Supreme Decree No. 23 D.T. (30/04/1957) to Law No. 27986 (03/06/2003)**

Con la dación del Decreto Supremo N° 23 D.T. del 30 de abril de 1957 y su Reglamento, la Resolución Suprema N° 018 del 14 de diciembre de 1957, se reconoció en nuestro país una serie de derechos a los trabajadores del hogar, siguiendo la línea de las legislaciones extranjeras y creándose así un régimen laboral especial para este sector. Conforme lo recalca uno de los considerandos del mencionado Decreto Supremo<sup>228</sup>, la labor desarrollada por este colectivo tiene especiales características, en función de las cuales deberán regularse los respectivos derechos.

Posteriormente, el 10 de marzo de 1970, se dio el Decreto Supremo N° 002-TR, norma que amplió y complementó los beneficios otorgados por los dispositivos de 1957. Sin embargo, es recién en el 2003, esto es, más de 30 años después, en que el Estado vuelve a ocuparse de este colectivo laboral, dictando la Ley N° 27986 del 3 de junio de 2003 (vigente desde el 1 de agosto de 2003), y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 015-2003-TR del 20 de noviembre de 2003, normas que derogan los anteriores dispositivos y que constituyen el marco legal actual para este sector.

#### **- Terminology and definition of domestic workers**

Tanto el Decreto Supremo N° 23 D.T. y su Reglamento (Resolución Suprema N° 018) de 1957, como el Decreto Supremo N° 002-TR de 1970, usaban los términos “servidor doméstico” o “trabajador doméstico” para referirse a quienes prestaban los servicios del hogar; mientras que, para denominar a quien o quienes recibían el servicio, los dispositivos de 1957 utilizaban el término “patrono” o “patrones”, y el de 1970 lo denominaba “empleador”. Por su parte, la normativa actual (Ley N° 27986 y su Reglamento, Decreto Supremo N° 015-2003-TR de 2003), usa los términos de “trabajador del hogar” y “empleador”, para denominar a las partes de la relación laboral en cuestión. Cabe resaltar esta variación en la terminología usada en nuestra

<sup>227</sup> Teresa Viviano Llave, “Detrás del mandil. Trabajadoras del hogar víctimas de maltrato y hostigamiento sexual”, Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES, 2007, p. 11. Disponible en: [http://www.mimdes.gob.pe/files/SERVICIOS/PNCVFS/detras\\_del\\_mandil\\_mimdes.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/files/SERVICIOS/PNCVFS/detras_del_mandil_mimdes.pdf) (Consultado el 4 de octubre de 2012).

<sup>228</sup> CONSIDERANDO (...)

*Que los derechos de los trabajadores de este ramo deben otorgarse teniendo en consideración las **especiales características de la labor que realizan**, como se ha hecho ya en las legislaciones de otros países; (...).*

legislación, como un paso acorde con los esfuerzos por combatir todo matiz peyorativo o de servidumbre, siguiendo la línea propuesta en el plano internacional, conforme lo refiere el Documento de Trabajo 2 / 2010 de la OIT:

*En una reunión internacional sobre trabajo doméstico celebrada en Amsterdam en noviembre de 2006, organizada por la Red Internacional de Reestructuración de la Enseñanza en Europa (IRENE), la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV), la Red Asiática de Trabajadoras del Hogar, el Comité para las Mujeres Asiáticas y la red "El Empleo Informal y la Mujer: mundialización y organización" (WIEGO) se propuso que en español el término "trabajadores domésticos" se sustituyese por "trabajadores del hogar", en inglés, "domestic worker" por "household worker", y en árabe, "hadimath" por "amilat al manziliya". En el plano nacional, también se ha intentado mejorar la situación del personal del servicio doméstico mediante el uso de una terminología más respetuosa y sin matices de servidumbre. En Filipinas, en la Ley sobre trabajo en el servicio doméstico, el vocablo "katulong", que literalmente significa "sirviente doméstico", ha sido reemplazado por "kasambahay", que significa "acompañante familiar". En Guatemala, la Oficina Nacional de la Mujer ha sustituido oficialmente el término "trabajo doméstico" por "trabajo en hogares privados"<sup>229</sup>.*

Respecto a este tema, la Conferencia Internacional del Trabajo, en su Informe IV (1), correspondiente a su 99.<sup>a</sup> reunión (2010), refirió:

*En el presente informe se tiene el mérito de haber superado términos arcaicos como los de «criada» y «sirvienta», que claramente implicaban una sumisión directa. La actual adopción del término «trabajador» es particularmente significativa para la OIT, que se encarga de mejorar las condiciones de todos los trabajadores.*

*En algunas partes del mundo ya se ha abandonado el empleo de palabras que tengan el mismo origen semántico que «doméstico», debido a sus connotaciones peyorativas y a la tendencia a subestimar el desempeño de las tareas domésticas. En otras, en cambio, se ha optado por conservar el concepto de «trabajo doméstico» y se señala que el término ocupa un lugar en el lenguaje de las relaciones internacionales, así como en los propios Estados. En otros casos, hay quienes prefieren referirse al «hogar privado», pero ello entrañaría el riesgo de institucionalizar una distinción entre una reglamentación pública y privada, que ya se reemplazó en el Convenio de la OIT sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) (...)*

*En el presente informe de la Oficina se cumple la decisión del Consejo de Administración de hacer referencia al trabajo decente para los «trabajadores domésticos», de conformidad con el uso habitual de los órganos de control de la OIT y de otros informes de la Oficina. En el informe también se han actualizado, en la medida de lo posible, las referencias a «sirvientes» y «criados» hechas en otros documentos de la OIT<sup>230</sup>.*

En cuanto a la definición de trabajadores del hogar, se tiene que, en las normas que se han sucedido, pese a las diferencias en la redacción, se ha tenido presente dos características esenciales; siendo la primera de ellas la "naturaleza de las labores comprendidas en el servicio", considerándose sólo aquellas relacionadas con la marcha y cuidado del hogar; mientras que la segunda se refiere dichas actividades no importen lucro o beneficio económico para el empleador. A continuación se reseñan los artículos específicos que han definido a los trabajadores del hogar en el devenir normativo nacional:

<sup>229</sup> OIT, "Camino del trabajo decente para el personal del servicio doméstico: panorama de la labor de la OIT", *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>230</sup> OIT, "Informe IV (1): Trabajo decente para los trabajadores domésticos (Cuarto punto del orden del día)", Ginebra: Conferencia Internacional del Trabajo, 99.<sup>a</sup> reunión, 2010, p. 17. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relco nf/documents/meetingdocument/wcms\\_104703.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relco nf/documents/meetingdocument/wcms_104703.pdf) (Consultado el 4 de octubre de 2012).

**Table 12: Definition of the term of domestic worker according to the National norm**

Supreme Decree N° 23 D.T. (30/04/1957)	Supreme Resolution N° 018 (14/12/1957)	LAW N° 27986 (03/06/2003)	Supreme Decree N° 015-2003-TR (20/11/2003)
<i>“Article 1.- Domestic workers are those that are continuously engaged in the tasks of cleaning, cooking, providing assistance and the like within the context of the situations that pertain to the household (and which do not result in the profiting by either the patron or his/her relatives)”.</i>	<i>“1.- Domestic service comprises the duties provided by housekeepers, cooks, washerwomen, butlers, nannies, porters, gardeners, and the like that are carried out within the context of a house or household within a period of no less than eight hours per day”.</i>	<b>“Article 2.- Definition</b> <i>Domestic workers are those that provide services cleaning, cooking, providing assistance and the like within the context of the situations that pertain to the household (and which do not result in the profiting by either the patron or his/her relatives)”.</i> <i>Activities indicated or provided to companies or through which the employer may financially benefit or profit are excluded from this law.”</i>	<b>“Article 1.- Definition</b> <i>Domestic workers are those that provide services cleaning, cooking, providing assistance and the like within the context of the situations that pertain to the household (and which do not result in the profiting by either the patron or his/her relatives)”.</i> <i>Activities indicated or provided to companies or through which the employer may financially benefit or profit are excluded from this law”.</i>

- **Work contract and form of service delivery**

Siempre en nuestra legislación, se ha previsto que el contrato de un trabajador del hogar pueda ser celebrado en forma verbal o escrita, conforme lo describe el artículo 3 de la Ley N° 27986; y la diferencia con la normativa anterior, estriba más bien en que antes se estipulaba un período de prueba de 15 días, durante el cual el empleador (“patrono”) podía poner fin a los servicios sin previo aviso, pagando solamente los días trabajados (numeral 4º de la Resolución Suprema N° 018), lo cual no es contemplado en la ley actual.

En lo referido a las modalidades de trabajo del hogar, el Decreto Supremo N° 23 D.T. no hace distinción entre el servicio “cama afuera” y el servicio “cama adentro”, siendo que sólo encontramos precisado, en el artículo 5, que “cuando se contrate a trabajadores domésticos para prestar servicios en provincias o circunscripciones distintas del lugar de su residencia, el patrón les proporcionará la movilidad correspondiente tanto de ida como de regreso, al término del contrato”. Por su parte, la Ley N° 27986, en sus artículos 14 y 15, define el trabajo para el hogar bajo la modalidad “cama afuera”, como aquella en la que los trabajadores no tienen la obligación de vivir en el hogar en el cual trabajan; y el trabajo para el hogar bajo la modalidad “cama adentro”, donde los trabajadores permanecen en el hogar en el que brindan servicio, siendo obligación del empleador el proporcionar un hospedaje adecuado al nivel económico del centro de trabajo y, de ser el caso, brindar al trabajador las facilidades para garantizar su asistencia regular a su centro de estudios, fuera de la jornada de trabajo.

- **Wages**

Respecto a la remuneración de los trabajadores del hogar, la normativa de 1957, sólo estipulada que el salario a pagarse era independiente a la obligación del “patrono” de brindar al trabajador alimentación y albergue, así como propender a su educación y cumplimiento de sus deberes religiosos (numeral 3º de la Resolución Suprema N° 018); de esta manera, se entendía que no podía pactarse que el trabajador del hogar recibiese a cambio de sus servicios únicamente hospedaje, comida y educación (como era en la época de servidumbre). Asimismo, se preveía que el trabajador extienda una constancia de los pagos recibidos (numeral 10º de la Resolución Suprema N° 018).

Actualmente, se ha estipulado que el monto de la remuneración de los trabajadores del hogar, en cualquiera de sus modalidades, será el señalado por acuerdo libre de las partes, estando el

empleador obligado a proporcionar alimentación y/o alojamiento al trabajador (adecuados al nivel económico del empleador), conceptos que no serán considerados como parte integrante de la remuneración (artículo 5 de la Ley N° 27986).

En lo referido a la periodicidad del pago, ésta puede ser mensual, quincenal o semanal, lo cual será fijado de común acuerdo entre el empleador y trabajador del hogar y a falta de dicho acuerdo se entenderá que la remuneración se pagará mensualmente; de incumplirse con el pago en la periodicidad pactada, se devengarán intereses legales (los establecidos por el Decreto Ley N° 25920 o la norma que lo sustituya) a partir del día siguiente previsto para el pago hasta el día en que éste se haga efectivo (artículo 6 de la Ley N° 27986 y artículo 2 del Decreto Supremo N° 015-2003-TR).

Por último, se señala que los trabajadores deberán extender constancia de los pagos que reciben, las que servirán de prueba del otorgamiento de la remuneración y cuyas características son señaladas en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 015-2003-TR, norma que en su Tercera Disposición Complementaria aprueba el formato respectivo:

<b>EVIDENCE OF PAYMENT</b>	
Date of issuance:	_____/_____/_____ (Day) (Month) (Year)
Employer name	: _____
Employer address	: _____
Worker name	: _____
Identity document	: _____
Date of entry	: _____/_____/_____ (Day) (Month) (Year)
FREQUENCY:	
WEEKLY ( ) BI-WEEKLY ( ) MONTHLY ( )	
Concept of payment:	
Remuneration	( )
Allowance	( )
Other	( )
Specify: _____	
From : _____/_____/_____ (Day) (Month) (Year)	
To : _____/_____/_____ (Day) (Month) (Year)	
Amount received:	
- In numbers: _____	
- In words: _____	
Worker signature	Employer signature
(*) If any of the parties does not know how to sign, a digital print will suffice	

#### - **Termination of the work contract**

Las normas de 1957 regulaban la terminación del contrato laboral por renuncia o despido. En el primero de los casos se esgrimía que el trabajador podía dar término a sus servicios con un aviso anticipado de 15 días, siendo que a falta de este aviso se consideraba como abandono de trabajo (numeral 6º de la Resolución Suprema N° 018). En cuanto al despido, se contemplaba una serie de supuestos en que el “patrono” podía despedir al trabajador sin pagarle los

beneficios establecidos (como la compensación por tiempo de servicios), en caso éste: incurra en faltas injustificadas y sistemáticas de asistencia al trabajo, falte el respeto a su patrón o a los familiares de éste, incurra en infidencia, abandone injustificadamente el trabajo, o incurra en faltas contra la moral y buenas costumbres (numeral 8º de la Resolución Suprema Nº 018). Además, se preveía que al término de los servicios el “patrono” estaba obligado a otorgar al servidor un certificado de trabajo (numeral 11º de la Resolución Suprema Nº 018).

La legislación actual prevé tanto la renuncia y el despido, como otras formas de terminación del contrato de trabajo. Respecto a la renuncia, establece que los trabajadores del hogar podrán renunciar dando un preaviso de 15 días, período de tiempo que se computa en días laborables; siendo que el empleador podrá exonerar al trabajador de este plazo y de no hacerlo deberá abonarle la remuneración correspondiente. Sobre el despido, se expresa que, dada la naturaleza de confianza del trabajo del hogar, el empleador podrá separar al trabajador sin expresión de causa, dándole un preaviso de 15 días o, de prescindir de dicho preaviso, pagándole una indemnización equivalente a la remuneración total de 15 días; plazo que igualmente se computa en días laborables (artículo 7 de la Ley Nº 27986 y artículo 4 del Decreto Supremo Nº 015-2003-TR).

La Ley Nº 27986 ha recogido asimismo otras formas de terminación del contrato de trabajo, tales como las acaecidas: por muerte de una de las partes, por mutuo acuerdo, por jubilación del trabajador y por falta grave (artículo 8); a las cuales, al no haber sido desarrolladas *in extenso* y de conformidad con la Tercera Disposición Final y Complementaria de la Ley Nº 27986, les será aplicable lo dispuesto en el Decreto Supremo Nº 003-97-TR, norma que regula el régimen laboral general de la actividad privada.

- **Recognized rights**

- Jornada de trabajo y descanso semanal: Sobre este punto, las normas de 1957, sólo preveían una jornada mínima de trabajo, la cual era de 8 horas diarias (numeral 1º de la Resolución Suprema Nº 018), sin hacer referencia a una jornada máxima ni a descanso semanal alguno; estando que la única alusión al tema (aunque indirecta) era cuando se expresaba que correspondía a las autoridades de policía seguir conociendo las reclamaciones que formulen los “servidores domésticos” sobre labor excesiva (numeral 12º de la Resolución Suprema Nº 018).

Con el Decreto Supremo Nº 002-TR de 1970, se estipula para los trabajadores del hogar el derecho a contar con un período de descanso diario y uno semanal, siendo el primero de un mínimo de 8 horas diarias (de “descanso nocturno”) y el segundo de 24 horas continuas de descanso semanal, el que podía ser tomado un día domingo u otro de la semana (artículo 1).

Es recién con la Ley Nº 27986 en que se reconoce la jornada máxima laboral de los trabajadores del hogar, la cual no podrá exceder de 8 horas diarias y 48 horas semanales, estando a que, en el caso de la modalidad “cama adentro”, se contabiliza el período de trabajo efectivo, esto es, en el que el trabajador se encuentre desempeñando efectivamente las órdenes impartidas por el empleador (artículo 15 de la Ley Nº 27986 y artículo 9 del Decreto Supremo Nº 015-2003-TR).

En cuanto al descanso semanal, se prevé que los trabajadores del hogar tienen derecho a 24 horas continuas de descanso semanal (artículo 10 de la Ley Nº 27986), para cuyo goce

se aplicará lo regulado para el régimen laboral general de la actividad privada, por lo que, de conformidad con el Decreto Legislativo N° 713 y Decreto Supremo N° 012-92-TR, se otorgará preferentemente el descanso en día domingo (o el empleador podrá designar como descanso semanal uno distinto al domingo) y, en caso el trabajador del hogar labore en su día de descanso semanal obligatorio, se pagará la respectiva compensación.

- Feriatos y vacaciones: En las normas de 1957 no encontramos estipulación alguna referida a los feriatos y vacaciones de los trabajadores del hogar. Es el Decreto Supremo N° 002-TR de 1970, el que le otorga el descanso en tres feriatos anuales: el 1º de Mayo, 28 de Julio y 25 de Diciembre, previendo que si el empleador necesitaba los servicios del trabajador del hogar en alguno de estos tres días, le abonaría un salario extra (artículo 1). Respecto a las vacaciones, el decreto señalaba que después de un año de trabajo continuo al servicio de un mismo empleador, los trabajadores del hogar tendrían derecho a 15 días de vacaciones pagadas con el equivalente a los salarios que percibían en dinero, los que serían abonados al momento de iniciarse el descanso vacacional (artículo 2).

La legislación actual, en lo referente a los feriatos, no se limita a sólo tres anuales, sino que les reconoce a los trabajadores del hogar el goce de descanso remunerado los días feriatos señalados para los trabajadores sujetos al régimen laboral general de la actividad privada, lo que incluye todos aquellos que se encuentran recogidos en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 713 y los que por norma expresa se establezcan para el sector privado. Asimismo, se expresa que el trabajo en día feriado deberá ser acordado previamente entre las partes y generará el pago de una sobretasa equivalente al 50% de remuneración, adicional a la remuneración de un día (artículo 11 de la Ley N° 27986).

Sobre las vacaciones, en la misma línea que la normativa de 1970, se señala que los trabajadores del hogar tienen derecho a un descanso anual remunerado de 15 días, luego de un año continuo de servicios; siendo que para el goce de este derecho el trabajador debe acreditar haber cumplido el récord vacacional previsto por el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 713 (o norma que lo sustituya). En el caso de existir récord de vacaciones truncas, éstas serán compensadas a razón de tantos dozavos y treintavos de la remuneración como meses y días computables hubiere laborado, respectivamente (artículo 12 de la Ley N° 27986 y artículo 6 del Decreto Supremo N° 015-2003-TR).

- Gratificaciones: Ni en la normativa de 1957, ni en la complementaria de 1970, se preveía que los trabajadores del hogar tuvieran derecho a gratificaciones, lo que se les asigna recién mediante la Ley N° 27986, que establece que gozarán de una gratificación por Fiestas Patrias y otra por Navidad, por un monto equivalente al 50% de la remuneración mensual, que será abonado en la primera quincena de los meses de julio y diciembre, respectivamente.

Se señala también que estas gratificaciones se pagan teniendo en cuenta los requisitos, la proporcionalidad, el tiempo de servicios, la oportunidad de pago y los aspectos sobre gratificación trunca señalados en la Ley N° 27735 o norma que la sustituya y sus normas reglamentarias (artículo 13 de la Ley N° 27986 y artículo 7 del Decreto Supremo N° 015-2003-TR).

- Compensación por tiempo de servicios: Este derecho les es reconocido a los trabajadores del hogar desde la normativa de 1957, en que se señala que la compensación se

computará sobre la remuneración en dinero percibida por el trabajador (numeral 7º de la Resolución Suprema Nº 018).

Por su parte, el Decreto Supremo Nº 002-TR de 1970, establecía que los trabajadores domésticos tenían derecho a 15 días de remuneración como compensación por cada año de servicios, cuando cesen en el trabajo sin haber incurrido en causal de pérdida de beneficios sociales (estas causales eran las establecidas en el numeral 8º de la Resolución Suprema Nº 018, conforme ya se mencionó al hablar de la terminación del contrato).

En caso el cese en el trabajo fuese por despedida del trabajador y los servicios prestados no alcanzaren un año, la compensación correspondía ser pagará en dozavos; mientras que si el trabajador se retiraba, sólo le era computable para el pago los años completos (artículo 3).

La Ley Nº 27986, de forma similar a la norma de 1970, prevé que la compensación por tiempo de servicios será de 15 días de remuneración por cada año de servicios o la parte proporcional de dicha cantidad por la fracción de un año, siendo pagada directamente por el empleador al trabajador al terminar la relación laboral (dentro del plazo de 48 horas) o, con carácter cancelatorio, al finalizar cada año de servicios.

Para calcular el monto de la compensación, deberá tomarse en cuenta la remuneración mensual percibida por el trabajador en el mes calendario anterior al del cese, y, en el supuesto que el beneficio sea pagado anualmente, éste será calculado sobre la base de un año calendario, tomando en cuenta la remuneración del mes de diciembre del año correspondiente. Por último, se ha regulado que las fracciones de año se calculan por dozavos o treintavos, según corresponda (artículo 9 de la Ley Nº 27986 y artículo 5 del Decreto Supremo Nº 015-2003-TR).

- **Trabajadores del hogar adolescentes y derecho a la educación**

Conforme a la legislación de 1957, el “patrono” estaba obligado a “propender” a la educación del trabajador del hogar, dentro de sus posibilidades y de la limitación que impone el servicio, por lo que debía dar las facilidades necesarias para que el servidor “menor de 14 años de edad”, pueda concurrir a la escuela (numeral 3º de la Resolución Suprema Nº 018).

De esta manera, vemos que el acceso a la educación de los trabajadores del hogar, se hallaba limitado en buena cuenta al nivel alcanzado a los 14 años, edad hasta la cual su empleador tenía el deber de posibilitar su asistencia a la escuela, estando a que con posterioridad a este límite dicha asistencia o el poder cursar estudios superiores técnicos o profesionales, quedaban supeditados a la “buena voluntad” de su empleador, siendo que en varios casos (aún actualmente) las labores y/o horarios que eran asignados al trabajador hacían difícil la continuación de su formación educativa.

La legislación vigente, enuncia que el trabajador del hogar tiene derecho a la educación y que es deber del empleador brindarle las facilidades del caso para poder garantizar su asistencia regular a su centro de estudios, fuera de la jornada de trabajo (artículo 17 de la Ley Nº 27986). Al no consignarse un límite de edad, se entiende que el deber dado al empleador es en todos los niveles de estudios que desee realizar el trabajador.

En el caso concreto de los trabajadores del hogar adolescentes, se ha estipulado que la relación laboral se rige por las normas pertinentes del Código de los Niños y Adolescentes, y,

complementariamente, les es de aplicación la Ley N° 27986, en lo que les beneficia (Primera Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 27986).

En el Código de los Niños y Adolescentes –Ley N° 27337– se contempla que el adolescente puede trabajar a partir de los 12 años, siempre que las labores a realizar no perjudiquen su salud o desarrollo, ni interfieran o limiten su asistencia a los centros educativos y permitan su participación en programas de orientación o formación profesional (artículo 51 inciso 2). Además, se contempla como una de las labores que pueden desarrollar los adolescentes, el trabajo doméstico (artículo 48), debiendo contar con la respectiva autorización, siendo competentes para otorgarla los municipios distritales y provinciales dentro de sus jurisdicciones (artículo 52).

La jornada laboral del adolescente, entre los 12 y 14 años, es de máximo 4 horas diarias y 24 horas semanales; mientras que, en el caso de los que están entre los 15 y 17 años, no excederá de 6 horas diarias ni 36 horas semanales (artículo 56). Y, los empleadores están obligados a concederles facilidades que hagan compatibles su trabajo con la asistencia regular a la escuela, concediéndoles vacaciones remuneradas en los meses de vacaciones escolares (artículo 61). Finalmente, se señala que los adolescentes que trabajan en el servicio doméstico tienen derecho a un descanso de 12 horas diarias continuas y que compete al Juez especializado conocer el cumplimiento de las disposiciones sobre el trabajo de adolescentes que se realiza en domicilios (artículo 63).

#### - Seguridad social

Las normas de 1957 expresaron que los “servidores domésticos” debían contar con los beneficios del Seguro Social Obligatorio, que en esa época era regulado por la Ley N° 8433 y sus disposiciones complementarias, y que cubría los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte.

El Decreto Supremo N° 002-TR de 1970, señalaba en su artículo 4, que los trabajadores del hogar tenían la condición de asegurados obligatorios en el régimen del Seguro Social Obrero (establecido por las Leyes N° 8433 y 8509, ampliatorias y complementarias).

En la actualidad, se ha estipulado que los trabajadores al servicio del hogar bajo relación de dependencia, estén comprendidos como asegurados obligatorios de las regulaciones sobre seguridad social concerniente a todo tipo de prestaciones de salud; mientras que, en lo relativo a las pensiones de vejez, pueden optar por el Sistema Nacional de Pensiones o por el Sistema Privado de Pensiones.

Ahora bien, para ser catalogados como afiliados regulares del Seguro Social de Salud, los trabajadores del hogar deben laborar una jornada mínima de 4 horas diarias, y el aporte mínimo se calculará en base a la remuneración mínima vital, al igual que en el caso del aporte que se realice al Sistema Nacional o Privado de Pensiones. Tanto para las aportaciones por salud, como para las de pensiones, la condición de empleador la detenta la persona natural a cuyo servicio labora el trabajador del hogar (artículo 18 de la Ley N° 27986 y artículo 10 del Decreto Supremo N° 015-2003-TR).

#### **6.1.2. Norms re the prevention and sanction of sexual harassment (2003)**

El 27 de febrero del 2003, se dio la Ley N° 27942 –Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual–, en cuya Décimo Segunda Disposición Final y Complementaria se

expresó que los trabajadores del hogar que sean víctimas de hostigamiento sexual tienen derecho a acogerse a las acciones establecidas en esta norma (en el capítulo relativo a los servidores del sector privado).

La Ley en cuestión se refiere al hostigamiento sexual típico o chantaje sexual, definiéndolo como la conducta física o verbal reiterada de naturaleza sexual no deseada y/o rechazada, realizada por una o más personas que se aprovechan de una posición de autoridad o jerarquía o cualquier otra situación ventajosa, en contra de otra u otras, quienes rechazan estas conductas por considerar que afectan su dignidad así como sus derechos fundamentales (artículo 4).

Entre las manifestaciones del hostigamiento sexual, se señalan las conductas consistentes en: la promesa implícita o expresa a la víctima de un trato preferente y/o beneficioso respecto a su situación actual o futura a cambio de favores sexuales; las amenazas mediante las cuales se exija en forma implícita o explícita una conducta no deseada por la víctima que atente o agrave su dignidad; el uso de términos de naturaleza o connotación sexual (escritos o verbales), insinuaciones sexuales, proposiciones sexuales, gestos obscenos que resulten insoportables, hostiles, humillantes u ofensivos para la víctima; los acercamientos corporales, roces, tocamientos u otras conductas físicas de naturaleza sexual que resulten ofensivos y no deseados por la víctima; y el trato ofensivo u hostil por el rechazo de las conductas señaladas (artículo 6).

Respecto a la investigación y sanción de las conductas de hostigamiento sexual, para el régimen laboral privado, se prevé que es responsabilidad del empleador mantener en el centro de trabajo condiciones de respeto entre los trabajadores, para lo cual debe capacitarlos sobre las normas y políticas contra el hostigamiento sexual, reparar los perjuicios laborales ocasionados al hostigado y adoptar las medidas necesarias para que cesen las represalias ejercidas por el hostigador, e informar al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo los casos de hostigamiento sexual y el resultado de las investigaciones efectuadas (artículo 7).

Sobre las medidas que puede tomar el afectado por el hostigamiento sexual, se tiene que si el hostigador es el empleador, personal de dirección, personal de confianza, titular, asociado, director o accionista (en el caso de empresas), el hostigado puede optar entre accionar el cese de la hostilidad o el pago de la indemnización, dando por terminado el contrato de trabajo (artículo 8), siendo que para esto puede acudir al Juez competente, quien de oficio o a pedido de parte dispondrá que el procedimiento judicial sea de carácter reservado (artículo 9).

Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 010-2003-MIMDES, del 26 de noviembre de 2003, se aprobó el Reglamento de la Ley N° 27942, norma que precisa que en el caso de los trabajadores del hogar, se considerará falta grave al hostigamiento sexual producido entre los trabajadores del hogar y el empleador o cualquier miembro de la familia, teniendo el afectado derecho a interponer una demanda por cese de hostilidad ante la autoridad administrativa de trabajo, según lo establecido por la ley del sector privado. Además, de decidir renunciar, se exonerará al trabajador del hogar del preaviso de 15 días dispuesto en el artículo 7 de la Ley N° 27986, a fin de que no continúe expuesta(o) a sometimientos de actos de hostigamiento sexual no deseados (artículo 28).

### **6.1.3. Superintendence Resolution No. 191-2005/SUNAT (30/09/2005)**

A través de la Resolución de Superintendencia N° 191-2005/SUNAT, del 30 de setiembre de 2005 (vigente desde el 10 de octubre de 2005), se estableció el “Nuevo Registro de

Empleadores de Trabajadores del Hogar, Trabajadores del Hogar y sus Derechohabientes” (derogando las normas referidas a la inscripción de Trabajadores del Hogar y sus Empleadores, contenidas en la Resolución de Superintendencia N° 080-99/SUNAT), a fin de que los afiliados al Seguro Social de Salud (el trabajador del hogar y sus derechohabientes) puedan acceder a las prestaciones que brinda EsSalud.

La norma en cuestión, al definir a los trabajadores del hogar objeto de regulación y que formarán parte del registro, excluye a los familiares del empleador o de su cónyuge, hasta el cuarto grado de consanguinidad o hasta el segundo grado de afinidad, inclusive. En cuanto al empleador, define como tal a la persona natural a cuyo servicio labora el trabajador del hogar, tanto para efectos de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones como a la Seguridad Social en Salud. Asimismo, como derechohabiente, considera al cónyuge o concubino(a) del trabajador, a su hijo menor de edad o al mayor de edad incapacitado en forma total y permanente para el trabajo, siempre que ellos a su vez no sean trabajadores o pensionistas afiliados a la Seguridad Social (artículo 1).

Se establece como una obligación la inscripción del empleador, el trabajador del hogar y sus derechohabientes en el Registro, el cual estará a cargo de la SUNAT. La inscripción en el Registro, de los trabajadores del hogar y sus derechohabientes, así como cualquier modificación, actualización y baja de inscripción, deberá ser realizada por el empleador o su representante (artículo 2), dentro del plazo de 30 días calendarios siguientes al inicio del vínculo laboral (artículo 6).

De oficio la SUNAT podrá dar de baja la inscripción del trabajador del hogar en el Registro, en los casos en que éste o el empleador hubieran fallecido y tal circunstancia se encuentre inscrita en la RENIEC; también en los casos en que la SUNAT presuma, en base a la información que consta en sus registros, o cuando lo determine en el ejercicio de su facultad de fiscalización, que no existe relación laboral que genere obligaciones tributarias. La señalada baja de oficio de la inscripción del trabajador, implicará también la baja de oficio de sus derechohabientes que hubieran sido registrados (artículo 10).

Respecto a la actualización de la información en el Registro, la SUNAT podrá solicitar a los empleadores, con carácter general o particular y en las condiciones y el plazo que determine, la referida actualización de datos (artículo 11). Finalmente, se señala que la SUNAT remitirá al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la relación de los adolescentes que hubieran sido registrados por el empleador como trabajadores del hogar, conforme a los datos que se hubieran declarado con ocasión de su inscripción (artículo 12).

#### **6.1.4. Supreme Decree No. 005-2007-TR (06/03/2007)**

Teniendo en cuenta que en el primer Congreso de Trabajadoras del Hogar (realizado en 1988 en Bogotá, Colombia), se conformó la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (CONLACTRAHO), instituyéndose el 30 de marzo como el “Día Internacional de las Trabajadoras del Hogar”; por medio del Decreto Supremo N° 005-2007-TR del 6 de marzo del 2007, se declaró el 30 de marzo de cada año como el “Día Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras del Hogar”, encargándose al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la organización de las actividades encaminadas a la celebración de este día, en forma participativa y a nivel nacional, regional y local.

### **6.1.5. Supreme Decree No. 004-2009-TR (30/03/2009)**

El Decreto Supremo N° 004-2009-TR del 30 de marzo de 2009, precisa los actos que son considerados discriminatorios en contra de las trabajadoras del hogar, comprendiendo al supuesto en que el empleador establece como condición a quien se desempeña como trabajador o trabajadora de su hogar, el usar uniformes, mandiles, delantales o cualquier otra vestimenta identificatoria o distintivo identificatorio en espacios o establecimientos públicos como parques, plazas, playas, restaurantes, hoteles, locales comerciales, clubes sociales y similares. Asimismo, resulta un acto de discriminación imputado al responsable de un establecimiento público o privado, la existencia de mecanismos, regulaciones, servicios o acciones que tengan como finalidad o resultado la constitución de un acto discriminatorio contra los trabajadores del hogar.

En cuanto al sistema de atención de denuncias, se expresa que el Ministerio de Justicia implementará, a través de su Dirección de Defensoría de Oficio y Servicios Jurídicos Populares, un "Sistema de Atención de Denuncias", de oficio o de parte, el que estará referido a las conductas previstas como discriminatorias en la norma, siendo que las denuncias deberán ser tratadas bajo los principios de reserva y confidencialidad, bajo responsabilidad.

Por último, se precisa que los Ministerios de la Mujer y Desarrollo Social y de Trabajo y Promoción del Empleo, desarrollarán campañas informativas destinadas a difundir, en los trabajadores del hogar, el conocimiento de los derechos que la Constitución y las normas legales consagran en su favor y los mecanismos institucionales para su defensa.

### **6.2. Positive elements of the current regulatory framework**

In general, we see an improvement in the current regulatory framework regarding domestic workers; recognizing greater rights and benefits, and an improvement on those already allocated to the collective labor of domestic workers; as well as focusing greater efforts in the fight against discrimination , exploitation and abuse - factors to which this sector is greatly exposed.

Precisely related to the latter, we can see the variation in legislative terminology, where outmoded expressions like "patron", "servant", or even "house servant" have been left behind, being replaced by terms reflecting the existence of a genuine employment relationship in which the parties are called "domestic worker" and "employer".

Along the same lines, the acts classified as discriminatory against domestic workers have been specified; reinforced with the establishment of a criminal offense which is punishable with imprisonment to those who discriminate against one or more persons or group people, or incite or promote discriminatory acts in public (on account of racial, religious, sexual, genetic factor, affiliation, age, disability, language, ethnic and cultural identity, clothing, political opinion, or economic status), with the purpose of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise of the rights of the person (Article 323 of the Criminal Code).

Regarding the recognition of greater rights and benefits for the domestic workers, it is worth mentioning that, first, the so-called "trial period" of 15 days has been abandoned (it used to be a period of time during which the employer could terminate the services without notice, paying only for the days worked). Further, it has also been explicitly stated that when the domestic worker is to stay (live) at the home where she works, it is the obligation of the employer to provide suitable accommodations in line with the economic level of the

workplace; emphasizing, also, that the food and accommodation provided shall not be considered as part of their remuneration.

Separately, there is recognition of: i) the maximum working day (of 8 hours per day and 48 hours per week), which creates the right to overtime pay (according to the rules of the general labor regime of the private sector); ii) the regulation of weekly rest (of 24 continuous hours, preferably granted on Sunday); iii) holidays (in line with those granted to workers subject to the rules of the general labor regime of the private sector) and iv) vacations (paid annual leave of 15 days).

Other positive elements are the provision of two bonuses (for Independence Day and Christmas) for 50% of the monthly salary; and severance pay (up to 15 days' pay for each year of service or the proportional amount by the fraction of a year) to be paid upon termination of employment or at the end of each year of service. In addition, it is also mandatory for the employer to contribute 9% of the employee's salary to the Social Security System. With regard to pension, the worker will contribute 13% of his/her salary to the scheme; he/she may opt for either the National or Private Pension System. Of note, in the case of unfair dismissal by the employer; it shall pay indemnity equivalent to 15 days of pay.

Finally, it is worth considering the progress in the protection provided on two delicate fronts. On one hand, domestic workers have been expressly included in the regulations for protection against sexual harassment, emphasizing that they are entitled to benefit from the actions set out in the Law on the Prevention and Punishment of Sexual Harassment (Fifth Final Disposition and Complementary Law No. 27986).

In addition, special protection for adolescent domestic workers has been provided, as stated in the Code of Children and Adolescents, paying special emphasis to their right to education, under which the employer has a duty to ease the process to ensure the regular attendance of the adolescent to his/her centre of studies, at the same time, a maximum working day according to the age has been set: i.e. 4 hours per day and 24 hours per week for adolescents between the ages of 12 and 14; and 6 hours per day and 36 hours per week for adolescents between the ages of 15 and 17.

### **6.3. Negative elements of the current regulatory framework**

In spite of the progress already mentioned in the current regulatory framework governing domestic workers; this group remains one of the most underprivileged with regards to the enjoyment of rights and benefits when compared to other occupational groups.

In fact, one has to consider only three key topics in any labor relationship (i.e. pay, working hours and holidays), to realize that domestic workers have a regime that is less beneficial than most private sector workers in Peru. Indeed, this is evidenced by: i) the absence of the establishment of a legal minimum wage to be paid to domestic workers; ii) the fact that it has not been established that the daily maximum working day should consist of 8 continuous hours; and iii) the fact that their vacation time is half of other groups of workers who usually enjoy 30 days.

This coupled with the fact that the Ministry of Labour and Employment Promotion (MTPE), as a Labor Administrative Authority, is not competent to perform inspections of work in relation to this occupational group in breach of its obligation to the State, thus allowing that female and male workers in this sector are unprotected. The latter is exacerbated by the fact that there is

an extremely poor official register of these workers, i.e. it is estimated at only 3 percent of domestic workers are registered with the government bodies.

Further, it is also worth noting that there has been no proper dissemination of existing regulations in this sector, and therefore, of the rights that these workers have. This can be observed not only by the ignorance on the part of employers and domestic workers, but also on the part of the relevant government officials. Which, in turn, generates that in practice, the rights of domestic workers are violated and when resorting to the administration of justice, sadly, lower-level courts are the ones in charge of settling labor disputes.

The described shortcomings have caused demonstrations by the domestic workers' unions, as it was even outlined in the 99<sup>th</sup> Session (of 2010) of the International Labour Conference (Report IV (1), Chapter VIII: The collective organization of domestic workers to demand decent work):

*270. Domestic workers' unions have been crucial to highlight the limitations of some legislative changes which, otherwise could be qualified as progressive. In Peru domestic workers associations, together with trade unions, womens' groups and several support centers, have spoken out against Law No. 27986 (of 2 June 2003) concerning domestic workers. They believe, in fact, that it institutionalizes discrimination against domestic workers, since they are given fewer rights than other categories of workers. The campaign was led by the Training Center for Domestic Workers with the slogan "We are the exception to labor rights." Also in October 2006, the Training Center contributed to the establishment of the National Union of Domestic Workers<sup>231</sup>.*

Similarly, at the national level, in a study that involved the Ministry of Women and Social Development (MIMDES), the inequality of rights and benefits by which these workers are confronted was recognized:

*In Peru domestic workers only have access to half of the employment benefits enjoyed by other workers. Law No. 27986 recognizes them only 15 days off for vacation and half the salary as compensation for length of service. Not granting them the right to the minimum wage (which assists other workers in the country). The salary of domestic workers is subject to the agreement between the parties<sup>232</sup>.*

## **2. MARKET-PORTERS**

Market-porters are those engaged in loading and unloading of heavy items (usually consisting of bags or sacks containing fresh produce arriving to cities from farms, by trucks) by the use of their physical strength.

Taking into account the characteristics of the work of this occupational group, one of the primary issues to be analyzed, is the one that refers to the weight of the loads handled and the establishment of maximum thereto, in order to ensure not only their right to work under the proper conditions, but also to safeguard their health and physical integrity. With regard to the harshness of the work performed by this occupational group and the relationship with the deterioration of their health, a study (with technical and financial support from the National Institute of Health of Peru), states that:

---

<sup>231</sup> OIT, "Informe IV (1): Trabajo decente para los trabajadores domésticos (Cuarto punto del orden del día)", *op. cit.*, p. 93.

<sup>232</sup> Teresa Viviano Llave, "Detrás del mandil. Trabajadoras del hogar víctimas de maltrato y hostigamiento sexual", *op. cit.*, p. 11.

*The exertion caused by handling large weight associated with poor or forced posture, is a predisposing factor for the occurrence of musculoskeletal injuries. Manually manipulating weight, adopting and maintaining awkward postures produces postural alterations which affect body mechanics<sup>233</sup>.*

Likewise, the ILO (Office for the Andean Region), in a diagnosis with regard to health and safety at the workplace in the countries of the Andean region, when talking about the most common causes of accidents in Peru, reported that:

*ESSALUD statistics show that the forms of accidents which generate the greatest number of injuries are those that result from bashes by objects, falls at the same level, trapping, collisions with objects, falls at different levels and **physical overexertion**. The most common types of injuries are bruises, cutting and stabbing wounds<sup>234</sup>.*

Later, when referring to the union participation in the field of occupational health and safety, reported that:

*Another important experience in this country (Peru) was the one developed by the CUT-Peru (Unitary Central Workers of Peru) with an issue of particular importance which is the overload experienced by terrestrial market-porters. That Trade Union Confederation developed studies that concluded with a telling fact: over 95% of the examined workers had some type of illness associated with the working conditions of stowage<sup>235</sup>.*

## **2.1. Evolution of the regulatory framework**

### **2.2.1. Norms prior to Law No. 25047**

Antes de 1989, año en que se dio la Ley N° 25047, no existía en nuestro ordenamiento jurídico regulación alguna que aludiera o protegiera a los trabajadores estibadores; siendo que, solamente dos Resoluciones Ministeriales, dictadas en 1970 y 1986, conllevaban indirectamente un efecto positivo para este colectivo laboral, al reglamentar las características que debían tener los objetos que servían de recipiente de ciertos productos alimenticios.

Así, la Resolución Ministerial N° 4411-70-AG, del 27 de octubre de 1970 (“Norma de comercialización de productos agrícolas y de envases”), establecía las formas, materiales, contenidos y uniformidad de los sacos para envasar los productos agrarios frescos que estaban considerados en los grupos de los bulbos, raíces y tubérculos.

Por su parte, la Resolución Ministerial N° 01081-85-AG, del 29 de enero de 1986 (“Norma de comercialización de productos agrícolas”), precisaba las formas, materiales, contenidos y uniformidad de los envases para los productos de frutas frescas. Es de tener en cuenta que, tanto estas disposiciones como las que luego se darían respecto a los recipientes en que se transportan diversos productos, influyen en la labor realizada por los estibadores, en razón de la continua e inmediata relación de éstos con dichos objetos, siendo relevantes sobre todo las regulaciones referidas a las medidas y pesos de los recipientes.

### **2.2.2. Law No. 25047 (16/06/1989)**

<sup>233</sup> Liliana Vigil y otros, “Salud ocupacional en el trabajo de estiba: Los trabajadores de mercados mayoristas de Huancayo, 2006”, Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, Vol. 24, N° 4 (Octubre - Diciembre 2017), Lima: Instituto Nacional de Salud, p. 337. Disponible en: [http://www.ins.gob.pe/repositorioaaps/0/3/jer/invest\\_inv2/a03v24n4.pdf](http://www.ins.gob.pe/repositorioaaps/0/3/jer/invest_inv2/a03v24n4.pdf) (Consultado el 4 de octubre de 2012).

<sup>234</sup> Estela Ospina Salinas y Juan Carlos Hiba, “Perfil Diagnóstico en Seguridad y Salud en el Trabajo de los países de la subregión Andina Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y República Bolivariana de Venezuela”, OIT, junio del 2005, p. 51.

<sup>235</sup> Estela Ospina Salinas y Juan Carlos Hiba, “Perfil Diagnóstico en Seguridad y Salud en el Trabajo de los países de la subregión Andina Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y República Bolivariana de Venezuela”, *op. cit.*, p. 69.

Con la dación de la Ley N° 25047, el 16 de junio de 1989, se reconocieron por primera vez en nuestro país, una serie de derechos laborales a los trabajadores estibadores, constituyendo esta norma un importante paso en el reconocimiento y protección de este grupo ocupacional.

La Ley N° 25047, brinda la calificación de trabajadores a los “estibadores terrestres” y “transportistas manuales en carretillas y triciclos”, que laboran en los mercados, terminales terrestres o en establecimientos análogos, estableciendo para ellos un régimen laboral especial. Dentro de las condiciones de aplicación de la norma, se encuentra que el trabajador estibador no dependa exclusivamente de un sólo empleador. Concretamente, la norma establece:

*Artículo 1°.- “Los trabajadores denominados “estibadores terrestres”, “transportistas manuales en carretillas y triciclos”, que laboran en los mercados, terminales terrestres de la Republica o en establecimientos análogos, que no dependan exclusivamente de un solo empleador, tiene derecho a gozar, dentro de las condiciones que establece la presente Ley, de un mes de descanso vacacional pagado dentro de cada ciclo anual de trabajo y, asimismo, a una compensación por tiempo de servicios con valor equivalente a la suma que perciban por su mes de de descanso anual, Igualmente, tienen derecho a ser beneficiarios del Instituto Peruano de Seguridad Social.”*

Entre los derechos y beneficios laborales reconocidos, se encuentran el de vacaciones, la compensación por tiempo de servicios y la seguridad social. Respecto al primero, se precisa que los trabajadores estibadores gozarán de un mes de descanso vacacional pagado, dentro de cada ciclo anual de trabajo. La compensación por tiempo de servicios, tendrá por monto el valor equivalente a la suma que perciba el trabajador por un mes de descanso anual. Asimismo, se establece que este colectivo laboral tiene derecho a ser beneficiario del entonces existente Instituto Peruano de Seguridad Social, órgano encargado en ese momento de la seguridad social en materia de salud y pensionaria (siendo reemplazado luego por el Seguro Social de Salud – EsSalud y la Oficina de Normalización Previsional – ONP).

Ahora bien, pese al avance relevante que constituyó el dictado de la Ley N° 25047, su efectividad se dejó supeditada a la aprobación del Reglamento respectivo, al reseñarse que “el Poder Ejecutivo, dentro del Reglamento de la presente ley, establecerá las pautas conforme a las cuales se harán efectivos los derechos a los que se refiere el artículo 1 precedente, debiendo participar en forma equitativa todos los empleadores o principales que ocupen los servicios de los trabajadores a los que se refiere esta ley, en la aportación de las sumas que deben pagarse a éstos por concepto de vacaciones y compensación por tiempo de servicios; asimismo, todos ellos aportarán en forma equitativa al Instituto Peruano de Seguridad Social – IPSS–, lo mismo que los trabajadores, con arreglo a los porcentajes vigentes para este último” (artículo 2).

Justamente, la ausencia de reglamentación, fue el impedimento principal para que, en los años que se sucedieron, los trabajadores estibadores pudiesen gozar de los derechos y beneficios asignados; constituyéndose en un pedido constante de las organizaciones sindicales de este sector la dación del Reglamento, y la falta de respuesta en un indicativo claro del desinterés del Ejecutivo en este colectivo laboral.

### **2.2.3. Supreme Decree No. 056-89-AG (12/09/1989)**

El 12 de setiembre de 1989, se dio el Decreto Supremo N° 056-89-AG, mediante el cual se aprobó el “Reglamento General sobre Envasado, Transporte y Estiba de Productos Agrarios para su Comercialización”.

Esta norma, suscrita por el Ministerio de Agricultura, si bien en esencia no tenía índole laboral, asumiendo por finalidad fundamental el regular aspectos de comercio agrario, supuso para los trabajadores estibadores un gran progreso en aras de cautelar condiciones mínimas en la labor que desarrollan y la protección de su integridad y salud, siendo que el Decreto asume lo establecido por el Convenio N° 127 de la OIT, sobre el peso máximo de la carga a manipular por los estibadores.

Sobre su contenido y alcances, la propia norma precisa que su ámbito de regulación incluye las operaciones de envasado, transporte y estiba de los productos agrarios, que se comercializan en los mercados mayoristas, terminales terrestres del país y otros centros de distribución mayorista, así como otros aspectos complementarios o inherentes a estas operaciones (artículo 1). Se proclama igualmente, el alcance nacional de este Reglamento, siendo los obligados a su cumplimiento todos los que intervienen en la comercialización de productos agrarios nacionales e importados, y de su aplicación todas las autoridades que, por razón de sus funciones, están llamadas a ejercer acciones de supervisión, control y fiscalización sobre las operaciones de comercialización de dichos productos, incluyendo las autoridades municipales, policiales, políticas y administrativas (artículo 3).

Es al momento de regularse el envasado de los productos agrarios, en que encontramos la primera disposición en beneficio de los trabajadores estibadores que brinda la norma bajo análisis, señalando que cuando se destinen los productos a la comercialización a través de los mercados mayoristas, terminales terrestres y otros análogos, deberán estar adecuadamente envasados desde el mismo lugar de producción, a fin de facilitar la manualidad y la estiba, asegurar la conservación del producto durante su traslado y, evitar todo riesgo de lesión al estibador (artículo 4).

El envase correspondiente lo determinaría el Instituto de Investigación Tecnológica Industrial y de Normas Técnicas (ITINTEC), inexistente en la actualidad, habiendo asumido sus funciones el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, para cada género de producto, proscribiéndose el uso de envases adulterados en su forma, tamaño o calidad, con añadiduras que den lugar a la corona o joroba, o con desperfectos que hagan peligrar la estabilidad de la carga, o con parches y agujeros que atenten contra la conservación del producto, o con cuñas y refuerzos mal clavados que causen lesión al estibador (artículo 5).

Se erige como una obligación de todo productor, comerciante o transportista que movilice, cargue o traslade cualquier producto agrario con fines de comercialización, el utilizar o exigir que se utilice el envase correspondiente al género del producto aprobado por ITINTEC, bajo pena de ser considerado cómplice de la infracción que se cometa al no utilizarse envases de estas características (artículo 6).

Sólo en caso de escasez debidamente comprobada del respectivo envase, se admite que en los lugares de aprovisionamiento, contiguos al centro de producción del producto agrario, pueda sustituirse dicho envase por otro que reúna similares cualidades a las del envase oficialmente aprobado; recalando la norma que, en este supuesto, el peso de la carga no puede sobrepasar de ningún modo los 55 kilogramos fijados por la OIT, en el artículo 14 de la Recomendación del Convenio N° 127 (Convenio sobre el peso máximo, 1967), del cual es signatario el Perú desde junio de 1967 (artículo 7).

Respecto al transporte de la carga, se expresan dos cosas concernientes a los trabajadores estibadores. La primera se refiere a la recepción de la carga, siendo que se consigna que los conductores de los vehículos que transportan los productos agrarios a comercializarse, deberán ingresar a los puestos de estacionamiento de los centros de distribución mayorista, dentro del horario señalado por la administración del mercado para el recibo de carga, ello a fin de evitar que la operación de descarga y estiba en el puesto de los concesionarios, se realice en condiciones desventajosas para el estibador y peligrosas para la integridad de los peatones, cuando la operación es ejecutada en horas de aglomeración del público asistente (artículo 10).

En segundo lugar, en esta parte la norma regula la oportunidad y forma de pago al trabajador estibador, estableciendo como una obligación de todo transportista, comerciante o productor, asumir la responsabilidad por los servicios de estiba que contrate y abonar (de acuerdo a la tarifa establecida) el monto de la liquidación que resulte por el servicio prestado, inmediatamente después del trabajo realizado, en forma directa al estibador y sin intermediario; constituyendo toda demora en la liquidación y pago del servicio de estiba, una infracción al Reglamento bajo análisis, siendo aplicable la respectiva sanción (artículo 11).

En el capítulo IV de la norma, denominado “De la estiba y los estibadores”, se define a la estiba como una actividad complementaria al proceso de comercialización de los productos agrarios y que es ejecutada tanto por los trabajadores libres como por trabajadores sindicalizados en los diferentes mercados mayoristas del territorio nacional (artículo 12). Seguidamente, se precisa que la regulación que se hace de los “estibadores terrestres”, se sustenta en lo prescrito por el artículo 2 del Convenio N° 127<sup>236</sup>, lo que concuerda con lo establecido por la Constitución Política del Perú en su artículo 2 (que describe los derechos fundamentales que tiene toda persona).

Por otra parte, en este mismo capítulo de la norma, sobre la contraprestación por el trabajo realizado por los estibadores, se señala que éstos tienen derecho a recibir de su empleador eventual, una remuneración equivalente al monto que resulte (según la liquidación que se practique) en aplicación de la “Tarifa”, la cual será establecida por concertación directa entre los representantes de los transportistas (nombrado en una asamblea que reúna a los transportistas), de los estibadores (nombrado en una asamblea que reúna al o los gremios reconocidos dentro de cada mercado, así como a los trabajadores libres) y de la administración del mercado mayorista respectivo (el que será acreditado mediante oficio de la jefatura del mercado).

También, se manifiesta que los servicios prestados por los estibadores, deben ejecutarse respetando las directivas emanadas del sindicato que los reúna (en caso de estar sindicalizado), de las reglas establecidas por el Reglamento Interno de cada mercado mayorista y, en todo caso, siguiendo las normas especiales dictadas al respecto, siempre que no se oponga a la norma analizada (artículos 13 al 15).

Finalmente, en el último capítulo de la norma, se reseña el sistema sancionatorio previsto para salvaguardar el cumplimiento de sus disposiciones. Así, se erigen como infracciones, entre otras acciones: a) el uso de envases no autorizados para cada producto, b) el uso de envases adulterados, c) la complicidad comprobada en la adulteración de cualquiera de los envases, d)

---

<sup>236</sup> Convenio sobre el peso máximo, 1967 (C127): “Artículo 2: (...) 2. El presente Convenio se aplica a todos los sectores de actividad económica para los cuales el Estado Miembro interesado mantenga un sistema de inspección del trabajo”.

el transporte de productos envasados irregularmente o con un peso superior a los 55 kilogramos, e) el incumplimiento de la obligación relativa al pago puntual a los estibadores por el servicio prestado, f) el deterioro o pérdida de toda o parte significativa de la carga, por causa de negligencia o actitud dolosa del estibador, debidamente comprobada, precisándose que no constituye infracción sancionable si el deterioro o la pérdida se produce a causa de un envasado con envase inapropiado al producto o a causa de la ruptura de los parantes, soportes o alambrados que conforman el puesto del concesionario (artículo 16).

Para todas estas infracciones, a excepción de la última, se establecen como sanciones: a) por la primera vez una multa equivalente a la Unidad Impositiva Tributaria vigente a la fecha de infracción, y b) por toda reincidencia, una multa equivalente al triple de la Unidad Impositiva Tributaria vigente a la fecha de la reincidencia (artículo 17). El órgano encargado de imponer las sanciones, será el Consejo Distrital en cuya jurisdicción se cometa la infracción o reincidencia, para lo cual las administraciones de los mercados mayoristas respectivos, terminales terrestres y otros análogos, informarán a los alcaldes de los Concejos pertinentes, sobre la infracción cometida, por escrito y bajo responsabilidad, y dentro del término de la distancia (artículo 18).

Asimismo, toda sanción deberá ser impuesta mediante Resolución expedida por la Alcaldía, la que podrá ser impugnada por el infractor dentro de los quince días de notificado y necesariamente acompañando el certificado de consignación de la multa, otorgado por el Banco de la Nación, además de los otros recaudos correspondientes (los que en esa época aparecían señalados en el Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-67-SC del 11 de noviembre de 1967, norma derogada por la Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, actualmente vigente).

Por último, se prevé que, en caso los administradores de los mercados mayoristas, terminales terrestres y otros análogos, por negligencia o cualquier otro motivo punible, no cumplieran con elevar el informe respectivo al Concejo Distrital correspondiente (respecto a la infracción cometida), quedan facultados los estibadores de cada centro de distribución mayorista (cualquiera que sea su denominación específica), a formular la denuncia ante el Concejo Distrital de su ámbito jurisdiccional (artículos 19 y 21).

#### **2.2.4. Legislative Decree No. 707 (08/11/1991), Supreme Decree No. 010-99-MTC (12/04/1999) and related norms**

El 6 de julio de 1991, se publicó el Decreto Legislativo Nº 645, a través del cual se facultaba a las cooperativas y empresas, cualquiera fuese su modalidad, a realizar las labores que son efectuadas en los puertos marítimos, fluviales o lacustres, en las faenas de embarque, desembarque, trasbordo y movilización de carga en naves mercantes (de muelle a nave o viceversa y en bahía). El artículo 2 de este dispositivo, establecía como obligación de las cooperativas y empresas aludidas, el cumplir las “Normas Técnicas relativas al Trabajo Marítimo”, quedando sus trabajadores sujetos al régimen legal laboral de las cooperativas y común de la actividad privada, respectivamente.

Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo Nº 707, del 8 de noviembre de 1991, se declaró de interés nacional la prestación eficiente, oportuna, rápida y económica (considerando márgenes internacionales) de la actividad de las agencias generales, marítimas, fluviales, lacustres y empresas y cooperativas de estiba y desestiba, a las que se refería el Decreto Legislativo Nº 645.

Esta norma, considerando el hecho de que las agencias y empresas a las que hace mención, prestan servicios conexos a la actividad naviera comercial, otorga a la Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la dirección, regulación, control y fiscalización de estas entidades. Dispone también, que mediante Decreto Supremo, se establezcan los requisitos necesarios para ejercer las actividades de agencias generales, agencias marítimas, agencias fluviales, agencias lacustres y empresas y cooperativas de estiba y desestiba.

En base a lo anterior, el 12 de abril de 1999, se publica el Decreto Supremo N° 010-99-MTC, mediante el cual se aprueba el “Reglamento de Agencias Generales, Agencias Marítimas, Agencias Fluviales, Agencias Lacustres; Empresas y Cooperativas de Estiba y Desestiba del Decreto Legislativo N° 707”. La importancia de esta norma, radica en que, en su artículo 13, instauró como una obligación de las empresas de estiba, a fin de que puedan desarrollar sus actividades, el contratar una “Póliza de Seguro de Accidentes Personales”, que cubra los riesgos de accidentes de trabajo para los trabajadores de estiba y desestiba que contraten; siendo que la cobertura de riesgos, montos mínimos indemnizatorios y número mínimo de beneficiarios, serían establecidos mediante Resolución Directoral expedida por la Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

A efectos de este Reglamento, se consideraba como empresas de estiba a las personas jurídicas constituidas bajo cualquiera de las formas establecidas en la Ley General de Sociedades (Ley N° 26887, vigente hasta la actualidad) y a las Cooperativas de Trabajadores, constituidas conforme a las disposiciones legales sobre la materia (artículos 1 y 10). Se expresa que corresponde a estas empresas, en tanto cuenten con sus licencias vigentes, efectuar las nombradas de los trabajadores de estiba y desestiba que contraten (artículo 11); siendo que, en sus operaciones, deberán hacer constar en las boletas de nombrada<sup>237</sup>, numeradas en forma correlativa y por triplicado, la designación del personal a su servicio, para cada operación (documento que deberá contener: el nombre y dirección de la empresa de estiba, relación de trabajadores y su identificación, lugar de nombrada, nombre y ubicación de la nave en puerto, tipo de operación a ser efectuada) (artículo 12).

La contratación de una “Póliza de Seguro de Accidentes Personales” para los trabajadores, se coloca como uno de los requisitos que debe cumplir la empresa o cooperativa estibadora para ejercer sus actividades; señalándose que, para obtener la licencia respectiva, debe acompañarse a la solicitud ante la Dirección General de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entre otros documentos, la copia de la póliza de seguro vigente (artículo 27). Asimismo, para tramitar la proroga anual de la licencia debe presentarse este mismo documento (artículo 32).

Otra cuestión importante para los trabajadores estibadores dedicados a la movilización de carga en naves comerciales, es que se estipula que las empresas de estiba son responsables por el pago de las remuneraciones y beneficios sociales del personal que contraten e intervengan en las operaciones de embarque/descarga, transbordo y movilización de carga desde y hacia naves mercantes; de igual manera, son responsables frente al propietario, armador, fletador u operador de la nave, propietario de la carga, embarcador/descargador o

<sup>237</sup> Según lo define el artículo 1 de la norma en análisis, se entiende por BOLETA DE NOMBRADA al “Documento numerado emitido por la Empresa de Estiba, en el cual consigna la relación de trabajadores seleccionados para realizar la faenas de embarque, descarga, transbordo o movilización de mercancías; labores que son efectuadas en los muelles amarraderos a boyas, atracaderos o en bahía, desde o hacia naves mercantes”.

agencia, por los daños que su personal pueda ocasionar durante la ejecución de sus labores (artículo 36). En garantía del pago de las mencionadas obligaciones, las empresas de estiba deberán presentar carta fianza ante la Dirección General (artículo 37), la cual, entre otros casos, será ejecutada cuando se trate del pago de remuneraciones y beneficios sociales a cargo de la empresa de estiba, efectuándose la consignación pertinente, por el monto que fije la sentencia que haya adquirido la autoridad de cosa juzgada (artículo 42).

Es de tener presente, que se precisó que mediante Resolución Ministerial, expedida por el Titular del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, a propuesta de la Dirección General, se aprobaría un Reglamento de Infracciones y Sanciones, a fin de hacer cumplir la norma en referencia (artículo 47). Lo anterior, se hizo efectivo el 8 de diciembre de 1999, al expedirse la Resolución Ministerial N° 463-99-MTC-15.02, que luego fuese derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 015-2006-MTC, publicado el 4 de junio 2006.

La Resolución Ministerial N° 463-99-MTC-15.02, había aprobado el “Reglamento de Infracciones y Sanciones de las Agencias Generales, Agencias Marítimas, Agencias Fluviales y Agencias Lacustres, Empresas y Cooperativas de Estiba y Desestiba”, aplicable en caso de transgresión de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 645 y el Decreto Legislativo N° 707 y su Reglamento (Decreto Supremo N° 010-99-MTC).

En esta norma, se clasificaba a las infracciones en leves, graves y muy graves; catalogándose como muy grave el no mantener vigente la Póliza de Seguro de Accidentes Personales de los trabajadores (artículo 5). Para esta infracción, se preveía como sanción, una multa de entre 3 hasta 10 UIT para las empresas de estiba/desestiba en puertos marítimos, una de entre 1 UIT hasta 3 UIT para las cooperativas de estiba/desestiba en puertos marítimos, y una de entre 0.5 UIT hasta 2 UIT para las empresas y cooperativas de estiba/desestiba en puertos fluviales (artículo 7).

Además, en caso de reincidencia o continuidad de la misma infracción, se aplicaría una sanción equivalente al doble de la multa que correspondía (hasta un máximo de 20 UIT) y de reincidir en una misma infracción por más de dos veces, se cancelaría la licencia (por tratarse de una infracción muy grave). Se expresaba que estas sanciones serían aplicadas por la Dirección General de Transporte Acuático, mediante Resolución Directoral motivada y a recomendación de la Comisión de Infracciones y Sanciones (artículos 9 y 11).

### **2.2.5. Law No. 29088 (19/09/2007)**

El 19 de setiembre del 2007, se publicó la Ley N° 29088 – Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales. Esta Ley se dio gracias a la iniciativa de la Federación de Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales del Perú (FETTRAMAP) y la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT-Perú). Concretamente, ambas organizaciones sindicales presentaron ante el Congreso de la República lo que sería el Proyecto de Ley 1161/2206, que luego sería promulgada como Ley (2007) y posteriormente reglamentada (2009)<sup>238</sup>.

Esta norma resulta aplicable a las actividades de producción, transporte y comercialización de la cadena agroproductiva en el país, teniendo por objeto regular las condiciones de seguridad y

<sup>238</sup> Vid., Guillermo Onofre, Informe de Gestión del CEN de FETTRAMAP 2009 – 2012.

salud en que llevan a cabo sus labores los estibadores terrestres y transportistas manuales de productos agrícolas (artículos 1 y 2). En su artículo 3, se brindan las definiciones siguientes:

**Tabla 13: Glossary of terms re market porters**

<b>GLOSARIO</b>	
<b>Alteraciones músculo esqueléticas:</b> Trastornos musculares y tendinosos, causados por esfuerzos repetitivos, movimientos rápidos, hacer grandes fuerzas, posturas extremas, vibración y/o temperaturas bajas.	<b>Desestiba:</b> Actividad de sacar los bultos de carga y organizarlos de manera que permita su descarga.
<b>Apilamiento:</b> Colocación de productos agrícolas envasados unos sobre otros.	<b>Factores de riesgo para los trastornos músculo esqueléticos:</b> Los esfuerzos prolongados que requieren mucha energía y movimientos repetitivos con las manos, tales como levantar, jalar, empujar o cargar objetos pesados frecuentemente; también las posiciones incómodas prolongadas y de vibración.
<b>Arrastre y empuje:</b> Labor de esfuerzo físico en el que la dirección de la fuerza es horizontal. En el arrastre, la fuerza es dirigida hacia el cuerpo y en la operación de empuje se aleja del cuerpo.	<b>Levantamiento de carga:</b> Corresponde a la labor de mover manualmente un objeto verticalmente, desde su posición inicial contra la gravedad.
<b>Cadena agro-productiva:</b> Sistema que agrupa a los agentes económicos, interrelacionados por el mercado y que participan articuladamente en un mismo proceso; desde la provisión de insumos, producción, transformación, industrialización, transportación y comercialización, hasta el consumo final de un producto agrícola o pecuario en forma sostenida y rentable, basados en principios de confianza y equidad.	<b>Manipulación manual de carga:</b> Toda operación, transporte o sujeción de una carga, por parte de uno o varios trabajadores, en las que se requiere esfuerzo físico como el levantamiento, el sostenimiento, la colocación, el empuje, el desplazamiento, el descenso, el transporte o ejecución de cualquier otra acción que permita poner en movimiento o detener un objeto.
<b>Carga:</b> Cualquier objeto susceptible de ser movido, pero que requiere del esfuerzo humano para desplazarlo o colocarlo en su posición definitiva.	<b>Medios adecuados:</b> Corresponde a aquellos elementos o condiciones que permitan realizar un esfuerzo físico, con una mínima probabilidad de producir daño, principalmente a nivel dorso lumbar.
<b>Centro de trabajo:</b> Todo sitio, área, centro de producción agrícola o mercado donde los trabajadores estibadores terrestres y transportistas manuales permanecen y desarrollan su trabajo o adonde tienen que acudir por razón del mismo.	<b>Peso de la carga:</b> Principal factor de riesgo que se tiene que evaluar en la manipulación de carga.
<b>Comerciante:</b> Es la persona que se dedica a la comercialización, en los diversos mercados y centros de acopio de los productos agrarios.	<b>Producto agrícola:</b> Producto derivado de la actividad de cultivo y cosecha del campo que no implique una transformación del mismo.
<b>Descenso de carga:</b> Corresponde a la labor de mover, manualmente, un objeto verticalmente desde su posición inicial a favor de la gravedad.	<b>Ruma:</b> Conjunto de productos agrícolas, debidamente envasados y apilados en forma ordenada en un espacio para su movilización y comercialización.
<b>Empresa administradora u operadora:</b> Es la persona natural o jurídica que facilita el desarrollo de las actividades del comerciante de compraventa y de las demás actividades complementarias y conexas que se realizan al interior de los mercados.	<b>Seguridad:</b> Aquellas acciones y actividades que permiten que el trabajador labore en condiciones seguras, tanto ambientales como personales, con el fin de conservar la salud y preservar los recursos humanos.
<b>Envase:</b> Cobertura destinada a envolver, contener y proteger adecuadamente a un producto de modo que facilite su transporte, almacenamiento y manipuleo para ayudar a su identificación y comercialización.	<b>Sostenimiento de carga:</b> Tarea que consiste en mantener sujeta una carga sin asistencia mecánica.
<b>Ergonomía:</b> Estudio sistemático del lugar de trabajo y de las personas, con el fin de mejorar las condiciones de trabajo, el entorno laboral y el puesto de trabajo, adaptando el trabajo al trabajador.	<b>Trabajador:</b> Persona que desempeña la actividad de estiba y transporte manual de carga de productos agrícolas.
<b>Estiba:</b> Actividad de manipulación manual de carga, que consiste en transportarla, colocarla y acomodarla de manera que se encuentre estable y ocupe el menor espacio.	<b>Transportista:</b> Persona natural o jurídica que presta servicios de transporte de unidades de carga pesada, con el fin de trasladar productos a los diversos mercados y viceversa.
<b>Estibador terrestre:</b> Persona que utiliza sólo su fuerza física para levantar, mover o transportar una carga.	<b>Transportista manual:</b> Es la persona que, además de su fuerza física, utiliza una herramienta auxiliar para realizar el traslado de la carga.

La norma analizada, incide nuevamente en el peso máximo a estibar (tema que ya había sido tratado por el Decreto Supremo N° 056-89-AG de 1989, dispositivo que, siguiendo los lineamientos de la Recomendación del Convenio N° 127 de la OIT, instauró como peso máximo de carga los 55 kilogramos), reduciéndolo respecto a la legislación anterior.

De esta manera, se señala que el peso a manipular manualmente (sin ayuda de herramientas auxiliares), por el estibador terrestre o transportista manual, no será mayor a 25 kilogramos para levantar del piso y 50 kilogramos para cargar en hombros. En el caso de las mujeres, se prevé como carga máxima de manipulación manual los 12.5 kilogramos para levantar y 20 kilogramos para cargar en hombros (artículo 4). Se deja al reglamento respectivo, el determinar el máximo peso a transportar con ayuda de triciclos, carretas o carretillas, tanto para hombres como para mujeres (artículo 6).

Cabe resaltar, que la ley se pronuncia en este punto sobre el trabajo de niños y adolescentes, prohibiendo que ejerzan la labor de estibadores; sin embargo, admite que los mayores de 16 años se ocupen como transportistas manuales, siendo que el peso que transporten mediante triciclos, carretas o carretillas no podrá exceder en ningún caso los 100 kilogramos (artículo 5).

También se precisa que los productos agrícolas, manipulados manualmente, deberán estar adecuadamente seleccionados, clasificados y envasados, según su tipo, desde el mismo lugar de la cosecha y con un peso no mayor de 50 kilogramos (artículo 7).

Por otra parte, la norma se manifiesta respecto a la prevención de enfermedades y accidentes ocupacionales, expresando que el productor, el comerciante, el transportista o conductor de vehículos (con carga de productos agrarios con fines de comercialización en los centros de distribución mayorista) y la administración de los mercados mayoristas, son responsables de diseñar las estrategias de promoción y supervisión de seguridad y salud del trabajo de los estibadores terrestres y transportistas manuales de productos agrícolas. Para el diseño de estas estrategias, los responsables deberán contar con el asesoramiento del Ministerio de Salud, a través de su órgano técnico respectivo (artículo 8).

Como parte de la prevención, se prevé igualmente que los estibadores y transportistas manuales se sometan a exámenes médicos ocupacionales periódicos, sobre aspectos generales de su salud, así como a un rubro de exámenes complementarios (los que serán establecidos en el reglamento de la ley). El Ministerio de Salud es el órgano encargado de definir las normas y estándares de evaluación y calificación de los mencionados exámenes ocupacionales, para la determinación de incapacidad y menoscabo (artículo 9).

En el caso de materializarse un accidente de trabajo o enfermedad ocupacional que afecte al colectivo laboral comprendido, el centro médico asistencial (público, privado, militar, policial o de seguridad social), donde el trabajador accidentado es atendido por primera vez, está obligado a notificar esos accidentes de trabajo al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, dentro de los 10 días naturales del mes siguiente de producidos (usando el formulario establecido en el reglamento de la ley). Cuando se trate de instituciones pertenecientes al Ministerio de Salud, éstas utilizan la "Ficha de Aviso de Accidente de Trabajo" que se encuentra regulada por sus propias normas (artículo 10).

Respecto a las condiciones de seguridad y salud con las que debe contar el estibador o transportista manual en el centro de trabajo en el que preste servicios, la norma inicia

precisando que el espacio de trabajo debe ser suficiente para el ejercicio de la actividad, evitándose que la operación de descarga y estiba, en el puesto de los concesionarios, se realice en condiciones desventajosas para el estibador y peligrosas para la integridad de los peatones (cuando la operación es ejecutada en horas de aglomeración del público usuario).

Siguiendo estos fines, se prohíbe el comercio ambulatorio al interior de los mercados o centros de abasto, en el lugar en que se desarrolle la actividad de estiba y transporte manual. Asimismo, en lo concerniente a la circulación interna en los mercados o centros de abasto, se expresa que los representantes de los transportistas, de los estibadores y transportistas manuales (a través de los gremios reconocidos en cada mercado y de la administración), proponen el establecimiento de las disposiciones necesarias, quedando la implementación y fiscalización a cargo de las municipalidades distritales (artículos 11 al 13).

Sobre los accesorios de trabajo, se enuncia que debe priorizarse, en la máxima medida posible, el uso de ayudas mecánicas en las labores de transporte agrícola (artículo 14). En cuanto a la vestimenta, se establece que debe ser cómoda y no ajustada, siendo que los equipos de protección individual no deben interferir con la capacidad de realizar movimientos, ni impedir la visión o disminuir la destreza manual; así también, deben evitarse los bolsillos, cinturones u otros elementos fáciles de enganchar (artículo 15).

Además, los trabajadores deben contar con chalecos dotados de almohadillas en los hombros (a fin de evitar el riesgo de contacto que les produzca lesiones) y con rodilleras (a fin de protegerlos contra los riesgos de caídas); también deben usar mascarillas contra el polvo (cuando se encuentren en presencia de este agente), a la par que fajas adecuadas que los protejan durante la labor de manipulación manual de carga. Por último, su calzado debe ser de suela antideslizante y debe proporcionar una protección adecuada al pie contra la caída de objetos. Compete a la administración del mercado mayorista respectivo, el fiscalizar el cumplimiento de todas las medidas correspondientes a la vestimenta y equipos de protección individual (artículos 16 al 18).

Respecto a las condiciones adecuadas en el centro de trabajo, se alude igualmente a la señalización de los extintores, las zonas de seguridad para sismos, las vías de escape, los puntos de riesgo eléctrico, y los lugares de estacionamiento de unidades móviles (camiones y/o camionetas). Del mismo nodo deberá haber servicios higiénicos que cuenten como mínimo de excusado, lavatorios y duchas (en número adecuado al de los trabajadores), así como un ambiente adecuado para comedores y vestuarios; siendo la empresa administradora u operadora la responsable de que las instalaciones de los mercados cumplan con todo esto (artículos 19 al 21).

Se asigna al Ministerio de Salud, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y a los gobiernos regionales, el implementar programas de capacitación dirigidos a los estibadores terrestres y transportistas manuales, a fin de que reciban la formación e instrucción sobre los métodos correctos para la manipulación manual de cargas y la ejecución de su trabajo. A la par, se estatuye que el responsable de la comercialización implementará charlas de inducción sobre los principales peligros y riesgos presentes en la labor (artículo 22).

Por último, la ley se refiere a las entidades competentes para controlar y hacer cumplir sus disposiciones, así como al sistema de infracciones y sanciones aplicables. Así, el gobierno regional se erige como la autoridad competente para conducir, concertar, vigilar, y ejecutar el control y cumplimiento de la norma, promoviendo y organizando instancias técnicas regionales

descentralizadas, con participación de los estibadores terrestres, transportistas manuales e instituciones públicas y privadas; así como realizar la sistematización y difusión de la información relacionada con la seguridad y salud de estos trabajadores en su jurisdicción (artículo 23).

Por su parte, las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, y los gobiernos regionales, velan por el cumplimiento de los artículos referidos a la formación y capacitación de los trabajadores, en lo que corresponda, y la propia asignación de competencias (artículo 24). Las municipalidades fiscalizan el cumplimiento de las normas relacionadas con el peso de estiba y tipo de envase, fiscalización que está dirigida a los transportistas o conductores de unidades de transporte de carga en los mercados, o durante el trayecto entre los centros de producción y éstos, utilizando para ello el apoyo de la Policía Nacional del Perú; además verifican que la empresa administradora u operadora cumpla con brindar el mantenimiento y acondicionamiento adecuado en los mercados, a fin de que los estibadores terrestres y transportistas manuales puedan llevar a cabo sus labores en un ambiente seguro y saludable (artículo 25). Corresponde al Ministerio de Agricultura y los gobiernos regionales, el supervisar, en los lugares de producción agrícola, el cumplimiento de las normas referidas al peso de estiba y tipo de envases (artículo 26).

En el tema de las infracciones, éstas han sido clasificadas de acuerdo a su gravedad en muy graves, graves y leves. Entre las primeras se comprende a las contravenciones al capítulo II (sobre el peso a estibar y tipo de envase: artículos 4 al 7) y el subcapítulo 2 del capítulo IV (medidas básicas de seguridad: artículo 14). Las infracciones graves incluyen el contravenir los artículos 8 y 9, el subcapítulo 1 del capítulo IV (instalaciones civiles: artículos 11 al 13), el artículo 11, los subcapítulos 3, 4, 5 y 6 del capítulo IV (protección personal, señales y avisos de seguridad, servicios de bienestar y de la empresa administradora u operadora: artículos 15 al 21) y el artículo 22.

Son leves los demás supuestos de incumplimiento de la norma, siempre que carezcan de trascendencia grave o muy grave para la integridad física o salud de los trabajadores. Las sanciones son impuestas conforme a las competencias reseñadas en el párrafo anterior, siendo que cada entidad competente lo hará conforme a las normas de su sector. Se establece por último que las sanciones aplicables a los infractores son amonestación, multa, internamiento de vehículo y decomiso, según corresponda (artículos 27 y 28).

#### **2.2.6. Supreme Decree No. 005-2009-TR (24/04/2009)**

El 24 de abril del 2009, se publicó el Decreto Supremo N° 005-2009-TR, mediante el cual se aprobó el Reglamento de la Ley N° 29088 – Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales. En esta norma, además de recalcarse ciertas disposiciones de la Ley, se aclaran y detallan otras.

Así, en lo referido al peso máximo a estibar, se reitera que en el caso de los hombres éste es de hasta 25 kilogramos para levantar desde el suelo (por un solo trabajador), pero, en el caso de la carga en hombros, aclara que será hasta 50 kilogramos siempre y cuando sea asistido por otra persona en el levantamiento. Para el caso de las mujeres, realiza la misma aclaración, siendo que para cargar en hombros se admite hasta 20 kilogramos, siempre y cuando sea asistida por otra persona en el levantamiento (artículo 2).

Asimismo, se precisa que el peso total transportado en hombros por un trabajador, durante una jornada de trabajo diaria, no deberá sobrepasar los 6 mil kilogramos, y el tramo que

recorrerá el estibador con la carga en sus hombros no debe superar los 10 metros (en el caso de que la distancia sea mayor, se tendrá que reducir proporcionalmente el peso total a transportar en la jornada diaria). En este tema, cualquier norma nacional, sectorial, regional, directiva privada, convenio o negociación que dicte o acuerde rangos de peso menores o mejore lo especificado, será adoptada y primará sobre lo regulado en este Reglamento (artículos 3 y 4).

Se propugna que las actividades de estiba y transporte manual deberán ser paulatinamente mecanizadas y se someterán a las normas nacionales e internacionales específicas en la materia, o las específicas de acuerdo a los estándares y medidas de seguridad y salud en el trabajo recomendadas por los fabricantes de las máquinas que se usen, mientras no se desarrolle una normativa nacional que las contemple (artículo 5). Asimismo, se precisa el peso máximo en el transporte de carga por medio mecánico, cuya regulación había sido dejada al Reglamento por el artículo 6 de la Ley Nº 29088.

De esta manera, cuando se usen triciclos, carretas, carretillas u otro medio mecánico para la manipulación de cargas, el peso máximo permitido será el estipulado en las normas técnicas de fabricación del medio correspondiente, quedando prohibido sobrepasar la capacidad del medio mecánico y la altura máxima de la carga (que será de 1.5 metros); la violación de esta regulación constituirá una infracción grave (artículo 7). Además, los propietarios de los medios mecánicos (triciclos, carretas, carretillas, y otros de procedencia artesanal) están obligados a mantenerlos en buen estado de conservación y brindar mantenimiento preventivo constante de todas sus partes y aditamentos reglamentarios, de acuerdo a los estándares de los fabricantes o a través de asistencia técnica especializada, provista por las autoridades públicas competentes o la administración del mercado; en caso contrario, se prohibirá la utilización del medio mecánico (artículo 8).

Respecto al trabajo en este sector de los niños y adolescentes, se reitera que está prohibido la labor de estibador, mientras que la manipulación mecánica se admite para los mayores de 16 años, aclarándose que será en casos muy especiales y de acuerdo a la autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo y del Ministerio de Salud competentes, mediante la utilización de medios mecánicos de empuje con ruedas, hasta un peso no mayor a 100 kilogramos. Esto excluye la actividad de carga y descarga del producto en el medio mecánico, que deberá ser realizado por un adulto (artículo 6).

Sobre el envasado de los productos agrícolas, se expresa que el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), elaborará las Normas Técnicas Peruanas complementarias sobre la materia, a solicitud del Ministerio de Agricultura; siendo las entidades públicas, Municipalidades, y Empresas Administradoras de Mercados Mayoristas, las responsables de promover la difusión y el cumplimiento obligatorio de dichas normas técnicas (artículos 9 y 10).

En relación a la prevención de enfermedades y accidentes ocupacionales, se señala el procedimiento para la elaboración del programa anual de salud y seguridad de cada centro de trabajo (mercado). Es así que, en el último trimestre de cada año, los responsables mencionados en el artículo 8 de la Ley (el productor, el comerciante, el transportista o conductor de vehículos y la administración de los mercados mayoristas), a convocatoria del administrador o propietario del mercado donde realizan sus labores los estibadores, conformarán un Comité Paritario (de conformidad al Decreto Supremo Nº 009-2005-TR),

encargado de elaborar el programa anual, que debe estar aprobado antes del 15 de diciembre de cada año y registrará en el siguiente año calendario (artículo 11).

Cuando concurra un accidente de trabajo o enfermedad ocupacional, se precisa que, para efectos de la comunicación que debe realizar el establecimiento de salud al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, usará los formularios establecidos en el Decreto Supremo N° 007-2007-TR. Se añade que la administración del mercado también debe notificar estos eventos en el plazo de 10 días naturales del mes siguiente de producidos. Tratándose de accidentes fatales, la comunicación la realizará el responsable del mercado y del centro de salud, respectivamente, dentro de las 24 horas de ocurrido, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, utilizando los formularios mencionados (artículo 13).

En lo referido al tema de las condiciones de seguridad y salud en el centro de trabajo, se detallan una serie de disposiciones sobre las características que deben tener las instalaciones y las medidas básicas de seguridad (artículos 14 al 32):

- Carril de desplazamiento: Deberá ser exclusivo de las carretillas, triciclos y otros, y tendrá una demarcación central cuyo ancho no será inferior a 2 metros.
- Suelo: Debe ser regular, sólido, continuo, resistente y no resbaladizo, de forma que soporte el peso y tránsito cotidiano, y evite los riesgos de caída. Se prohíbe el transporte de la carga por escaleras de mano.
- Drenajes: En los mercados existirán sistema de drenajes u otros dispositivos que faciliten la evacuación de los líquidos superficiales que se puedan acumular. En los centros de producción agrícola, ante la presencia de charcos, lodo u otra irregularidad similar que se presente en el suelo, como primera medida se rellenarán los charcos en el lugar de tránsito de los trabajadores y luego se colocarán tabloncillos estables para facilitar el desplazamiento seguro.
- Estructuras civiles: Las paredes de los lugares de trabajo, los cielos rasos, puertas, ventanas y demás elementos estructurales serán mantenidos en buen estado de limpieza y conservación. Deberán tomarse medidas efectivas para evitar la entrada o eliminar la presencia de insectos, roedores y otras plagas.
- Vías de evacuación en los mercados: Las entradas, salidas, corredores y pasadizos se mantendrán libres de todo obstáculo y deberán estar claramente señalizadas y visibles, a fin de facilitar el desplazamiento seguro de los trabajadores y público usuario.
- Corredores: Los corredores o pasadizos, serán lo suficientemente amplios, de modo que permitan el movimiento seguro de los trabajadores y público usuario.
- Comercio ambulatorio: El comercio ambulatorio de diferentes productos al interior de los mercados o centro de abasto será prohibido. Asimismo, se prohíbe la actividad comercial en la vía pública hasta una distancia de 100 metros del perímetro de los mercados o centros de abasto.
- Flujo de unidades móviles: Debe procurarse un adecuado flujo de unidades móviles en los mercados, que garantice a los estibadores terrestres transitar la menor distancia posible.

Además, el estacionamiento y permanencia de unidades móviles en las instalaciones de los centros de trabajo deberá ser reglamentada internamente y estarán señalizadas.

- Vías de circulación colindantes: Las municipalidades son las responsables de habilitar y/o mantener en buen estado las vías de circulación colindantes con los mercados o centros de abasto.
- Instalaciones eléctricas: Los cables eléctricos estarán debidamente entubados a fin de evitar su exposición a la intemperie con el consiguiente riesgo de contacto eléctrico. Asimismo, los mercados contarán con un pozo de tierra en el que se descargue los circuitos eléctricos.
- Uso de bocinas y claxon: No se permitirá que las unidades vehiculares en los mercados hagan uso indiscriminado de sus bocinas o claxon.
- Señalización: La administración de los mercados se responsabilizará de la señalización relativa a la prevención de accidentes (pasos a desnivel, zonas seguras, rutas de ingreso y salida, protección personal, presencia de extintores, entre otras), debiendo ésta ser clara y colocarse en lugares visibles para los trabajadores y público usuario.
- Apilamiento: El apilamiento de los sacos en la ruma será colocándolos de acuerdo al espacio que se disponga, en amarres de 3, 4, 6 y 8 sacos, para que tenga una mayor estabilidad, no debiendo sobrepasar los 2 metros de altura. Cuando la altura sobrepase el 1.5 metros, se utilizarán los medios adecuados para el apilamiento, de acuerdo al tipo de producto.
- Carga con equipamiento mecánico: El transporte de la carga con equipamiento mecánico de acción manual, deberá ser ejecutado de forma que el esfuerzo físico realizado por el trabajador sea compatible con su capacidad de fuerza y no comprometa su salud o su seguridad.
- Equipamiento mecánico: El aparato mecánico y el mobiliario que sea usado en el proceso del transporte de carga deberán estar en buenas condiciones técnicas, planeado, adaptado para la función y para la posición del trabajador.
- Iluminación: La iluminación en los centros de trabajo será suficiente para evitar accidentes.
- Carga en vehículos: No se permitirá que los trabajadores manipulen la carga encima de los camiones cuando el motor esté en funcionamiento o se produzca vibración.

El último tema del que se ocupa el Reglamento, es el de las entidades competentes para el control y cumplimiento de sus disposiciones y las de la Ley N° 29088. En ese sentido, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, fiscaliza el derecho laboral de los estibadores terrestres a la seguridad y salud en el trabajo, dentro de la política y las normas de la inspección del trabajo; para lo cual emite las normas reglamentarias que determinan los sujetos o empresas obligadas a garantizar este derecho, así como las infracciones y multas que correspondan.

Además, la Autoridad Administrativa de Trabajo, en el marco de la inspección del trabajo, realiza actividades de fiscalización, consulta y asesoramiento técnico (conforme al artículo 14 de la Ley N° 28806), ejecuta programas de capacitación, expide medidas de requerimiento, recomendación o advertencia, y cuando se requiera, solicita la participación técnica del Ministerio de Salud y sus órganos descentralizados. Y, las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo y los Gobiernos Regionales y Locales velarán por el cumplimiento del artículo 11 del capítulo IV (referido a las instalaciones del centro de trabajo) en lo que le corresponda y el capítulo V (sobre la formación y capacitación de los trabajadores) de la Ley N° 29088 (artículo 36).

Por otra parte, al Ministerio de Salud le compete regular los estándares de evaluación y calificación de los exámenes ocupacionales, realizar dichos exámenes y brindar asesoramiento técnico en los programas de promoción e inspección de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, se les asigna competencia a dos entidades más del Estado, al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), el que supervisará la adecuación de los mercados a la normatividad relativa a las condiciones de seguridad en los centros de trabajo; y al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), que elaborará las Normas Técnicas Peruanas relativas a los envases de frutas y hortalizas, y sacos de alimentos agrícolas a manipular en los mercados, y promoverá su uso, en coordinación con los Ministerios de Agricultura y Producción (artículos 38 y 39).

Finalmente, cabe mencionar que, en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de esta norma, se precisa que los Municipios y los Gobiernos Regionales podrán destinar un porcentaje del importe de los montos recaudados por sanciones impuestas en aplicación de la Ley y el Reglamento, para el mejoramiento continuo de los programas de salud ocupacional de los trabajadores estibadores terrestres y transportistas manuales de su respectiva circunscripción geográfica.

### **2.2.7. Ministerial Resolution No. 313-2011-MINSA (26/04/2011)**

Mediante Resolución Ministerial N° 313-2011-MINSA, del 26 de abril del 2011, se aprobó la NTS N° 090-MINSA/DIGESA - V.01 “Norma Técnica de Salud que establece los Exámenes Médicos Ocupacionales para los Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales”.

Esta norma técnica, busca contribuir con la protección de la salud de los estibadores terrestres y transportistas manuales, generando ambientes de trabajo saludables; siendo su objetivo el establecer la vigilancia de la salud de estos trabajadores, a través de los exámenes médicos ocupacionales, previniendo la aparición de problemas de salud relacionados con su labor. El dispositivo es de aplicación en todos los establecimientos del sector salud (MINSA, EsSalud, FFAA y PP, Clínicas y otros del Sub Sector Privado) en el ámbito nacional.

Se señalan los factores de riesgo para la salud de los estibadores y transportistas manuales, los que son definidos como el conjunto de propiedades que caracterizan la situación de trabajo, y pueden afectar la salud del trabajador; siendo éstos:

- **En el Trabajador**
- **Intrínsecos:** Falta de aptitud física, patología dorsolumbar previa y sobrepeso.
- **Extrínsecos:** Inadecuación de las ropas, el calzado u otros efectos personales que lleve el trabajador. Insuficiencia o inadaptación de los conocimientos o de la formación.

- Existen otros condicionantes que pueden influir en la aparición de la patología relacionada con la manipulación manual de cargas, tales como edad, sexo, otro empleo, hábitos como la actividad deportiva o el consumo de tabaco, el embarazo, y otras actividades extraprofesionales como tareas del hogar, cuidado de niños, minúsvulos o ancianos
- **En el Ambiente de Trabajo**
  - Características de la carga: La manipulación manual de una carga puede presentar un riesgo, en particular dorsolumbar, en los casos siguientes: a) cuando la carga es demasiado pesada o demasiado grande, b) cuando es voluminosa o difícil de sujetar, c) cuando está en equilibrio inestable o su contenido corre el riesgo de desplazarse, d) cuando está colocada de tal modo que debe sostenerse o manipularse a distancia del tronco o con torsión o inclinación del mismo, y e) cuando la carga, debido a su aspecto exterior o a su consistencia, puede ocasionar lesiones al trabajador, en particular en caso de golpe.
  - Esfuerzo físico necesario: Un esfuerzo físico puede entrañar un riesgo, en particular dorsolumbar, en los casos siguientes: a) cuando es demasiado importante, b) cuando no puede realizarse más que por un movimiento de torsión o de flexión del tronco, c) cuando puede acarrear un movimiento brusco de la carga, d) cuando se realiza mientras el cuerpo está en posición inestable, e) cuando se trata de alzar o descender la carga con necesidad de modificar el agarre, y f) cuando el medio con el que transporta (llámese carretilla, triciclo u otro) es inadecuado para el trabajador.
  - Características del medio de trabajo: Las características del medio de trabajo pueden aumentar el riesgo, en particular dorsolumbar, en los casos siguientes: a) cuando el espacio libre, especialmente vertical, resulta insuficiente para el ejercicio de la actividad de que se trate, b) cuando el suelo es irregular y, por tanto, puede dar lugar a tropiezos o bien es resbaladizo para el calzado que lleve el trabajador, c) cuando la situación o el medio de trabajo no permite al trabajador la manipulación manual de cargas a una altura segura y en una postura correcta, d) cuando el suelo o el plano de trabajo presentan desniveles que implican la manipulación de la carga en niveles diferentes, e) cuando el suelo o el punto de apoyo son inestables, f) cuando la temperatura, humedad o circulación del aire son inadecuadas, g) cuando la iluminación no sea adecuada, y h) cuando exista exposición a vibraciones.
  - Exigencias de la actividad: La actividad puede entrañar riesgo, en particular dorsolumbar, cuando implique una o varias de las exigencias siguientes: a) esfuerzos físicos demasiado frecuentes o prolongados en los que intervenga en particular la columna vertebral, b) período insuficiente de reposo fisiológico o de recuperación, c) distancias demasiado grandes de elevación, descenso o transporte, y d) ritmo impuesto por un proceso que el trabajador no pueda modular.

Asimismo, se detallan los daños a la salud que pueden producirse por el trabajo de estiba terrestre y transporte manual. Se abarca en este rubro a todo suceso repentino o acumulativo que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte; resaltándose que la manipulación manual de cargas ocasiona frecuentes y variadas enfermedades y accidentes de origen laboral (aproximadamente el 21% de los accidentes están producidos por sobreesfuerzos; y entre el 60-90% de los adultos han sufrido o sufrirán algún dolor de espalda

a lo largo de su vida, pudiendo calcularse que un alto porcentaje de éstos pueda ser de origen laboral).

Así, se precisan como daños a la salud:

- Muscular: contracturas, calambres y rotura de fibras.
- Tendinosa y ligamentosa: sinovitis, tenosinovitis, roturas, esguinces y bursitis.
- Articular: artrosis, artritis, hernias discales.
- Óseos: fracturas y fisuras.
- Neurológicos: atrapamientos.
- Vasculares: trastornos vasomotores.
- Pared abdominal: hernias.

La norma técnica, regula también los procedimientos para los exámenes médicos ocupacionales de los estibadores terrestres y transportistas manuales, detallándose que el médico ocupacional tomará en cuenta, según el caso, tres clases de evaluaciones médico-ocupacional: a) Evaluación Médico Pre-empleo o Pre-ocupacional, b) Evaluación Médico Ocupacional Periódico, y c) Evaluación Médico Ocupacionales de Retiro o de Egreso. Se prevén una serie de exámenes complementarios generales (biometría sanguínea, bioquímica sanguínea, grupo y factor sanguíneo, examen completo de orina), así como exámenes complementarios específicos de acuerdo al tipo de exposición.

Asimismo, se estipula que, en las evaluaciones médico-ocupacionales en relación al puesto de trabajo, el médico determinará la aptitud del trabajador de acuerdo a la normatividad vigente, pudiendo dar la categoría de apto (trabajador sano o con hallazgos clínicos que no generan pérdida de capacidad laboral ni limitan el normal ejercicio de su labor), apto con restricciones (trabajador que, a pesar de tener algunas patologías o condiciones pre-patológicas, puede desarrollar la labor habitual teniendo ciertas precauciones para que éstas no pongan en riesgo su seguridad, disminuyan su rendimiento, o puedan verse agravadas, debiendo ser incluidos en programas de vigilancia específicos), y no apto (trabajador que por patologías, lesiones o secuelas de enfermedades o accidentes tienen limitaciones orgánicas que les hacen imposible la labor).

Por último, se señala que, a nivel nacional, la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud, es responsable de normar, supervisar, monitorear, y evaluar las acciones, para promover y verificar la implementación de las medidas de vigilancia de la salud de los trabajadores; mientras que, a nivel regional, las Direcciones de Salud de Lima, las Direcciones Regionales de Salud o las que hagan sus veces en el ámbito regional a través de la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental o de las Direcciones y/o Unidades de Salud Ocupacional, son responsables de la difusión, implementación y monitoreo de la norma técnica analizada.

#### **2.2.8. Supreme Decree No. 010-2011-TR (27/07/2011)**

El 27 de julio del 2011, se publicó el Decreto Supremo N° 010-2011-TR, a través del cual se aprobó el Reglamento de la Ley N° 25047 (norma que en 1989 otorgó beneficios a los “trabajadores estibadores terrestres y transportistas manuales en carretillas y triciclos que laboran en mercados, terminales terrestres o en establecimientos análogos”).

- **Definiciones**

El Reglamento inicia dando las siguientes definiciones (artículo 2):

- Empresa administradora u operadora: Persona natural o jurídica que facilita el desarrollo de las actividades de comercio y de las demás actividades complementarias y conexas que se realizan en mercados, terminales terrestres o establecimientos análogos.
- Establecimientos o puestos de venta: Espacios físicos ubicados dentro de un mercado, terminal terrestre o establecimiento análogo, en donde los empleadores y principales realizan su actividad económica.
- Empleadores o principales: Personas naturales o jurídicas que conducen los establecimientos o puestos de venta en los mercados, terminales terrestres o establecimientos análogos; así como, las personas naturales o jurídicas que adquieren productos en el mercado para fines de comercialización.
- Mercado: Recinto en cuyo interior se encuentran construidos y/o distribuidos establecimientos o puestos de venta de los comerciantes mayoristas o minoristas, dedicados al acopio y expendio de productos para el consumo humano u otros.
- Terminal terrestre: Infraestructura complementaria del servicio de transporte terrestre que cuenta con instalaciones y equipamiento para el embarque y desembarque de personas y/o mercancías (de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, Decreto Supremo N° 017-2009-MTC).

Asimismo, señala que tendrá la calidad de estibador terrestre o transportista manual para efectos del Reglamento, el que desempeña su labor como mínimo por 4 horas diarias y 6 días por semana, o el equivalente a 24 horas semanales (artículo 3).

- **Derechos reconocidos**

- Vacaciones: Los estibadores terrestres y los transportistas manuales tienen derecho a un mes de descanso vacacional pagado, por cada ciclo anual de trabajo. Para que el trabajador tenga derecho a las vacaciones anuales, tiene que haber cumplido por lo menos 260 días de labor efectiva al año, de conformidad con el Decreto Legislativo N° 713.

La oportunidad del descanso vacacional se determina en función a un cronograma que será propuesto de común acuerdo entre los estibadores terrestres y los transportistas manuales y será remitido a los empleadores o principales dentro de los 15 días naturales siguientes de adoptado. El cronograma final deberá ser aprobado por acuerdo entre las partes; de no llegarse a un acuerdo, serán los empleadores o principales de los mercados, terminales terrestres o establecimientos análogos, quienes señalen la oportunidad, tomando en cuenta las necesidades del servicio; siendo posible únicamente la acumulación de vacaciones de hasta dos períodos. El pago por el descanso vacacional se debe dar previamente al goce de este beneficio (artículos 6 y 7).

- Compensación por tiempo de servicios: Los trabajadores de este sector ocupacional tienen derecho a una compensación por tiempo de servicios equivalente a la suma que percibe por un mes de descanso vacacional, por cada ciclo anual de trabajo. Esta compensación se devenga mensualmente, desde el primer mes en que el estibador terrestre o transportista manual presta servicios a los empleadores o principales.

El depósito de la compensación por tiempo de servicios debe ser realizado por los empleadores o principales, a razón del 8.33% del pago mensual que percibe el estibador terrestre o transportista manual por mes calendario, en la entidad que éste elija libremente y dentro de los primeros 5 días del mes siguiente de realizada la labor, eligiendo el trabajador si es en moneda nacional, extranjera o en ambas (artículos 6 y 8).

- Seguridad social: Los estibadores terrestres y los transportistas manuales tienen derecho a la afiliación al régimen contributivo que administra EsSalud (como afiliados regulares), y a un régimen de pensiones (como asegurados facultativos).

En cuanto al régimen de salud, perciben los beneficios que en su condición de afiliados regulares les corresponden. El depósito mensual por este concepto será efectuado por los empleadores o principales, dentro del mes siguiente de realizada la labor. Asimismo, se precisa que EsSalud establecerá las disposiciones necesarias para hacer efectiva las prestaciones de seguridad social en salud, dentro de los 60 días de aprobado este Reglamento, bajo responsabilidad (Tercera Disposición Transitoria y Complementaria).

Por otro lado, respecto al régimen previsional, los trabajadores de este sector tienen derecho a pensiones por invalidez, jubilación y sobrevivencia; pudiendo dárseles cobertura a través del Sistema Nacional de Pensiones o del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, según elijan libremente ellos mismos. Los aportes al sistema de pensiones elegido estarán a cargo del trabajador (artículos 6, 9 y 10).

- Registro de los estibadores: Los empleadores o principales deberán contar con un registro de información de los estibadores terrestres y transportistas manuales que les prestan servicios. Este registro debe contener como mínimo: a) El nombre completo y el número del documento de identidad del estibador terrestre o transportista manual, b) Las horas trabajadas por cada estibador terrestre o transportista manual, y la retribución percibida, c) El monto pagado al estibador terrestre o transportista manual por concepto de descanso vacacional de un mes, d) El monto mensual depositado en la cuenta del sistema financiero del estibador terrestre o transportista manual por concepto de compensación por tiempo de servicios, y e) El monto pagado por concepto de aporte a la Seguridad Social (artículo 11).

Se prevé que el registro en referencia, sea implementado por los empleadores o principales dentro de los 60 días de la entrada en vigencia del Reglamento analizado (Primera Disposición Transitoria y Complementaria).

- Identificación y obligaciones de los empleadores: Se señala que los empleadores o principales que ocupen los servicios de los estibadores terrestres y transportistas manuales, deben cumplir con las obligaciones laborales establecidas (en la Ley, el Reglamento en análisis y las normas complementarias), de manera conjunta y organizada, siendo responsables solidarios por su incumplimiento. La empresa administradora u operadora del mercado, terminal terrestre o establecimiento análogo, en el marco de las labores de organización de estos espacios, podrán colaborar con los empleadores y principales para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones laborales, en común acuerdo con los estibadores terrestres o transportistas manuales (artículo 4).

A efectos de la identificación de los mencionados empleadores o principales, se establece que la empresa administradora u operadora del mercado o establecimiento análogo,

deberá contar con un listado o padrón de los comerciantes mayoristas y minoristas que realizan actividad económica dentro del perímetro de dichos espacios (estén en calidad de propietarios de los puestos de los mercados o establecimientos análogos o en calidad de arrendatarios, independientemente del tiempo de duración del arrendamiento). También podrá contar con un listado de las personas naturales o jurídicas que adquieran productos en el mercado, para fines de comercialización. Por otra parte, los administradores de los terminales terrestres o establecimientos análogos, deberán contar con un listado o padrón de las personas naturales o jurídicas que prestan el servicio de transporte terrestre de personas y mercancías en estos espacios.

Tanto la empresa administradora u operadora del mercado, como los administradores de los terminales terrestres o establecimientos análogos, deberán colaborar con la autoridad inspectiva de trabajo en la identificación de los estibadores terrestres y transportistas manuales que laboran en el recinto que administran; así como, brindar información del listado o padrón en el momento que se les solicite, bajo responsabilidad (artículo 5), todo ello de conformidad con el artículo 9 de la Ley General de Inspección del Trabajo – Ley N° 28806 y su Reglamento.

Entre las obligaciones de los empleadores o principales se encuentran: a) Mantener actualizado el registro que contenga información de los trabajadores que les prestan servicios, b) Cumplir con las deberes referidos a vacaciones, compensación por tiempo de servicios y pago del seguro de salud de los trabajadores, c) Emitir mensualmente una constancia de pago por los servicios prestados por cada estibador terrestre o transportista manual, d) Otorgar la constancia de cese de la labor del trabajador, e) Remitir mensualmente la relación de trabajadores afiliados a EsSalud al MTPE y a la SUNAT, y actualizarla, de conformidad a lo establecido en las Leyes N° 26790 y 27334, y f) Brindar la información que solicite la autoridad inspectiva de trabajo, bajo responsabilidad (artículo 12), de conformidad con el artículo 9 de la Ley General de Inspección del Trabajo – Ley N° 28806, y su Reglamento.

• Control y cumplimiento de la norma: Se establece que la inspección del trabajo vele por el cumplimiento de los beneficios sociolaborales regulados en la Ley y el Reglamento bajo análisis. Igualmente, el EsSalud, la SUNAT, la ONP y la SBS, velarán por su cumplimiento, de acuerdo a sus competencias (artículo 13). Finalmente, se precisa (artículo 14), que el incumplimiento de los empleadores o principales de sus obligaciones, se califican de conformidad con lo establecido en la Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento.

### **2.2.9. Collective agreements**

Cabe resaltar también, aunque no se trate de normas dictadas por el Estado, a los acuerdos colectivos a los que se ha arribado luego de la negociación respectiva entre trabajadores y empleadores.

En este rubro, destaca en primer lugar el Convenio Colectivo del Giro de Choclos del Mercado Mayorista N° 1, suscrito el 22 de diciembre del 2010, entre la “Asociación Mutualista de Comerciantes Mayoristas en el Giro de Choclos del Mercado Mayorista N° 1 de Lima” y el “Sindicato de Estibadores del Giro de Choclo del Mercado Mayorista N° 1 de Lima – SEGCHMM N° 1”; instrumento que constituye el primero de su naturaleza que se realiza en el sector, y al que se arribó luego del trabajo continuo comenzado por la Comisión de Negociación Colectiva del Sindicato de Estibadores del Giro de Choclos del Mercado Mayorista N° 1, en diciembre del

2009, con el apoyo de la CUT (Central Unitaria de Trabajadores del Perú) y el acompañamiento de la Federación de Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales del Perú (FETTRAMAP), constituyéndose en un referente para las organizaciones del sector de la estiba.

Asimismo, es de resaltar el Convenio Colectivo conseguido el 9 de junio del 2011 por el SUTRAMPORPC (Sindicato Único de Trabajadores Marítimos y Portuarios de Callao), firmado luego de una asamblea de 12 horas y refrendado por el Congreso de la República; acuerdo en el que se establece mejoras para los trabajadores estibadores del Puerto de Callao, como el pago semanal de salarios y beneficios sociales, así como establecer que las empresas deberán tomar una serie de medidas para cumplir las normas de salud y seguridad existentes. La suscripción de este destacado acuerdo fue obtenido con el apoyo de la Oficina Regional de la ITF (*"International Transport Workers' Federation"*), de la Sección de Estibadores de la ITF y del Sindicato Internacional *"Longshore and Warehouse Union"* con sede en Estados Unidos.

## **2.2. Positive elements of the current regulatory framework**

The first and most important achievement that Market-porters have had is precisely the recognition of their legal status as workers in an employment relationship of dependency but not in relation to a single employer but to multiple employers. In this context, they are given various rights and benefits such as the right to have vacations, the right to severance pay, and social security.

With regard to the first, it is specified that market-porters will enjoy a paid holiday of a month (within each annual cycle of work). Regarding the second, their compensation for the years off service will be equivalent to the amount received by the worker for a month's annual leave (per year worked). Regarding the third, it is stated that this labor group is entitled to social security (EsSalud and pension). Additionally, this occupational group has a regulatory framework related to occupational health and safety.

Moreover, market-porters are protected from negative behaviors or breaches of established labor obligations by their employers or those utilizing their services; as the latter may end up, in a cumulative or combined manner, as liable for violations to the system.

With regard to the labor collective of Market-porters, one of the most relevant positive aspects of the current national regulatory framework, is the fact that Peru has ratified Convention No. 127 of the ILO (which sets a maximum weight of cargo that can be transported); a legal instrument which was approved by Congress via the Legislative Resolution No. 29008 (of April 25, 2007) and, subsequently ratified, by the Supreme Decree No. 029-2007-RE (of May 18, 2007).

Despite this recent date of ratification, the Supreme Decree No. 056-89-AG (1989), highlighted that Peru signed an agreement in June 1967, which assumed the maximum established weight as a limit to the recommendation of this international instrument; the Decree also established penalties for breach of the weight limit. Now, taking even one step further, our legislation, through the enactment of Law No. 29088 - Law on Safety and Health at Work of Terrestrial Market-porters and Manual Carriers, and its Regulation (Supreme Decree No. 005-2009-TR), establishes a lower maximum weight (50 kg) than the one provided by the one in the international agreement (55 kg).

### **2.3. Negative elements of the current regulatory framework**

While it is true that the gains achieved by this collective have been fruitful and diverse, it is also true that, in reality, market-porters do not enjoy the rights that have been granted to them. This lack of access, can be traced, on the one hand, to the disdain of the entities of the State in the development of mechanisms for the effective and efficient access of these workers to the system (e.g. although basic labor rights for this occupational group have been recognized since 1989, these did not receive a specific regulation until 2011 (22 years after) when the long awaited Regulation of Law No. 25047 was issued; and on the other hand, to the municipal markets administered by private companies (where there are the many employers) who do not recognize the legal status of these workers, nor the rights that derive from it. This is largely due to the lack of promotion of the existing regulations between the municipalities and the markets' private administrators; thus their total unawareness.

Furthermore, although formally market-porters have access to social security, in practice they do not enjoy this benefit because they do not have, until today, a mechanism that facilitates their access to the system. As a result, the right to social security of market-porters is reduced to the Law of Universal Access to Health Insurance, the Integral Health Insurance (SIS) which attempts to protect Peruvians (not specifically workers, much less market-porters) who do not have health insurance and that constitute vulnerable populations living in situations of poverty and extreme poverty.

On the issue of safety and health at the workplace, it is to be known that the Federation of Terrestrial Market-porters and Manual Carriers of Peru (FETTRAMAP) made a number of efforts to implement both the Law and its Regulation. For example, with DIGESA (where a multi-sector committee was established); with the Ministry of Labour and Employment Promotion - MTPE (which conducted the campaign "Watch your Spinal Column"); with the Ministry of Agriculture and the National Competition and Protection of Intellectual Property Institute - INDECOPI (which implemented a multi-sector technical committee on NTP packaging of tubers and roots); with the Metropolitan Municipality of Lima (where FETTRAMAP presented a project for the implementation of the Law ); and with the Ministry of the Interior (where an "Operational Plan at the Tolls at Ancon, Pucusana and Corcona" was developed to intervene trucks with sacks over 50 kilos<sup>239</sup>). Yet, despite these initiatives, the working conditions amongst market-porters are still below international standards.

### **3. WASTE-PICKERS**

In industrialized nations, it is common that recycling systems are administered by the municipalities, which often contrasts the reality in developing countries (where much of this work is done at the initiative of waste-pickers, who are responsible, with the task of recovering reusable and recyclable items from the waste stream, which they sort, clean and, sometimes, even process, returning them to the industry as raw materials.

Thus, with their actions, this labor collective relieves the State authorities of much of the costs associated with waste management and collaborate with the conservation of the environment in places where recycling is not a common practice (and where it accounts for the livelihood of a large number of families).

Eventhough waste pickers aim to expand their recycling activities, they face various restrictions, which vary considerably from place to place; this is largely due to the null

<sup>239</sup> *Vid.*, Guillermo Onofre, Informe de Gestión del CEN de FETTRAMAP 2009 – 2012.

recognition of their contribution to society by government authorities. This without even considering the working conditions under which they are forced to conduct their trade, which in some cases can become extremely dangerous because of polluting factors to which they are constantly exposed.

### **3.1. Evolution of the regulatory framework**

#### **3.1.1. Law No. 29419 (07/10/2009)**

El 7 de octubre del 2009, se publicó la Ley N° 29419 – Ley que Regula la Actividad de los Recicladores, norma que tiene por objeto el establecer el marco legal para el desarrollo de las actividades de los trabajadores del reciclaje; orientándose a la protección, capacitación y promoción del desarrollo social y laboral; promoviendo la formalización y asociación de este sector y contribuyendo a la mejora en el manejo, ecológicamente eficiente, de los residuos sólidos en el país (artículo 1); todo ello en el marco de los objetivos y principios de la Ley N° 27314 – Ley General de Residuos Sólidos, y la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente.

A efectos de la aplicación de esta Ley, se considera recicladores a las personas que, de forma dependiente o independiente, se dedican a las actividades de recolección selectiva para el reciclaje, segregación y comercialización en pequeña escala, de residuos sólidos no peligrosos, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 27314. El Estado reconoce la actividad de los recicladores, a la par que promueve su formalización e integración a los sistemas de gestión de residuos sólidos de todas las ciudades del país, a través de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud y de las Municipalidades Provinciales (artículo 2).

La Ley en análisis, otorga las siguientes definiciones (artículo 3):

- Reciclaje: Proceso mediante el cual se incorporan residuos, insumos o productos finales a procesos de transformación y producción, diseñados especialmente para eliminar o minimizar sus efectos contaminantes y generar beneficios económicos.
- Recolección selectiva para el reciclaje: Acción de recoger los residuos segregados en la fuente para transferirlos, a través de un medio de locomoción apropiado para su posterior acondicionamiento y comercialización.
- Segregación: Acción de agrupar determinados componentes o elementos físicos de los residuos sólidos para ser manejados en forma especial.
- Residuos sólidos no peligrosos: Residuos que no están definidos como peligrosos de acuerdo con la Resolución Legislativa N° 26234 (que aprueba el Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación), e incluidos en el Anexo 5 del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (Reglamento de la Ley N° 27314 – Ley General de Residuos Sólidos).
- Reciclador independiente: Persona que realiza formalmente actividades de reciclaje, incluyendo la recolección selectiva y la comercialización, y que no cuenta con vínculo laboral con empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos, empresas comercializadoras de residuos sólidos ni empresas generadoras de residuos sólidos.
- Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (EPSRS): Persona jurídica que presta servicios de residuos sólidos, mediante una o varias de las siguientes actividades: limpieza

de vías y espacios públicos, recolección y transporte, transferencia, tratamiento o disposición final de residuos sólidos.

- Empresa Comercializadora de Residuos Sólidos (EC-RS): Persona jurídica que desarrolla actividades de comercialización de residuos sólidos para su reaprovechamiento.

Asimismo, se señala entre los actores institucionales vinculados al reciclaje son el Ministerio del Ambiente (ente rector de la política nacional ambiental y del sistema nacional de gestión ambiental), Ministerio de Salud (ente rector de la política sanitaria para la gestión y manejo de residuos sólidos), gobiernos locales, provinciales y distritales (encargados de establecer las políticas y medidas destinadas a la gestión ecológicamente eficiente de los residuos sólidos en su respectiva jurisdicción), asociaciones de recicladores (agremiaciones representativas de quienes se dedican a esta actividad) y las empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos (EPS-RS) y las empresas comercializadoras de residuos sólidos (EC-RS) (como unidades económicas privadas dedicadas a la prestación de servicios y comercialización de residuos sólidos) (artículo 4).

Uno de los importantes aportes de esta norma es la incorporación de los recicladores como parte del sistema local de gestión de residuos sólidos. A esos efectos, se prevé que su actividad sea regulada por los gobiernos locales como entes rectores, en el marco de sus atribuciones. Así, compete a los gobiernos locales establecer normas de promoción de la actividad que realizan los recicladores (de residuos sólidos no peligrosos), en coordinación con las asociaciones de recicladores registrados en su jurisdicción.

Igualmente, la norma establece que los programas y proyectos de gestión y manejo de residuos sólidos, que implementen los gobiernos locales, deben incluir la actividad de los recicladores. Así, los gobiernos locales deben mantener un registro de inscripción de las asociaciones de recicladores, cuyos miembros operen en su jurisdicción, para el otorgamiento de la autorización y certificación correspondiente, la cual además debe servir para el acceso de los beneficios que se establezcan en su favor.

Resultado de esto, los recicladores formalizados a través del mencionado registro, tienen derecho a ejercer su actividad dentro del marco establecido por la Ley en análisis y su Reglamento, la legislación de residuos sólidos y las normas municipales (artículo 5).

Por otra parte, los gobiernos regionales y locales, en el marco de sus atribuciones legales, promueven la formación de asociaciones de recicladores y de pequeñas y microempresas (EPS-RS y EC-RS), especializadas en la recolección para el reciclaje y la comercialización de residuos sólidos; asimismo, emiten las disposiciones que faciliten la incorporación de recicladores independientes dentro de las existentes (artículo 6); y promueven la implementación de plantas de tratamiento, dentro de los rellenos sanitarios, en donde los recicladores organizados puedan segregar los residuos reutilizables para su comercialización (artículo 8).

De igual manera, es de resaltar la previsión de programas de capacitación para recicladores, cuyo desarrollo es promovido por el Ministerio del Ambiente y los gobiernos locales, en coordinación con los Ministerios de Educación y de Salud, los gobiernos regionales, las universidades, instituciones educativas especializadas y organizaciones no gubernamentales.

En este marco, el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) establece un programa educativo y de capacitación dirigido a los recicladores en todo el país, con el

objetivo de hacer ecológicamente eficiente y técnico el manejo de los residuos sólidos. Se contempla que programas similares puedan ser desarrollados por otras instituciones educativas, siendo que en todos los casos el contenido de estos programas es coordinado con los Ministerios del Ambiente y de Salud (artículo 9).

Debe tenerse presente, que en virtud de esta Ley, las autorizaciones o licencias concedidas por los gobiernos locales a los recicladores, deben cumplir las normas legales de protección al menor de edad, las madres gestantes, las personas con discapacidad y las personas de la tercera edad, bajo responsabilidad y a costo social.

Asimismo, en materia de prevención de enfermedades, se propugna que el Ministerio de Salud implemente, progresivamente, programas de vacunación y salud ocupacional para los recicladores, en coordinación con los gobiernos locales (artículo 10).

Cabe acotar, que para fines vinculados a la actividad de los recicladores, su formalización o asociación, se prevé que el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), en coordinación con las instituciones privadas, cree un fondo especial orientado a facilitar el acceso al crédito a este colectivo laboral (artículo 11).

En sus disposiciones complementarias, la Ley insta la conmemoración del “Día Nacional del Reciclador”, el que será el 1 de junio de cada año. Se crea también, el Premio Nacional del Reciclaje, a cargo del Ministerio del Ambiente, que premia anualmente a aquellas personas, naturales o jurídicas, que se destaquen por su compromiso con un reciclaje que integre sus ventajas ambientales, sociales y económicas. Es de saberse que, los gobiernos locales entregan premios similares en sus respectivos ámbitos, en el marco de programas de promoción de prácticas ecológicamente eficientes y ambientalmente saludables.

Finalmente, el Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Educación y las demás entidades competentes, promueve programas de educación y comunicación pública, orientadas a mostrar los beneficios sociales, ambientales y económicos de las actividades de segregación en la fuente y del reciclaje, incidiendo en el rol de los recicladores en dicho proceso.

### **3.1.2. Supreme Decree No. 005-2010-MINAM (03/06/2010)**

Mediante Decreto Supremo N° 005-2010-MINAM, del 3 de junio del 2010, se aprobó el Reglamento de la Ley N° 29419 – Ley que Regula la Actividad de los Recicladores.

A las definiciones ya expresadas en la Ley, el Reglamento agrega las siguientes (artículo 4):

- Acondicionamiento: El acondicionamiento no comprende el tratamiento de los residuos, pudiendo incluir operaciones como las siguientes: segregación, almacenamiento, limpieza, trituración o molido, compactación física, empaque o embalaje, recuperación, y otras que la autoridad competente indique.
- Biodigestor: Es un digestor de desechos orgánicos que en su forma más simple es un contenedor cerrado, hermético e impermeable (llamado reactor), dentro del cual se deposita el material orgánico a fermentar (excrementos de animales y humanos, desechos vegetales, etc.) en determinada dilución de agua para que se descomponga, produciendo gas metano y fertilizantes orgánicos ricos en nitrógeno, fósforo y potasio.

- Compost: Mejorador del suelo que se obtiene a partir de la descomposición controlada de los residuos sólidos orgánicos con presencia de oxígeno y humedad.
- Manejo de residuos sólidos: Toda actividad técnica operativa de residuos sólidos que involucre manipuleo, acondicionamiento, transporte, transferencia, tratamiento, disposición final o cualquier otro procedimiento técnico operativo utilizado desde la generación hasta la disposición final.
- Minimización: Acción de reducir al mínimo posible el volumen y peligrosidad de los residuos sólidos, a través de cualquier estrategia preventiva, procedimiento, método o técnica utilizada en la actividad generadora.
- Organización de recicladores con personería jurídica: Personas naturales que convienen en agruparse para realizar la labor de reciclaje, constituyéndose en asociación o MYPE, formalizando su inscripción en los Registros Públicos.
- Reutilización: Toda actividad que permita reaprovechar directamente el bien, artículo o elemento que constituye el residuo sólido, con el objeto de que cumpla el mismo fin para el que fue elaborado originalmente.
- Reaprovechar: Volver a obtener un beneficio del bien, artículo, elemento o parte del mismo que constituye residuo sólido. Se reconoce como técnica de reaprovechamiento el reciclaje, recuperación o reutilización.
- Recuperación: Toda actividad que permita reaprovechar partes de sustancias o componentes que constituyen residuo sólido.
- Residuos peligrosos: La calificación de residuo peligroso se realizará de acuerdo a los Anexos 4 y 5 del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. El Ministerio de Salud, en coordinación con el sector competente, y mediante resolución ministerial, puede declarar como peligroso a otros residuos, cuando presenten alguna de las características establecidas en el artículo 22 de la Ley General de Residuos Sólidos o en el Anexo 6 del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- Tratamiento: Cualquier proceso, método o técnica que permita modificar la característica física, química o biológica del residuo sólido, a fin de reducir o eliminar su potencial peligro de causar daños a la salud y el ambiente.
- Disposición final: Procesos u operaciones para tratar o disponer en un lugar los residuos sólidos como última etapa de su manejo en forma permanente, sanitaria y ambientalmente segura.

Asimismo, respecto a las condiciones de trabajo de los recicladores, el Reglamento prevé las características que deben tener los equipos de protección personal de los recicladores. Así se tiene que, los pertenecientes a los trabajadores formalizados deben ser diferenciados, en función de la actividad que realizan, agrupándose en dos: a) recicladores que realizan recolección selectiva y transporte de los residuos sólidos, y b) recicladores que realizan acondicionamiento en infraestructuras de comercialización y tratamiento de residuos sólidos.

Para el primer grupo, el equipo de protección personal de uso obligatorio comprende: guantes de cuero, mascarillas con filtro recargable y zapatos cerrados o zapatillas que faciliten el desplazamiento continuo. Mientras que, para el segundo grupo, este equipo comprende: guantes de cuero para manipulación de los metales y vidrios (para otros residuos, guantes de nitrilo), mascarillas con filtro recargable, lentes antiempañantes (adaptables a comodidad de cada reciclador), botas de seguridad, casco, y tapones auditivos (en los casos de acondicionamiento de residuos sólidos).

Además, se precisa que todo reciclador que realice recolección selectiva y transporte de los residuos sólidos deberá contar obligatoriamente con: uniforme de tela *drill* color azulino u oscuro (mameluco o camisa y pantalón, y en el caso de las madres gestantes usarán overol de maternidad) con aplicación de cinta reflectiva de seguridad (de 2 pulgadas de ancho, color plateado ubicado en: pecho, espalda, cintura y piernas a la altura de la rodilla), polo de algodón, y protector de cabeza (sombrero, gorro u otro similar de acuerdo a las características de la región).

Finalmente, en el caso de los recicladores con contrato de trabajo (dependientes), los equipos de protección personal deberán ser proporcionados por los respectivos empleadores, sin representar costo alguno para los trabajadores (artículos 10 al 13).

### **3.2. Positive elements of the current regulatory framework**

As positive points, we can highlight that, at present, waste-pickers enjoy a specific law that regulates specifically their trade. Such an achievement resulted from a great mobilization conducted by workers' organizations and civil society organizations before government authorities.

Efforts that resulted in the gradual recognition of their work (i.e. in that they are defined to be legal, and therefore, authorized); the provision of being legal workers for those that engage in recycling activities; and the health protection that these workers receive (albeit scarce). On the latter, it can also be noted as a positive indicator, the access of this labor group, for the first time, to the social security system (through the Universal Access to Health Insurance) and to disease prevention (through vaccinations).

It should also be borne in mind the obligation that local governments have in regards to the registering, formalization and incorporation of waste-pickers in the solid waste management systems; as well as their progressive access to credit.

Last but not least, is the topic of identity and union power that this occupational group has gradually gained, achieving the institutionalization of, amongst others, the National Federation of Waste-pickers of Peru (FENAREP). This collective began to organize and to develop actions to defend the work of waste-pickers and their families during 2000. However, it is in 2005 that they got their registration in the Public Registry. Further, we need to consider that:

*Since its inception the FENAREP's main objective has been the welfare of waste-pickers and their families, considering that welfare includes not only the fact of feeling good, but also that it includes their dignity, their self-worth, and their physical, intellectual and spiritual development.*

*As part of their defense of the right to decent work, and to this end, starting in 2008, the FENAREP developed a series of actions for the approval of Law No. 29419 - Law Regulating the Activity of Waste-Pickers. The President, in a public act of enactment of the Act, recognized the FENAREP as the*

*representative organization of waste-pickers. Subsequently, the FENAREP took steps to join the Technical Committee for the drafting of the Regulations of this Act.*

*Today waste-pickers have a Law and its Regulations. In FENAREP we are conscious that the process of formalization of waste-pickers is starting. On this journey, the FENAREP has grown not only in the number of associates, but also in the quality and commitment of its members<sup>240</sup>.*

### **3.3. Negative elements of the current regulatory framework**

\*Note from Carmen/Patricia: Please note that the most difficult obstacle of the waste-pickers' law, which is good in general, is that Municipalities are the actors in charge of enforcing and implementing the law, while they are autonomous entities by legal definition. Local Governments are regulated by the General Law of Municipalities, which grants them total autonomy for decision-making in their jurisdictions -- making enforcement of a new role for Municipalities impossible to enforce. The role given to Municipalities through the waste-pickers law in benefit of this workers group is therefore not easy to enact.

The lack of specific legislation to assist the protection of waste-pickers' labor rights in topics like working hours, weekly rest, holidays and vacations, bonuses, severance pay, etc. should be considered as negative.

As such, after carefully reviewing the legislation of this occupational group, one can observe that even though waste-pickers have been considered as workers, in practice this is only nominal, as the regulations that apply to them are linked to the Ministry of Health, the Ministry of the Environment, and local governments, but not to the Ministry of Labour. For this reason, the latter is not suitable (or responsible, for that matter) in promoting policies and developing actions for this group of workers.

Following this line, we have that the protection and benefits provided to this group, are not based on their status as workers, but rather of people (to which the State has general duties); as such there is not even minimal recognition of their labor rights. So, from what we have observed, even though this labor group has, by law, access to Universal Access to Health Insurance, it is worth remembering that this type of insurance is popular in nature and is targeted only for those Peruvians in extreme poverty, which shows that the actual inclusion of waste-pickers health insurance is not in accordance with their legal status of workers.

With regard to working conditions, there are several kinds of risk factors to which these workers are exposed. For example, physical factors (exposure to sunlight for doing outdoor activity); chemical factors (strong odors, off-gassing); ergonomic factors (flexion and extension of the torso, standing for long hours, handling and carrying weight); and biological factors (being in direct contact with all kinds of waste disposal equipment like syringes, needles, etc.).

Additionally, the drastic differences existing in the behavior of the various municipalities with waste-pickers should be highlighted. Such behavior ranges from outright prohibition of the activity in some municipalities, to its full integration into the solid waste management system

---

<sup>240</sup> Presentación realizada por Juan Herrera Martínez, en su calidad de Presidente de la FENAREP, con motivo de la publicación de la Ley Nº 29419 y su Reglamento, p. 4. Disponible en: [http://www.fenarep.org.pe/ley\\_recicladores.pdf](http://www.fenarep.org.pe/ley_recicladores.pdf) (Consultado el 26 de octubre de 2012).

in others. A similar pattern is observed with regard to the formalization of the activity, as it depends on each municipality.

Finally, it should be pointed out that access to credit (on the part of waste-pickers), is not yet adequately defined and regulated.

#### **4. STREET VENDORS**

Street vendors, commonly called peddlers, constitute the most visible component of the informal economy and one of the most vulnerable despite of the interesting role that they play as providers of a wide range of products for medium or low income families.

This occupational group operates in public places and therefore is often considered by law enforcement authorities (e.g. police or municipal watchmen) as a nuisance and, sometimes, even as a security threat. In addition, retailers and market stall operators see them as unfair competitors. Also they are often harassed and periodically evicted from public areas, generating not only loss of daily income needed for their survival, but also the damage of capital (goods) that is put at risk and that may even be stolen or confiscated<sup>241</sup>.

This, coupled with the lack of a legal framework which indisputably protects their labor rights and grants them access to the system, and that considers, amongst others, their: i) workday (street vendors begin their work very early in morning which extends, sometimes for more than 16 hours); ii) safety and health at the workplace (these workers are standing for most of the day, doing repetitive movements); and iii) access to social security (these workers do not have access to the system and in the case of emergencies end up spending their daily sales, severely hindering their ability to support their families).

The situation described above shows the limited recognition of the role that street vendors play in the economy of the country, as they are part of a large chain of distribution of goods and services.

##### **4.1. Evolution of the regulatory framework**

Respecto al grupo ocupacional de los trabajadores de la venta ambulante, si bien el marco normativo que los acompaña se encuentra constituido casi exclusivamente por dispositivos locales (emitidos por las Municipalidades Distritales), no encontrándose una norma dictada por el gobierno central que se ocupe de regular toda la actividad en general de este colectivo; debe tomarse en cuenta que el ejercicio de esta labor se encuentra amparada en el artículo 2 de la Constitución Política del Estado, el que señala que toda persona tiene derecho a trabajar libremente con sujeción a ley, a la par que el artículo 23, segundo párrafo, de la misma Carta Magna, que refiere que el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

##### **4.1.1. Ordinance No. 002-1985-MLM (17/04/1985)**

El 17 de abril de 1985, se dio la Ordenanza N° 002-1985-MLM – Ordenanza Reglamentaria del Comercio Ambulatorio en Lima Metropolitana, constituyéndose en el primer dispositivo nacional en tratar aspectos relacionados con los trabajadores de la venta ambulante.

---

<sup>241</sup> *Vid.*, Oficina Internacional del Trabajo, “La situación de los trabajadores de la economía informal en el Cono Sur y el Área Andina”, 2004. Disponible en: [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt\\_179.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_179.pdf) (Consultado el 2 de setiembre de 2012).

Se inicia precisando que esta Ordenanza se aplicará a las actividades del comercio ambulatorio en Lima Metropolitana, correspondiendo a las Municipalidades Distritales ejercer en su jurisdicción la función de control del comercio ambulatorio a través de sus órganos competentes (artículo 1). También se expresa que las Municipalidades coordinarán la aplicación de la Ordenanza, tanto con sus respectivas Comisiones Técnicas Mixtas, como con los representantes de las Organizaciones de base de los comerciales ambulantes (artículo 2); con lo cual se reconoce a este sector el poder agruparse e instituirse sindicalmente.

La Ordenanza señala las siguientes definiciones (artículo 3):

- Comercio ambulatorio: La actividad económica que se desarrolla en Campos Feriales o áreas reguladas de la vía pública directa y en pequeña escala productos preparados, industrializados y/o naturales.
- Vendedor ambulante: El trabajador cuyo capital no exceda de 2 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) anuales, y que careciendo de vínculo laboral con su o sus proveedores, ejerce individualmente el comercio ambulatorio en forma directa y a pequeña escala.
- Zonas autorizadas para el comercio ambulatorio: Lugares cerrados o abiertos autorizados expresamente por las Municipalidades con carácter temporal, para ejercer el comercio ambulatorio. Pueden ser de dos tipos: a) Campos feriales (terrenos o zonas especialmente acondicionadas por las Municipalidades para el ejercicio de la venta ambulatoria; deberán contar con los servicios públicos indispensables para su buen funcionamiento), y b) Áreas reguladas (zonas de la vía pública en las que las respectivas Municipalidades han autorizado el ejercicio del comercio ambulatorio).
- Zona rígida: Áreas de la ciudad en las cuales, por razones de ordenamiento urbano, las Municipalidades no autorizan la venta ambulatoria.
- Zonas descentralizadas de comercio ambulatorio: Áreas de la ciudad expresamente habilitadas y promovidas en coordinación entre la Municipalidad de Lima Metropolitana y las Municipalidades Distritales, a fin de mejorar el abastecimiento de la ciudad, reorientar el comercio ambulatorio y descongestionar zonas de alta concentración comercial.
- Comisión técnica de comercio ambulatorio: El organismo consultivo permanente de participación de los trabajadores ambulantes organizados ante su respectiva Municipalidad. Está conformada por las autoridades Municipales y representantes de las organizaciones de ambulantes; teniendo por objeto lograr, con la participación democrática de los vendedores ambulantes, la búsqueda de alternativas conjuntas a los problemas del comercio ambulatorio en que las Municipalidades tengan injerencia.
- Fondo municipal de asistencia al ambulante: Es fondo especialmente constituido por cada Municipalidad a fin de prestar asistencia social al trabajador ambulante y desarrollar proyectos productivos o comerciales de promoción y reorientación del comercio ambulatorio.
- Organización de base: Agrupación de trabajadores ambulantes constituidos en asociación, sindicato, cooperativa o cualquier otra modalidad permitida por ley con funcionamiento regular ordinario.

También se refiere a la necesidad de que el trabajador de la venta ambulante tenga licencia o autorización municipal para ejercer sus labores regularmente, la misma que será otorgada por la Municipalidad donde las hace efectivas (artículo 4). Esta licencia o autorización se otorga o renueva a los trabajadores que cumplan con los requisitos que señala la Ordenanza, sirviéndoles como documento de identificación para el ejercicio del comercio ambulante en la jurisdicción de la Municipalidad que expide la licencia y exclusivamente en la zona que se le autoriza (artículo 5). La referida licencia (denominada “Licencia Municipal de Trabajador Ambulante”) es de carácter personal e intransferible, de vigencia anual y contiene los siguientes datos: fotografía, nombre y edad, domicilio, zona de trabajo (jirón o calle, número de cuadra o campo ferial), giro, documento de identidad, nombre de la organización de ambulantes a la que pertenece y carnet sanitario (artículo 6).

Como requisitos para que se conceda una autorización, se detalla: a) la presentación de una declaración, según formato que proporcionará cada Municipalidad, que acredite reunir los requisitos establecidos en esta Ordenanza, la que se obligan a cumplir en su integridad los trabajadores respectivos, b) presentación de documentos de identificación personal, c) certificado domiciliario, d) recibo de pago por derecho de autorización, y e) 3 fotografías tamaño carnet (artículo 7).

En caso de haberse otorgado la autorización o licencia, ésta no se renovará o anulará, al comprobarse: a) la condición de empleador de otros vendedores ambulantes, b) relación laboral con el proveedor (sea vendedor o empleado de otra persona natural o jurídica), c) la condición de mayorista o vendedor al por mayor, d) tener un capital mayor del límite fijado en el artículo 3 inciso b de este Reglamento (2 UIT anuales), e) la condición de propietario o conductor de otro comercio, o industria establecida, f) el uso o conducción de más de un puesto de venta ambulante, g) la adquisición o comercialización de mercadería robada, adulterada, falsificada o que atente contra la propiedad intelectual, la industria nacional, la salud, la moral y las buenas costumbres, h) la utilización de la licencia por personas que no sean el titular, i) el traspaso, venta o alquiler del carnet o puesto de trabajo, y j) la venta ambulante en zonas rígidas (artículo 8).

Dentro de las obligaciones a ser cumplidas por el trabajador de la venta ambulante, se tiene el abonar a la Municipalidad donde ejercen su comercio, los montos por concepto de licencia o autorización municipal y por concepto de sisa o uso del espacio urbano que ocupa (artículo 10). Además, debe tener en cuenta que la venta ambulante sólo se realizará en zonas permitidas por la autoridad municipal correspondiente (artículo 12).

Otras reglas y prescripciones que debe seguir el trabajador, según el tipo de productos o mercadería que expenda (artículos 19 al 24), son:

- Vendedores ambulantes de carnes, aves, productos marinos y comida preparada: Sólo podrán ejercer su actividad en las zonas que específicamente señala la Municipalidad. Asimismo, deben cuidar el aseo de su persona, vestir mandil o uniforme, exhibir en forma visible (sobre el uniforme) su carnet de sanidad, realizar su actividad comercial bajo las normas de higiene y sanidad vigentes. La autoridad municipal controlará la calidad, higiene y buen estado de los productos que se expenden, estando los ambulantes obligados a proporcionar las muestras y documentos que se les requieran para su análisis.

- Vendedores ambulantes de productos agrícolas en estado natural (hortalizas, tubérculos, granos, frutas): Deberán acreditar la calidad y conservación de los productos que expenden y portar en forma visible su respectivo carnet de sanidad.
- Vendedores ambulantes de ropa usada: Deberán acreditar el origen y buenas condiciones higiénicas de su mercadería, con el documento correspondiente. En general todo vendedor de artículos usados deberá acreditar el origen de su mercadería con documentos probatorios.
- Vendedores ambulantes de casset y equipos musicales: Deberán utilizar de preferencia audífonos y/o propalar su mercadería a un volumen que no afecte las demás actividades del lugar.

El último punto a destacar, es el relativo al régimen administrativo y disciplinario. El control del comercio ambulatorio es otorgado a cada Municipalidad en el ámbito de su jurisdicción, quien lo ejercerá a través de sus órganos de gobierno y administración especializados (artículo 31). A efectos de facilitar el control, cada vendedor ambulante está obligado a exhibir en forma visible sobre su indumentaria el respectivo carnet de autorización municipal y a identificar su mostrador y/o mueble de venta con su número de licencia en forma visible en la parte delantera del mismo (artículo 34).

En cuanto a las sanciones (artículo 39 y ss.), se prevé que el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de la Ordenanza, dará lugar a una multa equivalente a un jornal diario (de ser la primera vez), el triple de este monto (la segunda vez) y la anulación de la licencia (la tercera vez).

#### **4.1.2. Ordinance No. 062 of the Municipality of Metropolitan Lima (18/08/1994)**

El 18 de agosto de 1994, se publicó la Ordenanza N° 062 – Reglamento de la Administración del Centro Histórico de Lima, en cuyo capítulo III alude al comercio en la vía pública ejercido en esta zona; propugnándose que el mismo debe ser erradicado progresivamente, reubicándolo fuera del Centro Histórico de Lima (artículo 137).

Se considera área rígida para el comercio en la vía pública, a la zona A, que comprende los ambientes urbano - monumentales, las plazas, plazuelas y parques de todo el ámbito del Centro Histórico; sin embargo, la dirección de recuperación de esta área, podrá exceptuar temporalmente de esta prohibición, siempre y cuando el estudio técnico correspondiente lo recomiende, bajo responsabilidad, únicamente a los comerciantes en vía pública de los giros de comercio que refuerzan la función cultural y turística que tiene el Centro Histórico, tales como vendedores de monedas antiguas, estampillas, artículos religiosos, artesanía artística, libros, etc. Dichos comerciantes sólo pueden ser autorizados en áreas previamente determinadas por la Municipalidad de Lima y con el mobiliario, vestimenta y en el lugar y horario que ésta defina para cada actividad (artículos 138 y 139).

Además, se consideran áreas rígidas no sujetas a ningún tipo de excepción para ejercer el comercio en la vía pública, al perímetro de los hospitales, instituciones financieras, centros educativos y edificios públicos, museos e inmuebles declarados monumentos históricos ubicados en el ámbito del Centro Histórico de Lima (artículo 140).

Es considerada área restringida para el comercio en la vía pública, a la zona B; siendo que las autorizaciones para ejercer el comercio en esta área están sujetas a condiciones de

localización, días y horarios de uso, obligaciones y condiciones para ejercer la actividad, y empadronamiento y tributación (artículo 141).

Por otro lado, en todo el Centro Histórico de Lima queda prohibido el uso de altoparlantes y la emisión de todo tipo de ruidos que altere la tranquilidad pública, o contravenga las disposiciones específicas existentes sobre el particular. Asimismo, en esta área no se otorga autorización a los comerciantes en vía pública de comidas preparadas, ni se autoriza el uso de elementos fijos para desarrollar su actividad (artículos 142 al 144).

Finalmente, se precisa que los comerciantes en vías públicas, para el ejercicio temporal de su actividad en el Centro Histórico de Lima, están afectos al pago individual por el uso del espacio público, en una escala proporcional a la actividad y situación del espacio autorizado para ser ocupado, lo que no los exceptúa de las obligaciones tributarias que afectan a la actividad que realizan. Los pagos descritos, deben destinarse preferentemente a financiar los proyectos de ubicación definitiva o reubicación de dichos comerciantes.

Además, los agrupamientos de comerciantes ubicados en vías públicas, que voluntariamente decidan acogerse a los proyectos de reubicación que la Municipalidad desarrolle o gestione, quedan temporalmente exonerados de pagos por la utilización de sus nuevas ubicaciones, pudiendo también acogerse a las exoneraciones tributarias especiales y transitorias que la misma entidad estatal pueda gestionar para ellos (artículos 145 al 147).

#### **4.1.3. Ordinance No. 246 of the Municipality of Rímac district (17/05/2011)**

El 17 de mayo del 2011, se publicó la Ordenanza N° 246 – Ordenanza que Regula el Comercio Ambulatorio en la Vía Pública del Distrito del Rímac, dispositivo que regula los procedimientos, políticas y lineamientos para llevar a cabo el ordenamiento gradual del comercio ambulatorio dentro de la jurisdicción del Rímac; ordenamiento que comprende las acciones que ejecutará la Municipalidad Distrital con el apoyo de las Instituciones Públicas y Privadas, cuyas funciones o actividades tengan relación con la recuperación del distrito (artículo 1).

Las acciones cuya realización se propugna dentro del ordenamiento progresivo del comercio ambulatorio son: a) Desplazamiento fuera de la zona de ordenamiento urbano de los comerciantes ambulantes y/o informales no autorizados por la Municipalidad Distrital del Rímac, b) Uso obligatorio de módulos de los trabajadores ambulantes autorizados, c) Los comerciantes ambulantes y/o informales se reubicarán en inmuebles, locales o terrenos autofinanciados, con orientación y apoyo técnico de la Municipalidad, d) Ejecución de obras de recuperación, restauración, rehabilitación, preservación y/o conservación, según el caso, e) Brindar apoyo y asesoría para que los trabajadores ambulantes abandonen la vía pública, se establezcan en locales y continúen desarrollando su actividad comercial, f) Proponer incentivos y facilidades así como establecer acciones de promoción empresarial que contribuyan con el progreso y desarrollo de los trabajadores ambulantes, g) Fortalecer capacidades y promover procesos para la formalización y optar por proyectos formales y definitivos.

Esta Ordenanza señala las siguientes definiciones (artículo 4):

- Comercio ambulatorio: Es una actividad económica que se desarrolla en zonas reguladas de la vía pública, cuya comercialización y/o servicios se realiza en forma directa y en mínima escala respecto a productos preparados, industrializados y/o naturales.

- Trabajador ambulante: Es la persona natural que careciendo de vínculo laboral son sus proveedores, ejerce el comercio ambulatorio, presta servicios a los consumidores en forma directa y en mínima escala.
- Zonas autorizadas para el comercio ambulatorio: Las zonas para ejercer el comercio ambulatorio son de dos tipos: a) Áreas reguladas: Espacios de la vía pública donde se permite el ejercicio de comercio ambulatorio en forma temporal, y b) Campos feriales: Terrenos o zonas de uso o de dominio público autorizados por la Municipalidad para el ejercicio de la venta ambulatoria en forma temporal, debiendo contar los mismos con los servicios básicos y públicos indispensables para su funcionamiento.
- Zonas rígidas: Son aquellas áreas del distrito en las que por razones de desarrollo urbano, transporte, promoción del turismo, defensa ecológica, zonas reservadas de seguridad, se encuentra terminantemente prohibido el ejercicio del comercio ambulatorio, en cualquier forma y modalidad; incluyéndose también las zonas reguladas por la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Área de uso público: Zona destinada a uso público, cuyo aspecto técnico de infraestructura urbana y habitacional puede excepcionalmente permitir la instalación de módulos sin obstaculizar el tránsito vehicular y peatonal, ni afectar la estética ni el ornato de la ciudad.
- Módulo de venta o de prestación de servicios: Es el bien mueble movable y/o rodante implementado para la venta de productos o para la prestación de un servicio, con dimensiones y características reglamentadas por la Municipalidad Distrital ubicado en la vía pública.
- Autorización Provisional de ocupación de la vía pública para fines comerciales o de servicios: Documento de carácter temporal (un año de vigencia) que otorga la Municipalidad para ocupar un espacio físico de la vía pública para permitir el desarrollo de actividades económicas de los vendedores o prestadores de servicios.
- Ubicación asignada: Único lugar en que los trabajadores ambulantes o prestadores de servicios pueden realizar, en forma temporal y en tanto se encuentre vigente su autorización sus actividades comerciales o de servicios.

Los giros y/o actividades económicas que por su naturaleza peculiar son tratadas en esta Ordenanza son: venta de golosinas, venta de confitería, venta de emolientes, quinua, maca soya y bebidas tradicionales sin alcohol, expendio de diarios, revistas, billetes de lotería y golosinas, lustrado de calzado, venta de potajes tradicionales, venta de dulces tradicionales, venta de frutas, venta de jugo de frutas, servicio de duplicado de llaves, servicio de arreglo de relojes, venta de pasamanería, y venta de ropa (artículo 5).

Cabe resaltar que se regula lo referido a las autorizaciones con las que deben contar los trabajadores ambulantes, la cual es otorgada por la Municipalidad, con carácter temporal y/o renovable al año, y sirve como documento identificatorio para el ejercicio del comercio ambulatorio en la jurisdicción del Distrito del Rímac y específicamente en la ubicación que se autorice al trabajador (artículo 11). Esta autorización es personal e intransferible, tendrá una duración de un año, que se computará desde el 1 de enero al 31 de diciembre. Se extenderá la

misma a través de una Resolución de la Gerencia de Desarrollo Económico Local de la Municipalidad Distrital del Rímac (artículo 12).

Finalmente, entre los requisitos para el trámite de la autorización, se señalan: solicitud dirigida al alcalde, copia simple del Documento Nacional de Identidad, 2 fotografías a color (tamaño pasaporte), acreditar con documento indubitable que la actividad comercial desarrollada constituye la única fuente de ingresos personal y familiar, copia del carné de sanidad vigente, certificado de manipulación de alimentos (de acuerdo al giro), croquis de ubicación, constancia de asistencia a charlas de capacitación realizadas por la Gerencia de Desarrollo Económico Local, pago de la tasa correspondiente y pago mensual del arbitrio de recolección de residuos sólidos (artículo 14).

#### **4.1. Positive elements of the current regulatory framework**

In 1985, through the adoption of Ordinance No. 002-1985-MLM on street vending in Metropolitan Lima, it is, for the first time, recognized that street vending is a small-scale economic activity performed in the public road; it is also recognized that street vendors are workers whose individual income does not exceed two taxable units (UITs) during one year; and it is also recognized that because they lack a formal employment relationship with their supplier, they exercise their trade individually.

Also, through the same Ordinance it is established that the control of street vending will be exercised by each municipality within its jurisdiction, and that this control will be implemented, in a combined and coordinated manner, via the Municipal Administration bodies at district level. The *Technical Committee on Street Vending*, established by this ordinance, recognizes that street vending organizations from different districts are key stakeholders in the legal establishment of social dialogue, who can present proposals and participate in the design and implementation of specific policies and standards with local governments.

The creation of the *Municipal Assistance Fund for Street Vendors (FOMA)* should be highlighted. It is a decentralized financing mechanism aimed at developing commercial projects and providing social assistance and health care for street vendors. This fund will be established with 50% of the amounts paid by the street vendors to the Municipality, thereby making their access to a credit system more viable.

#### **4.2. Negative elements of the current regulatory framework**

At present there are no national standards that regulate in a general, uniform and legal manner the activities of this occupational group. There are only few mechanisms issued by the local government in the form of ordinances which are confined to its territorial limits and differ in the treatment provided, thereby negatively impacting those street vendors who are in cities in the provinces of Peru, which are invisible to the system.

The most important, but not necessary the best, ordinance that addresses the subject of street vending is Ordinance No. 002 of Metropolitan Lima. This norm explicitly recognizes that the street vendor is a worker, however, it does not recognize the rights that this worker should have within this context, limiting only to their obligations like paying to the Municipality where they conduct their trade duties on account of licenses or municipal authorizations or taxes for the use of urban space they occupy. Apart from this, it has been almost 27 years since its adoption, and it has not been, officially, updated according to the changes and progress that has characterized Peru in the most recent times.

- Note from Carmen and Patricia: the current City Government of Metropolitan Lima is about to issue a new ordinance that will regulate street vending. The new norm has been widely consulted across 20 districts of Lima, both with vendors' organizations, Municipal authorities, and leaders of street vendors federations. The new ordinance has a pro-poor orientation: it will allow annual licenses with no renewal for people who live under difficult social/economic circumstances and who lack other income generation alternatives. It has an enterprise promotion approach, granting access to larger commercial projects and finance.

Whilst the control of street vending is exercised by the municipalities in each jurisdiction, they have limited their relationship with street vendors to only charging fees without providing any services that result in benefits for the worker. Not to mention the evictions and regular harassment, including alleged irregularities such as bribery, theft of goods, amongst other abuses.

## **CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS**

### **INFORMAL WORKERS**

1. Informal employment is the type of work which is not registered or regulated and, as such, does not enjoy all the basic legal rights and benefits. It groups non-qualified independent workers, wage workers (working in informal economic units, or in formal enterprises but not being on the payroll – with no “labor” contract), unpaid family workers, and domestic workers. Traditionally, this type of work is characterized by the absence of social benefits and a lower degree of employment stability (than the one provided by formal ways of employment).
2. In Peru, more than 70% of the workforce is in informal employment. Of note, the large majority of those informally employed are non-qualified independent workers, with low education, low income, and mostly women in reproductive years – heading households or aging 60+. Of those informally employed only 13.5% belong to a pension system, 52.5% are affiliated to a health system being the SIS the most significant (with 41%).
3. In Peru, the term "independent worker" is widely used; however, given social, political and inclusion considerations the term "self employed (worker)" is preferable.
4. There is an absence in Peru of a full set of norms that regulate the economic activity of workers in informal employment, as well as their rights and benefits. In fact, when some form of regulation exists, these rules are, in general, not enforced thereby leaving the worker exposed.
5. A common characteristic of informal workers is the lack of an adequate legal framework which regulates, from a rights' approach, their legal condition as workers. Even though, their rights and benefits are included, albeit deficiently, within the general framework, these are not contemplated in the special regimes.
6. Within this framework, it is essential that the draft bills proposed by the Central Unitaria de Trabajadores del Peru (CUT-Perú)<sup>1</sup> (which groups various organizations of informal workers) be welcomed. In fact, through these legislative initiatives a number of essential rights (like social security and the promotion of the formalization of collective unions) could be recognized in order to secure better labor conditions, access to credit, etc.
7. Of the occupational groups analyzed, both domestic workers and market porters have a more developed national regulatory framework, which indeed, recognizes them as workers in a labor relationship with an employer, or with multiple employers, respectively. Of note, these two have attained important rights, such as social security. Conversely, waste-pickers and street vendors have a poorer regulatory framework. That is, even though it recognizes them as workers, such recognition is not translated into labor rights. Further, their norms are dependent on different municipal jurisdictions, leaving them open to variability according to the municipality in which they operate.

### **DOMESTIC WORKERS**

8. It is essential for government and society to promote respect and recognition of the contribution of domestic workers to our economy and our society; whilst eliminating any type of mistreatment or aggression to their integrity, including discriminatory practices.
9. There have been important developments in regards to the normative framework applicable to domestic workers, providing them progressively with more and better rights and benefits. Notwithstanding, this advancement is insufficient given that the State does not provide the necessary tools to ensure compliance - including a special labor inspection system and effective sanctions in case of non-compliance.
10. The information available to domestic workers is limited, which prevents them from being aware of their rights, as well as the fact that the mechanisms available to them to demand compliance are few. Given the above, it is necessary to establish properly registered and recognized trade unions.
11. There are differences in the treatment of the recognized rights of domestic workers, when compared with those of other groups of workers in the private sector. This can be observed in matters such as the hours of work and holidays (to also be 30 days).
12. In order to improve the treatment of domestic workers, it is a priority for Peru to ratify ILO's Convention 189: "Convention on the Decent Work for the Domestic Men and women Workers"; an international instrument that makes it mandatory to equalize the treatment of domestic workers and those of the private sector in matters like working hours, overtime pay, periods of rest and holiday (in addition to other topics that include minimum wage, collective rights, lodging specifications, and others).
13. Within this context, it is worth noting the work being carried out by the two domestic workers trade unions in Peru, Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar del Perú (SINTRAHOGARP), and Sindicato de Trabajadoras del Hogar de Lima (SINTRAHOL), which have been in campaign for ratification<sup>1</sup> by the Peruvian State since the Convention was passed at the 2011 ILC.

### **MARKET PORTERS**

14. Market porters give services to a number of employers; they do not count with work contracts or social protection. Further, market porters are dependent on local governments (i.e. municipalities). For perspective, public markets (where they work) are owned by the municipalities, which in turn give market stalls in concession to private companies who are not liable for establishing contractual relationships with them.
15. It is necessary for market porters to engage in dialogue with the Labor Ministry regarding the implementation of Law No. 25047 (and its regulations).
16. It is also necessary to implement the "Information Registry of Market Porters " (included in the set of rules of Law No. 25047). The set objective is that it becomes not only a record of information, but also a payroll instrument. On the latter, there are still details to define, such as the organization responsible for enforcing compliance with this instrument, as well as the definition of operating procedures.

17. Access of market porters to social security is still pending. It is necessary to strengthen the multi-sector working group established at the Ministry of Labor (with the participation of other government sectors such as SUNAT, EsSalud, Ministry of Economy and Finance, (MEF) and the Pension Office (ONP).
18. Actions designed to mitigate the impact on market porters of the relocation of the Wholesale Market to the district of Santa Anita are of utmost importance at present. Examples include promoting their transfer to the new market, as well as specialized training to improve their services.
19. Undoubtedly, the Federation of Terrestrial Market Porters and Manual Carriers of Peru (FETTRAMAP) has been a key contributor in the evolution of the legal framework that benefits this type of workers. Within this context, it is crucial for this Federation to maintain its recognition as a Trade Union Federation, as well as expand its reach to new boundaries, e.g. other state institutions, social organizations, consumers, private sector, etc. An example of the latter was the presentation of the book "Punche Peru", at the latest Gastronomical Fair ("Mistura") – the largest festival in the history of Peru. The book was described as a journalistic, historical and ethnographic illustration of market porters in Peru as well as a means to vindicate the hard work they perform<sup>1</sup>.

#### **WASTE-PICKERS**

20. Amongst informal workers, the occupational group of waste-pickers is the one that shows larger deficiencies regarding recognition of essential rights. In fact, the little regulation that exists considers them persons, rather than workers. Further, it is worth highlighting that the measures that exist to provide for them minimal conditions of protection and safety, do so from a health policy / environmental standpoints, rather than from a labor perspective.
21. It is paramount that waste-pickers are granted proper labor rights and benefits. Access granted by law to the State Universal Health Insurance framework does not have a meaning if effective mechanisms to access social security and pension systems are not put in place.
22. It is also essential that existing legislation becomes widely known by waste-pickers, in addition to key stakeholders - including local government representatives who are not aware of this regulatory framework.
23. The precariousness of the working conditions faced by waste-pickers in sanitary and hygiene terms is worth highlighting. Thus, special emphasis should be placed on disease prevention considering for this the mandatory use of personal protective equipment.
24. The efforts of organized workers' movements (be it in the form of unions, federations, or networks) is well worth mentioning, especially as it relates to their endeavors on a diverse number of high-priority topics in conjunction with local governments in order to solve pending issues like standardizing their treatment across the different municipalities.

#### **STREET VENDORS**

25. It is important that people in the street vending business are fully considered as workers. As such, a regulatory framework that includes considerations proper to their type of business, as well as topics regarding basic rights like access to the social security and pension systems should be established.
26. It is necessary to update the Ordinance of Lima Metropolitana No. 002. At present, the “Draft Ordinance that regulates the commerce in public spaces in Lima Metropolitana” is being discussed. This initiative is based on the current institutional framework, which may enable its timely adaptation/adoption by other municipalities; thus generating uniformity and homogeneity in the treatment given to the workers in this sector.
27. In addition, the ordinance includes important innovations:
  - a. the implementation of social dialogue under a tripartite approach via the creation of the Comisión Técnica Mixta Tripartita (CTMT), composed by street vendors, neighbors, and municipal authorities;
  - b. the emphasis of focusing on human rights and decent employment; the recognition of the worker as such and the respect of his/her merchandise - which cannot be retained and/or confiscated;
  - c. the focus, on the part of the Municipality, to provide access to the integral health system (SIS), in order for the street vendors to have access to social security;
  - d. the strengthening and promotion of organizational and associative efforts for these workers as they embark on formalization processes (according to this proposal in order to access the system, workers should belong to an organization and have a formalization and development project; in turn, this organization will channel workers' contributions so as to be included in social protection programs);
  - e. the creation of the Municipal Programme of Formalisation and Modernisation (PROMUFOM) amongst others.
28. Street vendors of all corners of Lima have been consulted about the draft Ordinance through a series of workshops in different districts, and a final session with leaders of vendors organizations The Lima Federation of Street Vendors (FEDEVAL) and the Women’s Network (Red de Mujeres Trabajadoras Autoempleadas) have proactively participated in discussions and submitted re-drafted Ordinance project to Municipal authorities of Metropolitan Lima. Street Vendors organizations of Lima came together under an umbrella body named “Coordinadora del Comercio Ambulatorio por la Inclusión Social” – coordinating body of street vendors fighting for social inclusion. This effort to unite atomized organizations from across Lima is unique and responds to the positive attitude towards dialogue that the current City Government has. A recent event run by the Coordinadora, was a public discussion of the draft Ordinance, at which the City presented, as well as the vendors – an event attended by more than 300 street vendors at a Parliament venue.