



## Cuatro conflictos derivados de la relación entre los principios de la Seguridad Social y la protección de los trabajadores informales en Lima, Perú

### FOUR CONFLICTS DERIVED FROM THE RELATIONSHIP BETWEEN THE PRINCIPLES OF SOCIAL SECURITY AND THE PROTECTION OF INFORMAL WORKERS IN LIMA, PERU

**Luis Reynaldo Chávez Lara**

Maestrando en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)

[luisreynaldo.chavez@unmsm.edu.pe](mailto:luisreynaldo.chavez@unmsm.edu.pe)  0000-0002-8382-7323

Recibido: 04.02.2023 | Aceptado: 19.04.2023

#### RESUMEN

El objeto de estudio de la presente investigación será la relación que se establece por la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad de la Seguridad Social y la protección de los trabajadores informales en la ciudad de Lima (Perú) con cuatro conflictos socio-jurídicos derivados de la misma. Para ello se analizaron distintos materiales, entre ellos, instrumentos normativos vigentes y derogados de esta nación, Convenios y Recomendaciones, doctrina especializada, datos estadísticos proporcionados por la Organización Internacional del Trabajo, así como fuentes proporcionadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. La discusión se desarrolla en las tres partes en las que se divide el artículo. En la primera se desarrolla lo referido a los conceptos de universalidad y solidaridad y su positivización en el derecho constitucional peruano; en la segunda la definición del trabajo informal e información estadística, y; en la tercera los resultados, que vienen a ser las conclusiones donde se sintetizan los conflictos identificados.

#### ABSTRACT

The object of study of this research will be the relationship established by the application of the principles of universality and solidarity of social security and the protection of informal workers in the city of Lima (Peru) with four derived socio-legal conflicts of the same. To this end, different materials were analyzed, including current and repealed regulatory instruments of this nation, Conventions and Recommendations, specialized doctrine, statistical data provided by the International Labor Organization, as well as sources provided by the Ministry of Labor and Employment Promotion of the Peru. The discussion takes place in the three parts into which the article is divided. In the first, what is referred to the concepts of universality and solidarity and its positivization in Peruvian constitutional law is developed; in the second,

#### PALABRAS CLAVE

Principio de universalidad  
Principio de solidaridad  
Trabajo informal  
Seguridad Social  
Protección social

#### KEYWORDS

Principle of universality  
Principle of solidarity  
Informal work  
Social Security  
Social protection

the definition of informal work and statistical information, and; in the third, the results, which come to be the conclusions where the identified conflicts are synthesized.

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
  - II. LA UNIVERSALIDAD Y LA SOLIDARIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL
    - A. Instrumentos internacionales e informalidad laboral
      1. 1. *El Convenio 102 de la OIT*
      2. 2. *La Recomendación 202 de la OIT*
      3. 3. *Ratificación y observaciones del Perú*
    - B. Positivización constitucional de la universalidad y de la solidaridad, estado actual y consecuencias
    - C. Contribuciones doctrinarias sobre los principios
  - III. LOS TRABAJADORES INFORMALES DE LIMA Y LA SEGURIDAD SOCIAL
    - A. Definición de economía y trabajo informal de la OIT
    - B. Contribuciones doctrinarias sobre los trabajadores informales
    - C. Consecuencias socio-jurídicas para los trabajadores informales
    - D. Trabajadores informales en Lima
  - IV. CONCLUSIONES
    - A. Universalidad *versus* seguridad social progresiva
    - B. Formales que aportan *versus* informales que se benefician
    - C. Solidaridad *versus* el sistema privado de pensiones
    - D. Falta de cultura previsional *versus* condiciones de subsistencia
- Bibliografía

## 1. INTRODUCCIÓN

En el Perú, la tasa de empleo informal es aproximadamente del 75%, y, de acuerdo con el Tablero Interactivo del Empleo Informal extraído de la Encuesta Nacional de Hogares, para el año 2020 el 58% del empleo en Lima Metropolitana se desarrolló de manera informal. Un porcentaje por demás preocupante. Esto quiere decir que las prestaciones de la Seguridad Social que se hacen manifiestas a través de la salud y las pensiones que se les podrían otorgar en casos de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o la muerte de un individuo, no cuentan con una fuente de financiamiento que provenga de manera directa de estos beneficiarios.

Estudiar este fenómeno obliga a analizar la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad de la Seguridad Social y los posibles conflictos que nacen producto de la relación que se establece entre estos y la protección de sus trabajadores informales, en particular de aquellos que habitan en la ciudad de Lima (Perú) dada su relevancia numérica respecto de las otras provincias.

Para desarrollar esta problemática, en un primer momento se examinarán los principios de solidaridad y universalidad desde su origen, reconociendo su dimensión doctrinaria, así como su positivización constitucional, definiéndolos, y partiendo de

dos premisas. La primera referida a que su aplicación consiste en que toda la población debe contribuir al financiamiento de la Seguridad Social, y, la segunda, que esta, aunque progresiva, debe ser para todos los ciudadanos de un Estado. Un acercamiento inicial nos lleva a preguntar, ¿sucede esto en el Perú, particularmente en Lima? La respuesta es no.

Y es que, atendiendo al principio de solidaridad, de acuerdo con información estadística vigente, los trabajadores formales contribuyen a este sistema redistributivo solo en un 25%. En cuanto a la universalidad, si bien desde hace unos años se viene ampliando la cobertura de las prestaciones sin distinción de la situación laboral, vale la pena diferenciar entre aquellos que aportan de los que no, dado que existen trabajadores informales que, en aplicación de este principio, las reciben.

En un segundo momento se revisará la definición de economía y de trabajo informal proporcionadas por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) y por la doctrina, para culminar con el análisis estadístico de la situación de los trabajadores informales de Lima Metropolitana.

En síntesis, el objetivo principal de la investigación será el análisis de las consecuencias socio-jurídicas y la identificación de cuatro situaciones conflictivas respecto de la aplicación del principio de universalidad de la Seguridad Social teniendo en cuenta las prestaciones y coberturas a las que, a pesar de que en la mayoría de los casos no realizan aportes directos y en uso del principio de solidaridad, acceden los trabajadores informales de la ciudad de Lima.

La metodología utilizada para desarrollar esta investigación fue mixta, dado que se acudió a fuentes cuantitativas y cualitativas, y, en cuanto a las técnicas, se utilizó el análisis documental.

Por último, la identificación de estos conflictos supone su superación, por ello resulta de vital relevancia hacerlos visibles debido a que la informalidad laboral es una de las principales enemigas de la sostenibilidad de la Seguridad Social en el país.

## II. LA UNIVERSALIDAD Y LA SOLIDARIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### A. Instrumentos internacionales e informalidad laboral

#### 1. *El Convenio 102 de la OIT*

Han transcurrido casi 70 años desde que la Conferencia General de la OIT suscribió el Convenio 102, Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima)<sup>1</sup>, sin embargo, su influencia sigue siendo determinante para delinear los sistemas de Seguridad Social de una diversidad de países alrededor del mundo.

Este Convenio tiene por objetivo que se implementen sistemas de Seguridad Social básicos, o como su nombre lo indica, se trata de una norma mínima para garantizar

1. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C102](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102).

determinado nivel de protección para los asalariados o residentes de aquellos Estados que lo ratifiquen.

Por ende, resulta ser un documento fundamental para la regulación internacional en materia de Seguridad Social debido a que, en su carácter universal, esta no debe hacer distinción entre los habitantes de los Estados Miembros. Ejemplo de ello es que su contenido hace constante referencia a los asalariados como a los residentes. Los asalariados no merecen mayor atención para los objetivos presentes. Caso distinto son los denominados residentes. En el artículo 1° los definen: “(b) el término residencia significa la residencia habitual en el territorio del Miembro, y el término residente designa a la persona que reside habitualmente en el territorio del Miembro”.

Esto quiere decir que aquellos Estados que lo ratifiquen, en todo o en parte, deben diseñar o adecuar sus sistemas de Seguridad Social a fin de que eviten la discriminación entre nacionales y extranjeros, o entre trabajadores asalariados y trabajadores informales. Sobre estos últimos, es de conocimiento que un gran número no realizan aportes directos a la Seguridad Social, vulnerando el principio de solidaridad, del cual nos ocuparemos más adelante.

## 2. La recomendación 202 de la OIT

Después de 1952, año de nacimiento del Convenio 102, otro hito importante se dio en el 2012, fecha en que se firmó la Recomendación sobre los pisos de protección social, también denominada Recomendación 202 de la OIT<sup>2</sup>. Lo primero que se debe resaltar de este documento es que reafirma que el derecho a la Seguridad Social es un derecho humano, y que, junto a la promoción del empleo, es también una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso. Por otro lado, reconoce que la Seguridad Social es una herramienta importante para apoyar la transición del empleo informal al formal, a la vez que en su artículo 3° e) establece como un principio a la inclusión social, “en particular de las personas que trabajan en la economía informal”.

El artículo 15°, reafirmando lo anterior, exhorta a que la extensión de la Seguridad Social debe aplicarse a las personas que desarrollan sus actividades no solo en la economía formal, sino que también debe aplicarse a aquellos que las realizan informalmente. En esta línea, el artículo 4° señala los pisos de protección social que los Estados Miembros deben establecer, los mismos que se pueden resumir en asegurar que, durante su vida, “todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención en salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional”.

El artículo 3° a) merece especial atención pues reconoce el principio de “universalidad de la protección, basada en la solidaridad social”.

2. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524).

- Universalidad de la protección: en el sentido de que la Seguridad Social debe alcanzar a todas las personas en materia de salud (esencial) y un ingreso que asegure la subsistencia (pensiones).
- Basada en la solidaridad social: en el sentido de que todos, sin distinción ni privilegios, deben aportar al sostenimiento de la Seguridad Social.

Sobre este último punto, el 3°.h) anota: “solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de Seguridad Social”. Aquí encontramos el *primer conflicto* entre “aquellos que financian” y “aquellos que se benefician”, puesto que la economía formal es quien asume la carga de sostener de manera directa al grueso de beneficiarios, entre ellos a los trabajadores informales, quienes, a pesar de no realizar aportes, solidariamente reciben la protección social que los Estados Miembros se comprometieron en brindar.

### 3. Ratificación y observaciones del Perú

Respecto del Convenio 102, en el año 1962, el Perú ratificó cuatro de sus nueve prestaciones. Veamos la Tabla 1:

**Tabla 1.**

*Partes del Convenio 102 ratificadas por el Perú.*

Partes del Convenio	Contingencia	¿Ratificado?
Parte 2	Asistencia Médica	Sí
Parte 3	Prestaciones Monetarias de Enfermedad	Sí
Parte 4	Prestaciones de Desempleo	No
Parte 5	Prestaciones de Vejez	Sí
Parte 6	Prestaciones en Caso de Accidente del Trabajo y de Enfermedad Profesional	No
Parte 7	Prestaciones Familiares	No
Parte 8	Prestaciones de Maternidad	Sí
Parte 9	Prestaciones de Invalidez	Sí
Parte 10	Prestaciones de Sobrevivientes	No

La adopción de estas cuatro prestaciones produjo dos consecuencias:

- Una consecuencia social: la cual causó que el Estado debiera asumir obligaciones respecto de aquellos que residían en el interior de su territorio, incluidos los trabajadores informales, y;
- Una consecuencia jurídica, que derivó en la positivización de los principios de la Seguridad Social en los textos constitucionales.

## B. Positivización constitucional de la solidaridad y de la universalidad, estado actual y consecuencias

Al entrar en vigencia la Constitución de 1979, la Seguridad Social pasó a formar parte de los derechos fundamentales reconocidos por el Estado. Su artículo 12° señalaba que este “garantiza el derecho de todos a la Seguridad Social”. Se acudió aquí a la adopción del principio de la universalidad, incluso enumerando una lista de posibles contingencias que debían ser cubiertas. En su artículo 13° se detallan: “(...) riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo, accidente, vejez, muerte, viudez, orfandad, y cualquier otra contingencia susceptible de ser amparada conforme a ley”. Es decir, acorde con el régimen económico establecido en ella -la economía social de mercado-, el Estado garantizaría, por lo menos, las coberturas mínimas y necesarias para cubrirlas.

Solidariamente, la institución autónoma descrita en el artículo 14°, que tendría a su cargo la Seguridad Social, sería financiada por tres actores: los empleadores, los asegurados y el Estado. Sin duda, este último incluye a los trabajadores informales, los cuales, si bien en la mayoría de los casos no son aportantes directos, de alguna manera contribuyen al sostenimiento del sistema, dado que la economía informal hace uso de bienes y servicios, muchos de ellos generadores de renta, lo cual nos lleva a la conclusión de que en algún momento del circuito económico las líneas de la formalidad y de la informalidad que en apariencia son paralelas, llegan a unirse, para finalmente derivar en tributación, la misma que financia el acceso de los informales a las prestaciones de la Seguridad Social.

Cuando la Constitución de 1993 hizo su aparición cambiaron las reglas. A diferencia de su antecesora del 79, la nueva *norma normarum* ya no garantizaría la Seguridad Social, sino, tal y como la redactaron sus constituyentes en su artículo 10°, solo la reconocería. Pero este “reconocimiento” vino acompañado de otras modificaciones. Si bien en 1979 se detallaba la lista de contingencias, a partir de 1993 estas serían precisadas por ley. Esta modificación en la redacción no se debe pasar por alto, dado que existen posiciones que problematizan en torno al texto constitucional en el referido artículo<sup>3</sup>. Literalmente este artículo señala:

Artículo 10.- Derecho a la Seguridad Social

El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la Seguridad Social, para su protección frente a las contingencias que precise la Ley y para la elevación de su calidad de vida.

Es decir, de garantizar el derecho de todos a la Seguridad Social, se pasó a reconocer su derecho universal y progresivo. He aquí el *segundo conflicto*, la contradicción que se presenta entre el principio de universalidad con el carácter progresivo, pero aun limitado de la Seguridad Social. Por otro lado, de identificar taxativamente las

3. Abanto, C.: “La informalidad, los trabajadores independientes y los regímenes previsionales”, en *VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, SPDTSS, Lima, 2014, p. 786; y Toyama Miyagusuku, J. y Ángeles Ilerena, K.: “Seguridad social peruana: Sistemas y perspectivas”, *THEMIS, Revista de Derecho*, núm. 48, 2004, pp. 200-201.

contingencias a nivel constitucional, se pasó a descartar la lista y se decidió que estas sean definidas por ley.

Con relación al primer punto, nuestra posición es que, atendiendo a la complejidad social del territorio, población, a la deficiente cultura previsional en el país y a la volatilidad de la economía, esta parte del artículo no hizo otra cosa que sincerar la imposibilidad estatal de garantizar la Seguridad Social, por lo cual, ahora se debe hacer de forma progresiva, pero cuyo horizonte es la universalidad. Respecto del segundo, si bien el artículo no señala una lista de contingencias, consideramos la redacción suficiente en la medida de que, al ser el derecho progresivo, las leyes deben ir ampliando las coberturas, en atención de las oportunidades que el fisco pueda ofrecer, dado que es el llamado a recaudar el producto solidario del sector formal y del informal de manera indirecta.

Mención aparte merece el artículo 11°, el cual sí garantiza un derecho, el derecho al libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, mas no a la Seguridad Social en sí misma. Este artículo sirve de marco normativo constitucional para la entrada al Perú de las Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante AFP's), las cuales fueron introducidas en el año 1992 a través del Decreto Ley N° 25897 y que en la actualidad ofrecen la afiliación de trabajadores independientes, grupo que incluye a muchos trabajadores en condición de informalidad, lo mismo que el Seguro Integral de Salud y ES-SALUD. Por otro lado, el artículo 12° menciona la intangibilidad de los fondos y reservas de la Seguridad Social, ante lo cual, si consideramos a las AFP's dentro de este sistema, se viene vulnerando, principalmente desde la llegada del Covid-19, el cual ha producido una suerte de avalancha normativa que ha ido liberando los fondos de capitalización individual de miles de personas con el objetivo de que puedan sostenerse ante la contingencia pandémica que es noticia global, entre ellos, los trabajadores formales que perdieron su fuente de ingreso y que pasaron a la condición de informales.

Lo anterior demuestra un *tercer conflicto*. Este sistema no es solidario dado que se trata de fondos individuales, sin embargo, su existencia contribuye a que el Estado garantice el libre acceso a pensiones. En consecuencia, es parte integrante de los elementos que promueven la universalidad de la Seguridad Social en el Perú.

### C. Contribuciones doctrinarias sobre los principios

En este terreno la literatura es abundante. Por ejemplo, César Gonzales Hunt<sup>4</sup>, Carold Amado<sup>5</sup>, Augusto Medina<sup>6</sup>, Rocío Aulestia<sup>7</sup>, Gino Rivas<sup>8</sup> y Luis Mendoza<sup>9</sup> teorizan sobre

4. Gonzales Hunt, C. y Paitán Martínez, J.: *El derecho a la Seguridad Social*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Lima, 2017.

5. Amado, C.: *El sistema pensionario peruano, la Seguridad Social universal y la cobertura de protección para los trabajadores independientes* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo, 2017. Disponible en: [http://repositorio.unasam.edu.pe/bitstream/handle/UNASAM/1858/T033\\_71469373\\_T.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.unasam.edu.pe/bitstream/handle/UNASAM/1858/T033_71469373_T.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

6. Medina, A.: *El Derecho de las personas mayores a gozar de pensiones no contributivas en el Perú* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2012. Disponible en: [https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/1267/Medina\\_oa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/1267/Medina_oa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

los principios asociándolos o bien a la protección social en general o bien centrándose en los modelos contributivos o no contributivos.

Quien nos brinda definiciones más útiles para los fines que se persiguen es Verónica Almeida, la cual en su tesis<sup>10</sup>, analiza los principios y cómo se relacionan con variables diversas, de la que extraemos el siguiente enunciado:

En estricto sensu la universalidad a la que hace referencia la doctrina, radica en el hecho de que los beneficios de la Seguridad Social deben llegar a toda la población independientemente de su condición de trabajador o no. Es decir, que la Seguridad Social no solo corresponde a un individuo por poseer un determinado estatus, sino que corresponde a la población en general, por tratarse de un derecho subjetivo que es inherente a todo ser humano. En este sentido, el principio de universalidad pretende generar un resultado globalizador. Por tanto, cualquier persona, desde el momento en el que se encuentre en situación de necesidad, debe gozar de protección social sin que exista discriminación entre unos y otros individuos<sup>11</sup>.

Así también, al definir el principio de solidaridad, se puede distinguir en ella una posición humanista respecto del fenómeno jurídico:

Se dice que la solidaridad constituye el soporte primario de los sistemas de Seguridad Social, pues desde un punto de vista axiológico es precisamente este principio el que le da fundamentación al sistema. En otras palabras, la solidaridad es la característica típica de la Seguridad Social en la medida en que busca la participación de los individuos en el sistema, a fin de conseguir la eficiencia y sostenibilidad del mismo<sup>12</sup>.

7. Aulestia, R.: *Inconstitucionalidad de una norma que afecta los principios de la Seguridad Social en el Perú en el marco de la Constitución de 1993: Disposición del 95.5% y el 25% del fondo del sistema privado de pensiones* [Tesis doctoral]. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017. Disponible en: [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/8403/AULESTIA\\_SEGUIL\\_ROCIO\\_INCONSTITUCIONALIDAD\\_DE%20UNA%20NORMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/8403/AULESTIA_SEGUIL_ROCIO_INCONSTITUCIONALIDAD_DE%20UNA%20NORMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

8. Rivas, G.: *La obligatoriedad del aporte del trabajador independiente: una propuesta necesaria para la reforma del sistema pensionario peruano* [Tesis doctoral]. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016. Disponible en: [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/7347/RIVAS\\_CASO\\_GINO\\_TRABAJADOR.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/7347/RIVAS_CASO_GINO_TRABAJADOR.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

9. Mendoza, L.: *Modelo complementario en los sistemas de pensiones en Perú* [Tesis doctoral]. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017. Disponible en: [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/8951/Mendoza\\_Choque\\_Modelo\\_complementario\\_Sistemas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/8951/Mendoza_Choque_Modelo_complementario_Sistemas.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

10. Almeida, V.: *Los principios de solidaridad y universalidad como pilares del mantenimiento y subsistencia del modelo contributivo de la Seguridad Social en lo referente a la pensión de jubilación* [Tesis doctoral]. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019. Disponible en: [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15471/ALMEIDA\\_C%3%81CERES\\_LOS\\_PRINCIPIOS\\_DE\\_SOLIDARIDAD\\_Y\\_UNIVERSALIDAD\\_COMO\\_PILARES\\_DEL\\_MANTENIMIENTO.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15471/ALMEIDA_C%3%81CERES_LOS_PRINCIPIOS_DE_SOLIDARIDAD_Y_UNIVERSALIDAD_COMO_PILARES_DEL_MANTENIMIENTO.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

11. Almeida, V.: *Los principios de solidaridad y universalidad como pilares del mantenimiento y subsistencia del modelo contributivo de la Seguridad Social en lo referente a la pensión de jubilación*, ob. cit., p. 75.

12. *Ibid.*, p. 80.

## II. LOS TRABAJADORES INFORMALES DE LIMA Y LA SEGURIDAD SOCIAL

### A. Definición de economía y trabajo informal de la OIT

La Recomendación 204 de la OIT (sobre la transición de la economía informal a la economía formal) define a la economía informal como aquella que “hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que -en la legislación o en la práctica- están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto”, siempre en cuando no sean actividades ilícitas. Esta comprende a los trabajadores por cuenta propia, empleadores, los miembros de cooperativas y de unidades de la economía social y solidaria, los trabajadores familiares auxiliares, independientemente si se desarrollan dentro de la economía formal o de la economía informal, los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades productivas informales, los trabajadores que están en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministro, o en hogares como trabajadores domésticos remunerados, y los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas.

### B. Contribuciones doctrinarias sobre los trabajadores informales

Los estudios sobre la informalidad son variados. Por un lado, tenemos las investigaciones auspiciadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyos autores identifican un preocupante incremento de la informalidad en la región latinoamericana<sup>13</sup>. Por otro lado, se tiene que este problema ha sido tratado por diversos autores y desde diversas disciplinas. Para efectos que competen a esta investigación se considerarán los enfoques económicos y jurídicos.

Desde la perspectiva económica se tiene, en primer lugar, a Jackeline Velazco, quien define a la informalidad en función del tamaño de las unidades productivas, el acceso a tecnología y a los mercados financieros, incluso considerando el elemento familiar<sup>14</sup>. Este último factor también es considerado por Fernando Cuadros y Christian Sánchez<sup>15</sup>, quienes resaltan la afectación a los sistemas contributivos de Seguridad Social en salud y pensiones que ocasiona.

13. Bertranou, F.: “Reexaminando la informalidad laboral y las políticas para su reducción en América Latina”, en Bertranou, F. y Marinakis, A. (Eds.): *Reflexiones sobre el trabajo: visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT*. Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2019, p. 131.

14. Velazco, J.: *La Protección Social para Trabajadores Informales en el Perú: Estimación de su cobertura a partir de la ENAHO-2002*. Programa de Protección Social de Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2014, p. 7. Disponible en: <https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/la-proteccion-social-para-trabajadores-informales-en-al-peru-estimacion-de-su-cobertura-a-partir-de-la-enaho-2002.pdf>

15. Cuadros Luque, F. y Sánchez Reyes, C.: “Informalidad laboral y (des)protección social”, *Revista Trabajo & Desarrollo*, núm. 9, 2010, pp. 20-23.

Del lado jurídico, Toyama y Ángeles, en el 2004, definen a la Seguridad Social “como el conjunto de normas y principios elaborados por el Estado con la finalidad de proteger las situaciones de necesidad de los sujetos independientemente de su vinculación profesional a un empresario y de su contribución o no al sistema”<sup>16</sup>. Saulo Galicia señala que la informalidad tiene una consecuencia directa: la desprotección respecto de los servicios de la Seguridad Social<sup>17</sup>. Por otro lado, Eduardo Marcos plantea los obstáculos que representa la informalidad, entre ellos que sus trabajadores no han podido ser integrados efectivamente al sistema de pensiones<sup>18</sup>. César Abanto (2010), desde una posición inclusiva para los trabajadores informales, señala:

Los regímenes solidarios o no contributivos están orientados a materializar la idea de una Seguridad Social para todos, en especial para quienes más lo necesitan, que son justamente los excluidos del mercado laboral formal, e irónicamente, los que aportan (de manera indirecta, a través de los impuestos) a sostener tanto al régimen estatal (SNP, subsidiado mensualmente por el Tesoro Público) como al propio SPP (pues los bonos complementarios de la pensión mínima y jubilación anticipada se pagan con cargo a los recursos estatales)<sup>19</sup>.

### C. Consecuencias socio-jurídicas para los trabajadores informales

El problema de la informalidad es global, así como sus consecuencias. Según el *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada --en busca de un futuro mejor*<sup>20</sup> de la OIT, más de 4.000 millones de personas todavía no acceden a protección social alguna. Ya para el año 2019, de acuerdo con un estudio de Helmut Schwarzer de la OIT, existían al menos 134 millones de trabajadores informales en la región de Latinoamérica, y que este grupo era bastante heterogéneo (Tabla 2):

**Tabla 2.**

*Distribución de los trabajadores informales en Latinoamérica.*

Empleo informal en el sector informal	30.50%
Empleo informal en el sector formal	11.40%
Empleo informal en los hogares	4.90%

16. Toyama Miyagusuku, J. y Ángeles Ilerena, K.: “Seguridad social peruana: Sistemas y perspectivas”, ob. cit., p. 198.

17. Galicia, S.: *Derecho e informalidad. Explicaciones alternativas a la relación entre el derecho laboral y la informalidad a partir del caso de Gamarra* [Tesis doctoral]. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017, p. 10. Disponible en: [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9944/Galicia\\_Vidal\\_Derecho\\_informalidad\\_explicaciones1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9944/Galicia_Vidal_Derecho_informalidad_explicaciones1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

18. Marcos, E.: *La Retroactividad en materia de pensiones: aplicación del decreto Ley N° 25967* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2011, p. 274. Disponible en: [https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/1177/Marcos\\_re.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/1177/Marcos_re.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

19. Abanto Revilla, C.: “El sistema de pensiones en el Perú: articulando un régimen contributivo paralelo (público-privado) con un régimen no contributivo (solidario)” *Revista Laborem*, núm. 10, 2010, p. 35.

20. Disponible en [https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS\\_842103/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_842103/lang--es/index.htm).

La situación se ha agravado debido a lo que significó la pandemia ocasionada por el virus Covid-19, el cual ha evidenciado las grandes falencias que los Estados padecen, principalmente en materia de los servicios de salud que administran para los ciudadanos.

El mismo autor detalla las consecuencias de la elevada informalidad para las personas, las empresas y para el Estado:

- Baja productividad y competitividad.
- Baja inversión en capacitación.
- Bajo acceso a representación y diálogo.
- Sin acceso a compras públicas.
- Vulnerabilidad y extorsiones.
- Sin acceso a derechos laborales.
- Sin acceso a asistencia técnica.
- Menor recaudación fiscal.
- Sin acceso al crédito formal.
- Sin acceso a la justicia laboral.
- Sin acceso a mercados / competencia desleal.
- Menos cotizantes a la Seguridad Social.

El problema, añade, no se reduce a los trabajadores informales, sino que se agudiza al punto que se extiende a su familia, la misma que no cuenta con protección social, agravando su situación de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad social<sup>21</sup>.

#### D. Trabajadores informales en Lima

En Lima el escenario no es muy distinto. De acuerdo con el Tablero Interactivo del Empleo Informal extraído de la última Encuesta Nacional de Hogares (2020), 2.208.587 personas realizan actividades de manera informal. Es, sin duda alguna, la región de país con mayor recurrencia de trabajadores informales, seguida de Cajamarca con 770.400. De estos, el 45.5% fueron mujeres y el 54.5% restante varones.

Respecto de los parámetros etarios, el 30.4% está comprendido entre los 14 y 29 años, quiere decir que un porcentaje de estos son menores de edad, los mismos que corren un riesgo superior al de los adultos por sus evidentes condiciones de vulnerabilidad. El siguiente nivel lo comprenden los trabajadores informales entre 30 y 44 años, siendo los más numerosos con el 36.1% del total. A continuación, encontramos a los que tienen entre 45 a 64 años, que corresponden al 28.1%. Por último, otro grupo vulnerable, los mayores de 65 años, quienes representan el 5.4%. Este último dato pareciera irrelevante, sin embargo, este porcentaje responde a 118.191 personas en su etapa de senectud, quienes deberían estar percibiendo las prestaciones

21. Disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms\\_617705.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms_617705.pdf).

de la Seguridad Social, tanto en salud como en pensiones, sin tener la premura de procurarse un sustento a tan avanzada edad.

Interesante es el dato del nivel educativo. Los trabajadores informales de Lima Metropolitana tienen en su mayoría hasta el nivel secundario. 1.290.388 personas que representan el 58.5% de la totalidad, es decir, más de la mitad. Por otro lado, también es relevante que una quinta parte (18.7%) de los trabajadores informales solo cuenten con nivel primaria. Por último, que el 6.7% no tenga ningún tipo de formación escolar. La lectura de estos datos evidencia que el trabajo informal se concentra en estos tres grupos sin formación superior que en suma conforman el 83.9% del total, la mayoría de ellos desarrollando sus actividades en los sectores de servicios y comercio, contrario a otras zonas del país donde predomina la agricultura como principal fuente de ingresos.

Al analizar la información disponible por categoría ocupacional, el Ministerio de Trabajo realiza la siguiente clasificación:

- Asalariado privado: 41.9 %.
- Asalariado público: 1.86 %.
- Empleador: 2.1 %.
- Independiente: 43.8 %.
- Trabajador del hogar: 3.89 %.
- Trabajador familiar no remunerado: 6.45 %.

Especial atención merecen los asalariados privados y los independientes, dado que entre estos se encuentra a la mayor cantidad de trabajadores informales, sea que tengan empleador como que no. Esto coincide con lo señalado por esta fuente referida al tamaño de la empresa, en el cual se puede apreciar que el 86.6% de estos trabajadores que laboran en condiciones de informalidad lo hacen en empresas que tienen entre 1 a 10 trabajadores, prueba irrefutable de que formalización societaria no es garantía de formalización laboral y del cumplimiento de las obligaciones que los empleadores tienen con sus trabajadores.

Por último, estos trabajadores que laboran en condiciones de informalidad y que no cuentan con Seguridad Social proporcionada por su empleador perciben un ingreso laboral promedio mensual de S/1.059,10, lo cual no quiere decir que todos perciban ingresos por encima de la remuneración mínima vital acordada en S/1.025,00 (mil veinticinco nuevos soles peruanos). Más de medio millón de estas personas no superan los S/500,00 mensuales (quinientos nuevos soles peruanos), es decir, aproximadamente \$130 (ciento treinta dólares mensuales). Esta situación es particularmente crítica porque este ingreso solo les alcanza para la sobrevivencia, y se empeora si tiene carga familiar, discapacidad, etc. Aquí encontramos el *cuarto conflicto*. ¿Cómo estas personas que trabajan en la economía informal pueden tener cultura previsional, si sus ingresos mensuales representan la mitad de una remuneración mínima vital?

### III. CONCLUSIONES

De lo anterior, se concluye que la relación que se establece entre la aplicación de los principios de la solidaridad y de la universalidad con la protección de los trabajadores informales de Lima es conflictiva por los siguientes motivos:

#### A. Universalidad *versus* seguridad social progresiva

En primer lugar, porque el Estado no puede garantizar la Seguridad Social para todos, sino únicamente su reconocimiento de manera progresiva. Por ende, la universalidad, en el mejor de los casos, deviene en un objetivo a mediano o largo plazo, produciendo una contradicción entre lo positivizado en la Constitución Política de 1993 y la realidad, en la que una gran proporción de ciudadanos limeños no cuentan con las prestaciones de la Seguridad Social debido a su condición de informalidad, o si las gozan, lo hacen de manera muy reducida.

#### B. Formales que aportan *versus* informales que se benefician

En segundo lugar, porque existe una situación injusta, dado que hay quienes aportan y otros que no. Paradójicamente, esta injusticia produce beneficios para aquellos que no realizan aportes directos a la Seguridad Social, bien sea porque carecen de elementos materiales para hacerlo o por falta de cultura previsional. En todo caso, existen los que financian y los que se benefician, generándose un desequilibrio amparado por la legislación y por los instrumentos internacionales, a pesar del aporte indirecto que los trabajadores informales innegablemente realizan.

#### C. Solidaridad *versus* el sistema privado de pensiones

En tercer lugar, porque el Sistema Privado de Pensiones no es solidario, dado que capitaliza fondos individuales, lo cual ha generado una discrepancia jurídica entre los que lo consideran parte y los que no del sistema de la Seguridad Social peruano. Sin embargo, en cualquier caso, se debe reconocer que su existencia contribuye a que el Estado pueda garantizar el libre acceso a las pensiones, por ello aseguramos que los trabajadores informales son libres de afiliarse de forma independiente a cualquier AFP, contribuyendo de esta manera en el camino de la universalidad e insertándose en la solidaridad que el Estado debe promover en materia de Seguridad Social.

#### D. Falta de cultura previsional *versus* condiciones de subsistencia

En cuarto lugar, porque se critica que los trabajadores informales carezcan de una cultura previsional, sin embargo, no se toma en cuenta que estos, por miles en el caso

de Lima, perciben media remuneración mínima vital mensual, cifra que con toda seguridad solo les alcanza para su subsistencia a duras penas. Esta es quizá la situación más conflictiva y paradójica de nuestro sistema, el hecho de que exista una población vulnerable que debe recibir protección social, a pesar de que, en el corto plazo, no va a poder contribuir solidariamente con el sistema que lo sostiene.

## Bibliografía

- Abanto Revilla, C.: "El sistema de pensiones en el Perú: articulando un régimen contributivo paralelo (público-privado) con un régimen no contributivo (solidario)" *Revista Laborem*, núm. 10, 2010, pp. 19-36.
- Abanto, C.: "La informalidad, los trabajadores independientes y los regímenes previsionales", en *VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, SPDTSS, Lima, 2014, pp. 781-803.
- Almeida, V.: *Los principios de solidaridad y universalidad como pilares del mantenimiento y subsistencia del modelo contributivo de la Seguridad Social en lo referente a la pensión de jubilación* [Tesis doctoral]. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019. Disponible en: [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15471/ALMEIDA\\_C%c3%81CERES\\_LOS\\_PRINCIPIOS\\_DE\\_SOLIDARIDAD\\_Y\\_UNIVERSALIDAD\\_COMO\\_PILARES\\_DEL\\_MANTENIMIENTO.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15471/ALMEIDA_C%c3%81CERES_LOS_PRINCIPIOS_DE_SOLIDARIDAD_Y_UNIVERSALIDAD_COMO_PILARES_DEL_MANTENIMIENTO.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Amado, C.: *El sistema pensionario peruano, la Seguridad Social universal y la cobertura de protección para los trabajadores independientes* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo, 2017. Disponible en: [http://repositorio.unasam.edu.pe/bitstream/handle/UNASAM/1858/T033\\_71469373\\_T.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.unasam.edu.pe/bitstream/handle/UNASAM/1858/T033_71469373_T.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Aulestia, R.: *Inconstitucionalidad de una norma que afecta los principios de la Seguridad Social en el Perú en el marco de la Constitución de 1993: Disposición del 95.5% y el 25% del fondo del sistema privado de pensiones* [Tesis doctoral]. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017. Disponible en: [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/8403/AULESTIA\\_SEGUIL\\_ROCIO\\_INCONSTITUCIONALIDAD\\_DE%20UNA%20NORMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/8403/AULESTIA_SEGUIL_ROCIO_INCONSTITUCIONALIDAD_DE%20UNA%20NORMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Bertranou, F.: "Reexaminando la informalidad laboral y las políticas para su reducción en América Latina", en Bertranou, F. y Marinakis, A. (Eds.): *Reflexiones sobre el trabajo: visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT*. Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2019, pp. 131-137.
- Cuadros Luque, F. y Sánchez Reyes, C.: "Informalidad laboral y (des)protección social", *Revista Trabajo & Desarrollo*, núm. 9, 2010, pp. 20-23.
- Galicia, S.: *Derecho e informalidad. Explicaciones alternativas a la relación entre el derecho laboral y la informalidad a partir del caso de Gamarra* [Tesis doctoral]. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017. Disponible en: [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9944/Galicia\\_Vidal\\_Derecho\\_informalidad\\_explicaciones1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9944/Galicia_Vidal_Derecho_informalidad_explicaciones1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Gonzales Hunt, C. y Paitán Martínez, J.: *El derecho a la Seguridad Social*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Lima, 2017.
- Marcos, E.: *La Retroactividad en materia de pensiones: aplicación del decreto Ley N° 25967* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2011. Disponible en: [https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/1177/Marcos\\_re.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/1177/Marcos_re.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Medina, A.: *El Derecho de las personas mayores a gozar de pensiones no contributivas en el Perú* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2012. Disponible en: [https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/1267/Medina\\_oa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/1267/Medina_oa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Mendoza, L.: *Modelo complementario en los sistemas de pensiones en Perú* [Tesis doctoral]. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017. Disponible en: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/>

[bitstream/handle/20.500.12404/8951/Mendoza\\_Choque\\_Modelo\\_complementario\\_Sistemas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bitstream/handle/20.500.12404/8951/Mendoza_Choque_Modelo_complementario_Sistemas.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Rivas, G.: *La obligatoriedad del aporte del trabajador independiente: una propuesta necesaria para la reforma del sistema pensionario peruano* [Tesis doctoral]. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016. Disponible en: [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/7347/RIVAS\\_CASO\\_GINO\\_TRABAJADOR.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/7347/RIVAS_CASO_GINO_TRABAJADOR.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Toyama Miyagusuku, J. y Ángeles Ilerena, K.: "Seguridad social peruana: Sistemas y perspectivas", *THEMIS, Revista de Derecho*, núm. 48, 2004, pp. 197-228.

Velazco, J.: *La Protección Social para Trabajadores Informales en el Perú: Estimación de su cobertura a partir de la ENAHO-2002*. Programa de Protección Social de Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2014. Disponible en: <https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/la-proteccion-social-para-trabajadores-informales-en-al-peru-estimacion-de-su-cobertura-a-partir-de-la-enaho-2002.pdf>