

políticas sociales

Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años

Álvaro Vidal Bermúdez
Fernando Cuadros Luque
Christian Sánchez Reyes



CEPAL

giz



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

políticas sociales

Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años

Álvaro Vidal Bermúdez

Fernando Cuadros Luque

Christian Sánchez Reyes



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social
Santiago, febrero de 2012



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Este documento fue elaborado por Álvaro Vidal Bermúdez, Fernando Cuadros Luque y Christian Sánchez Reyes, bajo la coordinación de Ana Sojo, Oficial de asuntos sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La impresión de este documento se financió gracias al proyecto ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (GER /09/001).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1564-4162

LC/L.3444

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2012. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
I. Los objetivos de la reforma flexibilizadora	9
II. La reforma laboral	13
A. Reforma laboral individual.....	15
B. Reforma laboral colectiva.....	16
III. La reforma en protección social	19
A. Reforma en salud.....	20
B. Reforma en pensiones	22
1. El Sistema Nacional de Pensiones.....	23
2. El Sistema Privado de Pensiones.....	24
3. El Sistema de Pensiones Sociales.....	26
IV. Evolución del mercado de trabajo y protección social	29
A. Contexto económico.....	29
B. Situación del mercado de trabajo post reforma laboral	32
C. Salud y pensiones	41
1. Salud.....	41
2. Pensiones.....	45
V. Institucionalidad	47
A. Fortalecer la institucionalidad de la administración del trabajo y seguridad social	47
B. Ampliar la participación del sector trabajo en el diseño y ejecución de políticas de protección social.....	48
C. Mejorar la profesionalización de la función y servicio público	49
D. Mejorar la capacidad financiera del sector trabajo y promoción del empleo	49

E.	Modificaciones en la estructura orgánica del sector trabajo y promoción del empleo.....	50
F.	Fortalecer la inspección del trabajo.....	52
VI.	Conclusiones	55
	Bibliografía	59
	Glosario de siglas	61
	Serie Políticas sociales: números publicados	63
	Índice de cuadros	
CUADRO 1	ETAPAS EN LA CONFORMACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL	14
CUADRO 2	CONTRATOS TEMPORALES EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN	16
CUADRO 3	CARACTERÍSTICAS LEGALES DEL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO UNIVERSAL EN SALUD	22
CUADRO 4	PRINCIPALES DIFERENCIAS DE CONFIGURACIÓN ENTRE SNP Y SPP	26
CUADRO 5	EVOLUCIÓN DEL ASEGURAMIENTO EN SALUD (PERÚ), 1985 A 2008	42
CUADRO 6	PERÚ: PEA OCUPADA AFILIADA A UN SEGURO DE SALUD, 2004 - 2009	43
CUADRO 7	PERÚ: ASALARIADOS PRIVADOS AFILIADOS A UN SEGURO DE SALUD, 2004 - 2009	43
CUADRO 8	PEA OCUPADA SEGÚN TIPO DE SISTEMA DE PENSIONES	45
CUADRO 9	PRESUPUESTO MODIFICADO DE LOS AÑOS 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 Y 2011	49
CUADRO 10	RATIO PRESUPUESTO DEL SECTOR COMO PORCENTAJE DEL PBI NOMINAL	50
CUADRO 11	PERÚ: PERSONAL CON FUNCION DE INSPECCIÓN POR REGIÓN CON CONTRATO D. LEGISLATIVO 276 Y D. LEGISLATIVO 728, JUNIO 2011	53
	Índice de gráficos	
GRÁFICO 1	PERÚ: VARIACIÓN DEL PBI REAL, 1992 - 2010	30
GRÁFICO 2	PERÚ: VARIACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO, 1999 - 2009	30
GRÁFICO 3	PERÚ: VARIACIÓN DEL PBI PER CÁPITA REAL, 2002 - 2010	31
GRÁFICO 4	PERÚ URBANO: VARIACIÓN DEL EMPLEO EN EMPRESAS PRIVADAS FORMALES DE 10 A MÁS TRABAJADORES, 1999 - 2010	32
GRÁFICO 5	PERÚ: COMPOSICIÓN DE TRABAJADORES EN PLANILLA EN EL SECTOR PRIVADO SEGÚN TIPO DE CONTRATACIÓN, 1998 - 2009	33
GRÁFICO 6	LIMA METROPOLITANA: EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES BRUTAS REALES PROMEDIO EN EMPRESAS PRIVADAS DE 10 A MÁS TRABAJADORES, 1980 - 2010	34
GRÁFICO 7	PERÚ URBANO: EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES BRUTAS REALES PROMEDIO EN EMPRESAS PRIVADAS DE 10 A MÁS TRABAJADORES, 1996 - 2007	35
GRÁFICO 8	LIMA METROPOLITANA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE AFILIACIÓN SINDICAL DE LOS ASALARIADOS, 1990 - 2009	36
GRÁFICO 9	PERÚ: EVOLUCIÓN DE LOS PLIEGOS DE RECLAMOS PRESENTADOS Y CONVENIOS COLECTIVOS REGISTRADOS, 1990 - 2010	36
GRÁFICO 10	PERÚ: EVOLUCIÓN DEL N° DE HUELGAS Y TRABAJADORES INVOLUCRADOS EN ELLAS EN EL SECTOR PRIVADO, 1970 - 2010	37
GRÁFICO 11	PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PBI SEGÚN TIPO DE INGRESO, 1991 - 2010	38
GRÁFICO 12	PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INFORMALIDAD LABORAL EN EL SECTOR PRIVADO, 1998 - 2009	38

GRÁFICO 13	PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE AFILIACIÓN DE LOS ASALARIADOS PRIVADOS A LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES, 2004 - 2009.....	39
GRÁFICO 14	PERÚ: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE EMPLEO PRECARIO Y NO PRECARIO, 1998 - 2009	40
GRÁFICO 15	PERÚ: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE SUBEMPLEO Y DESEMPLEO, 1998 - 2009	41

Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO D.S. 004-2010-TR	51
------------	---	----

Introducción

Como señala Lahera (2004), la evaluación de políticas es una actividad casi inexistente en América Latina y poco accesible a la opinión pública, que en cambio suele ser influenciada con resultados parciales o estudios *ad hoc*, para sesgarla de manera favorable hacia intereses particulares. Además, los severos problemas de información, evaluación y monitoreo del efecto de las políticas públicas en América Latina limitan la participación informada de la sociedad en la propuesta y selección de políticas (Galiani: 2010). Por ello el conocimiento sobre políticas sociales obtenido a partir de evaluaciones rigurosas puede ser muy útil para generar consensos acerca de qué políticas deben seguirse, así como para informar los intentos de rediseño y mejora.

Conjuntamente con la liberalización económica y la apertura comercial, aproximadamente hace 20 años se implementó en el Perú una reforma de flexibilización laboral cuyos principales lineamientos -salvo algunos ajustes puntuales- se mantienen hasta la actualidad. Sus efectos respecto de la estructuración del mercado de trabajo, el impacto en la desigualdad y el bienestar de la población requieren ser evaluados.

El presente estudio desea aportar a la evaluación del impacto de la reforma de flexibilización laboral en el mercado de trabajo, la equidad en los ingresos y la protección social, generando insumos para un debate público mejor informado. A tal fin se realiza un análisis retrospectivo de las reformas laboral y de los sistemas de protección social implementadas en el Perú hace dos décadas. En primer lugar, se analizarán los fundamentos en materia de política de empleo que condujeron a implementar estas reformas, señalando sus deficiencias y limitaciones como política pública. Se compararán la regulación y el marco institucional previos y los resultantes, destacando aquellas materias que no cumplen con estándares internacionales.

También se analizará el desempeño del mercado de trabajo y la protección social tras la reforma, mediante variables como empleo, subempleo y desempleo, nivel de sindicación, negociación colectiva y huelga, así como la cobertura y calidad de los sistemas de protección social, específicamente los sistemas de salud y pensiones.

Finalmente, de manera prospectiva, se plantearán algunas recomendaciones de políticas públicas en materia de trabajo y protección social, enfatizando la necesidad de alcanzar consensos básicos, un mayor desarrollo institucional, así como la generación y gestión de información adecuada para la implementación de mejores políticas sociales.

I. Los objetivos de la reforma flexibilizadora

Como ha sido destacado por el Informe del Director General de la OIT (OIT: 2006), en Latinoamérica, luego de la llamada década perdida de los ochenta, se siguió en los noventa una estrategia que redujo la participación del Estado en la economía, combinando liberalización económica con reformas estructurales que buscaban una mayor integración al orden económico mundial. Se priorizaron las políticas de control de la inflación y de estabilidad fiscal buscando crear condiciones básicas para una gobernabilidad macroeconómica. Sin embargo, el crecimiento durante esa década fue bastante moderado, sustentado principalmente en un aumento de las exportaciones.

Según la OIT (2006), en algunos países se efectuaron reformas que flexibilizaron la contratación y el despido (siendo los casos más notables Argentina, Colombia y Perú), y se abandonaron mecanismos solidarios de protección social en pensiones y salud, sin que aumentase la cobertura. Se produjo un debilitamiento de algunas de las instituciones de relaciones laborales, en particular de la negociación colectiva y de los medios tradicionales de solución de conflictos. El argumento que sustentó estas reformas consistió en que las instituciones laborales constituían rigideces que debían ser eliminadas para poder crear empleo formal.

Adicionalmente, su implementación no estuvo sujeta a un debate público o la generación de políticas derivadas de consensos entre los interlocutores sociales.

Como señala Lahera (2004) los enfoques neoliberales privilegiaron la eficacia económica por sobre la viabilidad política y por eso muchas veces se combinaron con autoritarismos.

Un aspecto que consideramos necesario destacar es que la reforma laboral peruana se sustentó explícitamente en el objetivo de generación de mayor empleo, así la norma laboral más importante al inicio de la reforma denominada “Ley de Fomento del Empleo” —LFE— destacaba en su preámbulo la necesidad de implementar medidas de promoción de oportunidades para acceder a una ocupación útil.

Según esta perspectiva, debido a que la normativa anterior mantenía un “marco formal rígido e ineficiente, que representa un verdadero obstáculo para las mayorías nacionales que carecen de trabajo”, era necesario dictar las “medidas que potencien las posibilidades de encuentro entre la oferta y demanda laboral flexibilizando las modalidades y mecanismo de acceso al trabajo, en especial en el caso de jóvenes desempleados, mujeres con responsabilidades familiares, trabajadores con limitaciones físicas, intelectuales y sensoriales y sectores similares, asimismo la generación masiva de empleo en las franjas débiles de la sociedad” (Exposición de Motivos de la “Ley de Fomento del Empleo”).

Sin embargo, como se ha verificado cuantitativamente (García: 2005) en el año 1991 (cuando se dictó la “Ley de Fomento del Empleo”) la tasa de desempleo abierto era de 5,9% y en los años siguientes se incrementó a 9,4% (1992), 9,9% (1993), 8,8% (1994), 8,2% (1995) y 7,2% (1995). Es decir, no existe constatación empírica de que la reforma laboral haya incidido en la generación de más puestos de trabajo. Por otro lado, la precariedad laboral se incrementó, así tenemos que mientras en el año 1991 el trabajo informal era del 52,7%, en 1995 fue del 55,1% y en el 2000 del 59,2%. Es decir, que tras la reforma laboral no solamente se incrementó el desempleo abierto, sino que además aumentó el trabajo precario.

Desde una perspectiva de políticas públicas llama la atención la premisa errada que sustentó la reforma laboral consistente en que la regulación anterior era un obstáculo “para las mayorías nacionales que carecen de trabajo”, argumentación que a la luz de la información cuantitativa resultaba más ideológica que real.

Como señala Ermida (2000) en el plano político, la necesidad de promover el empleo ha sido el gran argumento de las iniciativas desreguladoras y flexibilizadoras, constatándose que allí donde fueron aplicadas no generaron empleo, sino más bien deterioraron la calidad del empleo existente. Tal vez la experiencia más paradigmática de desregulación impuesta verificada en la década de los noventa en América Latina haya sido el proceso de desregulación iniciado en Perú en 1991, por la profundidad de las reformas, por haberse tratado de una imposición legislativa de desmejora de las condiciones de empleo, por incluir una re-regulación del derecho colectivo e, inclusive, por consolidarse en el marco de una ruptura constitucional y de disolución del Tribunal de garantías constitucionales.

La exposición de motivos de la LFE hace una referencia a las reformas europeas en el sentido que la reforma peruana se inscribe “dentro de las líneas de la tendencia doctrinaria dominante en el Derecho laboral contemporáneo, surgida a inicios de la década de los ochenta en los países industrializados con economía de mercado”. Así señala que “Los más recientes desarrollos y evoluciones del pensamiento económico coinciden en asignarle al mercado un rol fundamental en la asignación eficiente de recursos, y el mercado de trabajo tampoco constituye una excepción a esta regla”.

Incluso mencionando experiencias puntuales la exposición de motivos indicaba que “gobiernos de corte socialista como España, Francia o Italia se han volcado a dictar medidas que potencien las posibilidades de encuentro entre la oferta y demanda en el mercado laboral, en especial las denominadas franjas débiles del mercado: jóvenes, mujeres con responsabilidades familiares, trabajadores mayores de edad, etc.”¹.

¹ Sin embargo, como ha señalado Landa (2009) desde la fundación de la Unión Europea con el Tratado de Roma en 1957, se ha tratado de valorar en un grado u otro la relación intrínseca entre objetivos sociales y económicos, pasando por una serie de etapas. La primera de subordinación de políticas sociales a la realización de los objetivos económicos del mercado único. La segunda, a partir del Tratado de Maastricht (1992) en la que se destaca la importancia de las políticas sociales con el objeto de lograr una mayor integración de la ciudadanía europea. La tercera introducida por el Tratado de Amsterdam (1997) en la que se incorpora el Título de Empleo en el Tratado de las Comunidades Europeas y se implementa por primera vez el método abierto de coordinación para la

La flexibilización se inscribía en la tendencia a subordinar las políticas sociales a los objetivos de liberalización de los mercados e integración económica, desconociendo propósitos más equilibrados que buscara articular políticas económicas y sociales con el objeto de generar un desarrollo humano integral. Si a ello añadimos que no se siguió un proceso de debate público adecuado, resulta fundamental evaluar el efecto y pertinencia de esta reforma laboral y su impacto en la protección social.

Estrategia Europea de Empleo (EEE). Y una cuarta que se habría iniciado en el 2006 con el debate europeo sobre flexiseguridad, más evidente con las nuevas directrices de la EEE para el período 2008 – 2010, en la que se busca conciliar los objetivos sociales y económicos en iguales términos. Desde esta perspectiva la agenda social adoptada por la Comisión en julio de 2008 incluye el objetivo último de la Estrategia de Lisboa: el desarrollo humano.

II. La reforma laboral

Antes de la reforma de flexibilización existía una regulación del mercado laboral caracterizada por un régimen general con limitados regímenes de excepción, estabilidad laboral absoluta, mayor presencia de la negociación colectiva por rama de actividad, salario mínimo con un rol activo, intervención estatal en el incremento de las remuneraciones de trabajadores sin negociación colectiva, entre otros aspectos.

Teniendo en cuenta los contenidos de la reforma y su evolución se pueden diferenciar tres grandes etapas: antes de 1992, entre 1992 y 2001 (período de implementación de la reforma) y a partir del 2001. Así, como señalan Balbín y Gamero (2011) se advierte que en lo sustancial, el marco jurídico vigente tiene su origen en la segunda etapa, correspondiente a la reforma laboral flexibilizadora (ver cuadro n° 1). Si bien se dictaron algunas normas de flexibilización antes de 1992, consideramos este año como el más relevante debido a que muestra una transgresión del Estado de derecho con el cierre del congreso de la República y es a partir de entonces que se dictan las disposiciones más trascendentes.

A nivel de políticas públicas la implementación de la reforma no siguió un canal democrático, sino que por el contrario se aplicó arbitrariamente, tanto el Congreso de la República como el Tribunal de garantías constitucionales fueron desactivados debido a que significaban un contrapeso a la intención del Poder ejecutivo. En el año 1993 se conformaron nuevos órganos constituyente y legislativo y se aprobó una nueva Constitución Política, la cual reconoció las reformas implementadas y permitió una ampliación de las mismas.

CUADRO 1
ETAPAS EN LA CONFORMACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

Primera etapa (Antes de 1992)	Segunda etapa (1992-2001)	Tercera etapa (2001 hasta la fecha)
Sistema público de pensiones (1973)	Constitución de 1993	Relanzamiento del CNTPE (2001)
Normas sindicales para los trabajadores de la carrera pública (1982)	Normativa sobre administradoras privadas de fondos de pensiones (1992)	Normas sobre intermediación laboral (2001)
Normas de carrera pública (1984)	Normativa sobre relaciones individuales de trabajo (1992)	Normas sobre gratificaciones (2002)
Asignación familiar (1989)	Normativa sobre relaciones colectivas de trabajo (1993)	Reforma parcial de las normas sobre jornadas de trabajo (2002)
Ley de la estabilidad laboral (1989)	Normas sobre jornadas de trabajo (1996)	Reforma parcial de la norma sobre relaciones colectivas de trabajo (2003)
Normas sobre consolidación de beneficios sociales (1991)	Normas sobre la licencia por maternidad (1996)	Modalidades formativas (2005)
	Normativa sobre la modernización de la seguridad social en salud (1997)	Reglamentación sobre seguridad y salud en el trabajo (2005)
	Normas sobre el sistema privado de pensiones (1997)	Inspección del trabajo (2006)
	No discriminación en las ofertas de empleo (1998)	Ampliación del régimen laboral especial para el sector agrario (2006)
	Creación del seguro social en salud (1999)	Normas sobre tercerización (2008)
		Ampliación del régimen Mype (2008)
		Normas de reforma parcial del empleo público y régimen CAS (2008)
		Normas sobre la universalización del aseguramiento en salud (2009)
		Nueva estructura orgánica del Ministerio de trabajo y promoción del empleo (2009)
		Nueva legislación sobre el proceso laboral (2010)

Fuente: Gamero y Balbín (2011).

Los principales lineamientos de la reforma de flexibilización laboral no han sido modificados. Inclusive en años recientes se han creado regímenes laborales y de protección diferenciados para los trabajadores del Estado, las micro- y pequeñas empresas y para trabajadores agrarios, que gozan de menores condiciones laborales y de protección que los trabajadores del régimen general.

Los procedimientos y contenidos de la reforma pueden ser analizados teniendo en cuenta las etapas por las que transcurrió. El período 1991 – 2001 se caracterizó por una cada vez mayor flexibilización (Bernedo: 1999), tendencia que fue limitada a partir del año 2001 principalmente mediante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (protección frente al despido) y las modificaciones normativas en materia de relaciones colectivas, intermediación laboral, y modalidades formativas, entre otras.

Según Bernedo (1999) una primera etapa se vinculó con el período de estabilización económica entre julio de 1990 y julio de 1991, que estableció un nuevo régimen de compensación por tiempo de servicios (CTS), por el cual se trasladó la administración de los fondos de los empleadores a entidades bancarias o financieras. Se reglamentó la ley de estabilidad laboral, flexibilizando la contratación y el despido y se amplió la posibilidad de contratar con entidades de intermediación laboral.

En una segunda etapa, a partir de julio de 1991, se dictaron una serie de disposiciones que modificaron las condiciones de contratación y empleo individual. Entre estas tenemos el nuevo régimen

de CTS, la ley de consolidación de beneficios sociales, la ley sobre modificación de condiciones de trabajo y la ley sobre fomento del empleo (norma que flexibilizó la contratación y el despido).

Una tercera etapa se inició en 1992 con el cierre del Congreso de la República y la promulgación de normas vía decretos leyes. Las dos disposiciones más importantes fueron el decreto ley de relaciones colectivas de trabajo (que estableció limitaciones para la constitución de sindicatos y privilegió el nivel de empresa como ámbito de actuación, principalmente) y el decreto de creación del sistema privado de pensiones sustentado en la capitalización individual.

Una cuarta etapa se inició en 1995, con la dación de disposiciones que ampliaron las formas de contratación precaria, por dos vías: hasta 40% de la nómina mediante convenios de formación laboral juvenil y hasta 50% mediante entidades de intermediación laboral. Asimismo, se abre la posibilidad de que el empleador pueda proceder al despido arbitrario, sin expresión de causa o sin su demostración, correspondiendo únicamente una indemnización establecida legalmente. También se flexibilizaron las condiciones para los ceses colectivos.

A. Reforma laboral individual

A escala individual la reforma flexibilizó la regulación de las relaciones individuales de trabajo en beneficio del empleador en todas sus etapas: al inicio (contratación), durante su desarrollo (facilitación de la modificación de condiciones y tiempo de trabajo) y en la extinción (eliminación de la estabilidad laboral).

Una característica común a la regulación en distintos países sobre contratación laboral consiste en la necesidad de una causa temporal (objetiva) que justifique la contratación a plazo determinado, de lo contrario la contratación debe ser permanente (regla de causalidad). Las causas subjetivas han sido cuestionadas por su efecto discriminatorio.

La búsqueda de una relación laboral permanente tiene objetivos múltiples. Por un lado, otorgar cierta seguridad a los ciudadanos en el desarrollo de sus labores y la planificación de sus proyectos personales y familiares. En los países donde no existe seguro de desempleo (como el Perú) esta función resulta más relevante.

Por otro lado, la existencia de relaciones laborales permanentes permite invertir en la capacitación y formación de los trabajadores con la finalidad de lograr una mayor productividad y competitividad de largo plazo. No es casual que la contratación temporal sea más frecuente en actividades empresariales de reducida inversión en tecnología, conocimiento y productividad.

La reforma laboral amplió las posibilidades de contratación temporal (ver cuadro n° 2), permitiendo además convenios extra laborales de contratación juvenil, así como diversos mecanismos de intermediación. Por ello, como se ha dicho, terminó por convertir las disposiciones a favor de vínculos permanentes, en garantías meramente formales verificándose que el resultado práctico tiene que ver directamente con la precarización de las relaciones laborales, así como la sustitución de trabajadores estables por temporales e incluso en condiciones de informalidad (Campana y Prella: 2000).

Respecto de la facilitación de la extinción de los vínculos laborales por parte del empleador se establecieron mecanismos de jubilación obligatoria, ampliación de causales de cese colectivo y eliminación de la estabilidad laboral. Como ha señalado Cortés (2000) se crearon nuevas causales de despido, se ampliaron las existentes y se permitió la desprotección sustantiva y procesal de los trabajadores frente al despido individual y colectivo.

Con relación a las condiciones de trabajo se ha dicho que existió una abdicación normativa del Estado respecto de las facultades del empleador de tal manera que éste cuente con todos los instrumentos necesarios para adecuarse a las diversas situaciones que plantea el contexto económico (Toyama 2000). Así, se ampliaron las facultades de los empleadores para modificar las condiciones de trabajo

permitiendo una mayor movilidad funcional, geográfica y temporal (flexibilización de la jornada de trabajo con un límite semanal de 48 horas).

CUADRO 2
CONTRATOS TEMPORALES EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN

País	Contratos
Argentina	-Plazo fijo (duración máxima de 5 años) -Contrato de trabajo de temporada -Contrato de trabajo eventual (para resultados concretos y servicios extraordinarios y transitorios)
Colombia	-Contrato ocasional, accidental o transitorio, (no más de 1 mes) -Contrato a término fijo (no más de 3 años pero renovable indefinidamente)
Costa Rica	-Plazo fijo -Trabajo para obra determinada
Chile	-Obra o faena (lo que dure la obra) -Plazo fijo (máximo de 1 año)
México	-Obra o tiempo determinado -Cuando lo exija la naturaleza del trabajo; para substituir temporalmente a otro trabajador; y, en otros casos previstos por esta Ley
Perú	-Inicio o Incremento de actividad -Necesidades del Mercado -Reconversión Empresarial -Ocasional -Suplencia -Emergencia -Contrato para obra determinada o servicio específico -Contrato Intermitente -Contrato de Temporada -Contrato para exportación no tradicional
Venezuela (Rep. Bol. de)	-Obra determinada -Por tiempo determinado: para obreros no más de 1 año; empleados y obreros calificados no más de 3 años

Fuente: Gamero y Balbín (2011).

B. Reforma laboral colectiva

En materia de derechos colectivos, antes de la reforma laboral de los noventa el Perú seguía un patrón común al de muchos países latinoamericanos. Las principales características de las relaciones colectivas de trabajo consistían en un agudo intervencionismo estatal, una profunda brecha entre derecho y realidad, debilidad y atomización sindicales, baja cohesión de las organizaciones de empleadores, débil rol rector del Ministerio de trabajo e intervención en la solución de los conflictos y un conjunto de limitaciones normativas al ejercicio del derecho de huelga (Ermida: 1993).

Las causas que condujeron a privilegiar el intervencionismo estatal son de índole económica, cultural, política e internas a las organizaciones sindicales. Las de naturaleza económica son el tardío proceso de industrialización, el predominio de economías de enclave y la prevalencia de modelos productivos centrados en la exportación de productos tradicionales. Entre las culturales, la supervivencia de una tradición jurídica que identifica el derecho con la ley y que conduce a la preferencia por la regulación heterónoma. Entre las políticas, la obsesión del Estado por controlar la actividad sindical. Finalmente aquellas internas a las organizaciones de trabajadores como la fragmentación, dispersión, debilidad y descentralización (Ermida 1993).

Una causa destacada del excesivo intervencionismo del Estado sería la desconfianza del legislador latinoamericano hacia los sindicatos, su politización, su actitud contestataria y su consecuente conflictividad (Goldin 2006). Esta desconfianza se expresó en la mayoría de países de la región en un reglamentarismo restrictivo: registro sindical, limitaciones estructurales y funcionales, condiciones minuciosas para ser dirigente, control de los procesos electorales, procedimentalización excesiva de la huelga y de los medios de solución, limitación de la duración, finalidad y titularidad de las medidas de acción directa, entre otros.

Boza y Canessa (2000) coinciden con otros en calificar el modelo anterior a la reforma como uno de carácter intervencionista, al respecto diferencian tres etapas:

a) La primera que comprende entre 1956 y 1968, es decir, desde el segundo gobierno de Prado hasta el golpe militar de Velasco que se caracteriza por cierta tolerancia de las actividades sindicales y la negociación colectiva.

b) La segunda que va desde 1968 hasta 1975, que corresponde al gobierno de Velasco, que promueve y sostiene al sindicalismo. Se regula la libertad sindical a través de normas de carácter reglamentario o sectorial, como es el caso del decreto supremo N° 006-71-TR y los decretos supremos N° 009 del 5 de mayo de 1961 y el del 2 de noviembre de 1962.

c) La tercera desde 1976 hasta 1990, correspondiente a los gobiernos de Morales Bermúdez, Belaunde y García, caracterizada por buscar un control de las remuneraciones de los trabajadores con el objetivo de evitar la escalada inflacionaria.

La legislación anterior a la reforma de flexibilización tenía como principales características:

- Las limitaciones a la constitución de organizaciones sindicales a partir de la exigencia de un número mínimo de miembros (cuando menos 20 trabajadores).
- La exigencia de mayorías para su constitución (50% de trabajadores empleados u obreros).
- La negociación colectiva excesivamente reglamentada. Existía una definición pormenorizada de los plazos, autoridades intervinientes en el proceso, requisitos para la presentación del pliego, entre otros.
- La dispersión normativa respecto de las principales instituciones de la libertad sindical como la sindicalización, negociación colectiva y huelga, entre otros.
- Un acentuado intervencionismo estatal cuando las partes no llegan a un acuerdo.
- Mayor grado de apertura y fomento de la negociación colectiva centralizada (por rama de actividad).
- La intervención estatal restrictiva en el ejercicio del derecho de huelga. Tanto mediante una definición legal limitativa como a través de la actuación de la Autoridad Administrativa de Trabajo, sometiendo su ejercicio al cumplimiento de requisitos excesivos.

Como han señalado algunos autores, uno de los objetivos principales de la reforma laboral de los noventa, fue desarticular el movimiento sindical y limitar la función equilibradora y redistributiva de la negociación colectiva de largo alcance. En materia de libertad sindical las características fueron (Balbín y Gamero: 2011):

- Limitaciones al derecho constitución de organizaciones sindicales;
- Regulación detallada de funciones, obligaciones y prohibiciones de los sindicatos orientada a reconducir la actividad sindical a la regulación de los términos del intercambio trabajo por salario en el empresa y sancionando la acción sindical de corte político;
- Control estatal del sindicato por vía de un registro administrativo discrecional de las organizaciones y de sus juntas directivas;

- Diseño de un sistema limitado -sustantivo y procesal- de protección de la libertad sindical;
- Implantación de un modelo tradicional y restrictivo del derecho de huelga que sujeta su ejercicio a un doble control administrativo; y,
- La definición por ley del nivel de empresa para las negociaciones colectivas.

Es importante recordar que a partir de las quejas por transgresiones de la libertad sindical en el período 1990 – 2000 en los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT se consideraron 2661 despidos antisindicales (Canessa 2003).

Como se puede observar, la reforma flexibilizadora afectó a las instituciones del derecho colectivo del trabajo (sindicación, negociación colectiva y huelga), sea directamente mediante las restricciones de la libertad sindical como mediante la flexibilización de las relaciones individuales. El uso intensivo de la contratación temporal, jornadas extensas de trabajo y la facilitación del despido, incidieron en una baja de la afiliación y la actuación de las organizaciones sindicales.

Las principales transgresiones a la libertad sindical fueron observadas por los órganos de control de convenios y recomendaciones de la OIT, básicamente las expresadas por medio del Comité de libertad sindical —CLS— (ver cuadro 3)².

Este Comité planteó dieciséis observaciones con relación al decreto ley de relaciones colectivas de trabajo. De esas dieciséis observaciones dos fueron levantadas parcialmente y dos no han sido levantadas hasta la actualidad, el resto fueron subsanadas a través de la ley N° 27912.

Las observaciones efectuadas por el CLS que han sido levantadas parcialmente estaban referidas al ejercicio del derecho de huelga. En particular, respecto de los intereses que pueden ser defendidos mediante su ejercicio, las exigencias para declarar la huelga, la intervención del Ministerio de Trabajo en caso de prolongación excesiva de la huelga y el establecimiento de servicios mínimos durante ella.

Subsisten las observaciones planteadas por el CLS respecto de la intervención de la autoridad administrativa de trabajo en los casos de divergencia sobre el número y ocupación de los trabajadores que deberán prestar servicios mínimos. Asimismo, las observaciones respecto de las modalidades de huelga no permitidas (paralización intempestiva, trabajo a desgano, a reglamento, etc.).

² Quejas contra el gobierno del Perú presentadas por la Confederación general de trabajadores del Perú (CGTP), la Federación de trabajadores de luz y fuerza del Perú, la Federación de pescadores del Perú, la Central latinoamericana de trabajadores (CLAT), la Confederación mundial del trabajo (CMT), la Unión internacional de trabajadores de la alimentación y afines (UITA) y otras confederaciones, federaciones y sindicatos nacionales del Perú. Informe núm: 291 caso(s) núm(s):1648,1650.

III. La reforma en protección social

El Perú históricamente se ha caracterizado por sistemas de protección social de alcance limitado, lo que es producto de una estructura económica y socio-cultural altamente estratificada. Actualmente se transita de un modelo de protección social excluyente a uno segmentado. Históricamente han existido amplios sectores de la población sin acceso a los sistemas de protección social, mientras que recientemente la inclusión en estos sistemas se pretende realizar de manera diferenciada (Vidal: 2009). Paralelamente a la reforma laboral fueron también reformados los sistemas de protección social.

En el Perú se estableció una distinción en materia de aseguramiento de salud conforme a la complejidad. La “capa simple” se refiere al conjunto de intervenciones de mayor frecuencia y menor complejidad; ellas están establecidas normativamente y puede ser asumidas por el Seguro social de salud o por una entidad prestadora de estos servicios. La “capa compleja”, por su parte, denomina al conjunto de intervenciones de menor frecuencia y mayor complejidad, que siempre están a cargo del Seguro social de salud. Con la reforma se permitió el traslado de parte de la cobertura (capa simple) a entidades privadas (entidades prestadoras de salud o EPS). En materia de pensiones se creó de manera alternativa al Sistema nacional de pensiones (SNP) un sistema privado (SPP) conformado por administradoras de fondos (AFP) sustentadas en la capitalización individual.

Un componente importante de los sistemas de protección social fue la implementación de programas de lucha contra la pobreza y programas sociales que inicialmente surgieron como paliativos a la crisis económica de inicios de la década del noventa.

Estos programas administrados de manera centralizada durante ese período fueron cuestionados por su concepción asistencialista e inclusive por su instrumentalización política y por no incorporar una visión integral de desarrollo humano. A continuación analizamos las reformas implementadas en materia de salud y pensiones en los años noventa, así como la evolución posterior a estas reformas.

A. Reforma en salud

Un primer intento de articular los sistemas de salud se dio el año 1978 mediante el denominado Sistema nacional de servicios de salud (Decreto Ley N° 22365 del 28 de noviembre de 1978). Este modelo permitía la contratación de entidades privadas por el Instituto peruano de seguridad social (IPSS) para la prestación de servicios. Sin embargo, el sistema nacional no fue implementado de manera integral ni adecuada.

El sistema de salud peruano antes de la reforma de los años noventa estaba conformado por cuatro subsistemas: i) El Seguro social de salud, sistema contributivo dirigido a cubrir a los trabajadores mediante financiamiento tripartito (administrado por el IPSS), ii) El sistema asistencial de salud a cargo del Ministerio de salud con financiamiento no contributivo, iii) Las sanidades de las fuerzas armadas y policiales y iv) El sector privado conformado por seguros privados, clínicas y profesionales de la salud independientes.

Durante la década de 1980, el IPSS atravesó por una difícil situación económica debido a una mala gestión y al incumplimiento en el pago de los aportes principalmente del Estado. A partir del año 1992 se dieron varios intentos de implementar un modelo paralelo que permitiera la desafiliación del seguro social y la contratación de la cobertura exclusivamente con entidades privadas. Este proyecto no prosperó debido a una fuerte oposición de la sociedad civil y las organizaciones de trabajadores.

Posteriormente, mediante la denominada ley de modernización de la seguridad social en salud (Ley 26790) se estructuró un sistema de carácter complementario, es decir, en caso de decisión colectiva de los trabajadores podían trasladar la cobertura de la capa simple a una EPS, mientras que la capa compleja se mantenía en el seguro social (actualmente conocido como ESSALUD). En este modelo se mantenía la posibilidad de sub contratar servicios aunque se prohibió que ESSALUD actuase como una EPS.

En el año 1997 fue creado un programa de subsidio a la demanda llamado Seguro escolar gratuito (SEG), que debía cubrir a nivel nacional a escolares de colegios públicos. En 1998 se creó otro programa denominado Seguro materno infantil (SMI), que cubría a gestantes y menores de 5 años. Como plan piloto se aplicó en cinco regiones del país, ampliándose en el 2000 a 8 regiones.

En el año 2001 ambos programas se fusionaron creándose el Seguro integral de salud (SIS). Las medidas tomadas luego de la fusión fueron la ampliación del componente materno infantil a todas las regiones, el cambio de la adscripción territorial sobre la base de la ubicación de la escuela a la ubicación del domicilio, y la ampliación de la cobertura a todo menor de 18 años en condición de pobreza. Este seguro ha tenido como principales debilidades tanto limitaciones prestacionales (planes reducidos) como condicionantes presupuestales.

Para distinguir la condición de pobreza, se implementó un sistema de focalización mediante inscripción universal en distritos con más de 65% de familias pobres, mientras que en los distritos con porcentaje menor de pobres, se aplicó el Sistema de Identificación de Usuarios (SIU), que estima la capacidad de pago de cada inscrito.

En el año 2002 mediante la Ley 27813, se creó el Sistema coordinado y descentralizado de salud el cual tenía como función aplicar la política nacional de salud, promoviendo su implementación concertada y descentralizada. Además se buscaba coordinar los planes y programas de todas las instituciones del sector salud con el objeto de avanzar hacia la universalidad. Este sistema tenía como objetivo la ampliación de la cobertura de los sistemas contributivos (ESSALUD) y no contributivos (SIS) de manera coordinada y descentralizada. Este proceso tampoco fue continuado y fue reemplazado por el modelo de aseguramiento universal en salud.

La promulgación de la ley de aseguramiento universal en salud (Ley 29344 del 9 de abril de 2009) y su reglamento, decreto supremo 008-2010-SA (3 de abril de 2010), significan un cambio de diseño y articulación de los sistemas de salud existentes. Se privilegia la segmentación de las funciones de aseguramiento y de la prestación de servicios, así como la incorporación de mecanismos de mercado, generándose mayores espacios para la actuación de los agentes privados.

Debe destacarse que bajo el nuevo sistema el nivel de protección varía sustancialmente según el tipo de seguro con que se cuente. Así, existen diferencias significativas en la cobertura otorgada por el seguro regular de ESSALUD, el listado priorizado de intervenciones sanitarias del SIS y el nuevo Plan esencial de aseguramiento en salud (PEAS), lo que configura un modelo de aseguramiento estratificado.

Respecto de la cobertura el nuevo sistema dispone el aseguramiento obligatorio de todos los residentes en el país, debiendo realizarse este proceso de acuerdo con la expansión progresiva establecida por el Ministerio de salud. Esta ampliación estará condicionada por el nivel de financiamiento público e inversión privada que se destinen de manera efectiva al desarrollo del sistema de salud.

La afiliación puede ser de manera excluyente al régimen contributivo, semi contributivo o subsidiado. En los dos últimos casos estará determinada por la calificación socio económica del sistema de focalización de hogares excepto en las zonas determinadas por norma expresa.

El origen de los recursos financieros depende del tipo de régimen. Los fondos del régimen subsidiado y semicontributivo están constituidos por los recursos asignados por el Estado, los aportes y contribuciones que realicen los afiliados al SIS según el régimen de financiamiento y los fondos que los gobiernos regionales y locales asignen.

Los fondos del régimen contributivo son las aportaciones y retribuciones a ESSALUD y las EPS, las primas de seguros, los copagos y deducibles, las transferencias y aportes del Estado, los aportes a las entidades de salud prepagadas, los aportes a los autoseguros, los recursos de los fondos de compensación interna interinstitucional, los aportes al Seguro complementario por trabajo de riesgo, al SOAT y a otros planes o modalidades de aseguramiento.

Como mencionamos el AUS se sustenta en la segmentación de las funciones de aseguramiento y administración de fondos de las funciones asistenciales o de prestación de servicios. Las denominadas Instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud (IAFAS) compiten entre ellas por la afiliación de asegurados y captación de recursos, mientras contratan la prestación de servicios con las llamadas Instituciones prestadoras de servicios de salud (IPRESS).

Se privilegia la libertad de contratación, que es definida normativamente como la capacidad de los distintos agentes intervinientes para la compra y venta de servicios de aseguramiento, reaseguro y prestaciones de salud entre IAFAS y entre éstas y las IPRESS, dentro de los diferentes regímenes de aseguramiento.

Son definidas como IAFAS, el SIS, ESSALUD, las sanidades de las fuerzas armadas y policiales, las EPS, compañías de seguros, entidades prepagadas, autoseguros y fondos de salud, entre otros. Mientras que son consideradas IPRESS los establecimiento públicos, privados o mixtos categorizados y acreditados por la autoridad competente y registrados en la Superintendencia nacional de aseguramiento en salud (SUNASA).

Respecto de las prestaciones se contempla la existencia de planes diferenciados: el plan esencial, los planes complementarios y los planes específicos. Se busca garantizar una cobertura mínima que podrá ser mejorada en función del nivel de ingresos y financiamiento.

El PEAS contiene la lista priorizada de condiciones asegurables e intervenciones que como mínimo son financiadas a todos los asegurados. Debe incluir actividades de promoción de la salud, prevención y detección temprana de enfermedades. El plan de beneficios define las intervenciones, prestaciones y garantías explícitas de oportunidad y calidad. Las preexistencias incluidas en el PEAS no pueden ser excluidas.

Los planes específicos son los brindados por ESSALUD y las sanidades de las fuerzas armadas y policiales, que en caso tengan mejores condiciones que el PEAS mantienen vigentes sus coberturas de beneficios. Los planes complementarios ofrecidos por las IAFAS son aquellos que otorgan prestaciones no comprendidas en el PEAS, su regulación y fiscalización se encuentra a cargo de la SUNASA. Las garantías explícitas definen el carácter de las condiciones mínimas asegurables otorgadas a toda la población residente. Incluye las relativas al derecho progresivo de acceso, calidad, oportunidad y protección financiera, las que están asociadas a la atención de los problemas de salud incluidos en el PEAS.

El marco normativo del AUS no constituye el primer intento en el Perú de otorgar cobertura universal en salud, su éxito como en otros casos estará vinculado con el nivel real de financiamiento público de los sistemas subsidiado y semi-subsidiado, una eficiente gestión y articulación de los regímenes comprendidos, y una regulación y supervisión eficaz que vele por el otorgamiento de prestaciones equitativas y oportunas.

CUADRO 3
CARACTERÍSTICAS LEGALES DEL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO UNIVERSAL EN SALUD

Criterio de análisis	Opción del sistema
1. Principios	Universalidad, solidaridad, unidad, integralidad, equidad, irreversibilidad y participación.
2. Características	Obligatorio, progresivo, garantizado, regulado, descentralizado, portable, transparente y sostenible.
3. Cobertura	Derecho pleno y progresivo de toda persona a la seguridad social en salud
4. Financiamiento	- contributivo - subsidiado - semi contributivo
5. Gestión	Instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud (IAFAS): SIS, ESSALUD, Sanidad FFAA y FFPP, EPS, compañías de seguros, entidades pre pagadas, auto seguros y fondos de salud, otras.
6. Prestaciones	- Plan esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS) - Planes complementarios - Planes específicos
7. Rectoría	Ministerio de Salud
8. Supervisión	Superintendencia nacional de aseguramiento en salud

Fuente: Elaboración propia.

B. Reforma en pensiones

En materia de pensiones la estratificación de los sistemas se estaría consolidando con la coexistencia del SNP, el SPP y el Sistema de pensiones sociales (SPS) como regímenes alternativos, en detrimento de la conformación de un sistema de pilares múltiples.

Si consideramos la clasificación de los sistemas de protección social de Esping-Andersen (1993) en sistemas corporativos, residuales y universales, los primeros sistemas de pensiones peruanos fueron corporativos. Es decir, diseñados considerando criterios de estatus como ser funcionario público o personal militar y policial. En estos domina la actuación estatal, siendo el estatus un elemento clave para la estructuración de las prestaciones. En estos sistemas la participación privada es marginal y los mecanismos de protección suelen estar segregados protegiendo principalmente a los funcionarios.

El SNP (creado en 1973) fue inicialmente diseñado como un sistema de prima escalonada y luego de reparto³, y el SPP (implementado en 1993) concebido como un sistema de capitalización individual cubren parcialmente a los trabajadores dependientes y sus familias.

Estos sistemas son financiados por los trabajadores sin aporte del empleador y cuentan con recursos estatales para cubrir las pensiones legalmente obtenidas en el SNP y las pensiones mínimas en el SPP. En un mercado de trabajo donde predominan la informalidad, ingresos reducidos y alta rotación laboral, la cobertura efectiva de los sistemas contributivos es limitada.

1. El Sistema Nacional de Pensiones

Fue creado el 1° de mayo de 1973 mediante el Decreto Ley N° 19990 sobre la base de los regímenes pensionarios de los trabajadores obreros y empleados. Surgió con la intención de cubrir obligatoriamente a todos los trabajadores subordinados, independientemente de su categoría. Inicialmente financiado con aportes de los empleadores y trabajadores (6% y 3% de la remuneración asegurable respectivamente). En la actualidad se financia mayoritariamente con recursos del tesoro público. En su origen otorgaba pensiones de jubilación a los trabajadores hombres luego de 60 años de edad y 15 años de aportación, y a las mujeres luego de 55 años de edad y 13 años de aportación.

En su diseño primigenio otorgaba pensiones en función del promedio de remuneraciones del último año; en caso de tenerse un récord de aportaciones de 30 años podía otorgar pensiones similares al monto de la remuneración de referencia. Luego de la creación del SPP se establecieron topes y un sistema de cálculo que redujo la cuantía de las pensiones del sistema nacional.

Con la creación del IPSS estuvo sujeto a una gestión tripartita, aunque con fuerte predominancia del gobierno en sus decisiones. Durante la década de los años 80 el SNP fue afectado por una deficiente gestión y porque el Estado no cumplió con sus aportes como empleador, lo cual condujo a una difícil situación financiera⁴ (Danós 1993).

Sin embargo, a pesar de las deficiencias de gestión y las dificultades financieras la proporción entre afiliados y pensionistas a inicios de la década de los años 90 hubiera permitido (al menos a nivel teórico) la sostenibilidad del sistema. Así en agosto de 1990 existían 3,702,600 asegurados y 260,000 pensionistas (relación de 14 a 1); mientras que en julio de 1993, 1,868,000 asegurados y 304,000 pensionistas (relación de 6 a 1). Por ello hay quienes señalan que la crisis del SNP no se debió a un problema de diseño sino de gestión y cumplimiento de obligaciones de los distintos participantes, empezando por el Estado. Abona en este sentido que los ingresos reales por aportaciones cayeron de 2,5 millones de soles en 1980 a un millón de soles en 1993 (Danós:1993).

A partir del año 1992 el SNP fue objeto de una reforma consistente en mayores requisitos para acceder a una pensión y la reducción de la cuantía de las prestaciones estableciéndose nuevas reglas para su cálculo. Desde diciembre de 1992 se exigió a hombres y mujeres 20 años de aportación para acceder a una pensión de jubilación. En julio de 1995 se dispuso como edad de jubilación general los 65 años. Adicionalmente se establecieron topes a las pensiones, medidas que redujeron significativamente los incentivos para mantenerse en este sistema.

De otro lado se incrementaron las cotizaciones del trabajador al SNP, primero trasladándole el íntegro del aporte (9% de la remuneración asegurable) y luego aumentándolo de manera paulatina al

³ Artículo 19 del Decreto Ley N° 19990.

⁴ Según Danós (1994) entre las causas que condujeron a la crisis del SNP se mencionan: 1) Haber mantenido un régimen especial de jubilación que permitía obtener este beneficio con sólo 5 años de aportación. 2) Haberlo modificado sin tener en cuenta criterios técnico actuariales, anticipando las edades de jubilación. 3) Haber invertido en inmuebles con alto costo y con escasa o nula rentabilidad. 4) La reducción de la proporción entre cotizantes y jubilados. 5) No haberse llevado una cuenta corriente por asegurado y empleador. 6) El efecto de la crisis inflacionaria en las remuneraciones reales. 7) No haberse realizado los aportes del Estado como empleador. 8) Las malas administraciones y el sesgo político partidario. 9) Haberse modificado su régimen financiero, pasando de un sistema de prima escalonada a uno de reparto simple.

11% y 13%. Estas modificaciones se dieron de manera paralela a la implementación del SPP con el objeto de incentivar la afiliación a este nuevo sistema.

Actualmente el SNP requiere de financiamiento del tesoro público debido a la desproporción entre beneficiarios y cotizantes, el alto nivel de incumplimiento en el pago de aportaciones y los antecedentes de mala gestión, entre otros factores. A partir del año 1995 se ha mantenido en una relación de dependencia que oscila en alrededor de 1.7 cotizantes por pensionista, luego de haber caído hasta un cotizante por pensionista en el 2005. La leve recuperación se explica por la desconfianza generada por el SPP y la posibilidad de retornar bajo ciertas condiciones al SNP.

El SNP en la actualidad, además de los aportes de los afiliados, se financia mayoritariamente con recursos del tesoro público y el rendimiento de un fondo de capitalización colectiva denominado Fondo consolidado de reserva, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas. En términos comparativos se puede apreciar que en el año 1995 la recaudación bruta representaba el 85% de lo ejecutado en pensiones, mientras que al 2,009 solamente representó el 42%.

La gestión del SNP desde junio de 1994 está a cargo de la Oficina de normalización previsional (ONP) creada siguiendo el modelo del antiguo Instituto de normalización previsional chileno. Los principales cuestionamientos a esta institución están vinculados con las dificultades que enfrentan los asegurados para acceder a información relevante; las exigencias documentarias para demostrar el cumplimiento de los requisitos y obtener una pensión; la demora en los trámites; y la necesidad de iniciar procesos judiciales para hacer valer sus derechos. Algunos estudios han enfatizado que la tercerización de actividades implementada por la ONP no ha aportado mayor eficiencia sino que, por el contrario, ha generado mayores costos y dificultades en el otorgamiento de derechos pensionarios (Defensoría del Pueblo 2008 y Vidal y Atarama 2008).

2. El Sistema Privado de Pensiones

El SPP fue implementado en 1993 mediante el Decreto Ley N° 25967 y según sus propulsores surgió con la finalidad de reemplazar al SNP. Según estos, la ONP debía asumir un “rol de mecanismo bisagra o de transición entre el IPSS y el naciente sistema de AFP’s”, en tanto “compete al Estado y sólo a él, asumir el déficit que se generaría en el SNP, con la migración de pensionistas del IPSS a las AFP’s”. Esta transición de un sistema a otro, generaría un “sistema de seguridad social que admite la coexistencia de un régimen privado, regido por la libre competencia, y *subsidiaria y temporalmente* (cursivas nuestras) un régimen de carácter público, impuesto por la crisis del SNP” (Marcenaro y Morales 1994).

El nuevo sistema de capitalización individual fue establecido sin el debate parlamentario y público necesario, recordemos que la norma de creación del SPP se dictó durante el período en que el Congreso fue disuelto y fue objeto de un cuestionamiento constitucional debido a que no se enmarcaba dentro de lo dispuesto por la Constitución de 1979⁵. Este déficit de constitucionalidad fue “superado” con la disolución del antiguo Tribunal de garantías constitucionales y la aprobación de la nueva Constitución de 1993, proceso que no implicó un debate democrático de los alcances de la reforma del sistema de seguridad social.

Aún cuando el SPP se diseñó originalmente con la intención de ser un régimen único, su implementación debía ser gradual. Sin embargo, distintos factores de índole político y económico condujeron a que se mantuviera como un régimen paralelo al SNP.

⁵ La Constitución de 1979 establecía que “Una institución autónoma y descentralizada, con personería de derecho público y con fondos y reservas propias aportados obligatoriamente por el Estado, empleadores y asegurados, tiene a su cargo la seguridad social de los trabajadores y sus familiares (...). La institución es gobernada por representantes del Estado, de los empleadores y de los asegurados en igual número (...). La existencia de otras entidades públicas o privadas en el campo de los seguros no es incompatible con la mencionada institución, siempre que ofrezcan prestaciones mejores o adicionales y haya consentimiento de los asegurados”. Un sistema de capitalización individual, gestión privada sin participación de los afiliados y carácter alternativo al sistema público contravenía lo estipulado por la Constitución de 1979.

Los desincentivos para mantenerse en el SNP o afiliarse a éste, condujeron a un masivo ingreso de trabajadores al SPP. De esta manera, a finales de 1993 “el 30% del total de trabajadores cubiertos por algún sistema previsional —aproximadamente 600,000— se encontraba en el nuevo sistema y en 1995 la cifra llegaba al 50%” (Morón y Carranza 2003).

Con relación a la cobertura del SPP, desde mediados de la década de los noventa este sistema ha sido el que cuenta con más afiliados en el país. Sin embargo, una deficiencia estructural ha consistido en que la relación entre afiliación y cotización efectiva ha sido de alrededor del 50%. Es decir, de cada dos afiliados, solamente uno cotiza de manera efectiva. Esto incide negativamente en la densidad de cotizaciones y la posibilidad de obtener luego de un período razonable de afiliación una pensión con una tasa de reemplazo adecuada.

El SPP se financia principalmente con aportes de los trabajadores. Adicionalmente con recursos del Estado destinados a reconocer los aportes al SNP a través de los “bonos de reconocimiento” y a financiar las pensiones mínimas mediante los “bonos complementarios”. Aspectos que han generado importantes cuestionamientos al SPP son el bajo nivel de competencia y los altos costos administrativos.

De las ocho AFP iniciales actualmente sólo existen cuatro, las cuales poseen una participación de mercado similar (entre 22% y 27% de los afiliados). Esta limitada competencia podría estar vinculada con la falta de incentivos que relacionen la eficiencia en la gestión de los fondos y el costo de administración con las preferencias de afiliación. Sin embargo, esta vinculación requiere de los afiliados un mayor conocimiento del funcionamiento del sistema.

Al respecto, los resultados de una encuesta realizada por el Banco interamericano de desarrollo en el año 2008 en Lima metropolitana muestran un gran desconocimiento del funcionamiento de los sistemas pensionarios (Pagés 2009). Ante seis preguntas básicas sobre el funcionamiento del sistema como edad de jubilación, porcentaje y responsable de aportaciones, el 47.5% de los encuestados no respondió correctamente ninguna y el 29% solamente una. Entre los motivos indicados porque las personas no contribuyen se indicaron entre otros: 1) no tengo dinero suficiente (35.8%), 2) ingresos irregulares (10.7%), y 3) desconocimiento del sistema (20.7%).

La decisión de afiliarse a una administradora de pensiones debería sustentarse en criterios como la solidez, la rentabilidad o los menores costos; sin embargo el nivel de conocimiento de los afiliados de estos factores es limitado. En la práctica las decisiones de afiliación suelen desviarse de los criterios antes indicados. Estudios realizados en otros países con sistemas de capitalización individual muestran que las decisiones de consumo no están determinadas por factores objetivos como la rentabilidad o la solidez sino por otro tipo de incentivos como obsequios o publicidad que no necesariamente traslada información objetiva (Berstein y Castro: 2005)

Las comisiones por administración se han incrementado en el transcurso del tiempo y actualmente el SPP peruano figura entre los sistemas de capitalización individual con las comisiones por administración más elevadas. Berdejo, Galarza y Nagamine (2006) señalan que los costos asociados a las labores operativas conexas a la administración de fondos (como la recaudación de aportes, procesos informáticos de soporte, custodia de valores entre otras) y los costos asociados a la gestión comercial para posicionarse en el mercado (publicidad y gastos de ventas) tendrían una significación importante. Estos costos resultarían ineludibles para los nuevos entrantes y resultan básicamente costos fijos en el corto plazo, siendo además los gastos de publicidad costos con un valor de recuperación casi nulo (costos hundidos).

Los costos asociados con sistemas de cuentas individuales, al decir de Orszag y Stiglitz (1999) deben de ser medidos considerando tres componentes: la ratio de acumulación (que considera la relación entre gestión del fondo y costos administrativos), la ratio de alteración (que mide los costos de cambio de administrador y de no contribuir consistentemente) y la ratio de conversión (que considera los costos de conversión a una renta regular —pensión—). Además, deben considerarse de manera integral los costos subyacentes como, por ejemplo, los derivados de ventas y marketing, gestión de fondos, regulación y cumplimiento, mantenimiento de los registros y efecto de la selección adversa.

Al contrario de lo que podría pensarse intuitivamente, los costos de entrada o instalación (fundamentalmente costos de capital mínimo) no constituirían la principal barrera para el ingreso de nuevos competidores, sino que los costos asociados a labores operativas y comerciales representan la principal limitante (Berdejo, Galarza y Nagamine: 2006). Respecto de las prestaciones otorgadas las deficiencias constatadas son que la modalidad de retiro programado no garantiza una pensión hasta el fallecimiento. Por otro lado, la cuantía de las pensiones promedio no alcanza estándares internacionales de tasa de reemplazo.

CUADRO 4
PRINCIPALES DIFERENCIAS DE CONFIGURACIÓN ENTRE SNP Y SPP

Sistema / ámbito	Sistema nacional de pensiones	Sistema privado de pensiones
Financiamiento	Trabajador 13% Sistema financiado con recursos del tesoro público, contribuciones (reparto) y capitalización colectiva.	Aporte a CIC 10% Trabajador Comisión 1.95% aprox. Prima de Seguro 1.06% Sistema de capitalización individual con garantía estatal luego de 20 años aportación (pensión mínima)
Gestión	ONP Uso intensivo de tercerización en distintas actividades principales	AFP Recaudación descentralizada Cobertura seguro invalidez y sobrevivencia subcontratado Gastos de publicidad
Cobertura	Dependientes: Obligatorio Independientes: Voluntario	Dependientes: Obligatorio Independientes: Voluntario
Prestaciones	Jubilación Invalidez Sobrevivencia Capital de defunción Determinación de beneficios según regulación legal Regla general: 65 años de edad y 20 de aportación Aplicación de toques	Jubilación Invalidez Sobrevivencia Capital de defunción Sistema de capitalización individual con garantía de pensión mínima luego de 65 años de edad y 20 de aportación. Modalidades de jubilación y tipos de fondo según riesgo

Fuente: Elaboración propia.

3. El Sistema de Pensiones Sociales

Este nuevo régimen pensionario ha sido regulado pero aún no implementado como sistema facultativo para la micro empresa⁶. Los trabajadores y conductores que presten servicios en empresas de esta categoría y no hayan estado previamente afiliados a un sistema pensionario pueden optar por afiliarse a este nuevo régimen. Se entiende por micro empresas a aquellas que tengan entre uno y diez trabajadores y sus ventas anuales no superen el máximo de 150 unidades impositivas tributarias. Es decir, para el año 2011 aquellas cuyas ventas no excedan de S/. 540,000 (US\$ 200,000).

⁶ El Decreto Legislativo N° 1086 del 30 de setiembre de 2,008 aprobó la denominada "Ley de promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa y del acceso al empleo decente". Existen cuestionamientos sobre la constitucionalidad de este régimen, señalándose que esta norma excedió la materia delegada expresamente por el Poder legislativo que no comprendía la posibilidad de legislar sobre seguridad social. La ley 29157 delegó en el Poder ejecutivo la facultad de legislar sobre materias específicas con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de promoción comercial Perú – Estados Unidos y su Protocolo de enmienda.

Un primer asunto a destacar es que este nuevo sistema es de carácter voluntario, es decir, los trabajadores que no se encuentren afiliados al SNP o SPP o quienes ingresen a laborar luego de la implementación del SPS pueden elegir afiliarse a cualquiera de estos sistemas o incluso no afiliarse. Establecer la voluntariedad de la afiliación a los sistemas de pensiones significa un retroceso en las políticas públicas de protección social, transgrede estándares internacionales y colisiona con el principio de universalidad reconocido constitucionalmente.

El aporte mensual de cada afiliado en el SPS será hasta un máximo de 4% de la remuneración mínima vital (RMV) correspondiente, sobre la base de 12 aportaciones al año. El afiliado podrá efectuar voluntariamente aportes mayores al mínimo. El aporte del Estado se efectuará anualmente hasta por una suma equivalente a los aportes mínimos mensuales que realice efectivamente el afiliado. Se señala que el pago del aporte del Estado se efectuará de conformidad con las previsiones presupuestarias.

Este sistema ha sido diseñado como de capitalización individual con financiamiento del afiliado y el Estado. El aporte estatal constituye un importante incentivo para la afiliación a este sistema en detrimento del SNP y SPP. Los aportes se representarán en la cuenta individual de cada afiliado. Para ello, se crea el registro individual del afiliado al SPS en el cual se registrarán los aportes del Estado y la rentabilidad acumulados, la implementación de este registro es competencia de la ONP.

La administración del sistema estará a cargo de la AFP, compañía de seguros o banco seleccionado mediante un mecanismo de subasta. Los requisitos mínimos exigidos para los participantes del concurso público son:

- Conocimiento y capacidad para la administración de fondos.
- Presentación de un proyecto de administración de cuentas individuales y cartera de inversiones.
- Propuesta de rentabilidad mínima y de cobro de comisiones.
- Propuesta de periodo mínimo de administración del fondo.
- Periodo de implementación luego de concedida la buena pro.

El SPS otorgará pensiones de jubilación (bajo la modalidad de renta vitalicia) a los afiliados cuando cumplan 65 años de edad y hayan realizado efectivamente por lo menos 300 aportaciones al Fondo de Pensiones Sociales. Debe tenerse en cuenta que la cantidad de aportaciones requeridas es mayor que las necesarias en el SNP y el SPP.

Además otorgará pensiones de sobrevivencia (viudez y orfandad) y pensiones de invalidez, para cubrir estas prestaciones se deberá pagar la prima correspondiente además del aporte al fondo y la comisión por administración.

El SPS contempla la posibilidad de que el afiliado alcanzados los requisitos de edad y aportaciones efectivas o en caso de incapacidad permanente parcial, en vez de optar por la renta vitalicia solicite el reintegro de sus aportes, es decir la entrega en un solo pago del saldo de su cuenta individual. Creemos que esta opción desnaturaliza el sentido de un sistema pensionario que es garantizar un ingreso hasta el fallecimiento. En caso de fallecimiento, los herederos podrán solicitar el reintegro de lo aportado por el causante incluyendo la rentabilidad.

El monto máximo de la pensión de viudez es igual al 42% de la pensión de jubilación que percibía o hubiera tenido derecho a percibir el causante. La pensión de orfandad será equivalente al 20% por cada beneficiario.

Los afiliados del SPS podrán trasladarse al SNP o al SPP con los recursos acumulados en su cuenta individual, el goce del beneficio establecido en el SNP o SPP estará sujeto a los requisitos establecidos por estos sistemas.

Aún cuando tiene como importante incentivo el cofinanciamiento estatal, este nuevo sistema no estaría cumpliendo con condiciones básicas exigidas a un sistema de pensiones de la seguridad social, como son su obligatoriedad, la búsqueda de universalidad y la garantía de un ingreso hasta el fallecimiento. Será fundamental medir el impacto real de la implementación del nuevo sistema en la tasa de afiliación, cuantía de las pensiones y cobertura efectiva. Asimismo, evaluar modelos alternativos que podrían aplicarse con el mismo nivel de inversión de recursos públicos.

Un aspecto que no ha sido tomado en cuenta al igual que en los otros sistemas pensionarios es la participación de los asegurados en la gestión, hubiera sido positivo generar mecanismos de participación, sobre todo en un sector como el de la micro empresa en el cual no existen canales adecuados de representación de intereses.

IV. Evolución del mercado de trabajo y protección social

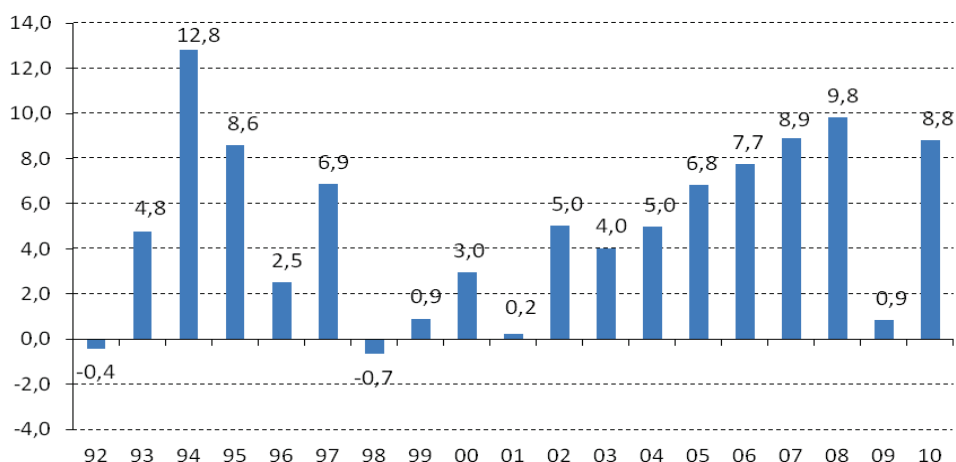
El presente apartado tiene como objetivo analizar la trayectoria de los principales indicadores del mercado de trabajo y la protección social en el período que siguió a la reforma laboral realizada en el Perú a inicios de la década del noventa, a fin de determinar si ésta realmente implicó una mejora significativa en las condiciones laborales y la cobertura de los mecanismos de protección social para la mayoría de trabajadores.

Lamentablemente no se cuenta con información socioeconómica laboral oficial disponible a nivel nacional para todo el período post reforma laboral, por lo que en algunos casos nuestro análisis se centrará en Lima Metropolitana, mientras que en otros abarcará todo el país, focalizándose en la década pasada.

A. Contexto económico

Durante la mayor parte del período post reforma laboral comprendido entre los años 1992 y 2010, el producto bruto interno (PBI) registró tasas de crecimiento significativas en términos reales, las cuales sólo se vieron afectadas entre los años 1998 y 2001 y en el año 2009, como resultado de sendas crisis financieras internacionales que desaceleraron la economía nacional (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1
PERÚ: VARIACIÓN DEL PBI REAL, 1992 - 2010
(En porcentajes)



Fuente: Instituto nacional de estadística e informática (INEI) y Banco central de reserva del Perú (BCRP).

La trayectoria de la productividad media del trabajo estuvo directamente correlacionada con el desempeño económico del país, ya que se incrementó en los años de expansión económica y se redujo o desaceleró en los períodos en que la economía nacional se vio afectada por las crisis financieras internacionales, como se aprecia en el gráfico 2.

GRÁFICO 2
PERÚ: VARIACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO^a, 1999 - 2009
(En porcentajes)



Fuente: INEI.

^a Medida a través del producto medio por trabajador, que es el resultado de dividir el producto bruto interno entre la población económicamente activa ocupada.

Es importante resaltar que en el período 2002-2010 se desarrolló una de las más importantes fases de expansión registradas en la economía nacional, observándose un crecimiento promedio anual del PBI real de 6.3%⁷.

⁷ Fuente: Instituto nacional de estadística e informática (INEI) y Banco central de reserva del Perú (BCRP).

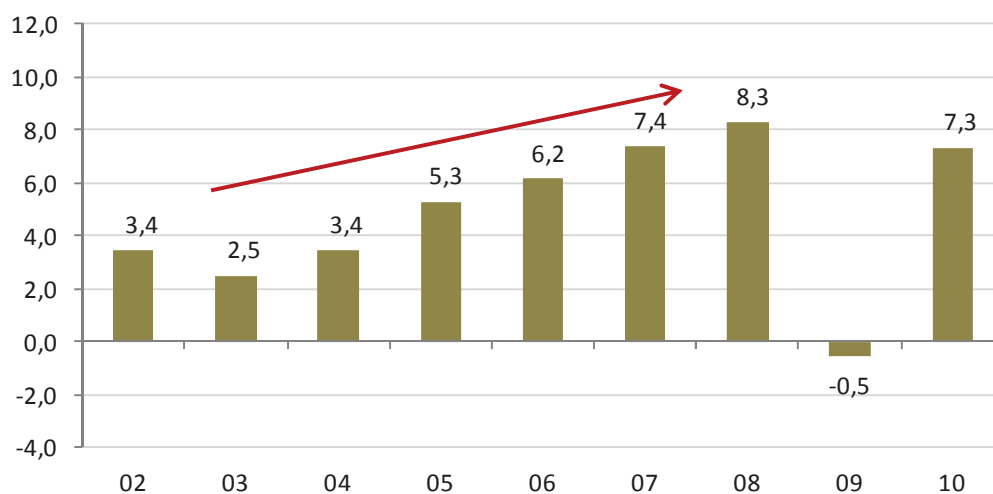
Dicho crecimiento estuvo liderado inicialmente por las actividades económicas orientadas al mercado externo, tales como minería, agroindustria, textiles y confecciones, como consecuencia del continuo incremento de la demanda y la cotización internacional de los principales minerales exportados por el Perú, y por la aplicación del régimen de excepción del pago de aranceles otorgado unilateralmente por Estados Unidos a los países andinos⁸, que facilitó el acceso de los productos agrícolas y textiles nacionales al mercado norteamericano.

El referido liderazgo de los sectores orientados al exterior se ve reflejado en el significativo crecimiento promedio anual registrado en las exportaciones mineras, agropecuarias no tradicionales y textiles entre los años 2002 y 2010: 23.7%, 19.6% y 9.9%, respectivamente⁹.

Posteriormente, las actividades económicas más vinculadas al mercado interno como comercio al por mayor y menor, construcción, industria de bienes de consumo y las ramas ligadas al sector servicios (restaurantes, hoteles, transporte, etc.), se insertaron al ciclo expansivo de la economía nacional, como resultado —entre otros factores— de la mejora en el poder adquisitivo de ciertos segmentos de la población, dado el mayor crecimiento económico (traducido en el incremento del empleo formal y de las utilidades empresariales) y la ampliación del acceso a los créditos de consumo e hipotecarios, que en el período 2002-2009, crecieron a una tasa promedio anual de 21.6% y 18%, respectivamente, en el sistema financiero¹⁰.

Finalmente, debemos agregar que en el período 2002-2010 el PBI per cápita se incrementó de manera sostenida en términos reales (a excepción del 2009), alcanzando una tasa de crecimiento promedio anual de 4.8%¹¹, lo cual es un indicador de la mejora de la productividad de los factores de producción, entre ellos la mano de obra (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3
PERÚ: VARIACIÓN DEL PBI PER CÁPITA REAL, 2002 - 2010
(En porcentajes)



Fuente: INEI.

⁸ Primero, a través de la ley de preferencias arancelarias andinas (ATPA, por sus siglas en inglés) en 1991, y luego por medio de la ley de promoción comercial y erradicación de la droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés) en el 2002.

⁹ Fuente: Superintendencia nacional de administración tributaria (SUNAT) y BCRP.

¹⁰ Fuente: Superintendencia de banca, seguros y AFP (SBS).

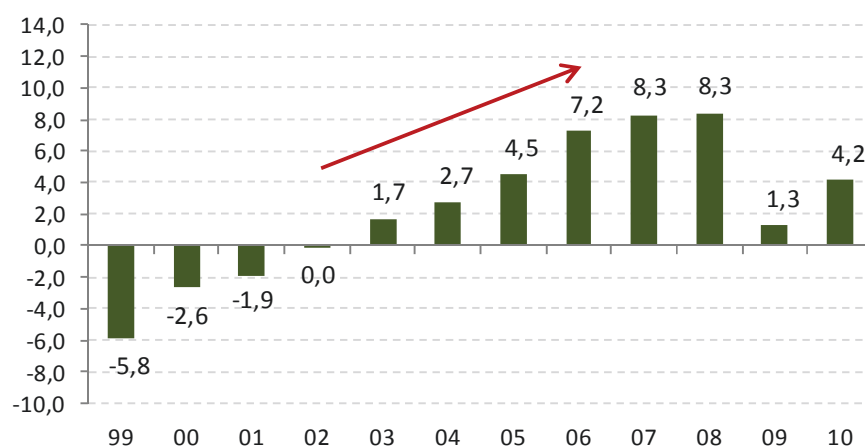
¹¹ Fuente: INEI.

Ello implica que aumentó la eficiencia de la economía nacional, lo cual quiere decir que con la misma cantidad de insumos es capaz de generar una mayor cantidad de bienes y servicios cada año.

B. Situación del mercado de trabajo post reforma laboral

La evolución del empleo en empresas privadas formales de 10 a más trabajadores del ámbito urbano estuvo directamente correlacionada con el desempeño de la economía descrito en la sección anterior. Así, entre los años 1999 y 2002 se contrajo la demanda de empleo formal como resultado de la crisis financiera internacional iniciada en 1998; mientras que en el período 2003 – 2010, dicha tendencia se revirtió gracias al significativo crecimiento económico registrado en esos años, que únicamente se vio interrumpido el 2009 debido a los efectos de la crisis financiera internacional iniciada en Estados Unidos (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4
PERÚ URBANO: VARIACIÓN DEL EMPLEO EN EMPRESAS PRIVADAS FORMALES
DE 10 A MÁS TRABAJADORES, 1999 - 2010
(En porcentajes)



Fuente: Encuesta nacional de variación mensual del empleo en empresas privadas de 10 a más trabajadores, Ministerio de trabajo y promoción del empleo (MTPE).

De esta manera, en el período 1999 – 2002 el empleo en empresas formales privadas de diez a más trabajadores del ámbito urbano se redujo a una tasa promedio anual de -2.6%; y entre los años 2003 y 2010, alcanzó un crecimiento promedio anual de 4.7% (4.7% en Lima Metropolitana y 4.9% en el resto de ciudades)¹².

Las actividades económicas donde se apreció un mayor crecimiento promedio anual del empleo formal fueron las extractivas¹³ (6.4%), comercio (5.8%) y servicios (5.3%), seguidas por transporte, almacenamiento y comunicaciones (3.6%), y manufactura (3.3%)¹⁴.

Esta constatación, nos muestra que el desempeño de la economía es el principal factor determinante de la generación de empleo formal en el Perú, de tal forma que a mayor crecimiento económico, mayor demanda de mano de obra formal por parte de las empresas; mientras que a menor crecimiento de la economía, menor demanda de empleo.

¹² Fuente: Encuesta nacional de variación mensual del empleo, Ministerio de trabajo y promoción del empleo (MTPE).

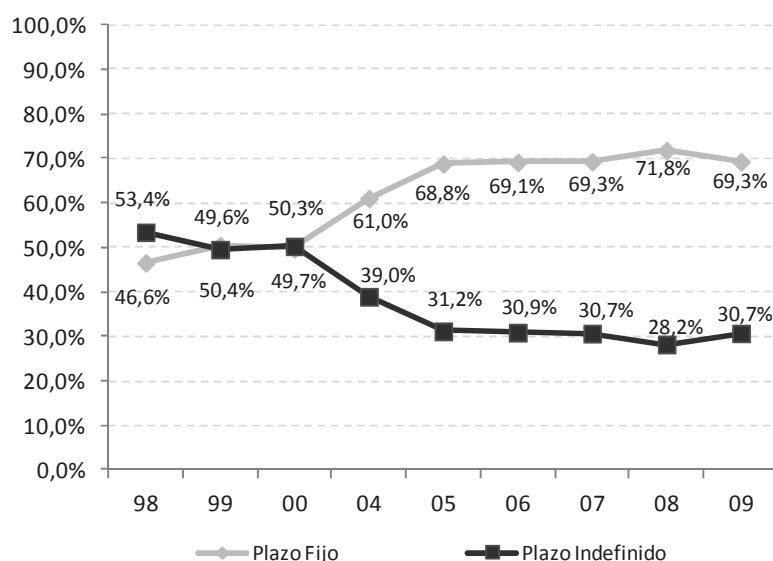
¹³ Incluyen agricultura, minería y pesca.

¹⁴ Fuente: Encuesta nacional de variación mensual del empleo, MTPE.

De otro lado, es importante resaltar que la mayor parte del empleo formal generado en los años que siguieron a la reforma laboral de inicios de los noventa, fue de duración determinada, es decir, temporal; en desmedro del empleo de duración indeterminada o indefinida.

Al respecto, podemos apreciar que en el año 1998, del total de trabajadores registrados en planilla en el sector privado, el 53.4% estaba contratado a plazo indefinido, mientras que el 46.6% estaba sujeto a una modalidad de contratación a plazo fijo; sin embargo, dicha situación se revirtió en los años posteriores, tan así es que en el año 2009 sólo el 30.7% de los trabajadores formales contaba con un contrato a plazo indefinido, en tanto el 69.3% estaba registrado bajo una modalidad de contratación de duración determinada¹⁵ (ver gráfico 5).

GRÁFICO 5
PERÚ: COMPOSICIÓN DE TRABAJADORES EN PLANILLA EN EL SECTOR PRIVADO
SEGÚN TIPO DE CONTRATACIÓN
1998 – 2009



Fuente: Encuesta nacional de hogares sobre condiciones de vida y pobreza, INEI.

El uso intensivo de la contratación a plazo fijo o temporal —que es un indicio de su utilización desnaturalizada— ha traído consigo efectos negativos en el mercado de trabajo, tales como: i) desigualdad en el nivel de ingresos de los trabajadores de una misma categoría ocupacional, pero con diferente modalidad contractual; ii) afectación de las tasas de sindicación y de negociación colectiva (al ser utilizada —la contratación temporal— como un elemento disuasorio contra la afiliación sindical); iii) incremento del flujo de entrada y salida del mercado de trabajo, con la consiguiente reducción de la duración media del empleo (mayor percepción de inseguridad laboral) y de los niveles de inversión de las empresas en capacitación laboral¹⁶ (que implica una menor productividad); iv) menor cobertura de los mecanismos de protección social (dada la discontinuidad de los aportes a los sistemas de salud y pensiones); y estancamiento de las remuneraciones reales¹⁷ (al afectar el poder de negociación de los trabajadores)¹⁸.

¹⁵ Fuente: Encuesta nacional de hogares sobre condiciones de vida y pobreza (ENAH), INEI.

¹⁶ Considerando que, dada una alta rotación laboral, los plazos en los que la empresa debería recuperar su inversión en capacitación se reducen tanto que la hacen menos viable. Chacaltana, Juan y García, Norberto (2003).

¹⁷ Miden la capacidad adquisitiva o poder de compra de las remuneraciones nominales o corrientes. Las variaciones de las remuneraciones reales descuentan la inflación de las variaciones de las remuneraciones nominales.

¹⁸ Para una revisión más amplia de los efectos del uso intensivo de la contratación a plazo fijo en el mercado de trabajo sugerimos revisar: Cuadros Luque, Fernando y Sánchez Reyes, Christian (2007).

En relación a este último aspecto, debemos señalar que en el período post reforma laboral, las remuneraciones reales promedio de los trabajadores pertenecientes a empresas privadas formales de 10 a más trabajadores, se han mantenido prácticamente estancadas y muy por debajo de los niveles alcanzados a mediados de los años ochenta. Así, se puede apreciar que entre los años 1994 y 2010, en Lima Metropolitana, las remuneraciones mensuales reales promedio de los empleados crecieron apenas a una tasa promedio anual de 0.03%, mientras que las de los obreros se redujeron en -0.4% al año, en promedio¹⁹ (ver gráfico 6).

GRÁFICO 6
LIMA METROPOLITANA: EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES BRUTAS REALES PROMEDIO EN
EMPRESAS PRIVADAS DE 10 A MÁS TRABAJADORES
1980 - 2010

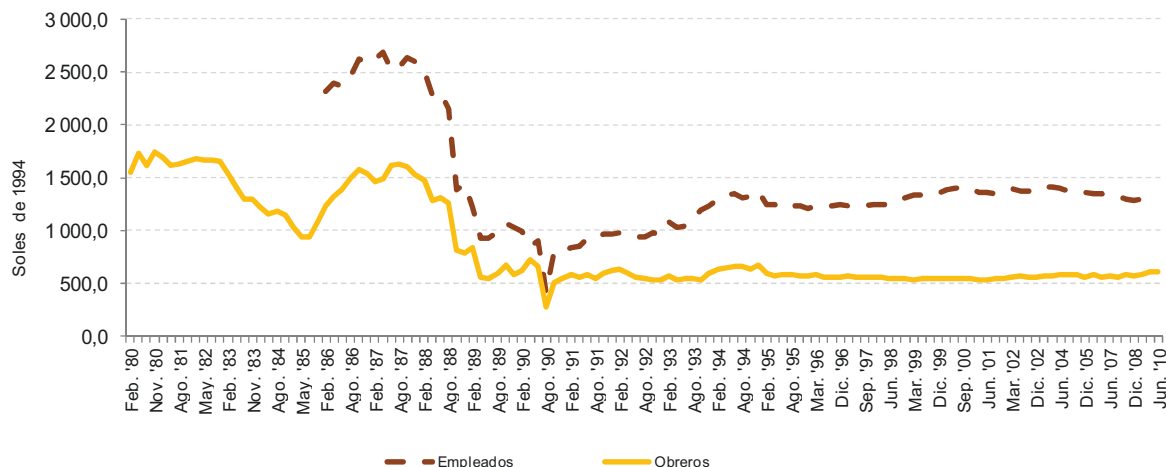
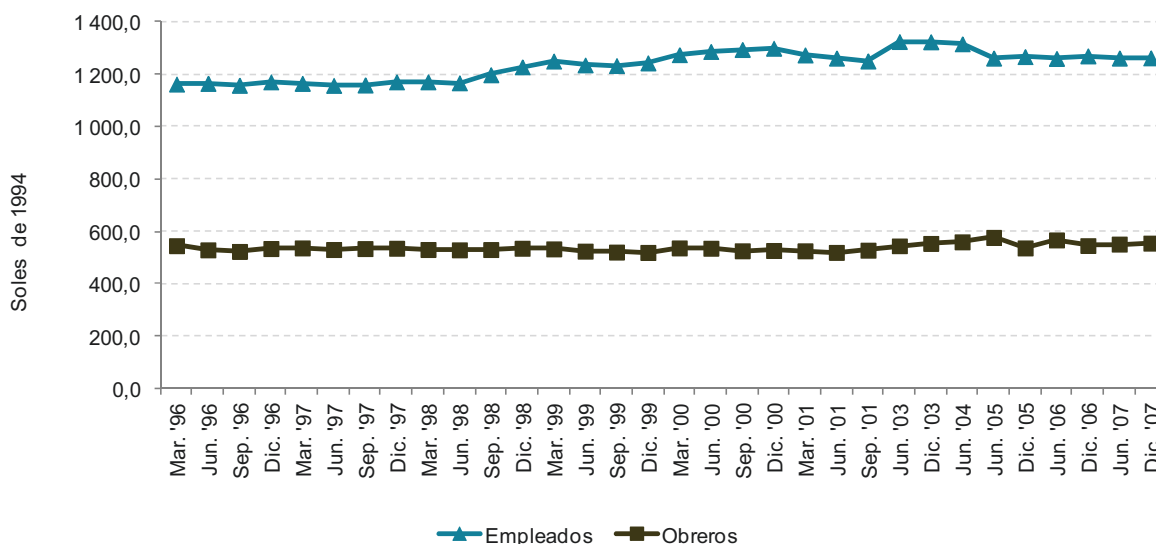


GRÁFICO 7
PERÚ URBANO: EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES BRUTAS REALES PROMEDIO EN
EMPRESAS PRIVADAS DE 10 A MÁS TRABAJADORES
1996 - 2007



Fuente: Encuesta nacional de sueldos y salarios en empresas privadas de 10 a más trabajadores, MTPE.

Esta modalidad de contratación vuelve prácticamente nulo el costo del cese (basta con esperar la finalización de la duración del contrato) y es utilizada por las empresas como un elemento disuasorio contra la afiliación sindical, toda vez que la prerrogativa de renovación de contratos recae en los empleadores. En tal sentido restringe el acceso a las principales herramientas con que cuentan los trabajadores -sobre todo los menos calificados, que son la mayoría-²², para incrementar su poder de negociación y acceder a mejoras en sus remuneraciones: la sindicación y la negociación colectiva²³.

Finalmente, la tercera razón se refiere a otros factores que han contribuido a debilitar la sindicación y la negociación colectiva y, por ende, las probabilidades de conseguir incrementos remunerativos para la mayoría de trabajadores, como son: el elevado requisito mínimo de afiliados impuesto para constituir un sindicato de empresa (20 trabajadores)²⁴, considerando las características del mercado de trabajo peruano; el crecimiento de la participación en el empleo de los trabajadores ocupados en el segmento de la microempresa (empresas con no más de 10 trabajadores); el incremento de la informalidad laboral; el debilitamiento de la capacidad fiscalizadora de la Autoridad administrativa de trabajo; así como la determinación legal del nivel negocial de empresa como el aplicable a falta de acuerdo entre trabajadores y empleadores, a pesar de que la mayoría de unidades productivas no tienen el número suficiente de trabajadores para poder constituir una organización sindical a dicho nivel²⁵.

²² Sólo el 25.7% de la población económicamente activa ocupada a nivel nacional cuenta con educación superior técnica o universitaria. Fuente: ENAHO 2009, INEI.

²³ En ese aspecto, vale la pena señalar que en el período 2005-2007, las remuneraciones mensuales reales promedio de los empleados y obreros cubiertos por convenios colectivos crecieron en 11.1% y 4.7% respectivamente, mientras que las de aquellos no sujetos a convenios colectivos cayeron en -7% y -4.7%, respectivamente. Fuente: Encuesta nacional de sueldos y salarios, MTPE.

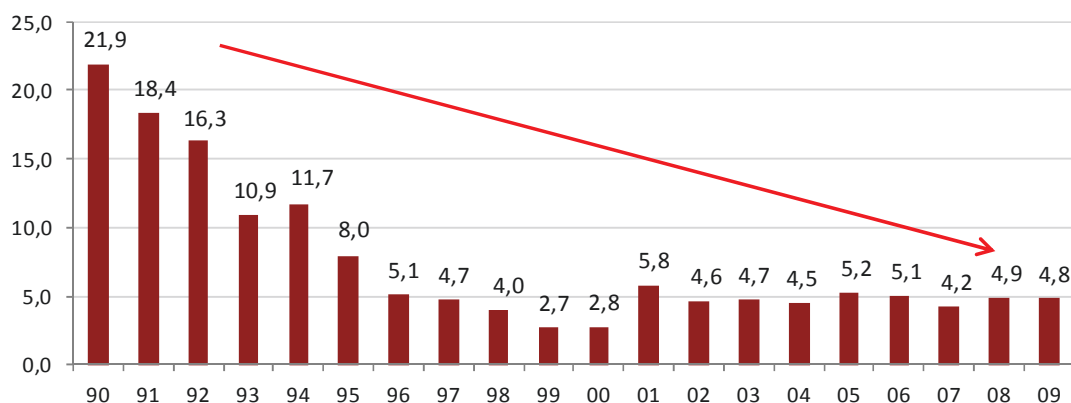
²⁴ De acuerdo al artículo 14° del Texto único ordenado de la ley de relaciones colectivas de trabajo, aprobado por decreto supremo n° 010-2003-TR.

²⁵ Según el decreto ley 25593 si no existe previamente una convención colectiva y las partes no acuerdan el nivel de negociación, esta se llevará a nivel de empresa. Sin embargo, mediante sentencia del Tribunal constitucional (Expediente 3561-2009-PA/TC) se estableció que cabe la posibilidad de que el nivel de la negociación colectiva pueda ser determinado por vía heterónoma (arbitraje) en caso se demuestre que una de las partes no está cumpliendo con su deber de negociar de buena fe o está realizando prácticas desleales. Recientemente, mediante decreto supremo 014-2011-TR se dispuso que las partes tienen la facultad de interponer el arbitraje potestativo cuando no se ponen de acuerdo en la primera negociación, en el nivel o su contenido; y, cuando durante la negociación se adviertan actos de mala fe que tengan por efecto dilatar, entorpecer o evitar el logro de un acuerdo.

(el 97,6% de empresas privadas registra menos de 20 trabajadores y el 58% de asalariados privados se encuentra ocupado en dichas empresas)²⁶.

En tal sentido, debemos agregar que en el período post reforma laboral se registró una clara tendencia decreciente de la tasa de afiliación sindical de los trabajadores asalariados en Lima Metropolitana, la cual se redujo en 17.1 puntos porcentuales entre los años 1990 y 2009, pasando de 21.9% a 4.8%²⁷ (ver gráfico 8).

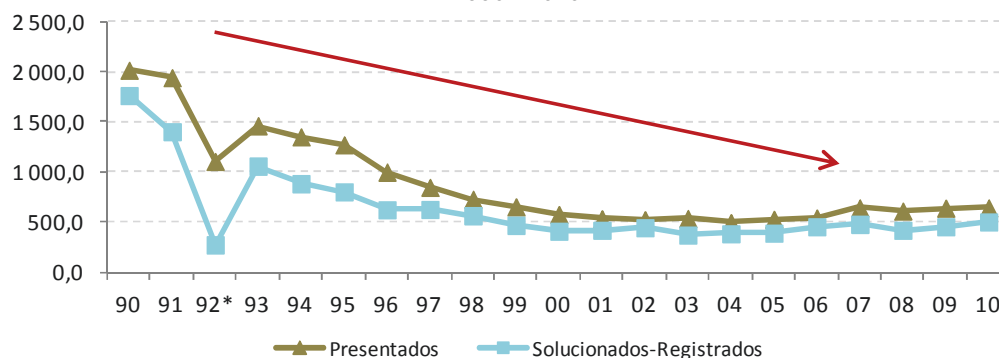
GRÁFICO 8
LIMA METROPOLITANA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE AFILIACIÓN SINDICAL DE LOS ASALARIADOS
1990 - 2009



Fuente: Encuesta de nivel de empleo 1990 - 1995 (MTPE); Encuesta nacional de hogares 1996 - 2001 (MTPE - INEI); y Encuesta de hogares especializada en niveles de empleo 2002 - 2009 (MTPE).

La caída en la tasa de sindicación se encuentra directamente correlacionada con la disminución del número de pliegos de reclamos presentados y de la cantidad de convenios colectivos registrados durante los últimos veinte años, así como del número de huelgas y de trabajadores comprendidos en ellas. Al respecto, se puede apreciar que los convenios colectivos registrados en el 2010 constituyen poco más de la cuarta parte (28.5%) de los registrados en 1990, mientras que las huelgas producidas en el 2010 y los trabajadores que participaron en ellas representan el 13.5% y 11.9% respectivamente, de los valores observados en 1990²⁸ (ver gráficos 9 y 10).

GRÁFICO 9
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LOS PLIEGOS DE RECLAMOS PRESENTADOS
Y CONVENIOS COLECTIVOS REGISTRADOS
1990 - 2010



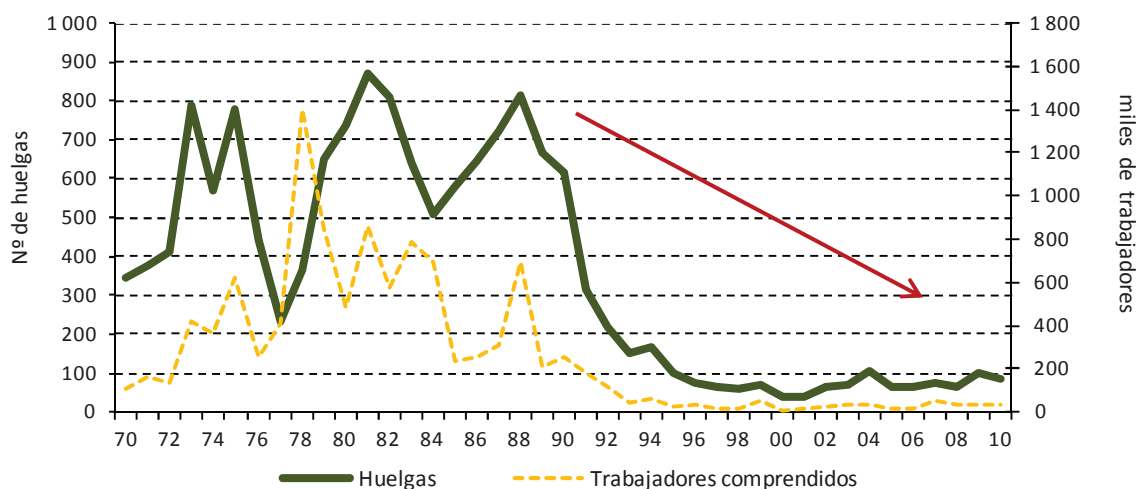
Fuente: Oficina de estadística del MTPE. * La información de 1992 corresponde a Lima Metropolitana.

²⁶ Fuente: ENAHO 2009, INEI.

²⁷ Fuente: MTPE.

²⁸ Fuente: Oficina de estadística del MTPE.

GRÁFICO 10
PERÚ: EVOLUCIÓN DEL N° DE HUELGAS Y TRABAJADORES IN VOLUCRADOS EN ELLAS EN EL
SECTOR PRIVADO
1970 - 2010



Fuente: Oficina de estadística del MTPE.

De otro lado, es importante resaltar que el estancamiento de las remuneraciones reales de empleados y obreros descrito en los párrafos precedentes, se ve reflejado en la evolución de la distribución del PBI por tipo de ingreso, que permite analizar el grado de equidad en la distribución de la riqueza generada anualmente, entre los principales agentes de la economía: el Estado, las empresas privadas y los trabajadores (a través de los impuestos, utilidades y remuneraciones, respectivamente).

De esta manera, sobre la base de información oficial generada por el INEI, podemos observar que en el período 1991-2010, el excedente de explotación²⁹, compuesto casi en su totalidad por las utilidades empresariales³⁰, incrementó su participación en el PBI por tipo de ingreso³¹ desde 52.7% hasta 63.1%, mientras que la participación de las remuneraciones se redujo de 30.1% a 21.2%³². Ello implicó una ampliación de la brecha entre ambos componentes equivalente a 19.3 puntos porcentuales del PBI en favor de las utilidades empresariales, es decir, se incrementó la desigualdad en la distribución de la riqueza a favor de un segmento minoritario de la población (ver gráfico 11).

Cabe precisar que la participación del resto de componentes del PBI por tipo de ingreso (impuestos y reposición de capital fijo) se mantuvo prácticamente constante en el referido período, lo cual nos permite concluir que se dio un claro traslado de renta del factor trabajo al capital.

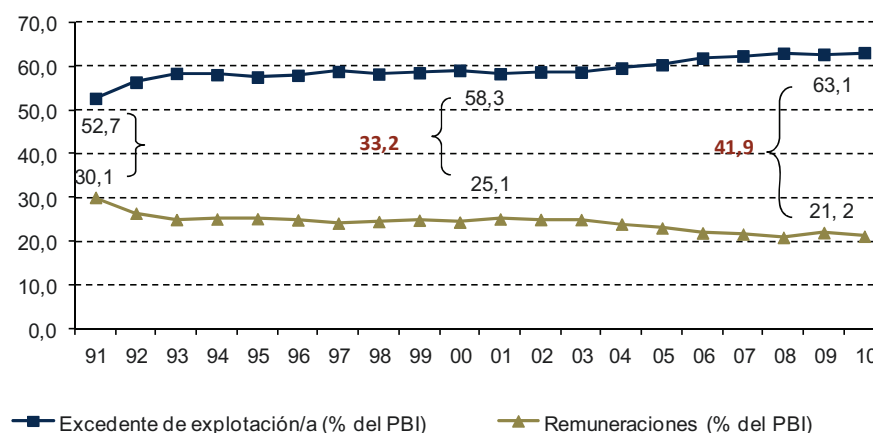
²⁹ Componente del PBI por tipo de ingreso integrado por las utilidades empresariales y los ingresos de los trabajadores independientes.

³⁰ Cerca del 90% del excedente de explotación está compuesto por las utilidades empresariales. Fuente: INEI.

³¹ El cual está conformado por las rentas generadas por los factores de producción y los ingresos del Estado.

³² Fuente: INEI.

GRÁFICO 11
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PBI SEGÚN TIPO DE INGRESO
1991 - 2010

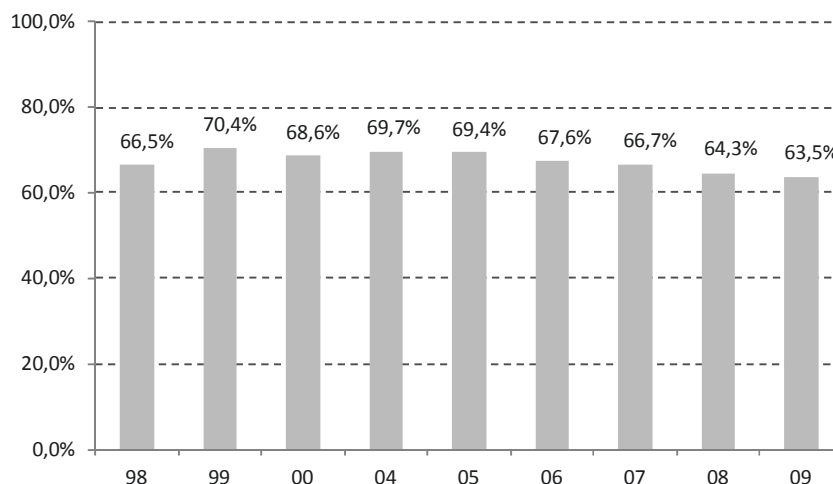


Fuente: INEI.

* Incluye utilidades (90% aprox.) e ingresos de independientes (10% aprox.).

Por otra parte, en cuanto a la trayectoria de la tasa de informalidad laboral en el sector privado, entendida como el porcentaje de asalariados privados no registrados en planilla por sus empleadores, debemos señalar que entre los años 1998 y 2009 se redujo sólo en 3 puntos porcentuales, pasando de 66,5% a 63,5%³³; lo que implica que la reforma laboral de inicios de los noventa no ha logrado reducir significativamente la informalidad del mercado de trabajo peruano, de tal forma que casi las dos terceras partes de los trabajadores con vínculo laboral real en el sector privado continúan sin poder acceder a los beneficios individuales y colectivos establecidos por la regulación laboral, tales como vacaciones, protección contra el desempleo (traducida en la compensación por tiempo de servicios), seguridad social en salud y pensiones, protección contra el despido arbitrario, sindicación y negociación colectiva (ver gráfico 12).

GRÁFICO 12
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INFORMALIDAD LABORAL EN EL SECTOR PRIVADO
1998 - 2009



Fuente: Encuesta nacional de hogares sobre condiciones de vida y pobreza, INEI.

³³ Fuente: ENAHO, INEI.

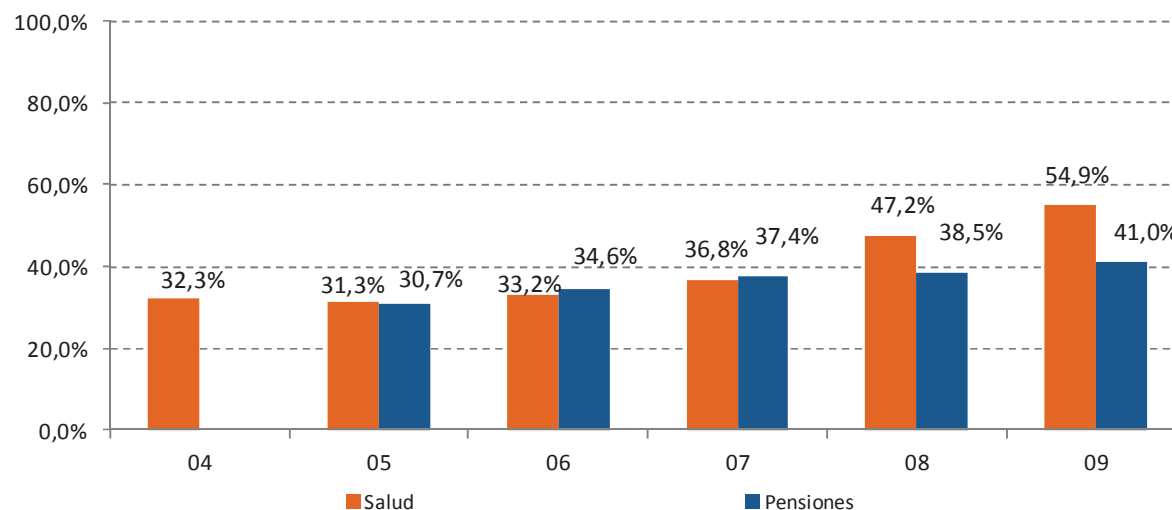
Esta situación es especialmente grave en los segmentos empresariales de menor tamaño, como la micro y pequeña empresa (organizaciones con no más de 10 y 100 trabajadores, respectivamente, entre otras características)³⁴, en los cuales, a pesar de la creación de regímenes laborales promocionales con menores beneficios laborales, se siguen registrando tasas de informalidad laboral muy elevadas: 92.4% en la microempresa y 58.8% en la pequeña empresa³⁵.

La elevada tasa de informalidad laboral que aún se observa en el mercado de trabajo, se traduce en los escasos niveles registrados de cobertura de la protección social en salud y pensiones para el caso de los trabajadores asalariados del sector privado.

En tal sentido, en el año 2009 solamente el 54.9% del total de los trabajadores asalariados privados se encontraba afiliado a un seguro de salud y el 41% a un sistema de pensiones; siendo esta situación especialmente preocupante en los segmentos empresariales de menor tamaño, como la microempresa, donde únicamente el 37.4% de trabajadores está afiliado a un seguro de salud y el 15.2% a un sistema de pensiones³⁶ (ver gráfico 13).

Es importante precisar que si bien entre los años 2005 y 2009 hubo un importante crecimiento de la afiliación a los sistemas de protección social en salud y pensiones, en el primer caso se debió en buena parte al establecimiento del Seguro integral de salud, que es un mecanismo subsidiado por el Estado que brinda un nivel mínimo de cobertura a los segmentos de la población con menores recursos y que se encuentra muy por debajo de los estándares del Seguro social de salud, diseñado principalmente para los trabajadores dependientes; mientras que en el segundo caso se debe tener en cuenta que el porcentaje de afiliados que cotiza regularmente al sistema privado de pensiones se ubica entre el 40% y 50%³⁷, lo cual implica que entre el 50% y 60% de los afiliados a dicho sistema difícilmente accederá a una pensión decorosa en el futuro, dada la escasa densidad de sus cotizaciones.

GRÁFICO 13
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE AFILIACIÓN DE LOS ASALARIADOS PRIVADOS A LOS SISTEMAS
DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES
2004 - 2009



Fuente: Encuesta nacional de hogares sobre condiciones de vida y pobreza, INEI.

³⁴ De acuerdo al Texto único ordenado de la ley de promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa y del acceso al empleo decente, aprobado por decreto supremo n° 007-2008-TR.

³⁵ Fuente: ENAHO 2009, INEI.

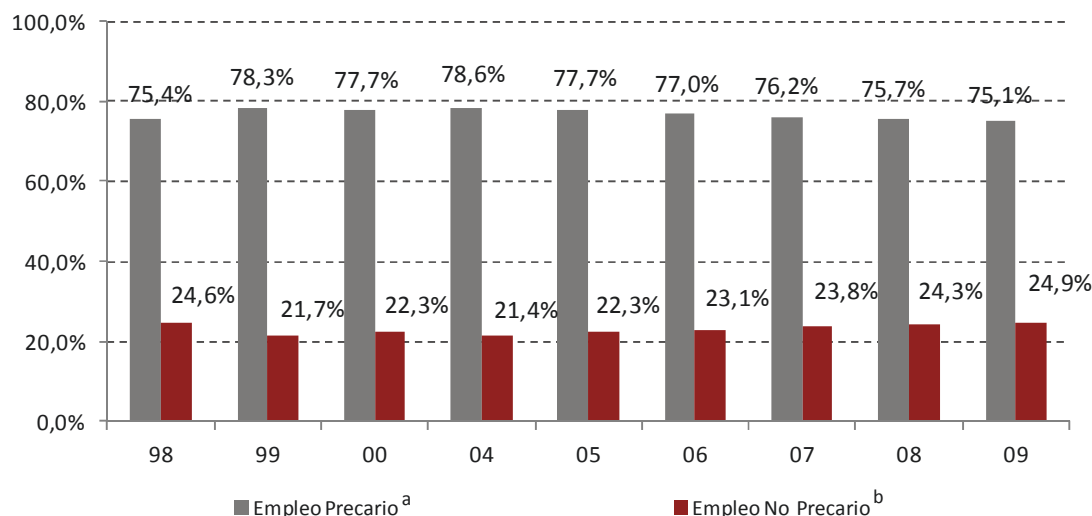
³⁶ Fuente: ENAHO 2009, INEI.

³⁷ Fuente: SBS.

Finalmente, debemos señalar que la reforma laboral llevada a cabo a inicios de los noventa no ha logrado mejorar sustancialmente la calidad del empleo para la mayoría de los peruanos, de tal forma que la mayor parte de la población económicamente activa ocupada³⁸ (75.1%) continúa concentrada en los segmentos más precarios del mercado de trabajo, tales como el trabajo independiente -básicamente no calificado- (36.5%), la microempresa (19.6%), el trabajo familiar no remunerado (15%) y el trabajo del hogar (4%); e incluso en los segmentos “modernos” persisten tasas de informalidad laboral elevadas (58.8% en la pequeña empresa y 15% en la gran empresa) y condiciones laborales que están muy distantes de encajar en el concepto de “trabajo decente” desarrollado por la OIT, como hemos visto a lo largo de este apartado³⁹ (ver gráfico 14).

Inclusive en Lima Metropolitana, el porcentaje de la población económicamente activa ocupada que forma parte de los segmentos más precarios del mercado de trabajo, se incrementó de 58.8% a 62.6% entre los años 1990 y 2009, lo cual es explicado en gran parte por el traslado de trabajadores del sector público a las microempresas a inicios de la década del noventa⁴⁰.

GRÁFICO 14
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE EMPLEO PRECARIO Y NO PRECARIO
1998 - 2009



Fuente: Encuesta nacional de hogares sobre condiciones de vida y pobreza, INEI.

^a Incluye al trabajo independiente, la microempresa, el trabajo familiar no remunerado y el trabajo del hogar.

^b Incluye al trabajo en la pequeña, mediana y gran empresa, y en el sector público.

Reflejo de ello es la elevada tasa de subempleo -que mide la proporción de la población económicamente activa⁴¹ que labora menos horas de las deseadas o percibe ingresos laborales mensuales que no le permiten cubrir al menos la mitad del costo de la canasta básica de consumo familiar-registrada a nivel nacional (44.4%), la cual sólo pudo ser reducida en 5.1 puntos porcentuales entre los años 1998 y 2009, a pesar que en el período 2002 – 2009 se registró una de las mayores fases de expansión en la historia de la economía nacional⁴².

³⁸ Población en edad de trabajar (14 años o más) que se encuentra trabajando.

³⁹ Fuente: ENAHO 2009, INEI.

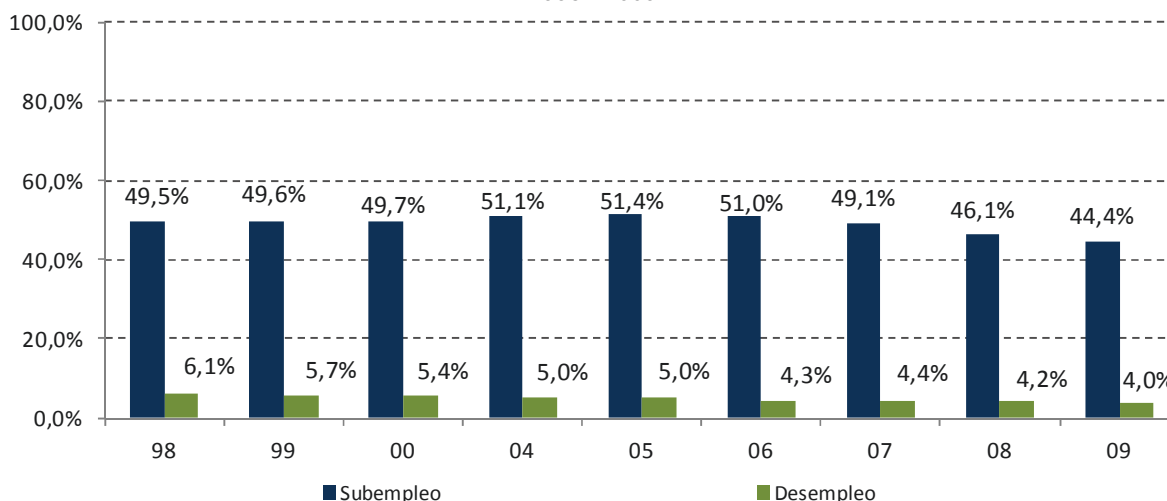
⁴⁰ Fuente: MTPE.

⁴¹ Población en edad de trabajar (14 años o más) que se encuentra trabajando o buscando trabajo.

⁴² Fuente: ENAHO, INEI.

Cabe agregar que en el período 1998 – 2009 la tasa de desempleo a nivel nacional se redujo en 2.1 puntos porcentuales, pasando de 6.1% a 4%⁴³ (ver gráfico 15).

GRÁFICO 15
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE SUBEMPLEO Y DESEMPLEO
1998 - 2009



Fuente: Encuesta nacional de hogares sobre condiciones de vida y pobreza, INEI.

En síntesis, como se desprende de lo analizado en el presente apartado, podemos afirmar que la reforma laboral llevada a cabo en el Perú a inicios de la década del noventa, no implicó una reducción significativa de las tasas de informalidad laboral y subempleo, ya que éstas se mantuvieron en niveles sumamente elevados, al igual que el porcentaje de asalariados de empresas privadas sin protección social en salud y pensiones.

Si bien se registró un crecimiento relativamente importante del empleo formal en el período 2003 - 2010, la mayor parte se dio bajo modalidades de contratación de duración determinada, lo cual contribuyó a precarizar el empleo, a restringir el acceso de los trabajadores a la sindicación y la negociación colectiva, y por ende, a reducir sus probabilidades de conseguir mejoras en sus remuneraciones, las cuales, efectivamente, permanecieron estancadas en términos “reales”⁴⁴; lo que a la larga implicó el incremento de la inequidad en la distribución de la riqueza entre empresas y trabajadores, a favor de las primeras.

Finalmente, existen otros factores estructurales que generaron el debilitamiento de la sindicación y la negociación colectiva, como los requisitos legales impuestos para formar sindicatos y la propensión de la regulación laboral a favorecer el nivel de empresa en la negociación colectiva, a pesar de las restricciones que enfrenta.

C. Salud y pensiones

1. Salud

Como ha sido mencionado, la reforma de los años noventa en salud consistió principalmente en trasladar parte de la cobertura del Seguro social de salud al sector privado mediante las EPS. Es decir, se centró en propiciar una mayor participación privada en la cobertura de salud de los trabajadores dependientes y

⁴³ Fuente: ENAHO, INEI.

⁴⁴ El término “reales” se refiere a la capacidad adquisitiva de las remuneraciones nominales o corrientes.

sus derechohabientes. Fue recién hacia fines de la década de los noventa que se impulsan los sistemas asistenciales como el SEG y el SMI que fueron fusionados y ampliados a inicios de la presente década con el SIS.

En la actualidad los sistemas de cobertura en salud más importantes del país son el Seguro social de salud a cargo de ESSALUD; el SIS a cargo del Ministerio de salud; la Sanidad de las fuerzas armadas y la sanidad de las fuerzas policiales; así como la asistencia privada mediante entidades prestadoras de salud (EPS), compañías de seguro, entidades pre pagadas, entre otras.

Según cifras oficiales alrededor del 58% de la población peruana no cuenta con cobertura en salud (Ver Cuadro 5; Wilson, Velásquez y Ponce, 2009). Sin embargo, como señalan investigaciones independientes llama la atención la variabilidad de las estadísticas oficiales del SIS que contrastan con las estimaciones procedentes de la Encuesta nacional de hogares (Durán, 2009).

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DEL ASEGURAMIENTO EN SALUD (PERÚ), 1985 A 2008

	1985	1994	1997	2000	2003	2004	2005	2007	2008
CON SEGURO	17,6	23,4	22,7	32,3	41,7	36,5	35,3	43,3	42,0
ESSALUD		20	19,4	19,7	16,1	15,7	15,3	17,9	20,0
SIS ^a					21	16,6	16,3	18,4	18,0
Otro ^b	0	3,4	3,3	12,6	4,6	4,2	3,7	6,0	4,0
Sin seguro	82,4	76,6	77,3	67,7	58,3	63,5	64,7	56,7	58,0

Fuente : ENNIV 1985, 1997 y 2000; ENAHO 2003, 2004, 2005, 2008; Censo Nacional: 2007.

^a En el año 2000, se incluye al Seguro Escolar Gratuito, luego transformado en SIS.

^b En los años 2003-2005, en la categoría otro seguro privado incluye a las EPS, seguros universitarios y el seguro escolar privado y las Fuerzas Armadas y Policiales.

El nuevo régimen de aseguramiento universal en salud dispone el aseguramiento obligatorio de todos los residentes en el país, debiendo realizarse este proceso de acuerdo con la expansión progresiva establecida por el Ministerio de salud. Esta ampliación estará condicionada por el nivel de financiamiento público e inversión privada que se destinen de manera efectiva al desarrollo del sistema de salud.

La afiliación puede ser al régimen contributivo, semicontributivo o subsidiado. En los dos últimos casos estará determinada por la calificación socio económica del Sistema de focalización de hogares (SISFOH) excepto en las zonas determinadas por norma expresa.

Como lo ha hecho notar el Informe de gestión del Ministerio de salud realizado luego de un año de creación del AUS (MINSA: 2010) un aspecto limitante en el corto plazo para su implementación en el país es la escasa disponibilidad de recursos humanos, infraestructura y equipamiento para garantizar la prestación de los servicios contemplados en el plan de aseguramiento universal. Asimismo, el SIS no dispone de los recursos financieros requeridos para cubrir la atención de toda la población en situación de pobreza.

Por ello, se dispuso normativamente una universalización gradual respecto de la cobertura (afiliación), ámbito geográfico de aplicación y extensión del plan de beneficios del PEAS. Actualmente el AUS se aplica a tres regiones de manera completa y a algunas provincias y distritos de otras siete regiones. Se estima que la población beneficiaria es de 1'625,995 personas en condición de pobreza (MINSA, 2010).

La afiliación, como señalamos, puede realizarse de manera excluyente al régimen contributivo, al semi contributivo o al subsidiado. Los afiliados al régimen contributivo son los trabajadores dependientes, socios de cooperativas de trabajo, pensionistas, trabajadores mediante contrato administrativo de servicios y los trabajadores independientes. Este régimen está conformado principalmente por los afiliados a ESSALUD y EPS. Los afiliados al régimen semi contributivo son los trabajadores y conductores de

microempresas y sus derechohabientes, así como las personas afiliadas y beneficiarias del SIS (componente semi subsidiado). Mientras que los afiliados al régimen subsidiado son quienes en condición de pobreza o extrema pobreza no cuentan con seguro contributivo ni semi contributivo.

CUADRO 6
PERÚ: PEA OCUPADA AFILIADA A UN SEGURO DE SALUD, 2004 - 2009
(ABSOLUTOS)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sólo ESSALUD	2 246 409	2 176 309	2 465 693	2 732 238	2 897 932	3 147 882
Sólo Seguro Integral de Salud	196 256	318 162	410 472	885 024	2 974 023	4 520 818
Sólo Seguro Privado de Salud	134 873	197 298	164 498	165 300	186 115	172 265
Afiliado a más de un seguro de salud ^a	95 793	74 584	93 915	147 314	148 809	173 641
Resto ^b	448 916	288 290	234 261	348 044	349 495	356 516
Total de PEA ocupada afiliada a un seguro de salud (A)	3 122 247	3 054 643	3 368 839	4 277 920	6 556 374	8 371 122
PEA ocupada total (B)	13 232 818	13 258 900	13 930 698	14 447 453	14 853 975	15 316 130
Tasa de afiliación a un seguro de salud (A/B)	23,6	23,0	24,2	29,6	44,1	54,7

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2004-2009. Elaboración: MTPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

^a Considera a los afiliados en más de un seguro de salud (ESSALUD, Seguro integral de salud ó Seguro privado de salud).

^b Incluye a los trabajadores afiliados a Entidad prestadora de salud, Seguro de fuerzas armadas y policiales, Seguro universitario, Seguro escolar privado y otros no especificados.

CUADRO 7
PERÚ: ASALARIADOS PRIVADOS AFILIADOS A UN SEGURO DE SALUD, 2004 - 2009
(ABSOLUTOS)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sólo ESSALUD	942 572	932 479	1 100 829	1 184 357	1 313 561	1 446 449
Sólo seguro integral de salud	32 786	60 833	71 343	162 254	548 053	841 213
Sólo seguro privado de salud	76 574	93 822	83 486	80 817	92 232	95 777
Afiliado a más de un seguro de salud ^a	60 435	43 474	67 287	90 268	104 206	107 092
Resto ^b	84 897	68 166	49 755	99 329	109 767	126 715
Total de asalariados privados afiliados a un seguro de salud (A)	1 197 264	1 198 775	1 372 699	1 617 025	2 167 819	2 617 245
Total de asalariados privados (B)	3 704 325	3 824 155	4 128 499	4 391 474	4 588 362	4 769 111
Tasa de afiliación a un seguro de salud (A/B)	32.3	31.3	33.2	36.8	47.2	54.9

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2004-2009. Elaboración: MTPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

^a Considera a los afiliados en más de un seguro de salud (ESSALUD, Seguro integral de salud ó Seguro privado de salud)

^b Incluye a los trabajadores afiliados a Entidad prestadora de salud, Seguro de fuerzas armadas y policiales, Seguro universitario, Seguro escolar privado y otros no especificados.

La afiliación a cualquiera de los regímenes del AUS otorga la cobertura del PEAS al titular, así como a sus derechohabientes, cónyuge o concubino, hijos menores de edad o mayores discapacitados de forma total y permanente.

El origen de los recursos financieros depende del tipo de régimen. Los fondos del régimen subsidiado y semicontributivo están constituidos por los recursos asignados por el Estado, los aportes y contribuciones que realicen los afiliados al SIS según el régimen de financiamiento y los fondos que los gobiernos regionales y locales asignen.

Los fondos del régimen contributivo son las aportaciones y retribuciones a ESSALUD y las EPS, las primas de seguros, los copagos y deducibles, las transferencias y aportes del Estado, los aportes a las entidades de salud prepagadas, los aportes a los autoseguros, los recursos de los fondos de compensación interna interinstitucional, los aportes al seguro complementario por trabajo de riesgo, al SOAT y a otros planes o modalidades de aseguramiento.

El éxito del nuevo modelo estará condicionado por el nivel real de financiamiento del sistema y la eficiencia en la articulación de los distintos regímenes contributivos, semicontributivos y subsidiados. El papel del Estado en sus niveles nacional, regional y local es fundamental no sólo como fuente de financiamiento sino también como gestor y supervisor.

Como mencionamos el AUS se sustenta en la segmentación de las funciones de aseguramiento y administración de fondos de las funciones asistenciales o de prestación de servicios. Las denominadas Instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud (IAFAS) compiten entre ellas por la afiliación de asegurados y captación de recursos, mientras contratan la prestación de servicios con las llamadas Instituciones prestadoras de servicios de salud (IPRESS).

Se privilegia la libertad de contratación, que es definida normativamente como la capacidad de los distintos agentes intervinientes para la compra y venta de servicios de aseguramiento, reaseguro y prestaciones de salud entre IAFAS y entre éstas y las IPRESS, dentro de los diferentes regímenes de aseguramiento.

Son definidas como IAFAS, el SIS, ESSALUD, las sanidades de las fuerzas armadas y policiales, las EPS, compañías de seguros, entidades prepagadas, autoseguros y fondos de salud, entre otros. Mientras que son consideradas IPRESS los establecimiento públicos, privados o mixtos categorizados y acreditados por la autoridad competente y registrados en la Superintendencia nacional de aseguramiento en salud (SUNASA).

Algunos aspectos fundamentales para el funcionamiento del sistema son la existencia de responsabilidad solidaria entre las IAFAS y las IPRESS por los planes de salud que ofertan, sin perjuicio del derecho de repetición; la obligación de informar adecuadamente a los afiliados sobre las principales condiciones contratadas; y la prohibición de incurrir en subsidios cruzados. Respecto de lo último, el reglamento señala que cuando los hospitales, redes o establecimientos públicos de salud vendan servicios médicos a las IAFAS privadas (es decir distintas del SIS, ESSALUD o sanidades) facturarán la atención de acuerdo con sus costos de operación y administración, sin recurrir a fondos del Tesoro Público para el subsidio de estos servicios. De esta manera se busca evitar el traslado de recursos públicos en beneficio de administradoras privadas.

Un vacío importante de la normativa del AUS es la ausencia de criterios para la determinación de las tarifas que cobrarán las IAFAS por otorgar cobertura en salud, este aspecto es dejado al mercado partiendo de la idea que la competencia establecerá eficientemente los precios. Sin embargo, ello conlleva un grave riesgo de encarecimiento de los servicios de salud en el caso de mercados oligopólicos y con alta asimetría en la información.

Respecto de las prestaciones se contempla la existencia de planes diferenciados: el plan esencial, los planes complementarios y los planes específicos. Se busca garantizar una cobertura mínima que podrá ser mejorada en función del nivel de ingresos y financiamiento.

El PEAS contiene la lista priorizada de condiciones asegurables e intervenciones que como mínimo son financiadas a todos los asegurados. Debe incluir actividades de promoción de la salud, prevención y detección temprana de enfermedades. El plan de beneficios define las intervenciones, prestaciones y garantías explícitas de oportunidad y calidad. Las preexistencias incluidas en el PEAS no pueden ser excluidas.

Los planes específicos son los brindados por ESSALUD y las sanidades de las fuerzas armadas y policiales, que en caso de que tengan mejores condiciones que el PEAS mantienen vigentes sus coberturas de beneficios. Los planes complementarios ofrecidos por las IAFAS son aquellos que otorgan prestaciones no comprendidas en el PEAS, su regulación y fiscalización se encuentra a cargo de la SUNASS. Las garantías explícitas definen el carácter de las condiciones mínimas asegurables otorgadas a toda la población residente. Incluye las relativas al derecho progresivo de acceso, calidad, oportunidad y protección financiera, las que están asociadas a la atención de los problemas de salud incluidos en el PEAS.

En la práctica el otorgamiento de las prestaciones esenciales también se está realizando de manera gradual, es decir, no se cumple con el principio de totalidad o integralidad. Así, con la aprobación del PEAS se definieron 140 condiciones asegurables que representan el 65% de la carga de enfermedad, previéndose su extensión a 160 en 2012 y a 185 en 2014. En el año 2009 se definieron 34 condiciones asegurables con garantías explícitas, en el 2010 se elevaron a 70 y así sucesivamente (MINSA: 2010).

2. Pensiones

En materia de pensiones, 3 de cada 4 trabajadores no están asegurados a ningún régimen pensionario. Y más del 67% de los adultos mayores no perciben pensión de ningún tipo. Esto explica que prácticamente dos de cada cinco adultos mayores continúen trabajando, mayoritariamente en situación de informalidad. Por otro lado, la cuantía de las pensiones es diminuta y no se cumple con estándares internacionales de tasas de reemplazo (pensión mínima de 45% de la remuneración de referencia).

El diseño de sistemas contributivos de pensiones sustentados fundamentalmente en el trabajo formal dependiente, genera grandes exclusiones en el acceso a este derecho. Si a ello se añade que el acceso al Seguro social de salud requiere una retención sobre la pensión, también conduce a la exclusión de servicios de salud adecuados. Actualmente, tanto el SNP como el SPP cuentan con financiamiento del tesoro público, la tendencia es a que este financiamiento se incremente con el tiempo.

CUADRO 8
PEA OCUPADA SEGÚN TIPO DE SISTEMA DE PENSIONES

(En miles de personas)

	Total	Sistema privado de pensiones (AFP)	Sistema nacional de pensiones (19990)	Sistema nacional de pensiones 20530 (Cédula viva)	Otro ^a
2005	2583	1 698,2	582,2	129,2	173,4
2006	3055	2 062,8	661,3	137,3	193,6
2007	3624.4	2 436,3	821,1	147,1	219,8
2008	3801.3	2 459,4	943,9	166,6	231,4
2009	4235.1	2 779,1	1 111,9	126,5	217,7

Fuente: Perú: evolución de indicadores de empleo e ingresos por departamentos 2001-2009 (INEI).

^a Otros comprende: AFP y 19990, AFP y 20530, AFP y Otro, 19990 y 20530, 20530 y Otro, 19990 y Otro.

La gestión de los sistemas pensionarios tiene grandes falencias, la ONP ha sido objeto de muchas críticas y mantiene un modelo que ha sido reformado en otros países (como el caso del antiguo Instituto de normalización previsional chileno). Por otro lado, las AFP cobran comisiones por administración que resultan excesivamente onerosas para los afiliados y generan pensiones cuya cuantía en promedio no difieren significativamente de las otorgadas por la ONP. En el SPP el acceso a pensiones mínimas está condicionado a requisitos de afiliación previa al SNP, entre otros.

El programa piloto Gratitude fue un avance muy tímido en materia de pensiones no contributivas (100 nuevos soles para los mayores de 75 años). Consideraba beneficiarios a los adultos mayores de familias en situación de extrema pobreza monetaria de determinadas regiones del país. El criterio de focalización elegido fue por nivel de ingresos familiares y en las regiones que cuentan con registro de la población beneficiaria (registro del sistema focalizado de hogares – SISFOH).

El nuevo gobierno ha creado un programa de pensiones no contributivas denominado Pensión 65, el cual consiste en otorgar una pensión de 250 nuevos soles a los hogares donde hayan dos adultos mayores de 65 años en situación de pobreza extrema. En caso de los hogares con uno o más de dos beneficiarios la subvención económica asciende a 125 nuevos soles por persona. En su primera etapa Pensión 65 beneficiara a 25,902 adultos mayores de los distritos más pobres de Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Lima, Piura y Puno⁴⁵. Corresponde evaluar los criterios de implementación de este programa y su gradualidad, los cuales deberían dirigirse a lograr una articulación eficiente con los sistemas contributivos de pensiones. Ello con el objeto de construir sistemas pensionarios sostenibles y equitativos que propendan a la universalidad de la protección social.

⁴⁵ El antecedente de esta propuesta fue el Proyecto de Ley N° 4213/2010 que proponía crear una Sistema de pensiones no contributivas de alcance nacional siguiendo los principios de universalidad y solidaridad. Ver Gómez, Julio y Vidal, Álvaro (2011).

V. Institucionalidad

En este apartado analizaremos las limitaciones institucionales que han caracterizado la actuación del sector trabajo y seguridad social con posterioridad a las reformas de la década del noventa. Luego propondremos algunas medidas que consideramos conducirían a un mejor desempeño institucional y el logro de objetivos de mayor protección social con equidad.

A. Fortalecer la institucionalidad de la administración del trabajo y seguridad social

La rectoría del sector trabajo ha estado caracterizada por una notoria debilidad institucional y una limitada incidencia política. Esta debilidad se manifiesta en una ausencia de liderazgo en la generación de políticas públicas en materia de relaciones individuales y colectivas de trabajo así como en seguridad social. Tendría como posibles causas la ausencia de decisión política de empoderar al sector, los limitados recursos para su funcionamiento, una escasa profesionalización de los funcionarios y una débil capacidad fiscalizadora.

La Agenda hemisférica para el trabajo decente en las Américas 2006-2015 (OIT:2006), manifiesta el decisivo rol que debe cumplir la administración del trabajo para la efectividad de las políticas públicas en materia laboral y de protección social.

Dicho documento destaca la necesidad de fortalecer y modernizar la administración del trabajo; el desarrollo integrado y la gestión articulada de las políticas; y la profesionalización de sus servidores y sus funcionarios a través de una carrera pública; y el fortalecimiento de las capacidades de

investigación y desarrollo de conocimientos; y, el aprovechamiento de la institucionalidad generada por los procesos de integración subregional y regional.

La debilidad del Ministerio de trabajo y promoción del empleo (MTPE) en el ejercicio de sus competencias rectoras en materia de regulación de las relaciones de trabajo se evidenció en el Perú en la ausencia de un rol decisivo en la aprobación de la ley general del trabajo (LGT). Luego de más de siete años de debate en el seno del Consejo nacional del trabajo y promoción del empleo el proyecto de LGT no fue aprobado por el Congreso de la República.

Por otro lado, aún cuando legalmente el MTPE es el ente rector en materia de seguridad social no cuenta con la organización administrativa que le permita desarrollar esta competencia que es definida como exclusiva por la ley de organización y funciones del MTPE. No existe una dirección de seguridad social u otro órgano que desarrolle de manera efectiva la función rectora en materia de seguridad social.

B. Ampliar la participación del sector trabajo en el diseño y ejecución de políticas de protección social

Conforme a lo dispuesto por la Constitución política peruana el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado. Este debe promover condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Asimismo, corresponde al Estado determinar la política nacional de salud y atañe al Poder ejecutivo normar y supervisar su aplicación siendo responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizada para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.

Adicionalmente, la carta constitucional 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. El Estado es el garante del derecho a la seguridad social y debe supervisar el acceso a prestaciones de salud y pensiones.

Sin embargo, el MTPE, a pesar de contar con competencias en la formulación, diseño y ejecución de políticas de protección social para los asalariados, ha cedido su rol regulador en protección social a otros sectores, permitiendo la subordinación de las políticas sociales a los objetivos macroeconómicos.

La anterior ley del MTPE⁴⁶, establecía que éste debía cumplir un rol de fomento de políticas laborales y previsionales, atendiendo a su competencia en materia laboral asegurando la plena conformidad de la regulación interna con las normas internacionales del trabajo. La regulación de las relaciones de trabajo era concebida por la Ley N° 27711 como una regulación compleja que comprendía las relaciones individuales y colectivas de trabajo, así como la protección y seguridad social de los asalariados. Esta visión articulada de ambas competencias es coherente con el rol que la Constitución asigna al Estado de conducir la política nacional de salud, garante de la seguridad social y promoción del empleo. La adscripción de ESSALUD al MTPE responde a una asignación de competencias coherente con una visión integral de la protección del trabajo asalariado.

El marco normativo no varió significativamente con la ley n° 29381, ley de organización y funciones del MTPE, que define a la seguridad social como una de sus áreas de acción y dispone que esta es una competencia exclusiva del sector. Por ello, es necesario fortalecer la institucionalidad del MTPE en materia de seguridad social, para que asuma un rol activo en el diseño de políticas de protección social, así como en la regulación y articulación de los regímenes pensionarios y de salud, de manera similar como ocurre en otros países del continente. En los casos de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Uruguay y Venezuela el Ministerio de Trabajo tiene competencias en materia de seguridad social y cuenta con vice ministerios, sub secretarías o direcciones encargadas de éstas.

⁴⁶ Artículos 4 y 5 de la Ley N° 27711, Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

C. Mejorar la profesionalización de la función y servicio público

El debilitamiento de la rectoría del sector trabajo y promoción del empleo, también responde a la escasa profesionalización de sus funcionarios y servidores, la constante rotación de personal y al debilitamiento generalizado de la carrera administrativa en el sector público.

Recordemos que el proceso de flexibilización laboral implementado en el Estado a inicios de la década de los años noventa tuvo como efecto el cese de un gran número de servidores y funcionarios públicos⁴⁷. Son causas del debilitamiento de una carrera laboral pública la introducción en el Estado del régimen laboral de la actividad privada (mucho más flexible que los regímenes de carrera); el uso intensivo de la contratación temporal; la contratación de personal fuera del ámbito del derecho laboral (contratos por servicios no personales y locación de servicios); y una política restrictiva de la negociación colectiva. Más recientemente la creación del denominado régimen de contratación administrativa de servicios (Decreto Legislativo N° 1057)⁴⁸ permite contratar personal en el Estado con menores niveles de protección laboral y social.

Conviene pues revertir esta situación mediante la profesionalización de los funcionarios y servidores, mejorando su capacitación y especialización, así como desarrollando incentivos para su permanencia y mejora continua. Para ello será fundamental desarrollar una reforma integral del empleo público, lo cual trasciende los problemas particulares del sector trabajo y promoción del empleo.

D. Mejorar la capacidad financiera del sector trabajo y promoción del empleo

El fortalecimiento económico presupuestario del sector es un elemento fundamental para mejorar la competencia de formulación de políticas, y ejercicio de funciones y competencias con plenitud y eficiencia.

El Cuadro N° 9 muestra la evolución del presupuesto del sector durante el período 2006-2011 (en nuevos soles). Es de destacar que, considerando lo limitado del presupuesto en el periodo indicado, la caída es mucho más significativa en el último año, reduciéndose a cerca de la mitad del presupuesto del año anterior.

CUADRO 9
PRESUPUESTO MODIFICADO DE LOS AÑOS 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 Y 2011
(En nuevos soles)

Años	PIM 2006	PIM 2007	PIM 2008	PIM 2009	PIM 2010	PIM 2011	TOTAL
Unidad ejecutora 001: MT-OGA	67 384 841	82 180 924	99 845 555	358 150 330	91 054 373	98 625 478	797 241 501
Unidad ejecutora 002: PROJOVEN	18 341 734	22 467 178	36 699 761	54 821 266	68 957 765	25 475 575	226 763 279
Unidad ejecutora 005:Construyendo Perú"	186 898 659	202 264 000	200 264 000	107 385 432	154 798 691	50 436 758	902 047 540
Total pliego	272 625 234	306 912 102	336 809 316	520 357 028	314 810 829	174 537 811	1 926 052 320

⁴⁷ En el Informe Defensorial N° 82 denominado "Revisión de los Ceses Colectivos irregulares y de las renunciaciones coaccionadas entre 1990-2000", la Defensoría del Pueblo afirmó que "El llamado proceso de "modernización" del Estado, requirió de un marco normativo especial que permitiera la flexibilización de las normas laborales vigentes en ese momento, a fin de facilitar el despido masivo de trabajadores". Según información oficial del MTPE, en el proceso de reparación de los perjuicios ocasionados a los trabajadores del sector público cesados irregularmente o coaccionados para renunciar (Leyes N° 27803 y 29059), se han incorporado un total de 39,950 ex trabajadores.

⁴⁸ El 28 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1057.

Fuente: MTPE. Elaboración propia.

El Cuadro 10 muestra el ratio entre el presupuesto del sector y el PBI nominal. Del 2006 al 2009 el presupuesto del sector no ha sufrido variaciones importantes moviéndose entre el 0,1% del PBI y 0,14%, sin embargo en los dos últimos años se muestra un descenso considerable, reduciéndose al 0,04%.

CUADRO 10
RATIO PRESUPUESTO DEL SECTOR COMO PORCENTAJE DEL PBI NOMINAL

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Presupuesto MTPE (A)	272 625 234	306 912 102	336 809 316	520 357 028	314 810 829	174 537 811
PBI nominal del año inmediatamente anterior (B)	261 653 202 000	302 255 118 000	336 338 931 000	377 562 400 000	392 564 565 000	446 345 910 405
(A) / (B)	0,10%	0,10%	0,10%	0,14%	0,08%	0,04%

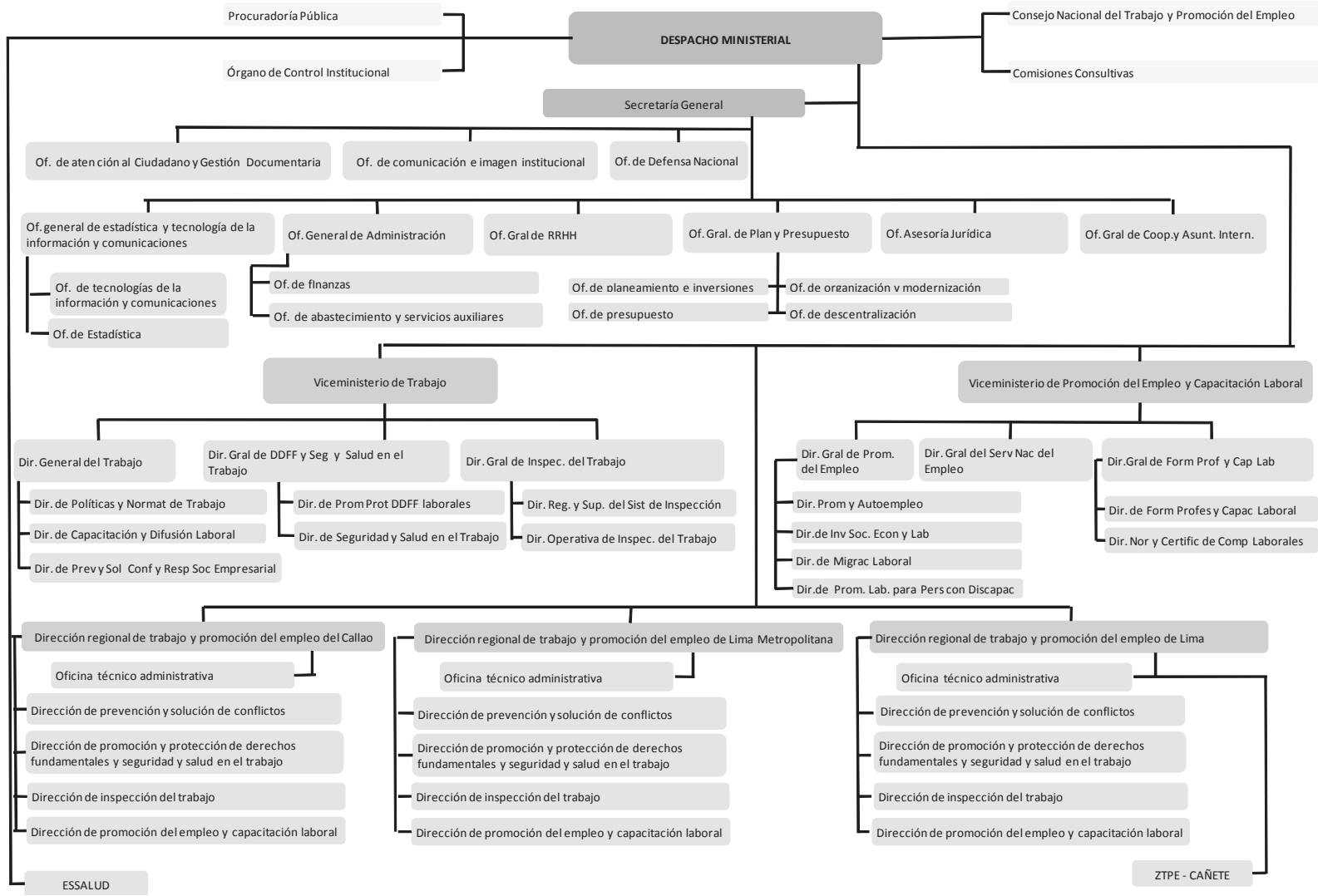
Fuente: MTPE. Elaboración propia.

E. Modificaciones en la estructura orgánica del sector trabajo y promoción del empleo

La estructura orgánica del sector trabajo se muestra en el siguiente organigrama contenido en el gráfico 16. Como se observa a pesar de encontrarse a cargo del Ministerio de trabajo la función de rectoría en seguridad social, no cuenta con una dirección especializada en dicha materia. Asimismo, si bien el Seguro social de salud (ESSALUD) está adscrito a este sector no existe un órgano especializado de coordinación.

A partir del Plan sectorial 2006 - 2011, el Ministerio de trabajo y promoción del empleo asumió como política institucional el fortalecimiento de un escenario de paz laboral y respeto de los derechos fundamentales en el trabajo (libertad sindical y negociación colectiva, igualdad de oportunidades y no discriminación, erradicación del trabajo forzoso y del trabajo infantil, entre otros). Con ese objetivo se decidió avanzar en el fortalecimiento del ejercicio de éstos derechos y mejorar los estándares laborales del país.

DIAGRAMA 1
ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO D.S. 004-2010-TR



Fuente: :MTPE. Elaboración propia.

Asimismo se consideró necesario fortalecer la efectividad de las normas sobre seguridad y salud en el trabajo tomando en cuenta que es uno de los pilares del trabajo decente y la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores. Recientemente se ha conformado una Dirección general de derechos fundamentales y seguridad y salud en el trabajo, la cual constituye un órgano especializado y dedicado a estas funciones. Respecto de lo antes señalado, es de destacar que la nueva gestión del Ministerio de trabajo y promoción del empleo, en lo correspondiente al sector trabajo, considera como lineamientos de su plan de acción (MINTRA: 2011), entre otros, los siguientes:

- Generar información suficiente para la formulación de políticas y el desarrollo de acciones programadas a favor de la efectividad de los derechos en el trabajo.
- Promover un marco normativo apto para la generación de trabajo decente, en un contexto de diálogo con los actores sociales.
- Desarrollar un sistema de formación y difusión de la normativa socio laboral para operadores estatales, trabajadores, empleadores y ciudadanos en general.
- Desarrollar intervenciones eficaces de carácter estratégico y que optimicen los recursos del ministerio, en alianza con otras entidades públicas. Entre ellas, fortalecer el rol rector en materia de seguridad social siguiendo estándares internacionales a nivel normativo e institucional.

F. Fortalecer la inspección del trabajo

En julio del 2006 entró en vigencia la ley n° 28806, ley general de inspección del trabajo que modificó parcialmente el decreto legislativo n° 910 del año 2001. Posteriormente, se dictó su reglamento mediante decreto supremo n° 019-2006-TR.

Dicha norma diferenció el procedimiento de investigación y acopio de pruebas del procedimiento sancionador, quedando el primero a cargo de los inspectores y el segundo como responsabilidad de la AAT. Se dotó a los inspectores de mayor autoridad para llevar a cabo la etapa de investigación. Se creó como órgano de línea la Dirección nacional de inspección del trabajo, definida como la autoridad central del sistema de inspección de la que dependen técnicamente las inspecciones regionales.

Respecto de personal con función inspectiva, se contrataron un total de 104 inspectores adicionales a los 295 antes existentes, lo que elevó el número a un total de 368 a nivel nacional. Con este incremento se pudo mejorar la labor inspectiva fuera de Lima metropolitana, sin embargo son notorias las limitaciones existentes en algunas regiones.

Paralelamente, se aprobó el reglamento de la carrera de inspector de trabajo, que desarrolla los derechos, prohibiciones, deberes, incompatibilidades, principios y régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos que integran los grupos de esta carrera

No hay que perder de vista que el reforzamiento de la política de fiscalización laboral se enmarcó en los compromisos asumidos por el Estado peruano en el acuerdo comercial con los Estados Unidos de Norteamérica, así como en otros compromisos de similar naturaleza, como es el caso del acuerdo comercial con Canadá.

Resulta de particular importancia la necesidad de unificar criterios al momento de aplicar sanciones. La labor unificadora de los precedentes administrativos es necesaria para hacer predecible la actuación fiscalizadora. En esta línea es importante la publicación de los precedentes administrativos en materia sancionadora, así como de los principales criterios de interpretación de normas socio laborales, para evitar y corregir las discordancias entre las diferentes autoridades regionales.

En resumen, los resultados de la inspección del trabajo en el combate a la informalidad laboral no han sido auspiciosos, de ahí que sea necesario fortalecer la política de inspecciones sobre determinados

ejos. Considerando que los recursos de la inspección del trabajo son limitados proponemos algunas medidas de gestión que podrían ampliar y mejorar el alcance y efectividad de la inspección laboral.

Por un lado, mejorar la etapa de investigación recurriendo a la información obtenida en los programas de declaración telemática de remuneraciones (nómina electrónica) que es remitida periódicamente por la autoridad tributaria. En la actualidad los inspectores toman conocimiento de la situación de las empresas mediante visitas de inspección y revisión de la nómina impresa, caso por caso. Se podría efectuar una revisión de la información de las nóminas electrónicas cruzando el tipo de actividad del personal con la condición laboral, tipo de contrato, duración del servicio, u otros criterios que permitan hallar inconsistencias e incumplimiento de obligaciones laborales. Asimismo, remitir notificaciones o requerimientos de información por vía electrónica para ampliar el alcance y eficacia de la investigación.

CUADRO 11
PERÚ: PERSONAL CON FUNCION DE INSPECCIÓN POR REGIÓN
CON CONTRATO D. LEGISLATIVO 276 Y D. LEGISLATIVO 728, JUNIO 2011

Regiones	Supervisor	Inspector de trabajo	Inspector auxiliar	Total
Amazonas	0	0	2	2
Ancash	0	1	2	3
Apurímac	0	1	3	4
Arequipa	1	4	10	15
Ayacucho	0	1	3	4
Cajamarca	0	0	2	2
Callao	1	8	6	15
Cusco	0	2	7	9
Huancavelica	0	1	1	2
Huanuco	0	1	3	4
Ica	0	1	2	3
Junín	0	1	5	6
La libertad	1	5	4	10
Lambayeque	1	3	6	10
Lima	18	94	103	215
Lima cañete	0	2	0	2
Lima huacho	0	3	5	8
Loreto	0	3	2	5
Madre de dios	0	2	1	3
Moquegua	0	3	1	4
Pasco	0	1	2	3
Piura	0	5	6	11
Puno	0	4	3	7
San martin	0	5	2	7
Tacna	1	3	4	8
Tumbes	0	2	1	3
Ucayali	0	0	3	3
Total	23	156	189	368

Fuente: MTPE. Elaboración propia.

Por otro lado, se podrían realizar fiscalizaciones conjuntas con la autoridad tributaria. La fiscalización de obligaciones tributarias vinculadas con rentas del trabajo podría ser acompañada de manera eficiente de la verificación por parte de inspectores del nivel de cumplimiento de obligaciones laborales y de la seguridad social. En la actualidad, el Seguro social de salud ha convenido con la SUNAT que esta asuma las funciones de recaudación y fiscalización de aportes a cambio de una retribución (1.4% del monto recaudado). Sería importante incluir la participación de inspectores de trabajo en el diseño y realización de las fiscalizaciones incluyendo la verificación del cumplimiento de las disposiciones laborales y de seguridad social.

Asimismo, proponemos concentrar los esfuerzos de la inspección del trabajo en tres materias: el reconocimiento de los vínculos laborales, la formalización de relaciones de trabajo permanentes y el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo y el derecho a la seguridad social. La focalización en estas materias debe ir acorde con un plan de formalización laboral que sea puesto en conocimiento del Consejo nacional del trabajo y promoción del empleo para su discusión y legitimación social.

El nuevo gobierno ha planteado la creación de una Superintendencia de fiscalización laboral con el objeto de fortalecer la función inspectiva, tanto respecto de la ampliación de la cobertura como de la mejora de las capacidades institucionales.

VI. Conclusiones

La reforma de flexibilización laboral peruana de los noventa se enmarcó en la tendencia de subordinar las políticas sociales a los objetivos de liberalización de los mercados; desconociendo evoluciones posteriores más equilibradas que buscaron articular políticas económicas y sociales con el objeto de generar un desarrollo humano integral.

La necesidad de promover el empleo ha sido y es el argumento de las iniciativas de desregulación y flexibilización, constatándose mayoritariamente que allí donde fueron aplicadas no generaron más y mejor empleo sino que al contrario deterioraron su calidad. Una de las experiencias más paradigmáticas de desregulación impuesta verificada en la década de los noventa en América Latina fue el proceso de desregulación iniciado en Perú en 1991. Es considerado así por la radicalidad de las reformas, por tratarse de una imposición legislativa peyorativa, por incluir una regulación limitativa del derecho colectivo y por consolidarse en el marco de una ruptura constitucional y de disolución del Tribunal de garantías constitucionales.

En la mayoría de años comprendidos en el período post reforma laboral se registró un significativo crecimiento económico del país, que se tradujo - sobre todo a partir del año 2003- en un importante incremento del empleo formal en las empresas privadas del ámbito urbano. No obstante, la mayor parte de puestos de trabajo generados en el sector formal fueron de naturaleza temporal, lo cual implicó efectos colaterales negativos en el mercado de trabajo; tales como el desincentivo a la organización de trabajadores a través de sindicatos, la reducción de la cobertura de la negociación colectiva y el consiguiente estancamiento de las remuneraciones, y la precarización de las condiciones de trabajo, dada la disminución del poder de negociación de los trabajadores.

La sindicalización y negociación colectiva también se vieron debilitadas por las excesivas restricciones impuestas desde la regulación laboral para formar sindicatos –como el requisito mínimo de 20 afiliados para sindicatos de empresas– y por la propensión de dicha regulación a favorecer el nivel de empresa en la negociación colectiva; a pesar de que la mayor parte de empresas poseen menos de 20 trabajadores y por tanto, éstos no pueden formar sindicatos a ese nivel. Dicha situación, se reflejó en la ampliación de la desigualdad en la distribución de la riqueza entre empresas y trabajadores.

De otro lado, el referido crecimiento del empleo formal fue insuficiente para reducir de manera significativa las tasas de informalidad laboral y subempleo, que se mantuvieron en niveles elevados a nivel nacional, especialmente en los segmentos empresariales de menor tamaño; implicando que la mayoría de trabajadores no acceda a beneficios laborales, tales como vacaciones, protección contra el despido arbitrario, seguridad social en salud y pensiones, protección contra el desempleo, entre otros.

La proporción de la población económicamente activa ocupada que se desempeña en el sector precario de la economía (microempresas, trabajo familiar no remunerado, trabajo del hogar, entre otros) se mantuvo prácticamente invariable luego de la reforma laboral.

A nivel institucional, el detrimento de la capacidad presupuestaria del sector trabajo y promoción del empleo es un elemento a destacar que atenta contra su capacidad de ejercer funciones y competencias con plenitud y eficiencia.

El MTPE debe asumir el liderazgo sectorial que le corresponde en materia de trabajo y seguridad social, buscando un equilibrio con otros sectores como economía o producción. Deberá desempeñar un rol activo en el diseño de la política laboral y de los sistemas de pensiones y salud de los trabajadores; de manera similar a las funciones que cumple en otros países del continente.

Los resultados de la inspección del trabajo en el combate a la informalidad laboral no han sido auspiciosos, de ahí que sea necesario fortalecer la política de fiscalización laboral. Es fundamental utilizar mejor los recursos informáticos con que cuenta y fortalecer su capacidad fiscalizadora valiéndose de alianzas con la autoridad tributaria y el seguro social en salud.

En este sentido, considerando los resultados de la reforma laboral y de protección social en el Perú, es importante extraer algunas conclusiones generales para una futura reforma:

- La necesidad de una relación de equilibrio entre políticas de empleo y políticas socio-laborales que tengan en cuenta la realidad del mercado de trabajo y sus tendencias pasadas y futuras. Superar visiones ideologizadas que culpabilizan al derecho del trabajo de la crisis del empleo.
- Evaluar el resultado de la extensión mayoritaria de la contratación temporal y su efecto en la productividad. A partir de ello, regular adecuadamente la flexibilidad externa de entrada, mediante causales objetivas y no subjetivas, superando el errado argumento de fomento de la contratación de “frangas débiles”.
- Reconocer el valor del trabajo decente como herramienta para la inclusión social y construcción de ciudadanía, al interior y fuera de la empresa. Por ello, la importancia de regular el ejercicio del poder privado dentro de la organización productiva como ejercicio democrático (regulación protectora del trabajo al interior de la relación laboral).
- Fomentar la organización sindical y su función no solamente reguladora sino como sujeto político e interlocutor necesario en el diseño e implementación de políticas sociales.
- Desarrollar mecanismos de compensación de la flexibilidad laboral mediante sistemas de protección social. En particular, el establecimiento de mínimos de protección social en materia de desempleo, salud, pensiones y educación.

- Fomentar la capacitación permanente y la innovación como formas de generar mayor productividad. Establecer políticas activas de empleo y protección especial para los mercados transicionales (transición entre empleos; entre formación y empleo; desempleo y empleo; actividades no comerciales y empleo; y entre empleo e inactividad).
- Diseñar una nueva institucionalidad laboral y de protección social, lo cual requiere de un mayor presupuesto sectorial, la generación de una carrera pública profesionalizada, la articulación y seguimiento de políticas públicas en materias laboral y de protección social y un efectivo diálogo social en los distintos niveles de gestión pública.

Bibliografía

- Balbín, Edgardo y Gamero, Julio. (2011). *Diagnóstico y agenda de los trabajadores para los candidatos presidenciales*. Documento de trabajo. PLADES. Pp. 31-32.
- Berstein, S. y Castro, R. (2005). *Costos y rentabilidad de los fondos de pensiones: ¿Qué informar a los afiliados?* Documento de Trabajo N° 1. Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones. Santiago de Chile. En: <http://www.spensiones.cl/redirect/files/doctrab/DT00001.pdf>.
- Berdejo, M., Galarza, B., y Nagamine, J. (2006). Mecanismos para incentivar la competencia de los sistemas de pensiones basados en capitalización individual. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- Bernedo, Jorge (1999). "Reforma laboral, empleo y salarios en el Perú". En Tockman. V. E. y Martinez, Daniel (editores). *Flexibilización en el margen: La reforma de contrato de trabajo*. OIT. Lima 1999.
- Boza Pro, Guillermo y Canessa, Miguel (2000). "Relaciones colectivas de trabajo: entre la flexibilidad y el intervencionismo estatal". *Estudios sobre la flexibilidad en el Perú*. OIT. Documento de trabajo. Oficina de área y equipo multidisciplinario para los países andinos. Pp. 195-196.
- Campana, David y Prella, Herbert (2000). "La reforma normativa de la contratación laboral durante los noventa: ¿flexibilidad o precarización?". *Estudios sobre la flexibilidad en el Perú*. Documento de trabajo 124. Oficina del área y equipo técnico multidisciplinario para los países andinos. Oficina internacional del trabajo. Pág. 67.
- Canessa Montejo, Miguel (2003). *Las violaciones a la libertad sindical en el Perú (1980-2002)*. Centro de asesoría laboral del Perú – CEDAL.
- Cortés Carcelén, Juan Carlos (2000). "Flexibilidad laboral en la terminación de la relación de trabajo por decisión unilateral del empleador". *Estudios sobre la flexibilidad en el Perú*. Documento de Trabajo 124. Oficina del área y equipo técnico multidisciplinario para los países andinos. Oficina internacional del trabajo. Pág. 186.

- Cuadros Luque, Fernando y Sánchez Reyes, Christian (2007). “La contratación temporal en el Perú: la informalidad escondida”. *Asesoría Laboral*, Diciembre.
- Cuadros Luque, Fernando y Sánchez Reyes, Christian (2008). “El rol estatal de fomento de la negociación colectiva”. *Tercer Congreso nacional de la sociedad peruana de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Octubre. Pp. 496 y 498.
- Chacaltana, Juan y García, Norberto (2003). “Reforma laboral, capacitación y productividad: la experiencia peruana”. *Estudios de economía laboral en países andinos núm. 1*. Publicación de la Organización internacional del trabajo. Pág. 38.
- Danós, José (1994). “El Instituto peruano de seguridad social y el sistema privado de pensiones”. *Sistema privado de pensiones: desafíos y respuestas*. Cedal. Pp. 13 y ss.
- Defensoría del Pueblo (2008) *Informe defensorial n° 135. Por un acceso justo y oportuno a la pensión. Aportes para una mejor gestión de la ONP*. Servicios Gráficos JMD. Lima – Perú.
- Esping- Andersen, Gosta (1993). “El Estado y el mercado en la formación de los sistemas de pensiones”. *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Alfons el Magnánim – IVEI. Valencia, Pág. 117.
- Ermida Uriarte, Oscar (2000). “La flexibilidad”. *Estudios sobre la flexibilidad en el Perú*. Documento de trabajo 124. Oficina del área y equipo técnico multidisciplinario para los países andinos. Oficina internacional del trabajo. Pp. 11, 16 y 17.
- Ermida Uriarte, Oscar. (1993) *La intervención estatal en las relaciones colectivas latinoamericanas*. Página 1. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/2287_1.pdf.
- García, Norberto (2005). *Competitividad y mercado laboral 1990-2004*. Serie macroeconomía del desarrollo. División de desarrollo económico. CEPAL. Naciones unidas.
- Galiani, Sebastián. (2006). *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*. Serie políticas sociales. CEPAL. Santiago de Chile. Enero de 2006. Pág. 8 y ss.
- Gómez, Julio y Vidal, Álvaro (coordinadores) (2011) *Envejecimiento con dignidad por una pensión no contributiva*. OIT y PUCP.
- Goldin, Adrián (2006). *Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales de América Latina*. En: <http://www.udesa.edu.ar/files//UAHumanidades/DT/DT43-Adrian%20Goldin.pdf>.
- Lahera, Eugenio (2004). *Política y políticas públicas*. Serie políticas sociales 95. División de desarrollo social. CEPAL. Santiago de Chile. Pág. 11, 12, 13 y 23.
- Landa ZapiRAIN, Juan Pablo (2009). *Estudios sobre la estrategia europea de la flexiseguridad: una aproximación crítica*. Editorial Bomarzo. Pág. 13 y ss.
- Marcenaro, Ricardo y Morales, Carlos (1994). “Modificaciones al régimen general de pensiones establecidas mediante D.L. 25967”. *Sistema privado de pensiones: desafíos y respuestas*. Cedal. Pp. 37 y 38.
- MINSA (2010). *Informe de gestión. A un año de implementación del aseguramiento universal en salud. Abril 2009 – Abril 2010*. Obtenido del portal web del Ministerio de Salud. www.minsa.gob.pe/portada/aseguramiento/Archivos/Informe_Primer_Anio_AUS.pdf. Mayo de 2011.
- MINTRA (2011) *Lineamientos del plan de acción del despacho viceministerial de trabajo*. Presentación realizada ante la Oficina regional andina de la Organización internacional del trabajo.
- Morón, Eduardo y Carranza, Eliana (2003). *Diez años del sistema privado de pensiones. Avances, retos y reformas. 1993 – 2003*. Universidad del Pacífico. Pág. 26.
- OIT (2006). *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006 – 2015*. Informe del Director General. XVI Reunión regional americana. Brasilia.
- Orszag, Peter y Stiglitz, Joseph (1999). “Un nuevo análisis de la reforma de pensiones: diez mitos sobre los sistemas de seguridad social”. *Nuevas ideas sobre la seguridad en la vejez*. Banco Mundial. Washington D.C.
- Pagés, Carmen (2009) “Protección social, informalidad y mercado de trabajo en América Latina”. Ponencia presentada el 30 de noviembre de 2009 en *Seminario sobre seguridad social y protección integral para adultos mayores: desafíos y estrategias en América Latina y el Caribe y experiencias internacionales*. Lima.
- Toyama, Jorge (2000). “La modificación de las condiciones de trabajo en el ordenamiento peruano”. *Estudios sobre la flexibilidad en el Perú*. Documento de trabajo 124. Oficina del área y equipo técnico multidisciplinario para los países andinos. Oficina internacional del trabajo. Pág. 128.
- Vidal Bermúdez, Álvaro y Atarama Cordero, Mario (2008). “Gestión y tercerización de actividades de los sistemas de pensiones”. *Tercer congreso nacional de derecho del trabajo y la seguridad social*.
- Vidal Bermúdez, Álvaro (2009). “El Estado de bienestar en el Perú: La distancia entre lo real y lo imaginario”. *Temas centrales del derecho del trabajo en el siglo XXI*. Ara Editores. Pp. 442 y ss.

Glosario de siglas

AAT	Autoridad administrativa de trabajo
AFP	Administradoras de fondos de pensiones
AUS	Aseguramiento universal en salud
CTS	Compensación por tiempo de servicios
CLS	Comité de libertad sindical de la OIT
CEPAL	Comisión económica para América Latina de las Naciones Unidas
ESSALUD	Seguro social de salud
EPS	Entidades prestadoras de salud
EEE	Estrategia europea de empleo
IPSS	Instituto peruano de seguridad social
IAFAS	Instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud
IPRESS	Instituciones prestadoras de servicios de salud
LFE	Ley de fomento del empleo
MTPE	Ministerio de trabajo y promoción del empleo
OIT	Organización internacional del trabajo
ONP	Oficina de normalización previsional
PEAS	Plan esencial de aseguramiento en salud
PBI	Producto bruto interno
RMV	Remuneración mínima vital
SNP	Sistema nacional de pensiones
SPP	Sistema privado de pensiones
SEG	Seguro escolar gratuito
SMI	Seguro materno infantil
SIS	Seguro integral de salud
SCTR	Seguro complementario por trabajo de riesgo
SOAT	Seguro obligatorio de accidentes de tránsito
SPS	Sistema de pensiones sociales
SISFOH	Sistema focalizado de hogares
SUNASA	Superintendencia nacional de aseguramiento en salud



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

políticas sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

175. Álvaro Vidal Bermúdez, Fernando Cuadros Luque, Christian Sánchez Reyes “Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: un balance tras 20 años”, (LC/L.3444), 2012.
174. Fabian Repetto, Fernanda Potenza Dal Masetto “Protección social en la Argentina”, (LC/L.3370), 2011.
173. Rodrigo Martínez y Amalia Palma “Avances en el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio e inversión social”, (LC/L.3392), 2011.
172. Mario Brun “Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la formación inicial docente de América Latina”, (LC/L.3391), 2011.
171. J. Enrique Hinojosa, Christian Labbé “Políticas y prácticas de las tecnologías de la información y las comunicaciones en educación en países de América Latina y El Caribe”, (LC/L.3335-P), Número de venta: S.11.II.G.53, (US\$10.00), 2011.
170. Luz Ángela Rodríguez Escobar, María Elisa Bernal y Luis Mauricio Cuervo “Innovación social y desarrollo económico local”, (LC/L.3330-P), Número de venta: S.11.II.G.46, (US\$10.00), 2011.
169. Guillermo Sunkel, Daniela Trucco y Sebastián Möller “Aprender y enseñar con las tecnologías de la información y las comunicaciones en América Latina: potenciales beneficios”, (LC/L.3291-P), Número de venta: S.11.II.G.13, (US\$10.00), 2011.
168. Javier Carnicero y David Rojas, “Aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los sistemas de salud de Bélgica, Dinamarca, España, Reino Unido y Suecia”, (LC/L.3267-P), Número de venta: S.10.II.G.73, (US\$10.00), 2010.
167. Guillermo Sunkel y Daniela Trucco, “Nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la educación en América Latina. Riesgos y oportunidades”, (LC/L.3266-P), Número de venta: S.10.II.G.72, (US\$10.00), 2010.
166. Rubén Kaztman, “Impacto Social de la incorporación de las TIC en el sistema educativo”, (LC/L.3254-P), Número de venta: S.10.II.G.59, (US\$10.00), 2010.
165. Andrés Fernández, Enrique Oviedo, “Tecnologías de la información y la comunicación en el sector salud: oportunidades y desafíos para reducir inequidades en América Latina y el Caribe”, (LC/L.3244-P), Número de venta: S.10.II.G.49, (US\$10.00), 2010.
164. Alejandro Morlachetti, “Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil”, (LC/L.3243-P), Número de venta: S.10.II.G.48, (US\$10.00), 2010.
163. Marcela Cerrutti y Alicia Maguid, “Familias divididas y cadenas globales de cuidado: la migración de sudamericanos a España”, (LC/L.3239-P), Número de venta: S.10.II.G.43, (US\$10.00), 2010.
162. Alexis Rodríguez Mojica, “Programa de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá”, (LC/L.3222-P), Número de venta: S.10.II.G.31, (US\$10.00), 2010.
161. Gloria M. Rubio y Francisco Garfias, “Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México”, (LC/L.3221-P), Número de venta: S.10.II.G.30, (US\$10.00), 2010.
160. Isabel Román, “Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica”, (LC/L.3209-P), Número de venta: S.10.II.G.23, (US\$10.00), 2010.
159. Laura Pautassi, Carla Zibecchi, “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, (LC/L.3198-P), Número de venta: S.10.II.G.10, (US\$10.00), 2010.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: