



# Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando

Nota Presupuestaria de WIEGO N° 2

Octubre de 2009

## Análisis presupuestal de la economía informal en el Perú y la Municipalidad Metropolitana de Lima

Debbie Budlender

Basada en la investigación de Lissette Aliaga Linares



# Notas Presupuestarias de WIEGO

Los análisis presupuestarios han sido ampliamente utilizados para entender cómo los presupuestos del gobierno diferencialmente abordan las necesidades e intereses de mujeres y hombres, niñas y niños. La red global de investigación de políticas Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) ha iniciado una serie de análisis presupuestarios de la economía informal (IEBA, por su sigla en inglés). Estos pretenden entender cómo los presupuestos del gobierno abordan las necesidades e intereses de los trabajadores informales y también investigan qué oportunidades existen para los trabajadores informales, o sus representantes, para participar en las diferentes etapas del proceso presupuestario. Las Notas Presupuestarias de WIEGO son versiones populares de los informes más largos de los países para una mayor difusión de los resultados de la investigación. Los informes más detallados aparecen en la serie Documentos de Trabajo de WIEGO – consulte: [www.wiego.org](http://www.wiego.org).

Este documento fue comisionado por WIEGO bajo el Proyecto de Ciudades Inclusivas.

**Debbie Budlender** se encuentra basada en la Community Agency for Social Enquiry (Agencia Comunitaria de Investigaciones Sociales), que es una organización no gubernamental sudafricana especializada en investigaciones de políticas sociales.

Publicado por Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO)  
Una entidad sin fines de lucro limitada por garantía – N ° de Compañía 6273538, Beneficencia registrada N ° 1143510

## **Secretariado de WIEGO**

Harvard Kennedy School,  
79 John F. Kennedy Street  
Cambridge, MA 02138, USA  
[www.wiego.org](http://www.wiego.org)

## **WIEGO Limited**

521 Royal Exchange  
Manchester, M2 7EN,  
United Kingdom

Derechos de Autor © WIEGO. Este informe puede ser reproducido para fines educativos y de organización, siempre y cuando se cite la fuente.

Fotografía en portada: Carmen Roca

## Introducción

Este documento describe cómo los presupuestos de gobierno afectan a los trabajadores informales en el Perú. Analiza, en particular, la forma en que los presupuestos para 2009 afectan a los trabajadores informales en la Municipalidad Metropolitana de Lima, utilizando como ejemplo tres tipos de trabajadores informales: los vendedores ambulantes y en puestos, los trabajadores del hogar (llamados trabajadores domésticos pagados en algunos países) y los recicladores.

El documento se divide en cuatro secciones:

- La primera sección describe a los trabajadores informales en Lima y el Perú.
- La segunda sección describe los programas y proyectos en el presupuesto del gobierno central (nacional) que afectan de manera directa o indirecta a los trabajadores informales. Incluye una descripción del Presupuesto por Resultados y la estrategia del gobierno contra la pobreza, Crecer.
- La tercera sección describe las facultades y funciones de los gobiernos provinciales y regionales en el Perú.
- La cuarta sección analiza los presupuestos provinciales y regionales para la Municipalidad Metropolitana de Lima y describe, asimismo, cómo han participado los trabajadores informales en el proceso presupuestal.
- El documento concluye con algunas recomendaciones.

## Trabajadores informales en el Perú y la Municipalidad Metropolitana de Lima

La población del Perú es de aproximadamente 27 millones de personas, y poco más de la cuarta parte (el 28 por ciento) vive en la Municipalidad Metropolitana de Lima.

El índice de desempleo en el Perú es aproximadamente del 8 por ciento, lo cual significa que ocho de cada 100 mujeres y hombres que quieren trabajar no pueden encontrar empleo. El índice de desempleo ha caído en años recientes, pero en la Municipalidad Metropolitana de Lima, ha caído más rápidamente para los hombres que para las mujeres.

En el país en su totalidad, el 39 por ciento de la población vive en hogares que no tienen suficiente dinero para satisfacer sus necesidades básicas. La situación es menos mala en la municipalidad metropolitana, pero aún aquí el 18 por ciento de la población no puede satisfacer sus necesidades básicas. Las mujeres tienen más probabilidad que los hombres de vivir en hogares pobres, y quienes trabajan por su cuenta tienen más probabilidad que otros empleados de vivir en la pobreza.

En el Perú, el sector informal se define estadísticamente como patronos, autoempleados, empleados y trabajadores familiares sin paga que trabajan en empresas no registradas con menos de 10 empleados. Usando esta definición, el 53 por ciento de la población económicamente activa en la Municipalidad Metropolitana de Lima trabaja en el sector informal. Aproximadamente un tercio de los trabajadores en el sector informal brindan servicios personales o se desempeñan en el comercio.

Una forma alternativa para medir el empleo informal es la proporción de gente que trabaja y no tiene acceso a protección social. En 2007, el 65 por ciento de la gente en el país que trabajaba no contaba con protección social. En la Municipalidad Metropolitana de Lima, el 59 por ciento —casi dos millones de trabajadores— no tenían protección social.

Casi un tercio de todas las personas que trabajan en el sector informal del Perú se dedican a la agricultura. Los vendedores al menudeo y los ambulantes representan cada uno el 7 por ciento; los trabajadores del hogar, el 4 por ciento; y los vendedores en puestos, el 2 por ciento. En la Municipalidad Metropolitana de Lima el trabajo más común del sector informal es la venta ambulante. Los vendedores ambulantes representan el 13 por ciento del sector informal, mientras que los trabajadores del hogar representan el 12 por ciento, los vendedores al menudeo el 11 por ciento y los vendedores en puestos el 4 por ciento. Estas estadísticas muestran la importancia numérica de dos de los tres grupos en los que se enfoca este documento, por cuanto que en conjunto los vendedores ambulantes y en puestos (370,000 en total) y los trabajadores del hogar (246,000 en total) suman casi el 30 por ciento del sector informal en la Municipalidad Metropolitana de Lima. En todas estas actividades predominan las mujeres.

Nuestro tercer grupo son los recicladores. El censo de 2007 encontró que hay aproximadamente 3,400 recicladores en la Municipalidad Metropolitana de Lima, de los cuales el 42 por ciento son mujeres. No obstante, el censo se hace de puerta en puerta, lo que significa que la cifra de 3,400 no incluye a las muchas personas sin techo que se dedican a esta labor. Más aún, muchas personas se dedican a la recolección de materiales reciclables como ocupación secundaria, y no declararían en el censo que la recolección fuera su principal ocupación. Se estima que podría haber hasta 17,600 recicladores en la Municipalidad Metropolitana de Lima.

¿Cuáles son las necesidades y demandas de los tres grupos de empleo informal?

**Los vendedores ambulantes** quieren políticas que les den acceso a lugares fijos en donde vender, mercados techados, créditos y capacitación. Los vendedores que deben obtener licencias de funcionamiento —como los que venden dulces, artesanías y algunos tipos de alimentos y bebidas— quieren un proceso sencillo de registro. Quieren tener acceso al seguro médico y a una pensión costeable. Y las mujeres quieren políticas que les faciliten el poder combinar las tareas para obtener ingresos con sus responsabilidades domésticas.

Los vendedores ambulantes empezaron a organizarse para luchar por sus derechos a mediados de la década de 1950. En 1979 crearon la Federación Departamental de Vendedores Ambulantes de Lima, FEDEVAL, que trabaja estrechamente con las federaciones nacionales de trabajadores. A través de la organización, los vendedores ambulantes han obtenido algunas victorias importantes. Estos vendedores fueron reconocidos por el Decreto Supremo N° 005 de 1991, el cual también impide que el gobierno les confisque su mercancía. La Ordenanza 002 de 1985 de Lima establece que cada distrito municipal debe tener una Comisión Mixta que ventile las políticas para el sector y establece, asimismo, que la mitad del pago de la sisa, un impuesto municipal por uso de espacio público, debe pagarse a un Fondo Municipal de Asistencia del Trabajador Ambulante (FOMA). Sin embargo, ninguno de estos reglamentos ha brindado buena protección a los trabajadores y la mayoría de los distritos municipales recaudan la sisa pero no tienen FOMA.

**Los trabajadores del hogar** quieren que se publique y se aplique la Ley de los Trabajadores del Hogar N° 27986 del 2003. Esta ley estipula que los trabajadores del hogar deben tener acceso a sistemas de seguridad social, horario laboral de 8 horas, dos días festivos pagados por año, 15 días de vacaciones e indemnización por despido de acuerdo a la antigüedad. Las trabajadoras del hogar han estado organizadas desde hace más de 40 años. El Sindicato Nacional de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar del Perú (SINTRAHOGARP) se fundó oficialmente en 2006 y está afiliado a la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP). En 2009, el SINTRAHOGARP ganó su demanda de que no se exigiera a los trabajadores portar uniforme fuera de sus horas de trabajo y de su entorno de trabajo. Sin embargo, los trabajadores siguen luchando para que se aplique la ley y por el salario mínimo legal.

La mayoría de los trabajadores del hogar son mujeres. Muchas reportan acoso sexual de hombres en la familia contratante. Esta categoría de empleo informal también incluye muchos niños. Por lo tanto, el

60 por ciento o más de los niños que no asisten a la escuela son trabajadores del hogar. Estos jóvenes trabajadores necesitan tener acceso a un sistema educativo alternativo, pues les ha fallado el sistema educativo formal. El gobierno ha promulgado leyes para proteger a los niños trabajadores del hogar. No obstante, de nuevo, estas leyes necesitan aplicarse adecuadamente.

En 2008, **los recicladores** presentaron al Congreso un Proyecto de Ley del Reciclador. Esta ley reconocería a los recicladores y les daría acceso a políticas de vivienda y de seguridad social, así como a créditos accesibles y capacitación para ayudarlos a establecer microempresas. Otras inquietudes de estos trabajadores son el acceso a la protección social, seguridad en su entorno de trabajo, estabilidad laboral y cero acoso policial.

El Movimiento Nacional de Recicladores del Perú se fundó en junio de 2008 con la ayuda de tres organizaciones sin fines de lucro. La Ley General de Residuos Sólidos de 2000 y una Resolución del Ministerio de Salud del 2009 reconocen a las asociaciones de recicladores y afirman que las municipalidades provinciales deben organizar, regular y supervisar la formalización de estas asociaciones.

## El presupuesto del gobierno nacional

El Presidente del Perú ha señalado que para el año 2010, el Perú aspira a reducir el trabajo informal al 35 por ciento de la población económicamente activa. Por tanto, muchas políticas buscan promover la formalización, ya sea disminuyendo los costos de la formalización o facilitando el acceso de los trabajadores a la protección social. La promoción de empresas formales se vincula a programas y políticas que abren nuevas oportunidades de mercado y dan acceso a recursos tales como créditos y capacitación.

La administración central del gobierno nacional consta de 16 ministerios, además de universidades públicas y algunas dependencias autónomas. El presupuesto nacional total para 2009 asciende a S/.72,355 millones. Si se hace el ajuste por la inflación, éste es inferior al presupuesto del 2008, y sigue siendo inferior al presupuesto del 2008, aún sumándole el presupuesto complementario añadido a mitad del año. (A continuación, cuando se citen montos presupuestales, dichos montos incluyen el presupuesto complementario). La administración central representa el 60 por ciento del gasto presupuestado.

## Programas y proyectos nacionales relacionados con los trabajadores informales

El presupuesto nacional incluye 17 programas que podrían afectar a los trabajadores informales. Los programas aparecen en la tabla (infra p. 5), la cual incluye la dependencia de gobierno responsable, así como el presupuesto. Ocho de los programas se dirigen específicamente a trabajadores. El monto asignado para los ocho asciende a S/.1,235 millones —sólo el 1 por ciento del total del presupuesto nacional—.

El Ministerio del Trabajo (MINTRA) es responsable de seis de los ocho programas específicamente dirigidos a los trabajadores informales. Los principales objetivos del ministerio consisten en generar empleo, mejorar las condiciones laborales, contribuir al desarrollo de micro y pequeñas empresas (MYPES) y promover la protección social y capacitación profesional.

MINTRA tiene dos divisiones. La división laboral brinda servicios gratuitos, tales como defensa legal, inspección laboral, promoción del régimen laboral especial para MYPES y protección de trabajadores

menores de edad y trabajadores con discapacidad. Estos servicios son parte del sub-programa de regulación y control laboral, el cual recibe S/.30 millones.

El régimen laboral especial para MYPES otorga a los trabajadores los siguientes derechos: (1) salario mínimo; (2) 15 días de vacaciones por año; (3) ocho horas diarias por día como máximo o 48 horas por semana; (4) compensación por despido injustificado; y (5) acceso al seguro social. Para octubre de 2008 se habían registrado 53,148 microempresas de conformidad con este régimen especial. Para mayo de 2008, MINTRA había emprendido 5,000 inspecciones de microempresas y proporcionado orientación sobre el régimen a 10,000 trabajadores. Fueron principalmente hombres a quienes estuvieron dirigidas las inspecciones y mujeres quienes se beneficiaron de la orientación.

Cuando el inspector descubre que una empresa está infringiendo la ley, no impone castigos de inmediato. Más bien alienta a la empresa a mejorar. Si la empresa no se corrige, la multa es la mitad del monto que pagaría una empresa más grande. Los patronos de trabajadores del hogar muy rara vez reciben multas por infracciones. Sólo se les multa por obligar a un trabajador a portar uniforme fuera de sus horas de trabajo.

La división de promoción laboral dentro del MINTRA desarrolla políticas para apoyar a las MYPES (Mi Empresa), el mercado laboral (Empleo Perú), capacitación laboral y profesional, y también realiza investigación. El presupuesto de la división asciende a S/.10 millones.

La meta de Mi Empresa es formalizar las MYPES. El programa coordina varias instituciones de reglamentación de modo que puedan proporcionar un 'paquete' de servicios e información para MYPES. Las instituciones participantes son la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), la Oficina Municipal de Licencias, el Registro Laboral y los servicios de información relacionados con créditos, apoyo y capacitación, así como con oportunidades para ser proveedor del gobierno y mercados internacionales. Mi Empresa tiene por meta formalizar 300,000 MYPES en el 2010.

Mi Empresa incluye el proyecto Mi Mercado, lanzado en 2008. El proyecto realizó un estudio sobre mercados techados y capacitación para asociaciones de mercados techados. También canaliza recursos para proyectos de infraestructura utilizando fondos del programa Construyendo Perú.

Empleo Perú, con un presupuesto de S/1.8 millones, enlaza a quienes buscan empleo con ofertas de trabajo, registrando empresas y candidatos. También evalúa a los candidatos.

El programa para políticas de empleo y capacitación profesional, con un presupuesto de S/.4 millones, incluye dos iniciativas. La primera iniciativa, el programa Revalorar Perú, ofrece oportunidades de trabajo y capacitación a trabajadores despedidos y a aquellos afectados por la crisis internacional. Da prioridad a la juventud, las mujeres, y las personas con discapacidad. Su trabajo recibe apoyo de capacitación del Ministerio de Educación (MINEDU) bajo el Programa de apoyo para la formación profesional para la inserción laboral, APROLAB, al cual se asignan S/.84 millones. Lima es una de las zonas a las que se dirige el APROLAB.

La segunda iniciativa es Tu Experiencia Vale. Este programa de certificación brinda capacitación y evaluación a los trabajadores del hogar. El costo de participación es S/.20.

PROJOVEN, con un presupuesto de S/.51.3 millones, proporciona capacitación técnica para personas de 16 a 24 años de edad provenientes de hogares pobres. El registro con PROJOVEN es gratuito. Otra opción para garantizar mayor educación para jóvenes y adultos es la que otorga el Programa de Educación Básica para Todos del Ministerio de Educación. Este programa, con presupuesto de S/.618.7 millones, otorga préstamos al 12.4 por ciento de tasa anual para obtener una educación superior o técnica. Dentro de estos programas existe también un componente de educación primaria, secundaria, especial y alternativa. La educación alternativa se dirige a escuelas nocturnas, donde la mayoría de los estudiantes son trabajadores del hogar, y tiene un presupuesto de S/.1,480,025.

## Programas y proyectos que podrían afectar a los trabajadores informales

Entidad	Programas/Sub-programas	Proyectos/actividades	Presup. (S/.)
MINTRA	Reglamentación/Control Laboral	Reglamentación y control de la relación laboral	30,590,089
DP	Defensa derechos ciudadanos	Defensa de los derechos constitucionales y modernización de servicios	19,438,735
MINJUS	Defensa derechos ciudadanos	Acceso a justicia para la población sin suficientes recursos económicos	56,453,689
MINDES	PNCVFS	Apoyo al ciudadano y a la familia; prevención de violencia familiar	17,099,907
MINTRA	Promoción Laboral	Desarrollo de políticas para promoción de MYPES (Mi Empresa)	5,234,107
INDECOPI	Eficiencia de Mercado	Extensión de capacidad instalada de servicios para el ciudadano	3,000,000
MINTRA	Promoción Laboral	Desarrollo del mercado laboral (Empleo Perú)	1,859,673
MINTRA	Promoción Laboral	Generación de políticas de empleo y formación profesional (Revalora Perú)	3,390,834
MINTRA	PROJOVEN	Capacitación laboral	
MINEDU	Educación para Todos	Educación técnica, primaria para adultos y becas	414,442,522
MINEDU	APROLAB	Financiamiento de programas de capacitación para Ayacucho, Piura, Ica, La Libertad, Cajamarca, Puno and Lima	60,975,267
MINSA	Seguro Integral de Salud (SIS)	Varios	429,760,000
ONP /1	n.a	n.a	4,751,659,000
VIVIENDA	COFOPRI	Gestión y desarrollo urbano	111,800,000
MINTRA	Promoción Laboral	Desarrollo de estudios, investigación y estadísticas (PEEL)	2,524,446
INEI	Información Pública	Produce información especializada/básica sobre calidad de vida, actividad económica	38,994,365

El Ministerio de Justicia proporciona servicios legales de defensa y servicios de capacitación gratuitos. El presupuesto para su programa ALEGRA asciende a S/.51 millones. La protección y el apoyo contra el acoso sexual, con énfasis particular en las trabajadoras del hogar, forma parte del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) con un presupuesto de S/.17.

Los programas descritos anteriormente se dirigen todos a los trabajadores informales. Existen otros programas que no están dirigidos a trabajadores informales, pero que pueden afectarles. Estos programas tienen la meta de mejorar la competitividad del mercado mediante la promoción de empresarios formales y competencia justa. La mayoría de estos programas tienen como objetivo fomentar las exportaciones e incrementar la productividad entre las MYPES.

Podemos identificar 14 programas de este tipo. En conjunto, sus presupuestos ascienden a S/.346 millones, aproximadamente el 0.3 por ciento del total del presupuesto nacional. Muchos de los proyectos exigen que una empresa esté registrada antes de participar, lo cual excluye a empresas del sector informal. Algunos proyectos también se centran en empresas que tienen probabilidades de ser competitivas a escala internacional. De nuevo, esto excluye a muchas empresas del sector informal, especialmente aquellas donde trabaja la mayoría de la gente pobre.

## Presupuesto por Resultados y Crecer

Además de estos programas y proyectos, el gobierno del Perú ha introducido el Presupuesto por Resultados (PpR) para algunas instituciones estatales, incluyendo a los gobiernos regionales. El PpR, aprobado en 2008, pretende integrar la planificación y el presupuesto, con un énfasis en la mitigación de la pobreza. Está enlazado con la Estrategia Crecer, la cual coordina las acciones entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y los gobiernos regionales.

El PpR no cuenta con un presupuesto propio; más bien, su meta es cerciorarse de que los presupuestos existentes se gasten de la mejor manera. Se encuentra centrado en los gobiernos regionales, pero también se alienta a los gobiernos locales a emprender actividades que utilicen un enfoque participativo que sirvan para fortalecer el programa Crecer.

Crecer llega a 880 distritos, los cuales fueron seleccionados por ser los distritos en donde vive el 20 por ciento más pobre de la población del país. Ya que muchos de los trabajadores informales son pobres, pueden beneficiarse de Crecer.

A escala nacional, Crecer tiene cinco programas estratégicos, que en conjunto cuentan con un presupuesto de S/.3,090 millones.

- Las actividades relacionadas con la nutrición infantil representan el 28 por ciento del total del presupuesto de Crecer. Estas actividades serán útiles para muchas mujeres trabajadoras informales que tienen, tanto tareas para obtener ingresos, como responsabilidades en el cuidado de los niños.
- Las actividades de salud maternal y neonatal representan el 7 por ciento del presupuesto de Crecer, las cuales se encuentran dirigidas a mujeres embarazadas pobres. Éstas podrían apoyar a las mujeres que trabajan en la economía informal.
- Las actividades de identidad comprenden el 1 por ciento del presupuesto y se encuentran orientadas a reducir el alto número de adultos y niños que no tienen Documento Nacional de Identidad. Sin esta tarjeta, los trabajadores informales no podrán tener acceso a muchos otros servicios, por

ejemplo: programas educativos, servicios gratuitos de salud, el derecho a votar, la formalización de la propiedad, acceso a un empleo formal, así como la posibilidad de presentar una demanda laboral en los tribunales.

- Las actividades educativas representan el 7 por ciento del presupuesto de Crecer. Éstas incluyen un programa de alfabetización para adultos que puede abrir oportunidades para la generación más joven, así como para personas mayores que no pudieron obtener educación formal.
- Las actividades de acceso a servicios básicos y oportunidades de mercado representan la mayor parte del presupuesto de Crecer: el 58 por ciento. Estas actividades combinan proyectos de infraestructura con iniciativas que tienen el propósito de incrementar la rentabilidad de las actividades generadoras de ingresos de los pobres. Dichas actividades, las cuales se encuentran bajo la responsabilidad de seis ministerios diferentes, son claramente de potencial importancia para los trabajadores informales.

## Gobiernos locales y regionales y presupuestos

El Perú tiene 26 regiones, 196 municipalidades provinciales y 1,282 municipalidades distritales. Desde la década de 1900, las facultades y funciones de los gobiernos locales se han incrementado. Dichos gobiernos (a nivel provincial y distrital) también se han visto obligados cada vez más a incluir a los residentes locales en los procesos de planificación.

Los gobiernos regionales en su forma actual fueron creados en 2002. Sus responsabilidades incluyen la planificación regional, proyectos de inversión pública, promoción de actividades económicas y la administración de la propiedad pública. El Consejo Regional somete a discusión y votación las propuestas presupuestales. El consejo de coordinación se encuentra integrado por los alcaldes de las provincias y representantes de la sociedad civil. Este consejo no tiene poderes ejecutivos ni legislativos, pero se le consulta en materia de planificación y presupuestos.

Los presupuestos regionales y locales reciben transferencias públicas de diferentes fondos. Los gobiernos regionales reciben recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), el cual es asignado con base en la pobreza y las necesidades no satisfechas. Los gobiernos locales obtienen recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Tanto los gobiernos regionales como los locales podrían recibir también transferencias para proyectos de desarrollo del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE). Estos fondos se asignan a través de un proceso competitivo. Los gobiernos locales y regionales también pueden recibir subvenciones y préstamos, así como recaudar ingresos de manera independiente.

Desde 2002, la Ley de Bases de la Descentralización gradualmente ha transferido la gestión de los presupuestos nacionales a los gobiernos regionales y locales del Perú. Inicialmente, las transferencias a los gobiernos locales se hacían para realizar acciones contra la pobreza, mientras que los gobiernos regionales recibían transferencias para proyectos de inversión. A partir de 2004, las transferencias incluyen recursos para servicios de salud y educación que se administran al nivel más bajo. Los gobiernos regionales y locales administran estos fondos y otros programas, pero sus asignaciones presupuestarias son definidas por el gobierno central.

La planificación y la elaboración de presupuestos participativos se iniciaron en 2002 con los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y la Mesa Redonda de Lucha contra la Pobreza. La Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP) gira instrucciones sobre la forma en que debe darse el proceso participativo.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo de 2004 establece que todos los gobiernos provinciales y distritales deben tener un presupuesto participativo, el cual se centra en proyectos de inversión. Los fondos para los

proyectos provienen tanto de fuentes públicas como no públicas. Los fondos públicos pueden transferirse desde el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social como parte de la iniciativa nacional contra la pobreza.

El primer paso en el presupuesto participativo es que la autoridad local presente un informe sobre el avance en el logro de los proyectos acordados el año anterior. Tanto las organizaciones, como las personas, pueden registrarse para participar. Los participantes registrados asisten a una serie de talleres donde analizan los problemas de la comunidad local y aprenden sobre el sistema de calificación para asignar prioridades a los proyectos. El sistema de calificación evalúa si los proyectos están alineados con el plan de desarrollo, si están dirigidos a la población vulnerable, si estimulan el uso de recursos locales y si satisfacen otros objetivos de desarrollo. Después de votar, se suman todas las calificaciones y los proyectos priorizados se presentan ante la DNPP. Luego se nombran algunos participantes para formar parte del Consejo de Coordinación Regional/ Local, el cual cuenta con representantes tanto del gobierno como de la sociedad civil. También se establece un Comité para el Control y Supervisión de la ejecución de los proyectos priorizados.

## Municipalidad Metropolitana de Lima

En tanto ciudad capital, la Municipalidad Metropolitana de Lima es clasificada administrativa y políticamente como región autónoma. Comprende 43 gobiernos distritales que son autónomos en lo político y lo administrativo. Así, cada alcalde de distrito local es elegido de modo independiente por parte de los residentes del distrito. Los distritos locales comparten las mismas responsabilidades que las municipalidades provinciales, pero en su propia jurisdicción. Los gobiernos distritales pueden decidir si reproducen o no las políticas provinciales en el distrito.

La mayoría —el 84.5 por ciento— de los residentes de la Municipalidad Metropolitana de Lima viven en sus alrededores. Existen diferencias en el tipo de trabajadores informales en las distintas partes de Lima, y también en el enfoque de los gobiernos y de los ciudadanos hacia los trabajadores informales. Por ejemplo, los distritos de la periferia están más dispuestos a incluir empresarios informales en la formulación de políticas, dado que son residentes y en ocasiones trabajadores en estas comunidades. En distritos a la orilla del mar y en el campo, la actividad económica informal es por temporadas. Las zonas de distritos centrales tienen mucha demanda de servicios informales tales como trabajadores del hogar, pero estos trabajadores por lo regular viven en otras zonas.

### El presupuesto regional

En 2009, el presupuesto regional de la Municipalidad Metropolitana de Lima era inicialmente S/.36,904 millones, pero para mayo de 2009 ese monto casi se había duplicado, debido principalmente a subvenciones recibidas para mejorar la infraestructura del transporte para reuniones internacionales planificadas en la ciudad.

El departamento de planificación recibe el 11.2 por ciento del presupuesto. Este monto se usa, entre otras cosas, para el proyecto de Desarrollo Económico y Social, el cual administra los programas regionales para la productividad del mercado. A este proyecto se le asignaron S/.120,000 e incluye proyectos priorizados del presupuesto participativo.

El Programa de Desarrollo de Producción Agrícola recibe el 2 por ciento del presupuesto regional. Este programa apoya a los agricultores y a los trabajadores agrícolas ubicados principalmente en las afueras de la ciudad.

El Programa de Transporte representa el 79 por ciento del presupuesto regional. Casi la mitad del presupuesto de este programa fue financiado mediante subvenciones y transferencias desde la administración central.

El Programa de Educación recibió el 6 por ciento del presupuesto e incluye transferencias a universidades y un proyecto de capacitación técnica; este último fue aprobado en el presupuesto participativo. Está dirigido a jóvenes que viven en la periferia de la ciudad.

El programa de protección social recibe el 2 por ciento del presupuesto. Esto es para un proyecto de construcción de muros de contención en un asentamiento humano de alto riesgo. Este gasto también fue aprobado en el presupuesto participativo.

En 2009, al presupuesto participativo se le asignaron S/.309,962,391 para 52 proyectos; cantidad muy superior a los \$8,554,630 para 30 proyectos asignados en 2007. Para 2009, el monto aprobado en el presupuesto participativo es más elevado que el total del presupuesto regional. Sin embargo, en el periodo entre 2007 y 2009, sólo dos proyectos que son relevantes para la economía informal —ambos vinculados al proyecto de capacitación técnica— han sido implementados. Otros proyectos aprobados en 2007 y 2008 que aún no han sido implementados son la construcción de talleres para pequeños empresarios que necesitan mejorar la calidad de su producto y su productividad, y la identificación de circuitos económicos en Lima.

De 2006 a 2009, el número total de participantes en el presupuesto participativo se incrementó de 76 a 142. El número de participantes de organizaciones de trabajadores informales se incrementó de 2 a 7. La participación en este ejercicio es con frecuencia difícil para los trabajadores informales porque deben dejar de percibir ingresos para poder participar. También sucede que con frecuencia los vecinos no están dispuestos a reconocer como legítimos los proyectos para vendedores y recicladores.

## El presupuesto provincial y/o municipal

La mayoría de los programas en la Municipalidad de Lima abarcan todos los distritos en la provincia. Sin embargo, algunas políticas abarcan sólo el Distrito Cercado de Lima. Dichas políticas incluyen las vinculadas a reglamentos en particular, tales como la venta en las calles y proceso general de licencias, gestión de residuos sólidos y servicios de protección social.

A partir de mayo de 2009, el presupuesto para la Provincia de Lima fue de S/.1,210 millones. El presupuesto se distribuye a 10 oficinas administrativas y 15 empresas municipales.

La función de planificación y administración representa el 29 por ciento del presupuesto total. El monto incluye transferencias financieras que pueden distribuirse a otras instituciones nacionales descentralizadas, municipalidades distritales, otras instituciones públicas o fondos públicos.

La función del orden y seguridad pública recibe 2 por ciento del presupuesto, en el que se incluye el gasto para la policía y patrullas municipales. Los vendedores ambulantes cuentan muchas historias de abuso de autoridad por parte de la policía municipal, pero no hay una capacitación estándar en materia de ética para estos oficiales. Sin embargo, algunos distritos tienen su propio curso de capacitación que acentúa la autoestima y el servicio público.

La función comercial recibe el 2 por ciento del presupuesto total. Casi el 77 por ciento de este monto es para mejorar el Gran Mercado Mayorista de Santa Anita, administrado por la Empresa Municipal de Mercados (EMMSA). EMMSA también lleva a cabo campañas promocionales.

Dentro de la función comercial, se destinan S/.5.3 millones para licencias y promoción de microempresas. El programa 'Tramifácil' contiene procedimientos administrativos simplificados para obtener una licencia de funcionamiento. Hoy en día se necesitan sólo dos días para obtener una licencia, en comparación con los 163 días requeridos anteriormente. El costo para obtener la licencia

también ha disminuido para empresas pequeñas. Ello ha producido un incremento en el número de empresas registradas en el Cercado de Lima, de 1,632 en 2005 a casi 13,085 en 2006-2007. El proceso para obtener la licencia se ha simplificado en 23 de los 43 distritos.

Otro programa cuyo principal objetivo es ayudar a los vendedores ambulantes a obtener su licencia se llama Capitalizando. Este programa promueve que se hagan ahorros grupales depositados en un banco privado. En 2007, hubo casi 2,738 vendedores de 39 asociaciones en el programa, de los cuales 67 por ciento eran mujeres. También se ofrecen talleres de capacitación a los participantes como incentivo al ahorro.

La función industrial recibe menos del 1 por ciento del presupuesto. Su principal actividad es el apoyo a sociedades entre productores y la promoción de sus productos. Las acciones incluyen el Club MUNIMYPE, donde las asociaciones registradas reciben información sobre cursos, capacitación, apoyo crediticio, oportunidades de exportación, exposiciones y actividades promocionales. Las empresas deben contar con licencia de funcionamiento para participar. El crédito sólo se otorga a quienes se encuentran registrados en el sistema tributario.

La función turística también recibe menos del 1 por ciento del presupuesto. El dinero se utiliza, entre otras cosas, para 15 eventos con el fin de promover el turismo en Lima. Uno de estos eventos implica las ferias de alimentos, donde mujeres del Cercado de Lima son seleccionadas por su especialidad de platillo y participan en la feria de alimentos todos los domingos de ese año.

El transporte recibe 40 por ciento del presupuesto. La visión de Protransporte, la empresa municipal, es incorporar a los operadores del transporte en un sistema modernizado. Los operadores en este sector son el cuarto grupo más grande dentro del sector informal, pero al presente no existen programas de capacitación para estos trabajadores para que puedan formar parte del sistema de transporte modernizado.

La función del medio ambiente recibe el 8 por ciento del presupuesto. El presupuesto financia, entre otras cosas, la gestión del servicio público de limpieza. La municipalidad del Cercado de Lima desde 2005 cuenta con un registro de recicladores con licencia. En la actualidad, 2,000 recicladores registrados forman parte de un esquema reglamentario que determina las rutas y los horarios. La política de la municipalidad ha alentado la organización, lo cual ha conllevado a la creación de 16 asociaciones en el Cercado. La administración apoya la iniciativa para convertir las asociaciones de recicladores en empresas y trabaja en conjunto con la ONG Ciudad Saludable. Pero aún no hay recursos para la construcción de centros de acopio. Más aún, la iniciativa no se ha extendido a otros distritos.

La función de salud recibe menos del 1 por ciento del presupuesto. Esos recursos se usan parcialmente para los Hospitales de la Solidaridad dentro del Sistema Metropolitano de la Solidaridad (SISOL), una empresa municipal que proporciona un paquete de servicios de salud de bajo costo a los residentes de distritos pobres.

La función de protección social recibe el 1 por ciento del presupuesto. El programa abarca una variedad de diferentes servicios e iniciativas. Incluye dos proyectos de infraestructura para la construcción de guarderías en el Cercado de Lima. Las actividades relacionadas con la protección de niños y adolescentes complementa la implementación de la ley del trabajador del hogar. La municipalidad planea introducir un registro y un programa de capacitación para los jóvenes trabajadores, pero no se ha asignado presupuesto para esto.

## Recomendaciones para el gobierno

### Para el gobierno central:

- El gobierno debería incluir condiciones de empleo como un indicador de la reducción de la pobreza. La estrategia Crecer debería poner mayor énfasis en la creación de buenos empleos, y no sólo en la creación de empleos.
- Las acciones del gobierno con respecto a las personas autoempleadas no deberían centrarse sólo en la cuestión empresarial, ya que algunas personas autoempleadas no pueden ser clasificadas fácilmente como trabajadores de microempresas.
- El gobierno debería disminuir los costos del registro, así como los costos que pagan las asociaciones.
- El gobierno debería incluir acciones que ayuden a las trabajadoras, tales como programas de guarderías.
- El gobierno debería publicar informes regulares que muestren las tendencias en el empleo informal, con un desglose por ocupación, sector y género.

### Para los gobiernos regionales y locales:

- El gobierno debería implementar y aplicar las leyes y los reglamentos existentes referentes a ocupaciones específicas.
- Más municipalidades deberían implementar iniciativas como las de los recicladores y los vendedores ambulantes descritas en este documento.
- El gobierno debería trabajar para incrementar la participación de los trabajadores informales en el proceso de toma de decisiones.

**Sobre Ciudades Inclusivas:** El proyecto de Ciudades Inclusivas tiene como objetivo fortalecer las organizaciones con base de miembros (OBM) de trabajadores pobres en los ámbitos de organización, análisis de políticas e incidencia, a fin de garantizar que los trabajadores informales urbanos tengan las herramientas necesarias para hacerse escuchar en los procesos de planificación urbana. Ciudades Inclusivas es un proyecto de colaboración entre OBM de trabajadores pobres, alianzas internacionales de OBM y aquellas que apoyan el trabajo de éstas. Para más información consulte: [www.ciudadesinclusivas.org](http://www.ciudadesinclusivas.org).

**Sobre WIEGO:** Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando es una red global dedicada a la acción, la investigación y las políticas que busca mejorar el estatus de los trabajadores pobres, especialmente mujeres, en la economía informal. WIEGO construye alianzas con, y atrae a su membresía de tres grupos: organizaciones con base de miembros de trabajadores informales, investigadores y estadísticos que trabajan sobre la economía informal y profesionales de agencias de desarrollo con interés en la economía informal. WIEGO intenta conseguir sus objetivos ayudando a construir y fortalecer redes de organizaciones de trabajadores informales; llevando a cabo análisis de políticas, investigación estadística y análisis de datos sobre la economía informal; proporcionando asesoramiento sobre políticas y convocando diálogos de políticas sobre la economía informal; y documentando y diseminando buenas prácticas en apoyo a la fuerza laboral informal. Para más información, consulte: [www.wiego.org](http://www.wiego.org).



Women in Informal Employment  
Globalizing and Organizing