

CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN DE PROTECCIÓN SOCIAL

Resolución Ministerial N° 017-2017-EF/10

ALEJANDRO ARRIETA - MIGUEL JARAMILLO - LORENA PRIETO
JANICE SEINFELD - AUGUSTO DE LA TORRE - DAVID TUESTA

1. PENSIONES

- Teniendo en cuenta la situación actual del Sistema Previsional Peruano, detallada en la Sección E.1, la Comisión de Protección Social presenta una propuesta que tiene como visión alcanzar un sistema de pensiones con las siguientes características: (i) integrado; (ii) que cubra a todos los trabajadores independientemente de su tipo de contrato laboral; (iii) que trascienda la ineficiente e inequitativa fragmentación actual; (iv) que fomente el ahorro con solidaridad para la vejez y (v) que fortalezca y establezca el ingreso en la etapa de jubilación.
- Bajo esta visión, además de fomentar el ahorro para la vejez y regular adecuadamente tanto su inversión durante la etapa de trabajo como su utilización durante la etapa de retiro, **el Estado no permitirá que ningún peruano se quede sin al menos una pensión básica, cuyo monto tendrá que sujetarse a la disponibilidad de recursos fiscales y cuyo principal objetivo será impedir la existencia de pobreza e indigencia en la vejez.**
- Para esto, la propuesta ha planteado objetivos concretos que serían parte de un nuevo Contrato Social, mediante el cual todos los ciudadanos se comprometerían, por una parte, a hacer un esfuerzo de ahorro (por pequeño que sea y, obviamente, compatible con su nivel de ingreso) y, por otra, a velar solidariamente por sus compatriotas más necesitados (a través de la gestión reguladora del Estado y la pensión básica que éste proveería). En esa línea, los objetivos concretos son:
 1. **Construir un sistema de pensiones único e integrado:** integrado en el sentido de que los tres pilares del sistema se complementarían entre sí; único en el sentido de que el sistema no discriminaría entre distintos grupos de

VII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

trabajadores (hombres y mujeres, públicos y privados, urbanos y rurales, formales e informales, etc.).

2. **Ampliar sustancialmente la cobertura** del sistema pensional, principalmente a través de la introducción de una pensión básica (anti pobreza) y universal, pero también a través de la facilitación de contribuciones a las cuentas de ahorro individual con base al gasto (en adición al mecanismo básico de contribución con base al ingreso) y también con un conjunto de subsidios que alienta a una participación amplia, y con ayudas focalizadas a los trabajadores jóvenes.
 3. **Reducir los costos del sistema** para el trabajador que ahorra para su vejez, a través de un mayor aprovechamiento de economías de escala, la reducción de costos innecesarios para la acumulación y protección de la pensión, una mejor y mayor diversificación de riesgos, y un despliegue más efectivo del papel rector del Estado en cuanto a la aglomeración eficiente de los servicios de administración de cuentas, así como a la regulación y el ordenamiento de los mercados de servicios financieros relevantes (administración de activos, provisión de rentas vitalicias y seguros). En particular, la reforma propuesta apunta a reducir las comisiones que se cobran a los trabajadores por la administración e inversión de sus ahorros a un promedio no mayor a 60 puntos básicos del saldo y a crear condiciones de mercado que además permitan la reducción de las primas cobradas por la industria financiera por la provisión de rentas vitalicias y seguros de invalidez, vejez y muerte.
 4. **Incorporar un verdadero representante de la demanda** (del afiliado). Ello se lograría a través de un organismo centralizador que ayudará a completar la visión integral del sistema y la nueva organización industrial, de forma tal de capturar no sólo los beneficios provenientes de procesos más eficientes y menos costosos de administración de cuentas en favor del afiliado, a través de comisiones más bajas, sino también los beneficios de la prestación de una adecuada educación financiera que provea, entre otras cosas, información relevante sobre las pensiones proyectadas para el afiliado y una asesoría activa y libre de conflictos de interés que le evite caer en malas decisiones. De esta manera, se atendería una deficiencia monumental que hoy no es debidamente atendida.
 5. **Incrementar los beneficios del sistema pensional**, no sólo a través de la mencionada pensión básica, ampliación de la cobertura y reducción de comisiones, sino también a través de un **nuevo marco regulatorio** que focalice la atención de los trabajadores y gestores de activos en la así llamada “tasa de reemplazo”. Es decir, en el ingreso esperado a ser recibido durante la etapa de jubilación como porcentaje del ingreso obtenido durante la etapa de trabajo. Con este fin, el nuevo marco regulatorio, además de velar por la salud y solvencia de la industria de servicios financieros para la vejez, se orientaría en particular a extender los plazos de inversión del ahorro de los trabajadores, a adecuar la composición de dichas inversiones a la edad del trabajador y a fomentar el desarrollo de productos financieros apropiados para estabilizar el ingreso en la etapa de jubilación. Ello implicará rediseñar las normativas que permiten el retiro del 25% de los ahorros para la compra de vivienda y el 95.5% de los fondos al momento de la jubilación. Creemos que la presencia de la pensión básica ayudaría a encontrar soluciones más razonables a los problemas que originaron estas desacertadas alternativas.
- Todos estos cambios deberían llevar a un incremento sustancial tanto de la cobertura de los mayores de 65 años (al 100% de este colectivo) como de la

participación de los que ahorran en el sistema de pensiones (cerca del 100% de la PEA). De la misma forma las tasas de reemplazo de las pensiones debieran elevarse del actual 34% al 71%. Todo ello con un costo fiscal a financiar de 0.7% del PBI en promedio para el horizonte 2018-2062.

- La Comisión cree que estos objetivos se irían alcanzando en el tiempo, luego de una **etapa de transición** y conforme la reforma vaya estableciendo las necesarias condiciones de mercado y los arreglos institucionales adecuados. La implementación de la reforma sería enteramente consistente con la estrategia de política pública orientada a la formalización de la economía. Finalmente, las **contribuciones directas del Estado** a la reforma pensional (provisión de una pensión básica, subsidio por vía del “matching” al ahorro individual, y garantía limitada a las rentas vitalicias) **serían dimensionadas en función de las restricciones impuestas por el imperativo de mantener las finanzas públicas sanas** y un proceso fiscal viable.
- La Comisión cree firmemente que esta reforma permitirá consolidar un verdadero sistema de pensiones que sea parte de un marco integral de protección social donde el Estado, por fin, podrá interactuar con la Sociedad, la misma que se verá incentivada a participar del sistema. Depende ya de los actores políticos y hacedores de política que esta propuesta pueda ser considerada y llevada a cabo.

2. SALUD

- Como se vio en la **Sección E.2**, son múltiples los factores existentes en el sistema de salud peruano que impiden la conformación actual de un sistema de cobertura universal, a pesar de estar establecido en la Ley AUS desde el 2009.
- En respuesta a estos problemas, la propuesta que la CPS plantea como visión de largo plazo es un sistema de salud que brinde acceso universal y equitativo a servicios de salud de calidad, que gestione el riesgo y los recursos con eficiencia, que provea mayor protección financiera a los hogares y que mantenga la sostenibilidad fiscal.
- Para esto se propone la creación de un **asegurador único** –el Fondo Único– **que financie el plan de beneficios (PEAS) con recursos públicos** en un esquema que mancomune los fondos. El Fondo Único gozará de independencia en el desarrollo de su gestión para garantizar su legitimidad y confianza en la población.
- **La tasa de aporte de EsSalud** disminuirá en un monto equivalente al gasto en el financiamiento del PEAS en EsSalud, sólo cuando el Estado garantice el mismo monto desde fuentes fiscales. Existirán planes adicionales de modo que sean equiparables a las coberturas actuales de EsSalud y el SIS, también administrados por el Fondo Único pero en cuentas separadas. La contribución que se continuará haciendo a EsSalud servirá para financiar su plan adicional. Se propone que a largo plazo el PEAS se amplíe y este aporte restante disminuya.
- Se plantea la cobertura de prestaciones catastróficas en un **Fondo de Alto Costo** universal, en el cual se prioricen las condiciones cubiertas por alto costo y baja frecuencia. Éste también funcionaría como una cuenta independiente dentro del Fondo Único.
- El **Fondo Único** deberá **gestionar el riesgo** de la población y realizar **compras estratégicas** a los proveedores mediante mecanismos de pago que incentiven una gestión eficiente de los servicios de salud cubiertos. Esto conllevará a mejorar el impacto de las actividades promocionales y aumentar la cobertura de los servicios preventivos de manera que se disminuyan los riesgos de salud de la población. Los aseguradores privados también participarán en el sistema, a través de ofrecer planes de cobertura financiera complementaria (para cubrir costos

diferenciales en caso existan) y planes de cobertura suplementaria (como mejores servicios de hotelería en hospitalizaciones).

- Por el lado de la prestación, se propone impulsar el establecimiento de **redes integradas territorialmente**, que combinen establecimientos de salud, independientemente de su titularidad. Con ello, se espera la reducción en la fragmentación de la prestación y la ampliación del acceso a servicios de salud. Se fortalecerá el nivel de atención primario y el sistema de referencia y contrarreferencia. Esto llevaría a un uso más eficiente de los recursos existentes (infraestructura y recursos humanos para la salud), al control de calidad de los servicios y a una reducción de los requerimientos de inversión a futuro.
- Entre las implicancias de la propuesta está la **mayor eficiencia en el financiamiento, pues se disminuirá la fragmentación y se maximizará la mancomunación de los riesgos**. Parte de la mayor eficiencia proviene de un flujo de financiamiento acorde con una lógica sanitaria, es decir, que tenga como objetivo la eficiencia asignativa de un mejor uso de los recursos para maximizar los resultados sanitarios. Asimismo, se incurrirá en menores gastos administrativos. Los esquemas de multi-seguro gastan aproximadamente 2.3 veces más como porcentaje del PBI en la administración del sistema de salud en comparación a los países que tienen un seguro único. Así, la ganancia de eficiencia se estima en por lo menos S/ 1631.32 millones.
- También existirá **mayor eficiencia en el sistema por la prestación organizada en redes prestacionales integradas, ya que se evita la duplicación de esfuerzos, la competencia por el escaso recurso humano y se optimiza la oferta existente**. Las redes integradas de servicios de salud serán impulsadas por los mecanismos de pago que diseñe el Fondo Único. Asimismo, éstas fomentan el desarrollo y fortalecimiento de la atención primaria en salud, a la vez que reducen la fragmentación existente en los sistemas de salud. Se incrementará el acceso y la calidad en la atención.
- Más allá de financiamiento y el aseguramiento, la CPS considera esencial fortalecer al MINSA en su rol rector de todo el sistema de salud. Esto implicaría eliminar de sus funciones el rol prestador. Para tales efectos también se propone la creación de un centro de excelencia independiente que se dedique a la investigación y la evaluación de tecnologías sanitarias para apoyar al MINSA en la toma de decisiones basadas en evidencia. Finalmente, se propone desfragmentar la regulación del sistema a través de una reestructuración de las funciones reguladoras de SUSALUD. En definitiva, la institucionalidad de varios agentes debe ser replanteado con objetivos claros que estén articulados alrededor de los objetivos sanitarios nacionales.
- La propuesta de la CPS en salud considera que la reforma del financiamiento y aseguramiento debe ir acompañada no sólo de un compromiso de un mayor y mejor financiamiento, sino también de una reorganización de las otras funciones del sector salud (rectoría, regulación, prestación, etc.).
- La visión de largo plazo del sistema de salud implicaría un sistema universal, integrado y en varios sentidos simplificado. La simplificación es uno de los mecanismos para mejorar la supervisión y monitoreo del sistema a través de la participación ciudadana y la rendición de cuenta de sus agentes clave como el MINSA, SUSALUD, el Fondo Único, y los prestadores.

3. SEGURO DE DESEMPLEO

- Los resultados del ejercicio de simulación presentado en la **Sección D.3** y el diagnóstico presentado en la **Sección E.3**. Llevan a una clara conclusión: dadas

las características del mercado laboral peruano no parece viable implementar un seguro de desempleo que logre una cobertura significativa incluso entre los trabajadores del sector formal que pierdan su empleo. Cuatro características son particularmente condicionantes:

1. **La alta informalidad** restringe la cobertura potencial del seguro a alrededor de la mitad de la fuerza laboral asalariada. La alta informalidad no sería una restricción determinante si es que en la otra mitad de la población asalariada, la que tiene contratos laborales formales, se pudiese lograr una cobertura significativa. Lamentablemente, este no es el caso y esto tiene que ver con los otros tres condicionantes señalados.
 2. El ámbito natural de un seguro de desempleo son los **contratos por tiempo indefinido** ya que en estos la pérdida de empleo por causas exógenas al individuo es más habitual en economías de mercado, donde los productos y tecnologías tienden a cambiar cada vez con mayor frecuencia. Sin embargo, estos contratos suceden en apenas poco más de un quinto del total de contratos formales en el mercado laboral. En adición, las terminaciones de estos contratos asociadas a despidos son apenas el 6% del total de terminaciones. Un uso estricto de los criterios que rigen la mayor parte de seguros de desempleo en el mundo nos deja entonces con una cobertura potencial de apenas 1.3% de los eventos de desempleo entre trabajadores del sector formal.
 3. Si relajamos estos criterios para incorporar a los trabajadores con contratos temporales, no se llegaría mucho más lejos porque el grueso de estos contratos son por periodos muy pequeños: más de la mitad no superan los seis meses de duración y apenas 15% son por periodos superiores a un año. Muy pocos de ellos, por tanto, podrán cumplir con reglas de elegibilidad estándar. Detrás de estas desalentadoras cifras está una **elevada tasa de rotación**, incluso para estándares de economías con mercados laborales donde el despido está completamente desregulado, como Estados Unidos.
- Estos resultados son paradójicos. Tenemos una regulación laboral que tiene como ideal la relación laboral de largo plazo entre empresa y trabajador. Así, desde la perspectiva de esta regulación un trabajador debería entrar a un empleo con un contrato por tiempo indefinido y continuar en ese empleo por el resto de su vida, salvo que cometa una falta grave. Para asegurar esto la legislación contempla un fuerte desaliento al despido. En esta dirección, se considera indemnizaciones cuando no se puede probar la falta grave y, más recientemente, la reposición en el puesto de trabajo por mandato judicial. **La paradoja reside en que estas medidas, si bien exitosas en su afán de disuadir el despido, han logrado producir un mercado laboral donde la estabilidad en el empleo es un privilegio de pocos y la rápida rotación es la realidad de la mayoría de trabajadores formales.** En efecto, la interpretación del Tribunal Constitucional (TC) del mandato de “protección adecuada” que contempla nuestra Constitución, a partir del año 2001 y subsecuentemente expandida a través de diversos fallos, da inicio a un periodo de creciente uso de contratos temporales. La correlación entre el número de casos de despido / reposición presentados al TC y el volumen de contratos temporales es de 0.85.
 - **La recomendación de esta Comisión es, pues, no implementar un seguro de desempleo.** Las medidas que se requieren para mejorar la protección de los trabajadores pasan, más bien, por promover la contratación por tiempo indefinido. Esto, a su vez, requiere una revisión de la regulación laboral tal como se viene aplicando al momento, de manera que se modifiquen los factores que actualmente

VII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

desalientan la contratación por tiempo indefinido, a saber, las decisiones del TC, ahora diseminadas hacia los juzgados laborales en general, que ponen a la reposición en el puesto de trabajo como el mecanismo preferente para proveer la protección adecuada frente al despido que manda la Constitución. Luego de un proceso de “normalización” del mercado laboral, donde el contrato por tiempo indefinido vuelva a ser el marco para el grueso de las relaciones laborales asalariadas debería considerarse la implementación de un seguro de desempleo.