

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRIA EN GERENCIA SOCIAL



**BIENESTAR Y ENDEUDAMIENTO**

Características de la política de préstamos personales, mediante contrato con los bancos y propuesta de mejora para promover el progreso y bienestar

TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL

CARLOS TORRES HIDALGO  
YUDALIA JUANA DIONISIO REYES

**ASESORA:**

MARCELA CHUECA MÁRQUEZ

**MIEMBROS DEL JURADO:**

GIOVANNI ESCALANTE GUZMAN  
LAURA CAVERO CORCUERA

LIMA – MAYO 2011

## RESUMEN EJECUTIVO

Se estudió la política de préstamos personales, mediante contratos suscritos por EsSalud con los bancos, su orientación al progreso y bienestar, analizándola desde los criterios de excelencia y conforme a los enfoques del ciclo y el círculo de la política; así como los resultados en términos de democratización, inclusión, progreso y bienestar y sobreendeudamiento. Se encontró que la política no consideró criterio alguno de excelencia y tampoco elementos de legitimación en su diseño, implementación o gestión y evaluación. Careció de orientación al bienestar, de recursos técnicos y tecnológicos para su gestión, de mecanismos para un endeudamiento responsable, así como de normas de regulación del desempeño y comportamiento de los actores. Su debilidad permitió el sobreendeudamiento; respecto a los resultados, se encontró que el acceso al crédito ha sido transversal, cubriendo al 34.1% de los trabajadores de todas las redes asistenciales, de todos los grupos ocupacionales independientemente de su nivel de ingreso, evidenciando una democratización del crédito; los trabajadores de menores ingresos, accedieron al crédito y con ello a la modernidad y a la cobertura de necesidades no atendibles con su remuneración, constituyéndose en un mecanismo de inclusión social; hasta un 50% de los beneficiarios habrían utilizado el préstamo para incrementar su capital invirtiéndolo en bienes o servicios generadores de ingreso contribuyendo a su progreso y bienestar; también se encontró que el 16% de los beneficiarios, estaba sobreendeudado con una cuota mensual superior al 43% de su ingreso neto mensual configurando un problema social, cuya solución se plantea desde una perspectiva equivalente al Procedimiento Concursal; la propuesta de mejora se plantea desde el círculo de la política para el ciclo y desde los criterios de calidad para los contenidos. Se orientará al logro de progreso y bienestar, desarrollando capacidades y empoderando a los beneficiarios, para el endeudamiento productivo.



## INDICE

Resumen ejecutivo.....	02
Abreviaturas empleada .....	07
Agradecimiento.....	08
Dedicatorias.....	10
Introducción.....	12
1. JUSTIFICACION .....	16
2. OBJETIVOS .....	21
2.1. Objetivo General:.....	21
2.2. Objetivos Específicos:.....	21
3. MARCO TEORICO .....	22
3.1. Desarrollo y crédito.....	22
3.2. Desarrollo social.....	25
3.2.1. Bienestar Social.....	28
3.2.2. Progreso familiar .....	32
3.2.3. Política Social.....	36
3.2.4. Política social en las organizaciones .....	37
3.2.5. Responsabilidad social de la empresa.....	41
3.3. Crecimiento económico e inclusión.....	43
3.3.1. Inclusión financiera.....	44
3.3.2. Inclusión social .....	46
3.3.3. Crédito y formación del capital familiar .....	49
3.3.4. Endeudamiento productivo y capital familiar.....	50
3.4. El sobreendeudamiento.....	54
3.4.1. Efectos del sobreendeudamiento .....	56
3.5. Política pública, análisis y criterios de evaluación.....	60
3.5.1. Análisis de la política .....	61
3.5.2. Caracterización de la política pública de calidad.....	64

3.6.	Ética y Gerencia Social.....	71
3.7.	Definición de términos .....	74
4.	DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN .....	80
4.1.	Ejes de análisis para la investigación .....	83
5.	LA POLÍTICA DE PRESTAMOS DE ESSALUD.....	86
5.1.	EsSalud.....	86
5.2.	Descripción y análisis del diseño de la política de préstamos .....	92
5.2.1.	Aspectos contextuales.....	92
5.2.2.	Características de La Política .....	94
5.3.	Análisis de la Implementación (programa/performance) de la política. ...	104
5.3.1.	El contrato – modelo.....	105
5.3.2.	Alineamiento de los contratos al Contrato modelo.....	105
5.3.3.	Cláusulas especiales .....	112
5.4.	Descripción y análisis de la gestión de La Política .....	114
5.4.1.	Sobre los recursos asignados (Price Tag) .....	114
5.4.2.	Rol y atribución del gestor de La Política.....	117
5.4.3.	Competencias del personal responsable de la gestión .....	120
5.4.4.	Control de los pagos y endeudamiento.....	121
5.4.5.	Acciones de control realizadas a la ejecución de la política .....	126
5.4.6.	Acciones de evaluación y monitoreo y propuestas de cambio .....	126
6.	RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA .....	129
6.1.	Evolución de los préstamos 2006-2009 .....	130
6.2.	Distribución del endeudamiento.....	138
6.2.1.	Distribución transversal y democratización del crédito.....	138
6.2.2.	Nivel de Ingreso y endeudamiento.....	141
6.3.	El sobreendeudamiento a agosto del año 2009 .....	145
6.3.1.	Distribución del Sobreendeudamiento .....	146

6.3.2.	Nivel de sobreendeudamiento .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
7.	CONCLUSIONES .....	150
7.1.	Sobre las características de La Política .....	150
7.2.	Acerca del diseño de La Política.....	151
7.3.	Sobre la implementación de la política. ....	155
7.4.	Sobre la gestión de La Política .....	158
7.5.	Acerca de los resultados de la ejecución de la política .....	161
7.6.	Lecciones aprendidas.....	164
7.7.	Síntesis diagnóstica.....	166
7.7.1.	Definición como Política de calidad .....	166
7.7.2.	Finalidad de la política .....	166
7.7.3.	Definición de orientaciones u objetivos.....	167
7.7.4.	Definición de actores y sus roles .....	167
7.7.5.	Instrumentos, mecanismos o recursos de implementación.....	168
7.7.6.	Implementación de La Política.....	168
7.7.7.	Gestión de La Política a agosto del 2009.....	171
7.7.8.	Resultados de La Política .....	172
8.	PROPUESTA CORRECTIVA .....	175
8.1.	Soporte a la solución del problema de sobreendeudamiento.....	175
8.2.	Mejora de la política de préstamos y fortalecimiento de su gestión.....	178
	BIBLIOGRAFIA.....	188
	Anexos.....	195
	Anexo 1: Guías de entrevista al gestor de La Política y al ex sub gerente de compensaciones 2006.....	197
	Anexo 2: Directivas 02-GB-GCRH-2002- EsSalud y 02-GCRH-OGA-2009- EsSalud.....	202
	Anexo 3: Contrato modelo de implementación de La Política.....	218
	Anexo 4: Matriz de contratos suscritos por EsSalud, con los bancos	

2002-2006.....	222
Anexo 5: Análisis de la política de préstamos.....	262
Anexo 6: Encuesta socioeconómica validada por EsSalud.....	281

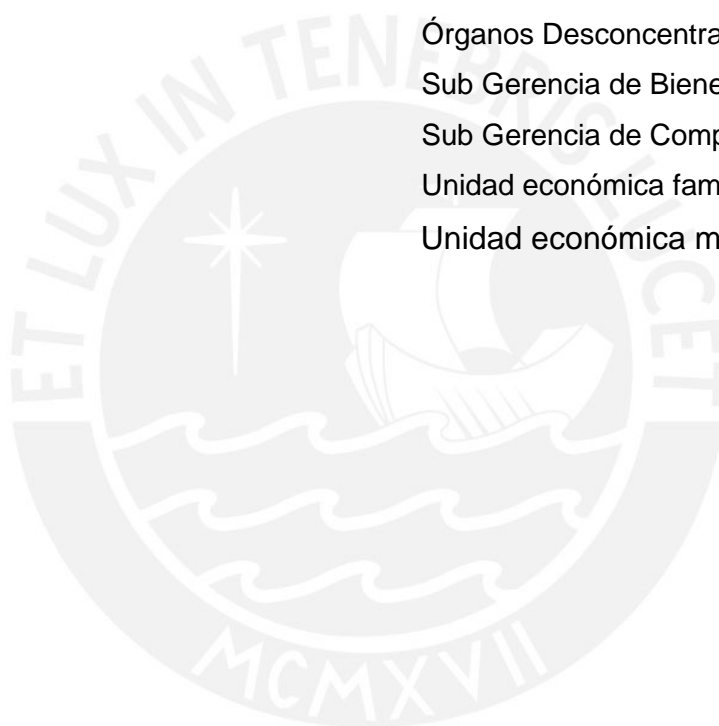


## ABREVIATURAS UTILIZADAS

### ABREVIATURA

### LEYENDA

EsSalud	Seguro Social de Salud
PUP	Planilla Única de Pagos
BP	Bienestar de personal
GCRH	Gerencia Central de Recursos Humanos
CDP	Círculo de la política
OD	Órganos Desconcentrados
SBP	Sub Gerencia de Bienestar del Personal
SCP	Sub Gerencia de Compensaciones
UEF:	Unidad económica familiar
UEM	Unidad económica microempresaria



## AGRADECIMIENTO

La culminación de mis estudios de maestría es resultado del aporte de muchas personas y personajes que, en sus diferentes manifestaciones, la han dado soporte y orientación. Por ello mi agradecimiento a toda mi familia y a mi amigo Ángel Noriega por su incondicional apoyo y aliento; a Marcela Chueca que nos asesoró y la llenó de calor humano; a los profesores de la maestría que contribuyeron a formar una vocación; a mis colegas maestrantes que con sus experiencias la fortalecieron y a nuestro país por evidenciar que el progreso y el bienestar, logrado con esfuerzo autónomo, es un componente de su cultura nacional.

Mi agradecimiento especial a EsSalud, al equipo de Bienestar de personal y de la Sub Gerencia de Compensaciones, por su aporte a la documentación de la investigación.

Carlos Torres Hidalgo

## AGRADECIMIENTO

Agradezco a mi compañero de tesis, con el cual realice el presente trabajo. El cual contribuyo en mi aprendizaje personal

Agradezco a toda mi familia, padres, tíos/as, abuelos y hermanos, que siempre estuvieron apoyándome en la realización de esta tesis.

Agradezco a mis profesores/as de la maestría de Gerencia Social de la PUCP, quien con sus conocimientos nos orientaron y motivaron para la realización de esta tesis.

Un agradecimiento especial a nuestra asesora, Marcela Chueca.

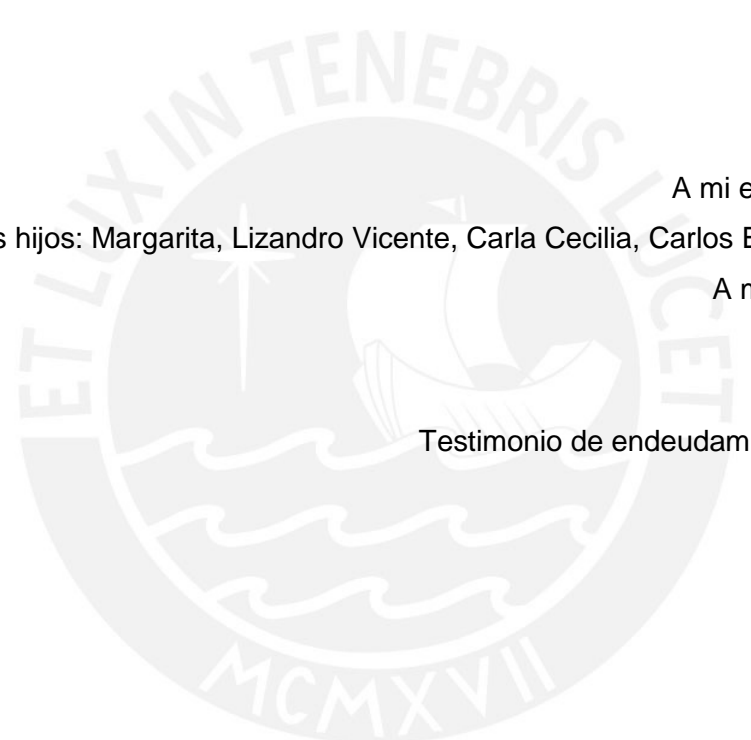
Agradezco a todos los amigos y amigas de la universidad que estuvieron pendientes del avance esta tesis.

Agradezco a EsSalud por su apoyo a la presente investigación

Yudalia Juana Dionisio Reyes




## DEDICATORIA



A: Irene Hidalgo  
A mi esposa Margarita  
A mis hijos: Margarita, Lizandro Vicente, Carla Cecilia, Carlos Enrique y Sophia  
A mi nieto Mariano.  
  
Al emprendedor  
Testimonio de endeudamiento productivo.

## DEDICATORIA



A mi madre y a todas las instituciones  
Públicas y privadas que formulen políticas  
en beneficio de sus colaboradores/as

## INTRODUCCIÓN

La dinámica de la economía nacional y el crecimiento de la economía familiar, como el de las empresas, se está sustentando fundamentalmente en el crédito. Es común que ellas adquieran deudas en proporción a sus posibilidades de pago. Y es sano que así sea, en la medida que el crédito sea aplicado a una inversión; sin embargo, cuando la familia o la empresa, adquiere deudas a un nivel que supera grandemente sus ingresos y no puede honrarlas en los plazos comprometidos, se configura una situación de sobreendeudamiento. A partir del año 2002, en el marco de una economía nacional afectada por la crisis iniciada en Taiwán en el año 1997, la gerencia de EsSalud (la institución) suscribió contratos o acuerdos de cooperación interinstitucional crediticia (política de préstamos – La Política), con los bancos para que los trabajadores accedan a préstamos bancarios bajo condiciones preferenciales. De acuerdo a ella, el trabajador podía obtener préstamos hasta por un monto cuya cuota mensual de pago no supere el 30% de su ingreso neto mensual. Al concluir el año 2006 aproximadamente 26% de los trabajadores habían obtenido préstamos, lo que era positivo desde una perspectiva de democratización e inclusión financiera; sin embargo, también llamó la atención y a preocupación, conocer que cerca del 7% de la población estaba en situación de sobreendeudado; es decir que el monto de la cuota mensual que se le descontaba de la Planilla Única de Pagos (PUP) para pagar el préstamo, superaba el 30% de su ingreso neto. ¿Cómo explicar que se haya producido esta situación teniendo en cuenta que la política establecía un límite a la capacidad de endeudamiento? ¿Cuánto del sobreendeudamiento está concentrado en los grupos de menor nivel de ingreso? ¿En qué medida los trabajadores de las zonas más pobres son los más endeudados? y ¿Qué acciones podrían y deberían tomarse para evitar el avance del sobreendeudamiento? Estas fueron las primeras inquietudes que motivaron la investigación de campo y otros trabajos académicos en el transcurso de la Maestría y configuran los capítulos de Justificación y el de los objetivos respectivamente.

Considerando lo anterior, la tesis focaliza sus objetivos en el análisis de las características de la política de préstamos, desde los dos perspectiva vigentes: el

del ciclo del proyecto (ciclo de la política) y el del círculo de la política, aplicados según corresponda a sus momentos (diseño, implementación y gestión y evaluación) o componentes (problema, persona-places, proceso, paper, precio, programa). La comprensión de estos aspectos permitiría desarrollar propuestas de mejoras de la política y sus mecanismos de implementación y gestión, considerando no sólo los criterios de eficacia y eficiencia, sino también los de legitimidad o apropiación por los involucrados, potenciando su capacidad promotora del progreso y el bienestar familiar del personal de la institución. Sustentado en información relevante de nuestro país, la tesis sustenta que el progreso y el bienestar familiar, así como el desarrollo social de las familias, se facilita a través del crédito (préstamo bancario) en la medida que el beneficiario hace un uso responsable del mismo, cuando el préstamo se aplica a una inversión, o *endeudamiento productivo*, mediante la compra de instrumentos financieros o la adquisición de bienes o para la prestación de servicios que le permiten obtener un rendimiento económico superior a la Tasa de Interés que cobra el banco. Ello permite que al término de pagar el préstamo, el beneficiario ha incrementado su capital y su productividad familiar constituyendo un indicador de mayor progreso y bienestar; también sustenta que para que este circuito (capacidad de ahorro, préstamo, inversión, progreso, bienestar) funcione, es necesario que la política se ajuste a criterios de calidad en su diseño, implementación, gestión y evaluación, que se soporte en las capacidades de la institución y en las capacidades de los beneficiarios; los aspectos conceptuales y el marco teórico que sustenta la tesis se exponen en el tercer capítulo.

En la medida que el propósito de la investigación es plantear la mejora de la política de préstamos, incorporando elementos de calidad en su diseño, implementación, gestión y evaluación (ciclo de la política) y de legitimación, (círculo de la política), partiendo de su contexto, se desarrolla una investigación diagnóstica y descriptiva sobre la gestión de la Política y, desde la perspectiva instrumental, se define como una investigación cualicuantitativa; la descripción del diseño de la investigación forma el cuarto capítulo de esta tesis.

La investigación se sustenta en información de fuente primaria, documentos y datos de campo específicos, obtenidos en su realización. El análisis de las características de la política, de su implementación y gestión, se ha efectuado mediante una revisión minuciosa de la Directiva y de los contratos (*norma-paper*) suscritos por la institución con los diferentes bancos comerciales<sup>1</sup>, entrevistas a los actores (*personas*) e inventarios de recursos (*Price tag*) asignados para su ejecución y evaluación; finalmente el análisis de los resultados de la política de préstamos, se ha efectuado a partir del procesamiento de una base de datos elaborada especialmente para esta investigación. Dicha base de datos comprende a los trabajadores que prestaron servicios en cada uno de los meses de agosto 2006 a agosto del 2009. A cada uno de ellos se les determinó su situación financiera al mes de agosto del 2006, 2007, 2008 y 2009. El procesamiento de la información se ha realizado utilizando tablas dinámicas con el MS Excel. Se formulan diferentes perspectivas de la evolución, distribución y nivel del endeudamiento. Los resultados de este trabajo de campo, se explican en el capítulo quinto de la tesis.

Las conclusiones resumen la relación entre los resultados encontrados y las explicaciones planteadas en el análisis. En la medida que los resultados se explican desde las diversas perspectivas teóricas, las conclusiones configuran las ideas centrales o finales que sustenta la tesis como aporte al conocimiento sobre el endeudamiento y el bienestar. Un elemento central de ella es la convicción que la política ha sido un valioso instrumento de democratización de la economía y de inclusión social, que ha contribuido en su aspecto positivo y negativo al desarrollo de competencias para manejarse en el sistema financiero; pero que además ha sido un vehículo que ha facilitado recursos tanto para satisfacer necesidades temporales de bienestar, en el caso de los que emplearon los recursos en consumo o para atender emergencias, como para hacer realidad las expectativas de progreso y bienestar de los beneficiarios, en aquellos que realizaron un *endeudamiento productivo*. Sustenta la necesidad de establecer correctivos a la política y a su gestión, estableciendo condiciones de equidad en la relación con los bancos.

---

<sup>1</sup> La banca estatal, llámese Banco de la Nación, otorga préstamos bajo condiciones similares, también mediante convenio similar, sólo a los trabajadores o cesantes y jubilados, de los organismos del Estado que cobran sus remuneraciones o pensiones a través del Banco de la Nación.

Finalmente las recomendaciones se concretan en dos planteamientos: una propuesta de corto plazo para manejar el problema del sobreendeudamiento mediante la ejecución de un programa de rescate financiero, similar al modelo del procedimiento concursal del Indecopi aplicado a problemas de insolvencia empresarial y una propuesta para el largo plazo, de mejora de la Política de préstamos y de fortalecimiento de su gestión. Esta última incorpora los elementos de calidad, orientada a la eficacia y eficiencia y los criterios de legitimación expuestos en el Círculo de la Política<sup>2</sup> desarrollados por Hardee y colaboradores (2004). En tal marco, la solución propuesta implica, además del rediseño de La Política y sus mecanismos de implementación, procesos de renegociación de los contratos, dotación de un equipo técnico de gestión y herramientas informáticas para el control integrado a la PUP; así como la implementación de un Programa de asistencia técnica, promotor del manejo racional de la economía para la generación de ahorro y promotor del emprendedurismo mediante el *endeudamiento productivo*. La tesis sustenta también que todas estas acciones deben implementarse en el marco de la responsabilidad social interna de la institución, orientada a desarrollar capacidades de autonomía en la generación de ingresos para asegurar el bienestar del trabajador al término de su vida laboral. Todo ello en el marco de una organización moderna, alineada a la tendencia de las alianzas publico privadas para lograr eficiencia y eficacia en la implementación de proyectos sociales y de responsabilidad social.

Muchos de los resultados obtenidos en la investigación, así como las explicaciones planteadas en el análisis y las acciones propuestas en las recomendaciones, requieren de investigación complementaria. El principal sería la verificación del impacto del endeudamiento en el progreso y el bienestar del beneficiario de los préstamos, aspecto planteado originalmente, pero no cubierto por la tesis, por las razones de naturaleza burocrática ya expuestos. Las referencias y análisis estarán disponibles para aquellos maestrantes de Gerencia Social que requieran profundizar en estos u otros aspectos del ingreso, el endeudamiento o el bienestar.

---

<sup>2</sup> Hardee, Karen y otros. El Círculo de la Política. Marco para el análisis de los componentes de planificación familiar, salud reproductiva, salud materna y políticas de VIH/SIDA. En Documentos de trabajo de POLICY N° 11 USAID. 2004. Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestría en Gerencia Social. Lima 2008.



## 1. JUSTIFICACION

En el afán de suavizar los efectos de las medidas de ajuste económico de 1998 y su efecto recesivo en la economía del país, a partir del año 2000 en el marco de una política de bienestar social orientada a facilitar a los trabajadores el acceso a créditos, EsSalud (La Institución) emitió la Directiva 02-GCRH-2002 ESSALUD, (La Política) estableciendo las normas, los procedimientos y las especificaciones de suscripción de contratos con la banca comercial (luego se incorporó a las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito) - Los Bancos - para el otorgamiento de préstamos a los trabajadores, para ser pagados mediante descuento a través de la Planilla Única de Pagos (PUP). Bajo la supervisión del área de Bienestar de Personal, Los Bancos que suscribieran el contrato o Acuerdo de Cooperación Interinstitucional, establecido en la citada Directiva, otorgan préstamos de libre disponibilidad a los trabajadores por montos cuya cuota mensual de pago no debería superar el 30% del ingreso mensual neto del trabajador; en el marco que la Ley faculta, el trabajador garantiza el préstamo autorizando descontar, de su ingreso mensual, el monto de la cuota correspondiente; así mismo para el caso de suspensión o cese de la relación laboral, autoriza el pago del préstamo mediante sus beneficios sociales, CTS o cualquier otro monto que podría adeudarle la Institución, hasta cubrir el monto de la deuda con el Banco. Es así que en el marco de una población laboral en crecimiento, entre los años 2006, 2007, 2008 y 2009, los trabajadores con préstamos pasaron de 26% a 34%, sobre una población de 35,000 y 40,000 trabajadores, respectivamente. En cifras absolutas, el número de trabajadores que tienen deuda con los bancos al mes de agosto de esos años, pasó de 9,138 en el 2006 a 13,644 a agosto del 2009 (Ver cuadro N° 1.1).

Lo que desde una perspectiva de desarrollo social, de inclusión a la modernidad, de democratización del crédito<sup>3</sup>, de inclusión a la economía, del ejercicio de la libertad económica (Sen, en Uribe, 2008) y de la capacidad de acceder al crédito (Nussbaum, en Giusti, 2009) e inclusión social, que debería soportar el progreso y el

<sup>3</sup> De Althaus, Jaime. La revolución capitalista del Perú. Fondo de Cultura Económica. Lima. 2007



bienestar familiar, se configura como un problema que, en sentido contrario, da forma a un motivo o causa de empobrecimiento de las familias, con tendencia a la

**Cuadro 1.1: Evolución del endeudamiento de los trabajadores 2006-2009**

SITUACION FINANCIERA	2006*				2007*				2008*				2009*			
	N	%	PROMEDIO		N	%	PROMEDIO		N	%	PROMEDIO		N	%	PROMEDIO	
			INGRESO NETO	DEUDA			INGRESO NETO	DEUDA			INGRESO NETO	DEUDA			INGRESO NETO	DEUDA
SIN DEUDA	26,053	74.0%	1,959.9	0.0	26,951	74.8%	2,011	0.0	25,784	66.9%	2,112	0.0	26,368	65.9%	2,552	0.0
DEUDA ENTRE <0;10%]	840	2.4%	2,061.5	143.9	815	2.3%	2,110	147.3	1,080	2.8%	2,244	186.8	1,061	2.7%	2,704	180.3
DEUDA ENTRE <10;30%]	5,939	16.9%	1,694.5	334.3	5,441	15.1%	1,758	353.1	6,465	16.8%	1,861	449.6	6,178	15.4%	2,260	469.6
DEUDA ENTRE <30;100%]	2,346	6.7%	1,358.8	560.3	2,801	7.8%	1,401	582.0	5,184	13.5%	1,502	761.5	6,318	15.8%	1,840	797.4
DEUDA MAYOR al 100%	11	0.0%	450.2	648.5	16	0.8%	527	697.2	27	0.1%	1,120	1,482.7	74	0.2%	1,069	1,309.9
CASOS ESPECIALES	2	0.0%	-242.3	342.1	7	0.0%	-477	364.8	0	0.0%	0	0.0	13	0.0%	-212	475.7
<b>TOTAL</b>	<b>35,191</b>	<b>100%</b>	<b>1,876.8</b>	<b>97.4</b>	<b>36,031.0</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,926.2</b>	<b>102.3</b>	<b>38,540</b>	<b>100%</b>	<b>1,991</b>	<b>184.1</b>	<b>40,012</b>	<b>100%</b>	<b>2,394.6</b>	<b>205.8</b>

Fuente: PUP EsSalud. Lima, 2009. Elaboración propia.

exclusión y a la desigualdad social vertical persistente de la que habla Stewart<sup>4</sup> (2010), cuando el trabajador por deficiencias de diseño (Lahera, 2008) y de gestión de La Política, llega al sobreendeudamiento. Efectivamente, puesto que la política de préstamos establece que el límite de endeudamiento es el 30% del ingreso neto mensual del trabajador, aquellos que habían superado este tope, están en la situación de sobreendeudados. La evolución de este indicador que en Julio del 2006 era de 6.7% ha pasado al 16.00% al mes de agosto del 2009; en cifras absolutas se ha pasado de 2,359 trabajadores a 6,405 de sobreendeudados. Los valores del indicador para los años 2007 y 2008 son 8.6% y 13.6%, respectivamente. En conjunto, el sobreendeudamiento muestra una tendencia al crecimiento, a una tasa superior al 16% anual para los años 2007/2006 y 2009/2008. El incremento 2008/2007 de 73.1% debe explicarse o por el crecimiento de la economía nacional y por la crisis económica internacional. Ante esta situación y en el marco de los lineamientos del gobierno para hacer frente a la crisis internacional, la Institución emitió una modificación de La Política a través de la Directiva 02-GCRH-EsSalud - 2009. Esta amplía el acceso a los préstamos a los cesantes del Decreto Ley 20530, con los límites que establece la Ley y, a efectos de facilitar mecanismos de recompra de deuda que permita manejar los casos de

<sup>4</sup> Stewart, Francés. ¿Por qué persisten las desigualdades de grupo? Las trampas de la desigualdad horizontal. En Jiménez, Félix. Teoría económica y desarrollo social. Exclusión, desigualdad y democracia. Homenaje a Adolfo Figueroa. Lima, Fondo editorial de la PUCP. 2010.

sobreendeudamiento, extiende el plazo de pago de los préstamos de 48 hasta 60 cuotas.

Desde la perspectiva de quienes son los usuarios, puede verse que el acceso a los préstamos bancarios ha sido y es transversal, cubre todas las áreas geográficas (redes asistenciales) y todos los niveles de ingreso (grupos ocupacionales) en los que se clasifica el personal de la Institución. En tal virtud, sin perder de vista el riesgo que puede representar la distorsión que implica el manejo de los promedios salariales, podría configurarse la existencia de un problema social, si tomamos como determinante la relación del mayor endeudamiento con el menor ingreso neto. Efectivamente, desde una perspectiva general, de frecuencias, los trabajadores con menores ingresos, son los más endeudados. A agosto del 2009, tenemos que: el promedio de ingreso mensual neto de todos los trabajadores no endeudados es de S/.2,551.57 nuevos soles, el de los trabajadores con deudas que comprometen hasta el 10% de su ingreso mensual neto su promedio es de S/.2,703.58 mensual; el de los que tienen comprometido hasta el 30% de su ingreso mensual neto su promedio es S/.2,259.71 y el de aquellos que superan el 30% su promedio de ingreso mensual neto es de S/.1,840.23 nuevos soles.

Explicar la configuración del problema puede tomar diferentes perspectivas. Se puede explicar tomando como sustento la regulación macroeconómica del crédito y la tasa de interés, (para incrementar, mantener o frenar el ritmo de la actividad económica) como mecanismo de afronte al entorno de crisis económica mundial, o como efecto de la promoción de la democratización de la economía a través del acceso al crédito (ambos a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva) o por la oferta de productos y servicios financieros de los bancos, la facilitación de acceso al crédito a los trabajadores (como mecanismo de obtención de recursos adicionales a la remuneración, gestionado por las empresas o instituciones), para satisfacer sus necesidades de progreso y bienestar, de inclusión social u otros relacionados al consumo; también se puede explicar por los aspectos organizacionales, tomando como sustento la gestión inequitativa de las remuneraciones o la gestión de programas de bienestar del personal que, como en el caso de la Institución donde se realizó la investigación, implementó contratos y

acuerdos de cooperación interinstitucional con los bancos comerciales para permitir a sus trabajadores el acceso a préstamos de libre disponibilidad, con la garantía de sus ingresos por Planilla Única de Pagos.

Considerando lo anterior, y en el marco del propósito que guía la investigación en Gerencia Social, es decir la solución de un problema social, la tesis se focaliza en aquello que puede ser cambiada, modificada o regulada por la Institución. EsSalud, como entidad pública, con personería jurídica, tiene la capacidad para regular La Política, normando la relación con sus proveedores de servicios directos a ella o a sus colaboradores, siempre que medie para ello su intervención a través de un Contrato o Acuerdo. Por ello la tesis enfoca el problema del endeudamiento del personal (y el sobreendeudamiento) como efecto de la Política de Préstamos, desde la caracterización de la política, de su diseño, implementación y gestión. A partir de su análisis y comprensión encontramos que es posible plantear mejoras, para hacer de ella un mecanismo promotor del progreso y bienestar familiar.

El propósito de la política, desde una perspectiva ética, es contribuir al mayor bienestar de los trabajadores. Ello significa que los trabajadores puedan acceder a préstamos, según su capacidad de endeudamiento, para incrementar su capital familiar o al disfrute de una momentánea mejora de su nivel de vida, sin comprometer el bienestar futuro. La primera contribuiría a lograr el propósito de la familia en los términos planteados por Hortal<sup>5</sup> y Gary Becker<sup>6</sup> de “maximizar su utilidad”, sin llegar al “eclipse de los fines” del que habla Charles Taylor<sup>7</sup> cuando se deja que el mercado (Los Bancos) regule las relaciones entre prestadores y beneficiarios o cuando la institución abdica de su rol regulador entre ambos y de promotor del empleo racional de los recursos obtenidos por los préstamos para evitar el endeudamiento con fines puramente de consumo. Ello requiere reconocer en qué medida la política sustenta esta ética, en su formulación, en su implementación a través de los contratos con los bancos y en su gestión por la

---

<sup>5</sup> Hortal, Augusto. Ética general de las profesiones. Bilbao, Descleé, 2002. En lecturas del curso de Ética y Gerencia Social, MGS. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

<sup>6</sup> Becker, Gary S. Teoría Económica. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

<sup>7</sup> Taylor, Charles. Ética de la autenticidad. Barcelona, Editorial Paidós, 1994. En lecturas de Ética y Gerencia Social. MGS. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

Institución. En qué medida la institución ha ejercido su capacidad reguladora en los Contratos; así como de promoción y control del sano endeudamiento, de los trabajadores, en la gestión de la Política.

Finalmente, en la perspectiva de la Gerencia Social, la solución del problema del sobreendeudamiento y la mejora de La Política, para que éste no se vuelva a producir, formulando una propuesta alineada a los criterios de excelencia de Lahera<sup>8</sup>, y los criterios del “Círculo de la Política” propuesto por Hardee<sup>9</sup> constituyen elementos motivadores en la conceptualización y desarrollo de la tesis.



---

<sup>8</sup> Lahera, Eugenio. Introducción a las políticas públicas. Santiago de Chile. Fondo de Cultura Económica, 2008.

<sup>9</sup> Hardee, Karen y otros. Op Cit.

## 2. OBJETIVOS

### 2.1. Objetivo General:

Identificar y analizar las características de la Política de préstamos personales, de EsSalud, mediante convenio suscrito con los banco y las características del endeudamiento considerando los criterios de distribución geográfica, grupo ocupacional, nivel de ingreso y su alineamiento a marcos de democratización, inclusión, progreso y bienestar y sobreendeudamiento, con la finalidad de proponer mejoras que la fortalezcan como un mecanismo promotor del progreso y bienestar del trabajador y su familia.

### 2.2. Objetivos Específicos:

- a) identificar y analizar el diseño de la Política, su propósito y alineamiento a la promoción del progreso y bienestar familiar.
- b) Identificar y analizar las características de implementación de la política, a través de los contratos o acuerdos suscritos por la Institución con los Bancos.
- c) Identificar y analizar las características y mecanismos de gestión y evaluación de la política, considerando los recursos asignados, sus capacidades y competencias, para controlar la capacidad de endeudamiento y para promover el endeudamiento informado .
- d) Identificar y analizar las características del endeudamiento de los beneficiarios de la política, considerando criterios de distribución geográfica, grupo ocupacional y nivel de ingreso y su alineamiento a democratización, inclusión social, progreso y bienestar y sobreendeudamiento.
- e) Formular una propuesta de mejora de La Política alineándola a los criterios de calidad y legitimidad y fortaleciendo su gestión como mecanismo promotor del progreso y bienestar familiar de los trabajadores de la Institución.

### 3. MARCO TEORICO

#### 3.1. Desarrollo y crédito

El logro del bienestar como de la igualdad, en sus diferentes manifestaciones (sociales, económicas, políticas y culturales), constituye una búsqueda constante de la sociedad y de los estados. Ha sido inicialmente un tema de filósofos como Platón, Tomás Moro, Campanella, Bacon, y otros finalizando con Proudhon (1809-1865), quienes en su correspondiente momento, se imaginaron lo que era el Estado en una utopía. En él, según Uribe<sup>10</sup>, "...se logra la más perfecta justicia y la mayor prosperidad posible como máxima expresión en el desenvolvimiento de la sociedad." En el pensamiento de Platón, lograr el bienestar de la gente constituye el objetivo de toda forma de gobierno, como personificación del estado. A partir de estas ideas, el desarrollo y el logro de bienestar han sido y continúa siendo el motor de todos los estados y de las diferentes formas de gobierno. Es la aspiración de quienes se adhieren a las ideas y prácticas estatistas (mercado controlado) y de quienes se adhieren a las ideas y prácticas capitalistas (libre mercado), como las expresiones de modelos de sociedad.

Respecto al desarrollo y el desarrollo social, Consuelo Uribe en su libro *Un modelo para armar. Teorías y conceptos de desarrollo* (2008), hace una revisión histórica, de las corrientes de pensamiento y los modelos teóricos sobre el tema; en la misma perspectiva David Solano, en su obra *Responsabilidad Social, estrategias sostenibles para el desarrollo y la competitividad* (2009)<sup>11</sup>, citando a David Ricardo, Malthus y Marx, señala que estos autores hablaron de riqueza para referirse a los estados de progreso de un país y de las personas; ambos coinciden en reconocer a Joseph Schumpeter como el primero que introduce el concepto de desarrollo. En la perspectiva de este autor, son los mercados y los empresarios, al aprovechar creativamente los ciclos de negocios quienes originan la riqueza y el desarrollo de

---

<sup>10</sup>Uribe, Consuelo. *Un modelo para armar. Teorías y conceptos de desarrollo*. Lima. Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.

<sup>11</sup> Solano C. David. *Responsabilidad Social. Estrategias sostenibles para el desarrollo y la competitividad*. Lima, ESAN ediciones, 2009.



los países. Siguiendo a Solano diremos que el desarrollo, más allá de los aspectos cuantitativos de acumulación de riqueza, mayor productividad y progreso tecnológico, asociado al crecimiento económico, implica cambios cualitativos como la creación de estructuras productivas que fortalezcan las capacidades y habilidades de las personas e instituciones que en ellas interactúan. Solano, citando a Todaro, define el desarrollo como "...un proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, las actitudes de la gente y las instituciones nacionales, así como por la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza absoluta"<sup>12</sup>. En esa perspectiva, el autor identifica lo que llama los cuatro ejes del desarrollo: el económico (no puede existir desarrollo sin recursos económicos para financiar aspectos como infraestructura y equipamiento); social (es necesario que la población se incorpore y se apropie de los procesos que conducen al desarrollo); ambiental (la calidad y el uso sostenible de los recursos son condiciones imprescindibles para el desarrollo) y el institucional (que correspondería al llamado "sistema socio-ecológico" que implica la existencia de estructuras nacionales, las leyes y las estructuras de poder claramente definidas). A partir de la revisión de los conceptos, teorías y modelos analizados por Uribe, Solano y otros, el desarrollo se puede definir como un proceso continuo, de búsqueda sostenida del cambio hacia un mayor progreso y bienestar, para los seres vivos y el planeta. Aunque de manera irónica, pues cuestiona el rigor metodológico de las definiciones, Gilbert Rist añadiría: condiciones de justicia social, crecimiento económico, de expansión personal, e incluso de equilibrio ecológico<sup>13</sup>. En esta perspectiva, desarrollo se asocia al concepto de modernidad. Las personas, los grupos humanos y la sociedad se desarrollan en la medida que van incorporándose a la modernidad; es decir se van actualizando en sus formas de pensamiento y en el uso de los servicios que le ofrece por ejemplo, la tecnología y la cultura<sup>14</sup>. Los condicionantes para que este desarrollo y modernidad se alinee con el propósito del bienestar es la tarea del

---

<sup>12</sup> Solano. Op.Cit.

<sup>13</sup> Rist, Gilbert. El desarrollo: Historia de una creencia occidental. Madrid, 2002. En lecturas de Diseño y gestión de proyectos sociales. MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.

<sup>14</sup> Ortiz Rescaniere, Alejandro. Cultura y Desarrollo. Lima. MGS. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010.



gobierno como ente regulador y fiscalizador del comportamiento de los actores en el uso y distribución de los recursos disponibles.

Como ya lo señaló Solano, uno de sus ejes fundamentales del desarrollo es el económico. Financiar el desarrollo de los países, como de las familias, requiere de recursos económicos. Tales recursos, según De Soto (2009) se sustentan en el Capital físico<sup>15</sup>, en la medida que éste, además de facilitar la adquisición de los recursos necesarios para obtener productividad competitiva en los procesos de intercambio, puede ser materia de garantía para la obtención de los recursos necesarios para incrementar la producción o agenciarse de fondos a través de créditos u otras formas de obtención de recursos. El Crédito<sup>16</sup> es el mecanismo fundamental de conversión de capital en dinero, mediante el pago de un interés establecido en el contrato entre quien provee el dinero y el beneficiario, cuya finalidad "...consiste en hacer posible una capacidad amplia de cambio en el tráfico mercantil o financiero, permitiendo la adquisición de aquellos medios necesarios para el mejor desarrollo de una determinada actividad económica"<sup>17</sup> Es a través del Crédito que los países, las empresas y las familias, adquieren capacidad económica para financiar sus proyectos de crecimiento, de progreso para lograr sus metas de desarrollo y de bienestar respectivamente. Así, con relación a la inclusión de los pobres en la economía De Althaus (2008) sustenta el poder inclusivo del microcrédito y su capacidad para derrotar la pobreza. Citando al economista Álvaro Quijandría (2006) sostiene que "Las microfinanzas permiten abrir oportunidades para la mayoría en forma sostenible, con una escala que ni los programas sociales de lucha contra la pobreza, ni los programa de filantropía o responsabilidad social de empresas e instituciones logran alcanzar"<sup>18</sup>. En el caso de los trabajadores, el acceso al crédito o préstamo bancario, utilizando su remuneración como garantía, o utilizando su capacidad de ahorro<sup>19</sup> les permite incorporarse al sistema financiero

---

<sup>15</sup> De Soto Hernando. El Misterio del Capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo. Lima, 2009. Grupo editorial Norma. El autor hace una documentada sustentación del proceso de formación del capital a partir de la formalización de la propiedad.

<sup>16</sup> Ver definición de términos.

<sup>17</sup> En Enciclopedia Universal SOPENA. Barcelona, 1984. Tomo 5.

<sup>18</sup> De Althaus, Jaime. Op. Cit. Pag. 73

<sup>19</sup> Gary Becker en su obra Teoría Económica (1977, 235) define el ahorro como la diferencia entre el ingreso corriente y consumo.

para obtener fondos a fin de cubrir necesidades emergentes o coyunturales o para financiar sus proyectos de inversión, en lo que se ha dado en llamar el endeudamiento productivo<sup>20</sup> que le asegure un ingreso superior y con ello mejorar su calidad de vida y el bienestar de su familia. Al respecto, Becker (1977) define la *capacidad de ahorro* del trabajador, como la diferencia que existe entre su ingreso por remuneración y los gastos para atender sus necesidades de bienestar; de esta manera una política de préstamo, de acceso al crédito bancario, debería ser promotora del endeudamiento productivo para asegurar que los trabajadores orienten su *capacidad de ahorro* al logro de progreso y bienestar futuro, advirtiendo de los riesgos del crédito destinado al consumo.

### 3.2. Desarrollo social

Asociado al concepto de desarrollo como proceso integral, progresivo hacia la modernidad, se configura el concepto de desarrollo social. Tiene su fundamento en la necesidad de corregir las grandes desigualdades, de oportunidad para acceder a los bienes y servicios necesarios al bienestar, entre las familias de los países pobres, comparado con las familias de los países ricos. El concepto de desarrollo social hace énfasis en el crecimiento económico, uno de sus ejes, no sólo como acumulación de riqueza, sino en su alineamiento a la satisfacción de las necesidades de las personas, su contribución a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza absoluta. Todaro, citado por Solano (2010), señala que el desarrollo social tiene elementos característicos como: formación de capacidades institucionales y personales, fortalecimiento de la democracia, gobernabilidad, derechos humanos y ciudadanía, entre otros; Mokate y Saavedra entienden por desarrollo social "... un proceso dinámico, multidimensional, que conduce a mejoras sostenibles en el bienestar de los individuos, familias, comunidades y sociedades, en un contexto de justicia y equidad."<sup>21</sup> Como marco de acción hacia este propósito, los Estados desarrollan políticas públicas específicas que configuran la Política Social. Esta acción transformadora, de cambio, mediante el diseño, implementación, gestión eficaz y evaluación de las políticas sociales, (sus

<sup>20</sup> Ver definición de términos

<sup>21</sup> Mokate, Karen y Saavedra, Jorge. Gerencia Social: Un enfoque Integral para la gestión de políticas y programas sociales. Instituto interamericano para el desarrollo social. Washington, D.C. 2005. Pág.6

programas y proyectos), constituye la misión de la Gerencia Social. El desarrollo en América Latina y el Caribe, al comenzar el siglo XXI, según Mokate y Saavedra, deberían expresarse en los siguientes indicadores: reducción de la inequidad, reducción de la pobreza, fortalecimiento del Estado democrático y el fortalecimiento de una ciudadanía plena, incluyente y responsable<sup>22</sup>.

Otros enfoques del desarrollo social han sido planteado por autores como Amartya Sen (2010) y Martha Nussbaum (en Giusti, 2000) con el enfoque de capacidades, Béjar (2007) con el enfoque de la productividad y las aproximaciones economicistas de los organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y las Naciones Unidas. Estos últimos, como parte de los resultados requeridos del uso de los recursos facilitados a sus acreedores. El concepto actual de desarrollo social integra los siguientes modelos: el de bienestar humano, comprendiendo la atención de las necesidades de educación, salud, seguridad social, vivienda, nutrición y recreación; el modelo de desarrollo sustentado, que además de lo anterior incluye las esferas de lo económico, lo social, lo político y los valores entre otros; el modelo de desarrollo integrado, que añade el crecimiento económico acelerado, sostenido y armonioso como elementos de reducción de las desigualdades existentes, democratización de las instituciones y participación de los diversos sectores de la población en las decisiones sobre aspectos económicos, políticos y sociales; y el modelo del desarrollo sostenible, que incluye la protección del medio ambiente, la justicia social, la paz y la seguridad, el respeto a los derechos humanos y las libertades<sup>23</sup>. En este marco, el concepto más reciente, es el asumido por el Banco Mundial en su Informe del año 2007. Allí se define el desarrollo social como "... la transformación de las sociedades a través de la comprensión del contexto social del país y de las necesidades y prioridades de la gente pobre. La estrategia del desarrollo social trata sobre el empoderamiento de la gente para crear instituciones incluyentes, que produzcan cohesión y sean capaces de rendir cuentas"<sup>24</sup>. Sin embargo es importante considerar otras alternativas acerca del desarrollo, como las vinculadas a los valores y concepciones propias de las comunidades. Estas han

---

<sup>22</sup> Mokate y Saavedra, Op. Cit. Pág.6

<sup>23</sup> Lozoya y Palomera. Desarrollo social. En Sánchez Rosado, Manuel. Manual de trabajo social: Metodología y práctica del trabajo social. Editorial Plaza y Valdez, México, 2005.

<sup>24</sup> Uribe, Op. Cit. Pág.167

sido planteadas por Yamamoto y Feijoo (2009). Considerarla es importante en la medida que permite tomar distancia del sesgo de los programas de desarrollo. Desde el punto de vista de Yamamoto, estos programas “suelen imponer los valores y concepciones propias de las agencias de desarrollo cuando, por un principio de respeto intercultural y de eficacia de intervención, se debiera considerar los valores y concepciones propias de las comunidades meta de las intervenciones”<sup>25</sup> Es importante, entonces, al diseñar una política, programa o proyecto, tener claro cuál es el modelo de desarrollo que queremos lograr. Por modelo de desarrollo queremos significar aquí, el resultado de cambio, de progreso y bienestar deseado por la comunidad y no necesariamente el modelo de bienestar importado de un país desarrollado. Este resultado final, prospectivo, es el que debe constituir el propósito de la política y debe guiar, igualmente de una manera prospectiva, el diseño de los programas y proyectos que hagan realidad el cambio planeado en la comunidad y con la comunidad.

Como ya se expuso, el desarrollo como proceso de acceso a los servicios y beneficios propios del bienestar, tiene como uno de sus soportes el eje económico; en el caso del desarrollo social, éste es fundamental y así como es aplicable a los países, lo es también a las familias. Según Béjar<sup>26</sup> cuando la productividad de un país, y de una familia, es insuficiente para atender sus necesidades, debe recurrir a otras fuentes de financiamiento o caer en la miseria. En la misma magnitud, cuando los países y las familias requieren incrementar su productividad y carecen de recursos para hacerlo, recurren al financiamiento, vía créditos, para acceder a los recursos de capital físico que haga viable su crecimiento económico cuyos rendimientos les permita progreso y bienestar; en ese sentido los préstamos bancarios vía contratos con las instituciones, permite a los trabajadores acceder a recursos para superar déficits momentáneos o, con la debida orientación, incrementar su capital mediante inversiones en bienes o servicios que inciden sobre su productividad.

---

<sup>25</sup> Yamamoto, Jorge y Feijoo Ana Rosa. Componentes éricos del bienestar. Hacia un modelo alternativo de desarrollo. En Revista de psicología Vol. XXV (2). Lima, 2007. Pág. 201.

<sup>26</sup> Bejar, Héctor. Justicia social, política social. Lima, CEDEP, 2007.

### 3.2.1. Bienestar Social

Alrededor de este concepto se ha formulado un modelo de desarrollo que ha sido implementado, bajo diferentes formas especialmente en países nórdicos como Suecia, Noruega y Finlandia; fue el propósito de los países socialistas de la Europa del este y Cuba, y ha tenido influencia en toda Europa y en la política americana hasta los años 80 e influye significativamente en el pensamiento y acciones de las diferentes corrientes políticas y países del mundo. Como modelo de desarrollo hace énfasis en la intervención del Estado para implementar políticas relacionadas con el establecimiento de un ingreso mínimo, protección social frente al desempleo, enfermedad y muerte, así como programas sociales previsionales, de seguridad social y de educación como derecho de los ciudadanos que permita un estándar mínimo de bienestar a lo largo de su vida<sup>27</sup>. En esta perspectiva el Bienestar está asociado a un ingreso que permita que la persona satisfaga sus necesidades de alimentación, vestimenta, recreación y cultura y al uso de los programas del Estado para los problemas de salud y educación. Al respecto Sánchez Rosado (2004) define bienestar como una necesidad que permanentemente desean satisfacer los individuos, de obtener tranquilidad en términos de: estabilidad económica, armonía social, espiritual y emocional; éstas dependen del contexto político y social en el cual se desarrolla el individuo o grupo social<sup>28</sup>. Integrando las ideas revisadas, podemos definir Bienestar como una situación de equilibrio entre las necesidades, carencias objetivas o subjetivas del individuo y los recursos u oportunidades, materiales o sociales, que las satisfacen. Pretendemos cubrir con esta definición el rango de necesidades vigentes en las personas individuales o de grupos sociales, cualesquiera sea su condición económica, social y/o cultural.

Respecto al sentido de Bienestar, Amartya Sen, en su obra *Capacidad y bienestar* (1998), habla de la habilidad que posee una persona para efectuar actos o funcionamientos<sup>29</sup> valiosos, o alcanzar estados para ser valiosos como parte de su

---

<sup>27</sup> Uribe, Óp. Cit. Pág. 60

<sup>28</sup> Sánchez Rosado, Manuel. Manual de trabajo social: Metodología y práctica del trabajo social. Editorial Plaza y Valdez. México, 2005. Pág. 38.

<sup>29</sup> Sen, Amartya. Capacidad y bienestar. México. Fondo de Cultura Económica. 1998. En esta obra, al término "funcionamientos" le atribuye representación de partes del estado de una persona y particularmente las cosas que logra hacer o ser al vivir.



vida. Difiere sustancialmente de los términos planteados que hacen énfasis en la capacidad para adquirir bienes, o satisfacer las necesidades primarias, como estar bien nutrido o tener buena salud etc. Encuentra que estos funcionamientos son muy elementales como para caracterizar el bienestar. No obstante, son estos últimos los que caracterizan el uso común del concepto particularmente en los países del tercer mundo. Al respecto, según Uribe (2008), Sen distingue en el individuo, capacidades y realizaciones; las primeras corresponden a talentos y bienes que posee el individuo y las realizaciones corresponden a la manera en que los individuos explotan su potencial, es decir sus capacidades; en su libro *Desarrollo y Libertad* (1999), define la libertad como “la oportunidad real de llevar cabo los deseos y necesidades”<sup>30</sup> la cual incluye tanto aspectos políticos, como el acceso a servicios sociales y bienes materiales. En esta misma obra, siguiendo a Uribe, Sen distingue cinco tipos de libertades: a) libertades políticas, que incluyen las de elegir y ser elegido, criticar a las autoridades, libertad de expresión y prensa y los derechos humanos en general; b) libertades sociales, en forma de acceso a los servicios educativos y sanitarios de calidad; c) libertades económicas, en forma de oportunidades para el empleo, *acceso al crédito* y de *hacer transacciones* sin impedimentos ni obstáculos; d) garantías de transparencia y necesidad de franqueza en la divulgación de la información para prevenir la corrupción y e) acceso a la red de protección social que impida a la población vulnerable caer en miseria. En esta perspectiva de la libertad, Lahera (2004) precisa que para Sen el bienestar “... no es la suma de las utilidades agregadas, sino las libertades de las que efectivamente dispone el individuo, utilizando los derechos y oportunidades que están a su alcance”<sup>31</sup>. En su artículo sobre *Capital humano y capacidad humana* (2004) Sen, establece las diferencias entre estos conceptos y refiere que el concepto de capacidades “da énfasis a la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente juzga valedera y que, cuando se adopta esta visión más amplia, el proceso de desarrollo no puede referirse solo como incremento del PIB sino como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida más libre y

---

<sup>30</sup> Uribe, Consuelo. Op. Cit. Pág. 207

<sup>31</sup> Lahera, Eugenio. Política y políticas. Pag.10

más digna<sup>32</sup> y en cuanto permite que la persona llegue a ser más productiva mediante una mejor educación, una mejor salud, etc. no es absurdo esperar, manifiesta, que también pueda dirigir mejor su propia vida y tener más libertad para hacerlo.

Por lo expuesto, el acceso al crédito, como la obtención de préstamos, constituye una libertad de la persona. Por tanto cuando la persona no tiene acceso al crédito por insuficiente ingreso o cuando pierde su derecho al mismo por incapacidad de pago, simplemente tiene negada está libertad o la ha perdido. A esta libertad están asociadas, entonces, todas las transacciones de naturaleza económica que configuran el comportamiento de la persona para lograr su progreso y bienestar. De allí la importancia de investigar sobre La Política y el sobreendeudamiento de los trabajadores.

En relación al bienestar y al rol protector o paternalista que asume el Estado para proveer servicios directos, tomando las decisiones respecto a cómo se deben satisfacer las necesidades de la población, Sen en su obra *La idea de la Justicia* (2010) reitera su actitud crítica frente al paternalismo del Estado. Puesto que el fin del hombre es la felicidad, entendida en el sentido aristotélico de lograr la vida buena como el bien supremo, cada ser humano tiene su propia perspectiva de lo que es su bienestar. Para Sen el “Paternalismo es jugar a ser Dios y decidir lo que es bueno para la gente”<sup>33</sup>.

Tomando las ideas de Sen, los estados debe promover el bienestar, mediante políticas públicas que contribuyan al desarrollo de las capacidades que permitan lograrlo en un entorno de democracia y libertad (de autonomía). En el mismo sentido debe entenderse la política de las empresas e instituciones en relación a los programas de bienestar social. Estos deben estar orientados a la formación de capacidades para que cada persona, haga un empleo racional de sus ingresos o de

---

<sup>32</sup> Sen, Amartya. Capital Humano y Capacidad Humana. En Foro de economía política. Cuadernos de economía. Tomado de [www. red-vertice.com/fep](http://www.red-vertice.com/fep)

<sup>33</sup> Sen, Amartya. El sentido de la justicia. México Santillana Editores. 2010. Pág.304.



las oportunidades que se implementan en el marco de promover el bienestar, cuyos niveles y alcances son de su entera perspectiva y libertad.

No obstante lo expresado, es absolutamente necesario que en el caso de los países no desarrollados, el Estado preste a la sociedad programas de nutrición, salud, educación y justicia, para el bienestar mínimo de su población. En el caso de las empresas e instituciones, su rol debe ser promotora de capacidades para que los trabajadores logren los niveles de bienestar al que aspiran, según su propia productividad y afán de progreso o ejerciendo un rol regulador, protector y promotor, del uso responsable del crédito, cuando éste se vuelve accesible por intermediación de la empresa o institución a través de contratos o acuerdos interinstitucionales como es el caso materia de nuestra investigación.

Para efectos de la tesis, la comprensión conceptual del desarrollo, el desarrollo social y la política social, es fundamental; como lo es comprender lo que es el progreso y el bienestar. Una y otra son inherentes a la realización del ser humano. Puesto que el desarrollo de un país, desde la perspectiva económica y su nivel de desarrollo social, cobran sentido real en una persona con capacidad para alcanzar el nivel de vida buena, la felicidad, ejerciendo los derechos a los que hacen referencia Sen y Nussbaum. Éstos constituyen el marco de acción y de propósito del gerente social. Al respecto Yamamoto (2007) en estudios realizados sobre la felicidad y el nivel de bienestar en poblaciones andinas, amazónicas y migrantes señala que, comparado con los países desarrollados, en países como el Perú, los índices de felicidad y bienestar son más altos que en aquéllos, debido a razones culturales y probablemente vinculadas a las relaciones que se establecen alrededor de la familia; ésta constituye el centro de las satisfacciones, y continúa “Habida cuenta que esta genera un mayor impacto en la felicidad, el resultante es un nivel de bienestar mayor. En contraste, en el mundo autodenominado desarrollado, se alcanzan las metas de desarrollo y de un buen lugar para vivir, en desmedro de formar una familia, ecuación que lleva a una resultante infelicidad”<sup>34</sup>; es decir, como también lo señala Ortiz Rescanieri (en PUCP, Mgs, 2010) y Jurado (en PUCP, Mgs,

---

<sup>34</sup> Yamamoto, Jorge. Op. Cit. Pág. 213.

2008) los vínculos familiares establecen un soporte seguro para el progreso y el bienestar de las personas en el Perú.

### 3.2.2. Progreso familiar

Alfonso Alba en su obra: *La riqueza de las familias. Mujer y mercado de trabajo en la España democrática* (2000) realiza una exposición conceptual sobre la familia y su importancia en la economía. Focaliza su atención en el nuevo rol asumido por la mujer, a través del trabajo remunerado, como un contribuyente determinante de su bienestar y del nivel de vida de sus miembros. Afirma que “Las familias distribuyen sus recursos entre usos alternativos con el fin de hacer máxima su satisfacción”<sup>35</sup>. En el marco de un resumen de las principales contribuciones de Gary Becker a la formación de lo que denomina *nueva economía de la familia*, reafirma sus ideas respecto a que las familias buscan maximizar su utilidad en la producción de los bienes y servicios que requiere su hogar (los que no se comercializan en el mercado) pero que para producirlos se requiere de otros bienes y servicios que se producen en el mercado. No lo señala, pero este flujo de necesidades, dinamiza el mercado y contribuye al crecimiento económico.

Respecto al concepto de familia, Alba la define como “un grupo de personas emparentadas entre sí que viven juntas, constituyendo un hogar”<sup>36</sup>, que se integran por lazos biológicos y socioeconómicos, y que su organización y funcionamiento se asemeja al de una empresa o una fábrica. Ella transforma diferentes insumos y los convierte en productos que satisfacen sus necesidades de bienestar; por otra parte, los economistas la caracterizan como unidades de decisión en la que sus miembros toman actitudes solidarias y se organizan internamente para relacionarse con el mundo.

Respecto al funcionamiento económico de la familia y a la contribución de la mujer a la renta familiar, Alba señala que la maximización de la utilidad como objetivo en los

---

<sup>35</sup> Alba, Alfonso. *La Riqueza de las familias. Mujer y mercado de trabajo en la España democrática*. Editorial Ariel. Barcelona. 2000. Pág. 16.

<sup>36</sup> *Ibid.* Pág. 25

procesos de intercambio se realiza en el marco que imponen la restricción del presupuesto y el tiempo disponible; señala que el presupuesto se deriva de los ingresos que obtiene la familia por el tiempo dedicado a trabajar y que si no existen transferencias (se asume donaciones o remesas) o préstamos, ni se dispone de ahorro, sólo se puede consumir más, trabajando más horas y reduciendo el tiempo de ocio. De esta manera establece un lineamiento dentro de cuyo marco la familia optimiza sus recursos para alcanzar su objetivo de bienestar, a cuyo logro contribuye crecientemente la mujer con la renta de su trabajo remunerado. Esto se ha evidenciado en estudios realizados respecto a la incorporación de la mujer a la actividad económica. Mincer, citado por Alba, encontró que las mujeres casadas cuyos maridos tenían ingresos relativamente bajos, eran más propensas a emplearse que las mujeres cuyos maridos tenían ingresos relativamente altos. Así da cuenta que en España, el porcentaje de hogares en la que ambos esposos trabajan pasó del 14.4% en 1980 a 21.6% en 1990, y que la contribución del hombre y la mujer pasó, respectivamente del 74% al 69% y del 7.8% al 12.2%.<sup>37</sup>

Respecto al progreso familiar, es poco lo que se encuentra en la bibliografía. Esta escasez no se da sólo en los escritos sobre el desarrollo o la gestión empresarial, tampoco se da en el ámbito de las políticas públicas. Irma Arriaga en el documento de CEPAL, *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia* (2006) realiza una revisión de las políticas sobre familia y citando a Goldani (2005) presenta la tipología de las políticas de inclusión familiar<sup>38</sup>. Ninguna de ellas hace referencia al tema.

Por lo expuesto, sin intención de generalización, y considerando su posición crítica sobre el tema, tomamos referencias del antropólogo, Enrique Mayer quien en su obra *Casa, chacra y dinero, economías domesticas y ecológicas en los andes* (2004) identifica a la unidad domestica (familia) como una unidad económica que no sólo produce para subsistir, sino que con sus excedentes realiza procesos de intercambio integrándose a los mercados y al dinero; citando a Netting, describe el

---

<sup>37</sup> Alba, Alfonso. Op.Cit. Pag.155

<sup>38</sup> Arriaga, Irma. Cambios de las políticas sociales: Políticas de género y familia. Santiago de Chile. Serie políticas sociales 119. CEPAL, División de desarrollo social, 2006.

“modelo casa” según el cual las unidades familiares, como unidades económicas, realizan procesos de producción que les permite atender sus necesidades de subsistencia, pero también participar del mercado, vendiendo sus productos, llevar una industria casera y otros empleos fuera de la granja<sup>39</sup>. Esta referencia es de suma importancia desde la perspectiva de la economía. Gary Becker en su obra *Teoría económica* (1977) realiza el análisis de los factores de producción tomando como referencia las actividades de la familia como unidades económicas, y en su obra *Tratado sobre la familia* (1981) señala que “las familias en todas las sociedades, incluidas las sociedades de mercado occidentales, han sido responsables de gran parte de la actividad económica –de la mitad o más- ya que han producido la mayor parte del consumo, educación, salud y otros tipos de capital humano de sus miembros”<sup>40</sup>; como conclusión de su análisis del altruismo y el egoísmo, afirma que los hijos de las familias altruistas suelen ser mas “afortunados” que los hijos procedentes de familias egoístas y que la utilidad de los padres altruistas (por invertir más en capital humano o calidad de sus hijos) aumenta con los rendimientos de las inversiones efectuadas en sus hijos, (significando progreso para ellos). En la misma dirección Ortiz Rescanieri en su obra *La pareja y el mito. Estudios sobre las concepciones de la persona y de la pareja en los andes* (2002, en PUCP, Mgs, 2010) concluye que una expresión ideológica de la manera de ser del peruano popular es el progreso. Y señala que “...su nuevo templo es la escuela, consumo, televisión, carreteras y viajes, comercio y diplomas. Casa en Lima y en el pueblo. Tienda en el barrio, chacra en la provincia... pero el negocio es con la familia...”<sup>41</sup>. Y Joel Jurado Najera en su libro de texto elaborado para el curso de *Fundamentos de la Gerencia Social* (2008) bajo el concepto de economía social, considera a este tipo de organización económica como la plataforma para lograr el desarrollo empresarial de las unidades familiares o de la economía popular. Señala que esta es una alternativa distinta de la empresa privada y de la empresa pública, pues sus potencialidades se sustentan en las variadas formas de cooperación y asociatividad de la producción y en su centralidad en el trabajador, en el capital

---

<sup>39</sup> Mayer, Enrique. Casa, Chacra y dinero. Economía doméstica en los andes. IEP. Instituto de Estudios peruanos. Lima, 2004. Pág. 38.

<sup>40</sup> Becker, Gary. Tratado de la Familia. Madrid, Alianza universidad, 1981. Pág. 258.

<sup>41</sup> Ortiz Rescanieri, Alejandro. La pareja y el mito. Estudio sobre las concepciones de la persona y de la pareja en los Andes. Lima: Fondo Editorial PUCP. MGS modalidad virtual, 2010, Pág. 361

humano más que en el capital físico, el financiero o el capital natural<sup>42</sup>. Jurado, especificando su referencia a la economía urbana del Perú, describe lo que es la unidad económica familiar (UEF); Ella está conformada por trabajadores independientes que emplean a trabajadores familiares no remunerados (incorporados a través de las redes de paisanía, de parentesco y de compadrazgo). Alrededor del 10% de estas UEF transitan a unidades económicas micro empresariales (UEM) configurando un nivel de progreso de aquéllas. En las UEM la familia del trabajador independiente se articula a la economía de mercado, asume las utilidades como principio y administra trabajadores asalariados; pero asegura el flujo de recursos para la familia, a través del trabajo dependiente en la empresa privada o en instituciones del Estado, de alguno o algunos de sus miembros. El autor puntualiza que gracias a las micro redes, las UEF logran salvar de la pobreza a casi el 50% de sus conductores, representando una forma de progreso, a la que debe sumarse la transición de las UEF a UEM. Al proceso de transición contribuye el crédito cuando, por contrato interinstitucional, el trabajador dependiente (UEF) accede al sistema financiero. Los recursos adicionales obtenidos por crédito son invertidos en recursos para incrementar la productividad de la UEF llevándola a niveles de UEM mediante el endeudamiento productivo. El modelo planteado sigue la lógica siguiente: el trabajador dependiente, invierte los márgenes que le genera la UEF en el sostenimiento de la misma incluida su fuerza laboral (miembros de la familia) utilizando su remuneración para sostener las necesidades de la familia, e invirtiendo su capacidad de ahorro en el crecimiento de la UEF; cuando tiene acceso al crédito, utilizando su remuneración como garantía, obtiene recurso adicional para incrementar su capacidad productiva. Con los márgenes generados por este incremento de productividad, paga el crédito y adquiere una mayor capacidad de endeudamiento, hasta llegar a niveles de crecimiento y productividad de una UEM que no sólo sirve a la familia nuclear sino a trabajadores ajenos a la familia.

Lo expuesto constituye un soporte ideológico de progreso, como característica del ser de los peruanos, que debe ser tomado como una base para el accionar de los gerentes sociales, a fin de promover el progreso de las personas y sus familias en

---

<sup>42</sup> Jurado, Joel. Fundamentos de Gerencia Social. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú. MGS modalidad virtual. Lima, 2008. Pág. 148.



los diferentes niveles (gobierno, instituciones y comunidades) en el que se desenvuelven.

### 3.2.3. Política Social

Respecto a la política social, Héctor Béjar en su obra *Justicia social, política social* (2007) presenta un análisis crítico de su evolución y desarrollo en el mundo, en América latina y en el Perú. Indica Béjar, que las políticas sociales nacen simultáneamente con los estados modernos para enfrentar la pobreza, subsecuente a la formación del capitalismo; define las políticas sociales, como políticas públicas, (criterios que orientan el comportamiento del Estado) que, “en general tienen que ver con las condiciones de vida de las personas que comparten una sociedad”<sup>43</sup>. En la perspectiva del autor, las características y alcances de la política social estarán definidas por la visión que tenga el Estado de la calidad de vida que aspira para sus ciudadanos y de las capacidades y recursos con que cuente para lograrlo. Así planteada, la política social es una responsabilidad integral del Estado que define el nivel de vida que quiere para sus habitantes; en qué medida ella responde a las aspiraciones de ellos puede resultar secundario; por eso mismo tal calidad de vida está relacionada con la capacidad de acumulación económica que le permita (al Estado) socializar sus costos; pues, cuando eso no es posible cada miembro de la sociedad deberá encargarse de su propia situación y la de su familia; para ello cada familia debe tener la productividad que le permita cubrir sus costos, pues si esa productividad es mínima o inexistente el resultado será la pobreza; según Béjar, cuando una sociedad tiene una baja productividad, debe incrementarla mediante inversión y ello pasa por las políticas sociales. Señala que, en términos económicos, el desarrollo humano significa el incremento de la productividad a través de una mejor educación, una población sana, un ambiente saludable y valores respetados por todos, lo que se traducirá luego en una mayor acumulación de riqueza. “Crear el bienestar o impulsar el desarrollo humano... supone una conciencia generalizada

---

<sup>43</sup> Béjar, Héctor. *Justicia social, política social*. Lima, CEDEP. 2007. Pág. 32.



de la importancia de lograr esta realización plena; y una base educativa, cívica, política y económica”<sup>44</sup>.

Tomando el planteamiento de Béjar, en países de baja productividad como el nuestro, cada ciudadano, cada trabajador, deberá tomar conciencia de progreso e invertir en su propio desarrollo, fundamentalmente en mejorar su educación y economía como soporte de su futuro bienestar. Este enfoque es fundamental desde la perspectiva de la tesis, en cuanto considera que se debe promover la implementación de mecanismos que permitan el crecimiento y desarrollo autónomo de los trabajadores para construir una base de bienestar post laboral. Bajo el marco de esta conciencia de progreso, que es el planteamiento de la tesis, los préstamos personales adecuadamente empleados, constituyen recursos que pueden invertirse para generar mayor capital humano y/o físico, configurando progreso como base del bienestar del beneficiario.

#### **3.2.4. Política social en las organizaciones**

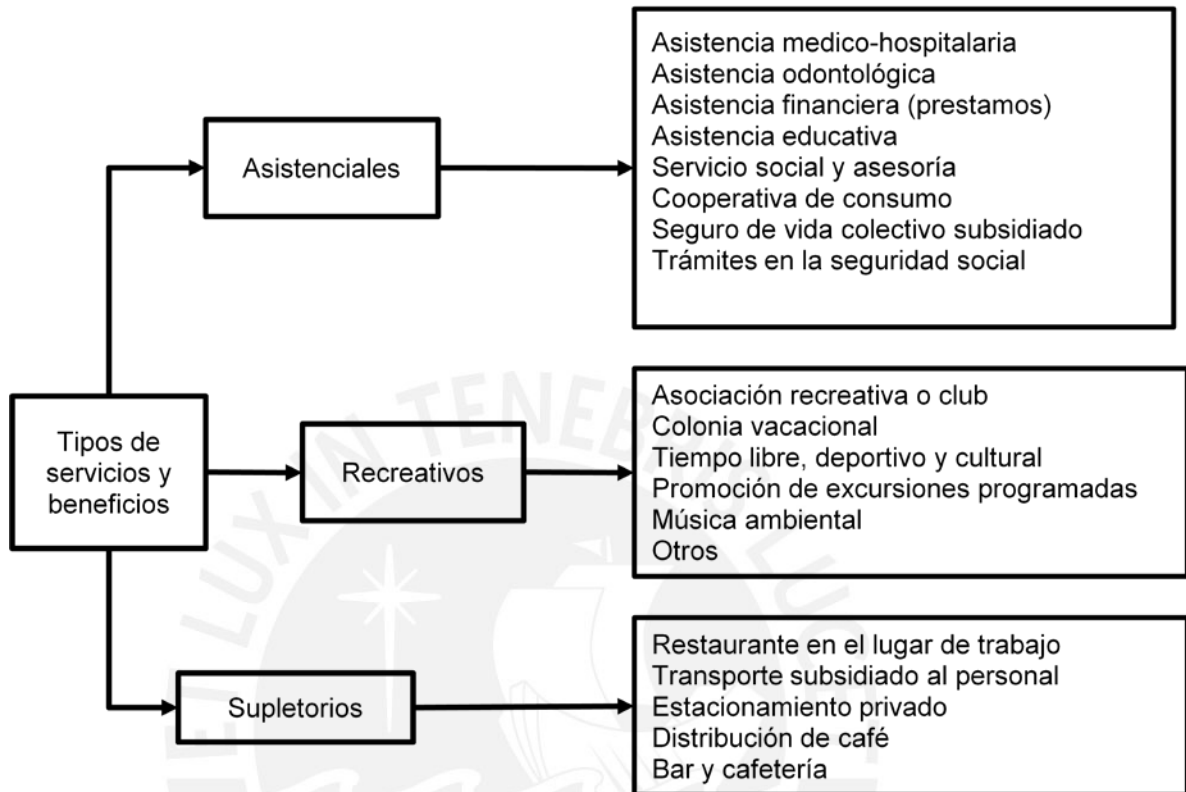
El bienestar del personal en las organizaciones públicas y privadas, en los países no desarrollados, deviene de las ideas y principios del Estado de Bienestar. La responsabilidad del Estado por proveer los servicios y prestaciones que requiere el bienestar de los ciudadanos, es asumido por la empresa en relación con los trabajadores. Está asociado a los servicios y beneficios legales o voluntarios, que debe establecer y administrar la empresa o la institución para ofrecer condiciones de trabajo que aseguren la salud, la integración y la recreación de los trabajadores. Según Chiavenato (2004) están destinados a auxiliar al empleado en tres áreas de su vida: en el ejercicio de su cargo (bonificaciones, seguros de vida, premios por productividad y otros), fuera de su cargo pero dentro de la empresa (descanso, refrigerios, restaurante, transporte y otros) y fuera de la empresa en la comunidad (recreación y actividades comunitarias) el autor establece la clasificación de los servicios y beneficios como se expone <sup>45</sup> en el gráfico N° 3.1.

---

<sup>44</sup> Béjar, Héctor. Op. Cit. Pág. 35.

<sup>45</sup> Chiavenato, Idalberto. Administración de recursos humanos. Bogotá. Editorial McGraw-Hill. 2004. Pág. 463.

Grafico 3.1 Clasificación de las actividades de bienestar



Fuente: Tomado de Chiavenato.

Cuánto contribuye realmente al bienestar del trabajador la prestación de estos servicios, no ha sido suficientemente estudiado. Y en todo caso los mismos pueden contribuir con efecto solamente temporal. Los autores que escriben sobre gestión de recursos humanos, cada vez mejor denominado Gestión de Personas, no hacen referencia a investigaciones relacionadas al sentido de bienestar que están logrando los trabajadores en sus puestos y con las empresas a las que pertenecen. Se acepta la necesidad de que exista una estructura (y recursos) encargada de los programas de bienestar del personal, usualmente gestionando, las actividades señaladas, a cargo de un profesional cuyo perfil ha sido, en el caso del Perú, impuesto por Ley para empresas con más de 100 trabajadores. Este modelo opera en la mayoría de nuestras organizaciones locales. El bienestar del personal, como proceso del sistema de gestión de personas, tiene una orientación asistencialista y de trámites relacionados con las prestaciones sociales y la recuperación de los

subsidios de la seguridad social. Es en ese marco asistencialista, de auxilio al trabajador, que se promueven como programas de bienestar, el otorgamiento de préstamos con recursos propios, incluso con líneas de crédito financiadas por la empresa, o la celebración de contratos o acuerdo de cooperación crediticia con entidades bancarias para el otorgamiento de préstamos de libre disponibilidad con garantía de las remuneraciones (como es el caso de EsSalud) así como convenios con entidades comerciales y de servicios para el otorgamiento de créditos, cuyo pago en cuotas son descontadas de la Planilla Única de Pagos (PUP). En la medida que tales convenios de acceso al crédito, se realizan sin una orientación para su empleo racional, alineada a la superación de problemas emergentes o para aplicación a inversiones, como endeudamiento productivo, tales préstamos resultan generando problemas de sobreendeudamiento. Por su naturaleza asistencialista, desde la perspectiva psicológica de la teoría bifactorial de Herzberg (2003), tales facilidades carecen de impacto alguno sobre la motivación de las personas. Son los llamados factores higiénicos cuya presencia tiene escasa significación motivadora para el trabajador; pero cuya deficiente gestión, cuando han sido implementadas, puede generar alta insatisfacción<sup>46</sup>.

En virtud de estas concepciones de bienestar, como las vigentes en las empresas de los países no desarrollados, las áreas responsables del bienestar de personal, en cumplimiento de esta labor asistencialista, son altamente sensibles a los efectos de las crisis económicas. En su esfuerzo por ayudarlo, pueden desarrollar una acción involuntariamente perversa, productora de bienestar momentáneo pero de malestar duradero, por el desequilibrio económico que puede generar al trabajador, por ejemplo, al comprometer sus ingresos más allá de su capacidad de ahorro o de endeudamiento.

Diferente a la situación descrita, y alineadas con el pensamiento de Sen, que define el bienestar en términos de capacidades para efectuar funcionamientos o alcanzar actos valiosos, en las empresas de los países desarrollados y en algunas de sus filiales en países no desarrollados, las actividades usualmente relacionadas a las

---

<sup>46</sup> Herzberg, Frederick. Una vez más: ¿Cómo motiva a sus empleados? En Harvard Business Review. 2003.

áreas de Bienestar del Personal, están asociadas al concepto de calidad de vida y alineadas con la motivación y la productividad del trabajador; así lo indican autores como Drucker (1992) Koontz (1998) y Chiavenato (2000). Para Drucker la calidad de vida es la tercera área principal de tareas de la administración, como responsable de la influencia de sus actividades legítimas sobre la gente y sobre el medio físico y social<sup>47</sup>; para Koontz el programa de calidad de vida laboral es uno de los métodos de motivación más interesantes y promisorios<sup>48</sup> y para Chiavenato la competitividad organizacional está relacionada por obligación con la calidad de vida en el trabajo y representa el grado de satisfacción de los miembros de la empresa mediante su actividad en ella. Este último presenta los factores de calidad de vida tomados de una investigación de Edda Fernández en 1995<sup>49</sup> (Ver tabla N° 3.1).

**Tabla 3.1 Factores que determinan la calidad de vida en el trabajo**

Orden	Factor	Variables determinantes
1º	Competencia general	Apoyo socioemocional Orientación técnica Igualdad en el trato Administración a través del ejemplo
2º	Identificación con la empresa	Identidad con la tarea Identificación con la empresa Imagen corporativa
3º	Preocupación asistencial por los trabajadores	Asistencia a los empleados Asistencia familiar
4º	Oportunidad efectiva de participación	Creatividad Expresión personal Repercusión de las ideas aportadas
5º	Visión humanista de la empresa	Educación/toma de conciencia Orientación hacia las personas Responsabilidad comunitaria
6º	Equidad salarial	Equidad salarial interna Equidad salarial externa

Fuente: Tomado de Chiavenato

<sup>47</sup> Drucker, Peter. La Gerencia: Tareas, responsabilidades y prácticas. Buenos Aires. El Ateneo.1992.

<sup>48</sup> Koontz, Harold. Op. Cit. Pag. 519.

<sup>49</sup> Chiavenato, Idalberto. Op. Cit. Pág. 324

Podemos conceptualizar calidad de vida, desde la perspectiva de las capacidades (en los términos planteados Sen y Nussbaum), como la existencia de funciones, condiciones o capacidades que deben existir (y que deben ser asumidas como una responsabilidad del Estado), cuya disponibilidad o posibilidad hacen humana la vida. Para Nussbaum (en Giusti, 2000), la capacidad es “una idea ética normativa, no una idea biológica ausente de valores”<sup>50</sup>. Establece las siguientes condiciones centrales, necesarias para una vida digna: Vida, Salud física, Integridad física, Sentidos, imaginación y pensamiento, Emociones, Razón práctica, Afiliación, (entendida como capacidad para vivir con los otros y como la tenencia de bases sociales de autorrespeto y no de humillación), capacidad para vivir respetando a otras especies y Control sobre su propio medio (que incluye la tenencia y el uso libre de los bienes). Nussbaum es enfática al señalar que la falta de una de estas condiciones centrales, afectará la calidad de vida digna de un ser humano.

### 3.2.5. Responsabilidad social de la empresa

Acerca de los antecedentes y evolución conceptual de la responsabilidad social de las organizaciones, da cuenta Mary Gallegos en sus lecciones del curso de *Balance Social y Productividad Social* (2009) de la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Caracteriza las primeras etapas, particularmente después de la segunda guerra mundial, por la promoción de un movimiento de filantropía empresarial hacia la comunidad y de apoyo a los trabajadores mediante acciones paternalistas hacia él y sus familias. Estas consistían en donaciones, regalos, apadrinamiento de los matrimonios de los trabajadores, o de bautizo de los hijos de los trabajadores o el establecimiento de “mercantiles” en las haciendas de la costa peruana y en las minas de la sierra, para proveer de alimentos y otros servicios a las familias de los trabajadores. Es a partir de los años 80 que comienza a darse el debate sobre la responsabilidad de las

---

<sup>50</sup> Nussbaum, Martha. La ética del desarrollo desde el enfoque de las capacidades. En defensa de los valores universales. En Giusti, Miguel (editor) La filosofía en el siglo XX: balance y perspectivas. Lima, PUCP 2000. Pág.45.



empresas con la sociedad y con respecto a los daños y peligros que generan sus procesos productivos.

Respecto a esta evolución, Peter Drucker en su obra *La Gerencia, tareas, responsabilidades y prácticas* (1992), describe los cambios que ha tenido la palabra responsabilidad social de la empresa: desde el comportamiento ético del gerente en su comportamiento privado, individual, y su comportamiento ético en la esfera pública; luego la responsabilidad del empleador frente a su personal, en virtud de su poder y su riqueza y finalmente, como la responsabilidad del liderazgo del empresario con respecto a la “cultura” de la comunidad, integrando directorios de organizaciones comunitarias, fideicomisos, etc.<sup>51</sup>. Drucker asume una actitud crítica con respecto a la responsabilidad que se le pide asumir a la empresa en la solución de los problemas sociales y del tránsito de la cantidad a la calidad de la vida como un asunto propio de la empresa. Al tratar sobre los límites de la responsabilidad social del gerente, señala que “la primera “limitación” de la responsabilidad social es la responsabilidad superior por el rendimiento específico de la institución a la que el gerente sirve”<sup>52</sup> y señala que aquel que se dedique a solucionar los problemas sociales convirtiéndose en una figura pública, descuidando esa primera limitación, es un irresponsable que falta a la confianza dispensada. No obstante, hacia 1996, el autor, citado por Gallegos, modificaría su postura afirmando que “cada organización debe asumir la plena responsabilidad por el efecto que tenga en sus empleados, en el entorno, en los clientes y en cualquier persona o cosa que toque.”<sup>53</sup>. El desarrollo actual del concepto de responsabilidad social, apunta a un modelo de gestión empresarial que supera las prácticas paternalistas y asistencialistas, para situarse en una perspectiva estratégica de afronte a temas como la globalización, el deterioro del medio ambiente, el cambio climático, los derechos humanos y en general los temas sociales y ambientales que preocupan a la humanidad, incluyendo la ética empresarial. La responsabilidad social empresarial comprende tanto la responsabilidad social interna, hacia los trabajadores, como la responsabilidad social externa, dirigida hacia la comunidad o el entorno en el que

---

<sup>51</sup> Drucker, Peter. Op. Cit. Pag.215

<sup>52</sup> Ibid Pag. 234.

<sup>53</sup> Gallegos, Mary. Balance Social. Material de lectura del curso de Productividad social. MGS. Pontificia Universidad Católica del Perú. 2009. Pág. 244.



desarrolla sus actividades. La tesis sustenta que los préstamos al personal, con garantía de las remuneraciones, mediante el descuento por la PUP y sus efectos en la economía de los beneficiarios, corresponden al ámbito de la responsabilidad social interna; es decir aquella que debe asumir la organización como proveedora de oportunidades de acceso al crédito. En cumplimiento de ella la institución debe regular el uso racional de los recursos, cautelar que entre los bancos y los beneficiarios se evite toda forma de abuso y promover el uso productivo de los recursos del crédito, como una forma de acumulación de capital para el progreso del trabajador y su bienestar durante y al final de su vida laboral. Es irresponsable y ajeno a la ética (en el sentido que toda acción de producir el mayor bien a los usuarios) establecer una política que pueda suponer riesgo del beneficiario por insuficiente información o ausencia de control en la gestión.

### 3.3. Crecimiento económico e inclusión

El crecimiento económico del país se sustenta en las políticas implementadas en el marco del modelo que la Constitución del Estado denomina “economía social de mercado”, como resultado de la productividad de las empresas; ésta no sólo se sustenta en su capital, sino en las facilidades que le proporciona un sistema financiero dinámico que es capaz de implementar mecanismos de obtención de recursos de diferente naturaleza, que permiten responder a la demanda de productos y servicios de una población que directa o indirectamente va incrementando sus ingresos y el acceso a la modernidad; el crecimiento económico de las familias se sustenta en su productividad asociada a su capital físico e intelectual, el primero derivado de sus ingresos por empleo o por actividad personal independiente, que les permite acceder a los bienes y servicios que la modernidad les ofrece. El ciclo económico parece fluir cuando existe un alineamiento entre las necesidades de consumo o de progreso y la productividad suficiente para atenderlas. Cuando la productividad es insuficiente para atender las necesidades de consumo o de progreso, las personas y las familias (Béjar,2007), como las empresas, pueden acceder a otras fuentes de recursos económicos como los bancos, para obtener préstamos que permiten cubrir tales necesidades. Este es el marco dinámico de la economía que sustenta la tesis al tratar de mejorar La Política

para convertirla en un vehículo promotor del progreso y bienestar de los trabajadores de la institución, eliminando los riesgos de sobreendeudamiento, incorporando mecanismos de empoderamiento para el uso responsable del crédito y de autonomización en la gestión del desarrollo del trabajador y su familia como soporte del desarrollo social del país. El endeudamiento productivo, como concepto y práctica, sujeto a una eficaz regulación y control, debe constituirse en un mecanismo de democratización e inclusión social pues permite que las personas, al margen de su nivel de ingreso, accedan a los bienes y servicios que ofrece la modernidad.

### 3.3.1. Inclusión financiera

Jaime De Althaus, en su obra *La revolución capitalista en el Perú* (2008), hace una amplia e informada sustentación sobre el rol inclusivo y democratizador que ha tenido el modelo económico adoptado en los años 90 en nuestro país (acceso a bienes y servicios, al crédito y a la tecnología entre otros). Con el autor y otros documentos, revisamos la siguiente información obtenida respecto a la situación social y económica del país: el crecimiento económico ha tenido una relación directa con el incremento del empleo y la mejora del ingreso de los hogares peruanos. El empleo se ha incrementado de manera sostenida año a año desde el año 2002, luego de superado el penúltimo período recesivo comprendido entre el año 1998 y el año 2001. Las principales ciudades del país como Trujillo con un crecimiento de 20.9 en el 2006, Ica con 17.9, Piura con 10.7 y Paita en el norte con 10.1, dan evidencia de esta situación como puede verse en el cuadro N° 3.2. Este crecimiento se explica por el comportamiento de la actividad agroexportadora, la construcción, la industria, el comercio y los servicios; así como por otros factores de crecimiento económico, como la minería y la agro exportación.

En cuanto a la evolución del ingreso, es significativo ver en perspectiva la variación que se ha producido en los diferentes grupos socioeconómicos. Tomando como referencia relativa los reportes del IPSOS-APOYO (2008) sobre variación del ingreso en hogares limeños se observa que todos crecieron y más los grupos de menores ingresos. Efectivamente, el grupo socioeconómico más alto, el Nivel A en

**Cuadro N° 3.2 Ciudades con mayor crecimiento:  
Variación del empleo en empresas de diez a más trabajadores**

CIUDAD	2002	2003	2004	2005	2006
Trujillo	7.9	10.8	7.1	6.3	20.9
Ica	8.2	2.2	9.1	10.5	17.9
Piura	1.2	2	11.8	10.1	10.7
Paita	-8.6	-29	4.3	2.3	10.1
Arequipa	3.2	0.7	3.2	6.2	10
Cajamarca	11.6	1.6	2.9	3.3	9.8
Huancayo	7	1.3	2.1	6.7	9.2
Lima Metropolitana	2.4	3.8	6.2	6.1	8.8
Chiclayo	6.1	1.2	-2.7	7.9	8.6
Cusco	-8.2	4.3	1.7	6.6	6.5
Tarapoto	11.1	-2.2	-1.5	8.3	5.8
Puno	-3.3	-2.8	-0.4	7.7	5.3
Iquitos	-8.9	1.5	13	3.6	2.6
Pucallpa	1.4	7	-6.3	2.2	2.5
Tacna	2.1	-13.9	5.5	1.5	2.1

Fuente: Encuesta mensual de variación de empleo, Ministerio de trabajo. Lima, 2008  
Elaboración propia.

el período 1991-2006, sólo ha tenido una variación de 13.5% comparado con una variación de 145.5% del nivel socio económico D. Un comportamiento parecido se observa en el período expansivo de la economía que comprende el período 2002 – 2006. Aquí también el nivel A, ha tenido una variación de sólo 8.7% significativamente inferior comparado con el nivel C y D. Éstos han tenido una variación aún mayor comparado con el Nivel B que sólo alcanzó 2.8% de variación. (Ver Cuadro N° 3.3). Además de ello, puede verse cómo afectó negativamente el ingreso de los limeños, y seguramente en mayor magnitud la de los pobladores del interior del país, la recesión de la economía que comprendió el período 1998-2001.

**Cuadro N° 3.3 Variación porcentual del ingreso mensual de los hogares  
limeños por niveles socioeconómicos en distintos periodos**

Periodo	NSE A	NSE B	NSE C	NSE D	NSE E
1991- 2006	13.5	91.9	98.1	145.5	
1991- 1992	-42.5	61.8	32	87.1	
1993- 1997	45.7	45.1	67.8	63.7	
<b>1998 -2001</b>	<b>-12.3</b>	<b>-8</b>	<b>-8.4</b>	<b>-20.3</b>	
2002- 2006	8.7	2.8	26.7	29.2	19.6

Fuente: Apoyo Opinión y mercado. Ipsos Apoyo, Lima, 2008. Elaboración Propia.

Otro elemento que ha contribuido a la inclusión financiera ha sido la puesta en valor de los activos de la economía familiar. A partir del año 1992 en el ámbito rural a través del PETT (Proyecto especial de titulación de tierras) y a partir del año 1996 en el ámbito urbano a través de la COFOPRI, las familias han adquirido el derecho, a emplear sus propiedades inmuebles urbanas y rurales, debidamente registradas, como garantías para mejorar sus ingresos. Al mes de marzo del 2007, según el portal web de COFOPRI se habían registrado y otorgado títulos de propiedad a 1 millón seiscientos mil predios rurales, especialmente en la costa; Y en cuanto a la propiedad urbana, también se había registrado y otorgado títulos de propiedad a igual número de propietarios a febrero del 2007.

### 3.3.2. Inclusión social

Siguiendo a De Althaus, el crecimiento económico de los últimos años ha tenido como uno de sus efectos, la ampliación del crédito a sectores antes excluidos del sistema formal. Ella se traduce en crecientes niveles de colocaciones de los bancos, vía préstamos de libre disponibilidad y de tarjetas de crédito. Los reportes de la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (SBS 2008), muestran que las colocaciones en créditos de consumo pasaron de 11.94%% en el año 2003 al 18.90% en el 2007; este se ha incrementado en 35.1% en el año 2008 con respecto al 2007 según las estadísticas de la SBS. Este crecimiento, según el propio organismo regulador, se explicaría por el proceso de bancarización de la economía. También da cuenta que, como ente regulador, impulsará el proceso de inclusión financiera, a fin de beneficiar a la población de menores ingresos, principalmente en el interior del país, con el objetivo de facilitarles el acceso a los diversos servicios financieros e incrementar su bienestar<sup>54</sup>; en cuanto al consumo a través de tarjetas de crédito, el mes de abril del 2010 había tenido un crecimiento de 1.28% con respecto al mes de marzo, superior en 6.23% comparado con el mismo mes del 2009; sin embargo, respecto al número de las tarjetas de crédito de bancos y financieras, si bien registró un leve incremento en abril del 2010 al sumar en total 6,000,059,034, con 3,853 (0.06 por

<sup>54</sup> [www.sbs.gob.pe](http://www.sbs.gob.pe) Sistema financiero.  
[http://www.sbs.gob.pe/0/modulos/NOT/NOT\\_DetallarNoticia.aspx?PFL=0&NOT=27](http://www.sbs.gob.pe/0/modulos/NOT/NOT_DetallarNoticia.aspx?PFL=0&NOT=27)

ciento) más en comparación con marzo 2010; en abril presenta una cifra menor en 396,262 (6.14 por ciento) con relación a abril del año 2009<sup>55</sup>.

El Instituto Apoyo, en su *Informe Gerencial de Marketing 2008*<sup>56</sup> (2009), reporta que el acceso al sistema bancario, y con ello a la economía formal, es transversal para todos los niveles socio económicos de Lima: el 41% de la población tiene alguna cuenta o producto bancario; 44% del nivel socioeconómico C; 26% del nivel D y 11% del nivel E; 19% tiene cuenta de ahorros, de ellos 17% del nivel C, 8% del nivel D y 2% del nivel E; 16% tiene crédito o préstamos personal, 18% del nivel C, 13% del nivel D y 9% del nivel E; 11% tiene tarjeta de crédito de algún banco, 7% del nivel C, 3% del nivel D y sólo 1% del nivel E. En suma, los reportes de la SBS dan cuenta de un incremento sostenido de la penetración financiera en todos los niveles de la población con mayor énfasis a partir de la Ley de bancarización puesta en vigencia por el gobierno a partir del 2010.<sup>57</sup>

Otros procesos de inclusión en la perspectiva de De Althaus son: El crédito hipotecario que se incrementó en 124% entre julio del 2002 y julio del 2006; el acceso a la telefonía fija que ha pasado de 2.9 en 1993 a 8.7 en el 2006, por cada 100 habitantes; y el acceso a la telefonía móvil ha sido y sigue siendo espectacular; pues ha tenido una penetración del 32.2 por cada 100 habitantes a nivel nacional; en cuanto al servicio de electricidad la cobertura ha pasado de 45 por cada cien hogares en el año de 1990 a 78.1, en el año 2005. La data actualizada respecto al mes de marzo del 2010 da cuenta de la siguiente evolución: La telefonía fija pasó a una penetración de 11.6%, el numero de teléfonos móviles activos alcanza a 25.9 millones y según una investigación de *Ciudadanos al Día (CAD) (2010)*, que tomó como base información del INEI del 2008, el 82% de los hogares peruanos cuenta con alumbrado eléctrico y sólo un 18% carece de este servicio básico. De ellos el

<sup>55</sup> En Gestion. Diario de economía y negocios. Enero, 2010. [www.gestiondiario.com.pe  
http://gestion.pe/noticia/482055/consumo-tarjetas-credito-crecio-tercer-mes-seguido](http://gestion.pe/noticia/482055/consumo-tarjetas-credito-crecio-tercer-mes-seguido)

<sup>56</sup> Ipsos APOYO. Informe gerencial de Marketing. Niveles Socioeconómicos de la Gran Lima 2008. Instituto Apoyo. Lima. 2008

<sup>57</sup> A finales del mes de junio del 2010 la Comisión de Trabajo Congreso de la Republica aprobó el Proyecto de Ley de Bancarización que reemplazaría a la vigente Ley 28194 promulgada el 26 de marzo del año 2004



13% se alumbraba con velas, el 10% con kerosene, con petróleo o gas, el 1% y con un generador, el 0.2%.

Respecto a la morosidad en el sistema financiero, Adrian Castañeda en su tesis para el grado de Magister en Economía: *Factores determinantes de la morosidad del sistema bancario peruano 2001-2007* (2008), señala que los bancos y particularmente las empresas micro financieras, han flexibilizado sus exigencias con la finalidad de incrementar su cartera de colocaciones y obtener mayores ganancias. Refiere que tal flexibilidad ha permitido acceder al crédito, ingresar a la economía formal, a personas sin la suficiente solvencia para cubrir sus compromisos en los plazos establecidos lo que podría generar la constitución de cartera morosa. No obstante los reportes del ente regulador, indican que los índices de morosidad a marzo del 2010, si bien muestran un ligero incremento con respecto al mes de febrero ubicándose, en 1.73% (desde el 1.67%) sigue siendo la más baja de América latina<sup>58</sup>.

La situación existente respecto al incremento de los préstamos de consumo y el incremento del crédito a través de las tarjetas de crédito; así como el menor índice de morosidad y la disminución de las tarjetas activas, debe explicarse por la política de expansión del crédito, por un lado y por el mayor rigor de los bancos para calificar a los solicitantes de préstamos y de tarjetas de crédito por el otro, respectivamente.

Es en este marco que se comprende que la apertura (acceso) al crédito para estos sectores trae elementos que configuran un proceso de democratización de la economía, con impacto significativo en el crecimiento del capital familiar cuando el endeudamiento es productivo<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Asociación de Bancos: La morosidad bancaria subió ligeramente en marzo. En *Gestión diario de economía y negocios*, publicación del 20 de abril del 2010. Tomado de <http://gestion.pe/noticia/464728/morosidad-bancaria-subio-ligeramente-marzo>

<sup>59</sup> Ver definición de término en Marco Teórico



### 3.3.3. Crédito y formación del capital familiar

Según Béjar (2007) la pobreza es una efectiva barrera a la entrada a los mercados de millones de personas, las que en situación de marginalidad no constituyen un activo real para el funcionamiento de los mismos; ni producen para el mercado ni demandan del mercado<sup>60</sup>. Sin embargo el desarrollo de mecanismos promotores del acceso a la economía, como el crédito a través de contratos interinstitucionales con la banca, por ejemplo, evidencian que éstos constituirían elementos supletorios a la capacidad insuficiente de productividad de las personas, señaladas por el autor<sup>61</sup> y que ha sido suficientemente expuesta por De Althaus. La situación actual de la economía muestra una apertura significativa al crédito, a grupos antes marginados como los taxistas, por ejemplo quienes no eran sujetos de crédito en el sistema financiero sino era con el aval de una propiedad. A marzo del 2011, podrán revisarse anuncios periodísticos que promueven la adquisición de vehículos para prestar servicios de taxi, sin este requisito. Se evidencia entonces que estos grupos, no asalariados, antes marginados para acceder a préstamos, ahora a través de este mecanismo no sólo obtienen recursos adicionales para satisfacer sus necesidades presentes sino también las de acumulación de capital físico. El préstamo les permite obtener un ingreso, un volumen de dinero junto, para realizar una inversión, (endeudamiento productivo); pero además constituye un elemento dinamizador de competencias como la optimización del uso de su capacidad de ahorro, y una mejor distribución de su ingreso, durante el periodo de pago que le permite formar un hábito de ahorro fortaleciendo su actitud inicial que hace posible atender su necesidad de logro, de progreso y bienestar. Pues, el crédito permite al beneficiario que, al término del pago, haya incrementado su capital físico o intelectual (en caso de haberlo dedicado a educación) permitiéndole acceder a mayores niveles de crédito y de productividad por tanto a un mayor logro de bienestar; pero también puede tener efecto contrario, de disminución del capital, cuando el préstamo tiene como destino el consumo u otros gastos que no reeditúan renta alguna. Por ello es importante, en la perspectiva de la tesis, complementar a una política de préstamos, el desarrollo de capacidades y de asistencia técnica no

---

<sup>60</sup> Béjar, Héctor. Op. Cit. 193

<sup>61</sup> Béjar, Héctor. Op. Cit. Pag.34

sólo para el endeudamiento informado y responsable, sino también para que se promueva el endeudamiento productivo, de inversión, con una orientación técnica y de ética social.

### 3.3.4. Endeudamiento productivo y capital familiar

Respecto al concepto de deuda, se acepta que responde a la obligación, que adquiere una persona por la obtención de un crédito o monto de dinero recibido como préstamo o por un bien recibido para ser pagado, con una tasa de interés determinada y en un periodo de tiempo acordado, con quien lo otorga. Se mantiene esta condición mientras el usuario del préstamo o crédito está en capacidad de cumplir con la obligación; Ignacio Larraechea, decano de la facultad de economía de la Universidad Central de Chile, citado por Gustavo Orellana en el portal Economía y Negocios, en su artículo: *Qué hacer para dejar atrás el sobreendeudamiento*, (2006) señala que el endeudamiento es un recurso valido para alcanzar progreso material, cuando la persona emplea los fondos de un préstamo o el crédito, para realizar inversiones en actividades cuyo rendimiento será superior a la tasa de interés. A este tipo de endeudamiento, López Chau (2008) citando a Tanzi (1996), denomina *endeudamiento productivo*. El concepto luego es empleado por el *Coordinador Nacional para el Grupo de Rio Luis Chávez Basagoitia* (2004) para referirse a los cambios que se realizarán en la contabilidad fiscal a efectos de diferenciar el endeudamiento productivo de lo que él llama el endeudamiento negativo que va al pago de planillas o gastos militares, por ejemplo. Respecto al endeudamiento productivo señala que "... está destinado a gastos de inversión, obras u otras acciones que tendrán retorno..."<sup>62</sup>

Respecto al concepto de *capital familiar*, usualmente se ha relacionado con la gestión de las empresas familiares; sin embargo tomamos de Mayer (2004) el sentido de capital familiar como la cantidad de dinero, bienes y recursos que posee la familia considerada como unidad económica. Desde esta perspectiva, el crecimiento de la economía a través del incremento de los salarios, el inicio de

---

<sup>62</sup> Chávez, Basagoitia Luis. Tres acciones para desarrollar iniciativa peruana se discutirán en cumbre de rio en agencia andina de noticias del 30 de octubre del 2004. Tomado de: [www.andina.com.pe/edpespeciales/especiales/2004/noviembre/gruporio/30oct0.....](http://www.andina.com.pe/edpespeciales/especiales/2004/noviembre/gruporio/30oct0.....)

actividades económicas adicionales como las UEM expuestas por Jurado, la puesta en valor de la propiedad de las familias, y la disposición a la inversión característica del poblador andino migrante (planteado por Ortiz Rescanieri) habrían contribuido a incrementar su capital familiar denominado físico, en forma de bienes, o el que Becker denomina capital humano, relacionado con la formación o educación. Una forma de relacionar el incremento del capital familiar, con el crédito, es analizando la evolución del crédito hipotecario y el endeudamiento de las microempresas como indicador de la evolución de las UEM. La Tabla 3.4 nos muestra cómo han evolucionado dichos tipos de crédito entre los años 2001 y 2007.

**Cuadro N° 3.4 Evolución de las colocaciones de la banca comercial**

TIPO DE CREDITO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Comerciales	79.0	77.3	71.89	66.99	64.39	62.18	62.63
Hipotecarios	9.8	10.84	13.2	14.20	15.45	14.83	12.73
Microempresas	2.5	2.32	2.97	4.91	5.19	5.61	5.74
Consumo	8.7	9.54	11.94	13.90	14.97	17.38	18.9
TOTAL	100.0	100	100	100.00	100	100	100

Fuente: SBS en Castañeda, Lima, 2008

Si asumimos que el crédito comercial corresponde a las empresas e industrias, que de por sí practican el endeudamiento productivo o de inversión, la evolución de las colocaciones en créditos hipotecarios y a microempresas, representarían las acciones de las familias para incrementar su capital físico o intelectual. Mientras que los primeros tienen un comportamiento creciente aunque no constante, pasando de representar el 9.8% en el 2001 a 12.73% en el 2007, alcanzando el 15.45% el año 2005; a su vez el crédito a microempresas (UEM) tiene un crecimiento importante, pasando de representar el 2.5% en el año 2001 a 5.74% en el 2007; es importante también notar que el crédito de consumo (endeudamiento no productivo), ha tenido un crecimiento significativamente mayor entre el 2002 y el 2006, pasando del 9.54% al 18.9%, respectivamente. Ello podría explicarse en el marco de los esfuerzos realizados por los bancos para abrir opciones al mayor número de personas, incluso con insuficiente productividad para cubrir sus obligaciones, para luego depurar su clientela, contribuyendo a lo que se ha denominado la democratización del crédito. Entre el 2006 a la fecha y especialmente a raíz de la crisis económica declarada en

septiembre del 2008, el ente regulador del sistema financiero (SBS) recomendó a los bancos asumir posiciones conservadores y de mayor rigor al evaluar las solicitudes de crédito y especialmente para el otorgamiento de tarjetas de crédito. En virtud de ellas, los bancos progresivamente habrían sido más selectivos y en los años 2007- 2010 habrían depurado su cartera de clientes de tarjetas de crédito, logrando conformar una cartera de suficiente capacidad de pago. Uno de los factores importantes que se habría tomado como criterio de evaluación, habría sido la capacidad de endeudamiento de las familias, de acuerdo a su capital familiar representado por los títulos de propiedad otorgado ya sea por el PETT, la COFOPRI o las municipalidades<sup>63</sup>. En este mismo sentido se habría considerado la capacidad de pago de los taxistas mediante el crédito condicionado al consumo de gas, que asegura que el crédito se pague mediante la productividad lograda del mismo.

Respecto al nivel de endeudamiento de la población, el *informe Gerencial de Marketing*, ya citado, del Instituto Apoyo (2008) da cuenta que el endeudamiento es transversal, comprende a todos los niveles socioeconómicos y a todos los grupos etáreos de la población. Según este informe, el 41% de la población de Lima tiene deudas. Ellas se distribuyen por niveles socio económicos de la siguiente manera: el 55% del nivel A, el 51% del nivel B, el 44% del nivel C, el 33% del nivel D y el 29% del nivel E. por rangos de edad, tienen deudas: 42% el grupo de 18-24 años; 46% el grupo 25-39 años; 42% el grupo de 40-54 años; 41% el grupo de 55-70 años y 12% el grupo mayor de 70 años.

Respecto al ahorro y por tanto a la capacidad de invertir de los trabajadores, o de palanca para el endeudamiento productivo, existen posturas críticas como las de López Doriga y las de Figueroa. El primero en su libro: *Desarrollo humano* (1993) al tratar sobre los valores para el desarrollo de un país, afirma que el ahorro no es una virtud nacional, puesto que aparece al final de una encuesta de señalamiento de las virtudes de los peruanos. Valores como la creatividad, la honradez y el deseo de

---

<sup>63</sup> Sobre la importancia de la titulación de la propiedad urbana y rural como elemento del capital familiar, y su importancia para la erradicación de la pobreza, ha sido ampliamente tratado por Hernando de Soto en sus obras *el Otro Sendero* (1986) y *el Misterio del Capital* (2000).

superación son fácilmente reconocidos por sus estudiantes (de una universidad)<sup>64</sup>; en el mismo sentido se lee el pensamiento del profesor Adolfo Figueroa quien, según Jiménez (2010), afirma que los trabajadores gastan lo que ganan y que su propensión a ahorrar es cero<sup>65</sup>. Es decir, de acuerdo a los puntos de vista de López Dóriga y de Figueroa, el ahorro, no es tanto un tema de excedentes de ingreso sino una actitud para generar excedentes del salario, y también un valor que soporta la motivación de logro y progreso de la persona. La tesis sustenta este punto, que la actitud hacia el ahorro y la inversión corresponden a motivaciones diferentes. La primera se sustenta en la búsqueda de seguridad, mientras que la segunda en la búsqueda de logro, de progreso y de mayor bienestar. En esta perspectiva, las personas buscarán el progreso y el bienestar al margen de su capacidad de ahorro, pues esa es su finalidad (Becker, 1997). De esta manera se explica que existirán familias con capacidad de ahorro que lo gastan todo en consumo o lo ahorran en un banco a una tasa ínfima de interés, pero segura; otros la invierten en bienes o valores o la utilizan como palanca de endeudamiento para aplicarlo a inversión e incluso de alto riesgo pero que les ofrece la posibilidad de incrementar su capital en menor tiempo. Lo último, se evidencia en el *Resumen de encuestas a la opinión pública N° 14 de Ipsos-Apoyo Opinión y mercadeo (2009)* según el cual, un 50% de la población invertiría en un negocio si recibiese un premio de S/.3, 000. Un 19% lo usaría para pagar deudas y apenas un 10% lo ahorraría en un banco.<sup>66</sup> Lo expuesto tiene suma importancia en relación a la postura de aquellos autores que afirman que el ahorro o la capacidad de generar ahorro están relacionados con el ingreso (salario) de la persona. Esta, como el emprendedurismo y su expresión en el endeudamiento productivo, estaría causalmente relacionada con las actitudes y la motivación de logro, de orientación al progreso. Las personas con orientación al consumo, no motivadas por el logro, (que busca la excelencia y el progreso) gastarían todo excedente en la satisfacción de necesidades presentes; mientras que las orientadas al logro invertirían sus ahorros, utilizándolo como palanca financiera.

---

<sup>64</sup> López Dóriga, Enrique. Desarrollo Humano. Estudio General y aplicado al Perú. Lima. Universidad del Pacífico. 1993. Pag.317

<sup>65</sup> Jiménez, Félix. Teoría económica y desarrollo social. Exclusión, desigualdad y democracia. Homenaje a Adolfo Figueroa. Lima. Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2010. Pág. 10

<sup>66</sup> Instituto Peruano de Economía. China y Brasil: Sigamos a los líderes. En Comentario diario. Lima, 21 de julio del 2009.



Por cuestiones burocráticas y otros elementos relacionados al escaso empoderamiento y a los temores que caracterizan la gestión pública, la investigación no pudo aplicar el instrumento diseñado para evidenciar las características y motivaciones de los trabajadores de la institución y particularmente de los beneficiarios de los préstamos cualquiera haya sido su situación financiera. El instrumento, sin embargo fue validado por la contraparte de los tesisistas y se anexará en la tesis para los interesados en la investigación sobre el crédito o mecanismos de democratización, inclusión, capital familiar o endeudamiento productivo o motivación.

### 3.4. El sobreendeudamiento

Respecto al sobreendeudamiento Ignacio Larraechea lo define como "...la incapacidad sostenida para hacer frente a las obligaciones periódicas del pago de deudas y los gastos mensuales normales, pudiendo llegar a una situación de insolvencia — que conduce a la quiebra de la economía familiar"<sup>67</sup>. El sobreendeudamiento implica un desbalance entre el gasto y la capacidad para generar ingresos, obligando a la búsqueda de financiamientos adicionales a los regulares (el salario). De acuerdo a investigaciones realizadas por el autor en Chile, las personas llegarían progresivamente al sobreendeudamiento, a través de lo que denomina el "facilismo del crédito" o por el "auto – oscurecimiento del gasto". Según el investigador, al pagarse con tarjetas de crédito, la persona no toma real conciencia que ha adquirido una obligación a cambio del bien adquirido. En Chile, según el artículo del Foro ciudadano: *Vivir para pagar* (2006) de la Universidad de Chile, el sobreendeudamiento se había convertido en un problema de salud pública, pues afectaba el comportamiento y la emocionalidad de las personas. A la fecha, sin embargo no se han publicado nuevos artículos dando cuenta del manejo de este problema. Situaciones similares se exponen en los portales web que tratan el tema en España y México. En todos estos países existe preocupación por el efecto

---

<sup>67</sup> Larraechea, Ignacio. En Cooperativa Cl. Santiago de Chile. Casi un millón de chilenos tiene deudas impagas. Tomado de:  
[http://www.cooperativa.cl/p4\\_noticias/site/artic/20060706/pags/20060706114901.html](http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20060706/pags/20060706114901.html)



negativo que tiene el sobreendeudamiento sobre la productividad laboral y la inclusión social.

En el Perú, se carece de información respecto al nivel de sobreendeudamiento de los peruanos; no obstante, considerando que el volumen de la población laboral de la institución estudiada supera las 40,000 personas, a nivel nacional, puede ser tomada como referencia de la situación existente en otras instituciones que hayan suscrito contratos o convenios con los bancos para otorgar préstamos a su personal en condiciones similares; es decir podrían tener el 16% de sus trabajadores en situación de sobreendeudada. Esta situación es posible evidenciarla cuando el acceso al crédito se sustenta en contratos o convenios interinstitucionales. Cuando el sobreendeudamiento se produce al margen de estos mecanismos, se puede tomar como un referente la disminución progresiva de las tarjetas de crédito activas en el sistema financiero. Cada inactivación de una tarjeta de crédito podría representar un caso de sobreendeudamiento. Como se ha visto en el acápite 3.2.2 en abril del 2010 el número total de tarjetas era de 6, 000, 059,034, con 3,853 (0.06 por ciento) más en comparación con marzo 2010; pero a abril presentaba una cifra menor en 396,262 (6.14 por ciento) con relación a abril del año 2009. Por otra parte, a febrero del 2011 si bien se da cuenta que el incremento del número de tarjetas de crédito entre octubre y diciembre del año 2010 ha sido de 286,971 nuevos usuarios<sup>68</sup>, también se indica que el atraso en la recuperación de los créditos, “préstamos vencidos y en cobranza judicial” de los bancos se incremento en promedio 17.7%; que en 12 de 15 bancos se incremento en 20% y que en cuatro de ellos llegó al 35%. Esto estaría evidenciando situaciones de sobreendeudamiento cuyo manejo se canaliza por reestructuración o refinanciamiento que, en el periodo de revisión, alcanzó al 10.8% de los préstamos<sup>69</sup>. Lo expuesto evidenciaría el avance del sobreendeudamiento la que no se expresaría en la tasa de morosidad debido a que los bancos las renegocian, las castigan o, simplemente, las retiran de sus balances. Al respecto el analista Juan José Marthans, ex Superintendente de Banca y Seguros y AFP sostiene que el incremento de las tarjetas de crédito, se

---

<sup>68</sup> Vuelve la lluvia de tarjetas de crédito. En Gestión diario de economía y negocios. Lima 04 de febrero del 2011.

<sup>69</sup> Marthans, Juan José. Crece el atraso en el pago de créditos. En Gestión diario de economía y negocios, Lima 23 de febrero del 2011.

debería no solo al incremento de los ingresos de la población, sino también al relajamiento de las regulaciones por parte del ente responsable (SBS y AFP) y advierte los riesgos que ello significa para la economía proyectada hacia el segundo semestre del año 2012 si no se implementan medidas correctivas de una mejor evaluación de la capacidad de endeudamiento de los beneficiarios.

### 3.4.1. Efectos del sobreendeudamiento

Como se expuso anteriormente, desde la perspectiva teórica de Béjar, acerca de la productividad y la acumulación económica como mecanismo de costeo de la satisfacción de las necesidades de bienestar, el sobreendeudamiento correspondería a un estado en el que la productividad de la persona llega a ser deficiente, de un modo sostenido, que no le permite asumir el costo de su bienestar. En tal situación la persona, según su condición económica precedente, podría tener una movilidad social descendente, pasando a formar parte de los grupos empobrecidos. Tal situación se evidencia en los casos de ajustes estructurales como la reforma agraria y otras reformas que afectaron la propiedad y el ingreso. Muchos de los propietarios (agricultores, industriales, comerciantes, etc.) endeudados o con ventas a crédito, al momento de la reforma, lo perdieron todo y pasaron a la situación de pobres o en todo caso en un nivel socioeconómico menor; el ejemplo más reciente de tales eventos, es el empobrecimiento de las clases medias, como consecuencia de los ajustes estructurales de los años 80 y los 90 de cuya reconstitución da cuenta De Althaus (2008)

Otro efecto del sobreendeudamiento tiene que ver con la pérdida de aquellas capacidades que, según Nussbaum, son necesarias para el logro de una vida digna, de bienestar. Desde la perspectiva de esta autora, la persona sobre endeudada sería incapaz de tener propiedades, muebles o inmuebles e incluso de ejercer derecho de propiedad sobre los mismos; también podría ser sujeto de persecución y captura injustificadas; otra de la capacidad que se ve afectada por el sobreendeudamiento es la de trabajar como un ser humano, ejercitando la razón práctica y participando en relaciones significativas de mutuo reconocimiento con otros trabajadores. Esto, debido a que, (como lo describe un artículo de Foro

Ciudadano, también de Chile), generalmente el sobreendeudamiento es una situación que se vive en la clandestinidad, en exclusión, sin comunicación a la casa o al trabajo, y menos a la red social. El trabajador sobreendeudado entra en un círculo vicioso de adquirir compromisos financieros para pagar otros, hasta que ya no hay quien preste dinero y se recurre a préstamos informales, a gente que practica la usura, al igual que las medidas de presión que ejercen para cobrar su dinero.

El acceso a préstamos en el marco de convenios suscrito por las instituciones con los bancos, exige como condición para su otorgamiento que el trabajador renuncie a su capacidad de libre disponibilidad del total de su ingreso neto y de sus beneficios sociales. Ambos, al formar parte de la garantía del préstamo, no pueden ser materia de disposición por el trabajador; y cuando éstas son insuficientes para cubrir la deuda, el banco puede tomar acción sobre sus bienes, constituyendo la pérdida de una de las cinco libertades señaladas por Sen: la persona sobre endeudada estaría impedida de ejercer lo que él denomina sus libertades económicas, como la de acceder al crédito; si bien en el Perú no existe carcelería por deudas, la autoexclusión, la presión coactiva y la acción judicial puede ser, emocionalmente, tan dura y dañina como la misma prisión. La quiebra emocional, puede llevar al suicidio como ha sucedido en Estados Unidos a raíz de la crisis hipotecaria, de la que da cuenta Giacosa en sucesivos artículos de su columna del mes de octubre del año 2008<sup>70</sup>.

Como puede verse los efectos del sobreendeudamiento son múltiples; además de los ya indicados, tienen que ver con la quiebra material, el estancamiento de la familia o su desintegración, la pérdida de oportunidades y la discriminación o la movilidad social descendente hacia la pobreza; de acuerdo a los autores consultados, los efectos más graves tienen que ver con la exclusión y su contribución a la desigualdad en general y particularmente de la desigualdad horizontal y vertical persistentes. Respecto a la primera Shklar (1997) al tratar sobre los efectos de la desigualdad, propone que la exclusión es la más destructiva para el

---

<sup>70</sup> Giacosa, Guillermo. El drama humano en los EE.UU. En columna de opinión. Diario Perú 21. Lima, edición del 28, 29 y 30 de octubre 2008, Pag. 17.

individuo furioso (por sentirse excluido) y para quienes conviven con él. En el mismo sentido se expresa respecto a la exclusión frente a los derechos políticos, considerándola como la primera forma de injusticia “la más degradante”<sup>71</sup>.

Respecto a la desigualdad y la movilidad social descendente, Frances Stewart, en la obra de Félix Jiménez: *Teoría económica y desarrollo social. Exclusión, desigualdad y democracia. Homenaje a Adolfo Figueroa* (2010) en su documento para este libro *¿Por qué persisten las desigualdades de grupo?, las trampas de la desigualdad horizontal*, teoriza y describe evidencias sobre el tema. La desigualdad puede ser temporal en la medida que las personas se movilizan –hacia arriba o hacia abajo - en la distribución del ingreso incluso si la desigualdad general permanece constante<sup>72</sup>; pero lo que preocupa es la Desigualdad social *persistente*, es decir aquella que es crónica, constante y sostenida<sup>73</sup>; las desigualdades afectan el bienestar y el logro de otros objetivos de las personas individuales, debido al sentido de pertenencia y de identidad, que hace que cualquier situación del grupo afecte al individuo como algo personal<sup>74</sup>. En tal medida, cuando ella afecta a una parte significativa de la sociedad, probablemente perjudica la eficiencia económica (de un país), e indicaría la existencia de algún tipo de injusticia y no solo de deficiencia en las capacidades de los individuos<sup>75</sup>. Con respecto a la desigualdad vertical (DV), citando a Sen, señala que esta podría explicarse en el ámbito de las capacidades ya que ellas son la mejor representación de los logros y el progreso de

<sup>71</sup> Shklar, Judith. Justicia y ciudadanía. En Affichard, Joëlle y Jean Baptiste de Foucauld. Pluralismo y equidad. Buenos Aires, Nueva visión, 1997. En lecturas de curso Ética y Gerencia Social. MGS Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

<sup>72</sup> Stewart, Frances. Op. Cit. Pág. 273.

<sup>73</sup> Las desigualdades horizontales (DH) se dan entre grupos determinados dentro de una cultura, que se distinguen del conjunto de la sociedad por cuestiones de raza, religión, etc., mientras que las desigualdades verticales (DV) se dan entre personas. respecto a éstas las desigualdades horizontales relevantes se ubican en cuatro dimensiones de capacidad: situación política, económica, social y cultural. Señala como causas de la Desigualdades Horizontales: las asimetrías de capital social (los grupos de pobres tendrán más contactos con mas pobres y los grupos de ricos con personas más ricos); asimetrías de actitud o capital cultural (las actitudes hacia la educación, las actividades económicas y otros – señalamos: al emprendedurismo o hacia la actividad privada o a las alianzas publico privadas-); La discriminación en el acceso a la educación, en la escuela, el acceso al trabajo y en el trabajo y también en el acceso al sistema legal; y la impotencia política. Respecto a las asimetrías de actitud refiere, citando a Barooah VK (2005) que los investigadores han atribuido la rápida nivelación de grupos migrantes como los asiáticos en los Estados Unidos de América, a sus actitudes dinámicas hacia la educación, contrario a la actitud de los musulmanes de la India.

<sup>74</sup> Ibid. Pag 271

<sup>75</sup> Ibid. Pag. 272

la condición humana<sup>76</sup>; sin embargo, es crítica con respecto a los préstamos como mecanismo de escape de la pobreza. Señala que ello no sucede por dos razones: la primera porque existen algunos tipos de capital que no se pueden comprar con un préstamo, como la infraestructura, el capital cultural y el capital social, y la segunda por que debido a la interacción entre los distintos tipos de propiedad del capital y sus retornos, se puede esperar que los pobres tengan bajos retornos y que incluso con mercados perfectos de capital, los pobres no serian buenos candidatos para los prestamos.

Respecto a lo anterior, la autora debe referirse al funcionamiento de la banca corporativa en general, sin considerar a las que se dedican a las microfinanzas cuyo mercado ha estado constituido por personas emprendedoras que, como lo ha señalado Jurado, han contribuido a aliviar, a sacar de la pobreza y generar microempresas en el Perú. Su enfoque, sin embargo es importante y preocupa en relación con el sobreendeudamiento. Permite ver en perspectiva de país cuán perjudicial puede ser tal situación financiera para el progreso del país, cuando un significativo porcentaje de la población llega al sobreendeudamiento. Existen testimonios, no autorizados a citar, de cómo el sobreendeudamiento ha generado movilidad descendente y ha conducido a la pobreza vertical persistente a sus familias. Estas pasaron, de prósperos empresarios y comerciantes, a empleados o trabajadores independientes o desempleados que truncaron la formación de capital humano, social y cultural. Se encontraron en incapacidad para dar una educación de calidad a sus hijos; estos siguieron en la misma o inferior situación y así sucesivamente. El sobreendeudamiento representa un riesgo de descenso a la pobreza y sus secuelas sobre sus capacidades de la que se ha dado cuenta en este capítulo. Éste afecta la capacidad de la persona para hacerse responsable de su “propia vida”. La persona, bajo esa condición, habría puesto en cuestión su dignidad y su libertad en los términos planteados por Appiah, (2007), por Nussbaum (2000) en el marco de sus capacidades centrales y por Sen, en marco de las libertades económicas.

---

<sup>76</sup> Stewart, Frances. Op. Cit. Pág. 273



### 3.5. Política pública, análisis y criterios de evaluación

Desde tiempos antiguos el término política ha tenido diferentes sentidos y usos. Así Aristóteles en su libro *Ética a Nicómaco*, al delinear el bueno y mejor fin de los actos del hombre, (como logro de la felicidad) identifica a la política como la ciencia principal y directiva, que determina qué ciencias son necesarias y cuáles ha de aprender cada uno; señalando además que a ella se subordinan las facultades mas estimadas, como la estrategia, la economía y la retórica<sup>77</sup>.

Lahera (2004), Hardee (2004) y Parsons (2007) cada uno desde su perspectiva, consideran que es importante distinguir política y políticas. Todos coinciden sin embargo, en señalar que política, conforme a la noción inglesa *politics*, refiere a cómo y dónde se definen los problemas y las agendas y cómo se toman las decisiones (Parsons)<sup>78</sup>, según Lahera, la política es un espacio de discusión donde distintos actores, con intereses muchas veces contrapuestos, tratan de imponer sus criterios acerca de los problemas e intereses que les afectan para que ellas sean incorporadas a la agenda publica. De esta manera "... la política puede ser analizada como la búsqueda de hacer políticas públicas sobre determinados temas o de influir en ellas"<sup>79</sup> y que parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas; a su vez Hardee y colaboradores al formular el componente *personas y places* del "Círculo de la política" señalan que luego de identificado el problema es importante comprender a las personas o grupos de interés (instituciones) que participan en el proceso de formulación de políticas<sup>80</sup> a fin de conocer sus necesidades, percepciones, intereses y prioridades. Esta participación, según estos autores, legitima la política en cuanto permite su apropiación, facilita su implementación, vigilancia y sostenibilidad. Conforme a estos planteamientos, cuando surge un problema por aplicación de una política, elementos fundamentales en la identificación e implementación de la

---

<sup>77</sup> Aristóteles. *Ética a Nicómaco*. En lectura de ética y Gerencia social. MGS. Pontificia Universidad Católica, 2009. Pág. 60

<sup>78</sup> Parsons, Wayne. *Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, FLACSO 2007. Pág. 37.

<sup>79</sup> Lahera, Eugenio. *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile. Serie políticas sociales 95, CEPAL. División de desarrollo social, 2004. Pág. 7.

<sup>80</sup> Hardee, Karen. Op. Cit.



solución, deberán ser los interesados individuales o institucionales en sus respectivos roles de proveedores, reguladores, gestores o beneficiarios. En cuanto a los problemas derivados de la aplicación de La Política, las personas e instituciones deberían participar, sino en el diseño de la solución, por lo menos en su validación.

Respecto al concepto de Política como patrón de actuación, Wayne Parsons en su obra: *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas* (2007) citando a Wilson (1987) indica que el significado moderno de la noción inglesa *policy* es “tomar una medida o formular un plan o una serie de objetivos políticos...”<sup>81</sup> y que una política pública representa el intento de definir una base racional para actuar o no actuar; desde la perspectiva gerencial, el concepto de política ha sido formulado por Harold Koontz y Heinz Weilhrich en su obra *Administración, una perspectiva global* (1998) como “enunciados o interpretaciones generales que orientan el pensamiento de los administradores en la toma de decisiones”<sup>82</sup>. Los autores señalan su carácter restrictivo, al establecer los límites dentro de los cuales se deben tomar las decisiones; sin embargo hacen énfasis en que la esencia de la política es la discrecionalidad. Es decir fijan los límites, pero no eliminan el criterio del administrador para optar por las alternativas que él considere servirán mejor a los fines de la organización<sup>83</sup>.

### 3.5.1. Análisis de la política

Acerca del análisis de las políticas públicas, Parsons citando a Wildavsky (1979), refiere que su campo no puede ser definido a partir de los límites entre disciplinas, sino que debe enfocarse con base en lo que parece ser adecuado a las circunstancias, del momento y a la naturaleza del problema<sup>84</sup> queriendo significar con ello que no existe reglas, métodos o sistemas predefinidos o estandarizadas, de tal manera que, por ejemplo, las políticas públicas se pueden analizar desde la perspectiva de cómo se definen los problemas, o como estos entran a las agendas,

---

<sup>81</sup> Parsons, Wayne. Op. Cit. Pág. 47.

<sup>82</sup> Koontz, Harold. Weilhrich, Heinz. *Administración Una perspectiva global*. México. Editorial McGRAW- HILL, 1998.

<sup>83</sup> Ibid Pág. 193.

<sup>84</sup> Parsons, Wayne. Op. Cit. Pág. 31

o como se toman las decisiones y como se evalúan e implementan las políticas públicas<sup>85</sup>; por ejemplo señala que en el caso del enfoque gerencial, como método aplicado a las políticas públicas, el análisis se concentra en mejorar la eficacia y la economía del sector público, a través de técnicas que usualmente se empleaban exclusivamente para el sector privado<sup>86</sup>; es indudable que tal análisis contribuye a evaluar la política pública desde una perspectiva más racional, focalizada en sus resultados; el objetivo del análisis de las políticas se pueden referir al contenido de la política, mediante su descripción y la forma cómo se desarrolló e implementó; se puede efectuar en relación con otras políticas o basarse en un marco teórico o de valores para ofrecer un enfoque crítico de la política; también puede referirse al seguimiento y evaluación de la política, en cuyo caso se examinará el desempeño práctico de la política comparando los resultados logrados con los objetivos propuestos y evaluar el impacto que ella puede haber tenido en determinado problema<sup>87</sup>; al describir el análisis de la implementación y los resultados de las políticas, manifiesta que estas se centran en el análisis de la administración, la gestión, la implementación, la evaluación, el impacto así como la retroalimentación.

Para efectos de la tesis, suscribimos el planteamiento de Tovar e Hidalgo (2009) que los planteamientos sobre el análisis de las políticas sociales y públicas, como objeto de la investigación en Gerencia Social, se integran en dos enfoques: El enfoque del *ciclo de proyecto* (ciclo de la política) y el del *círculo del proyecto*, denominado por Hardee (2004) el *Círculo de la Política*. El primero se aproxima al conocimiento de la política considerado los momentos de la política como un proceso secuencial en el tiempo (diacrónico), cómo ella evoluciona en sus fases de diseño, implementación y evaluación, siguiendo una racionalidad técnica, predefinida como solución a un problema o promoción de un cambio, que sigue pasos que van a asegurar su eficacia y eficiencia;<sup>88</sup> el círculo del proyecto o círculo de la política, a su vez, enfoca la política social como un conjunto de componentes que se ponen en juego "... en un mismo tiempo y espacio, a través de los sujetos

<sup>85</sup> Parsons, Wayne. Op. Cit. Pág. 37

<sup>86</sup> Ibid Pág. 72.

<sup>87</sup> Ibid. Pág. 90.

<sup>88</sup> Tovar Samanez, María Teresa y Patricia Hidalgo Euribe. Análisis de las políticas sociales. Curso de Introducción a la Investigación en Gerencia Social, Modalidad virtual. Maestría en Gerencia Social PUCP. Lima 2009.

involucrados en ella, actores y decisores.”<sup>89</sup> A diferencia de la perspectiva del ciclo del proyecto, que se sustenta en una *racionalidad técnica*, ésta se sustenta en una racionalidad dialógica cuya evolución obedece a los grados de consenso que van logrando las propuestas o proyectos derivados de los mismos. Se busca que las políticas sean no sólo eficaces sino, sobre todo, legítimas, que sean aceptadas por los involucrados. De acuerdo a la concepción del círculo de los proyectos éste tiene los siguientes componentes: el problema que da origen a la intervención, la agenda social y política de la cual el problema y la política forman parte, la normatividad, los recursos, los contenidos de la política, el mapa de actores y grupos de interés y el proceso de implementación u operacionalización de la política; en el planteamiento de Hardee (2004) el círculo de la política, se considera los siguientes componentes: el problema que requieren atención de la política, las personas (actores) que participan y las instituciones (places) como representantes de los grupos de interés, el proceso de desarrollo de la política, la asignación de recursos (Price tag), las políticas, leyes y regulaciones (Paper) y la implementación de la política (programs Performance).<sup>90</sup> En este contexto, la tesis analiza La Política (de préstamos), tomando las dos perspectivas. Tanto la caracterización de La Política, como la formulación de la propuesta de mejora, se realizan tomando como patrón los criterios de calidad planteadas por Lahera<sup>91</sup> evaluados, según corresponda en los momentos y/o elementos de la política. A nuestro criterio, tal enfoque permitirá obtener eficacia, eficiencia y legitimidad.

Lahera (2004) refiere que desde una perspectiva analítica pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas, en cada una de las cuales “...existe una relación con la política: origen, diseño, gestión y evaluación...”<sup>92</sup> y que el análisis de cada una de esas etapas, de acuerdo a su propia naturaleza y en la oportunidad y periodos previstos, puede contribuir al mejoramiento de la política. El análisis de la política, en cada una de estas etapas, siguiendo a Lahera, es fundamental para la calidad de la política pública ya que, según expone, pueden existir defectos de

---

<sup>89</sup> Tovar e Hidalgo. Op Cit pag.21.

<sup>90</sup> Hardee. Opt Cit.

<sup>91</sup> Eugenio Lahera en su obra Introducción a las políticas públicas (2008), define y describe los criterios de excelencia de las políticas públicas. Estas constituirán el marco de análisis de La Política.

<sup>92</sup> Lahera, Eugenio. Política y políticas. Pag.10

diseño al no considerar aspectos institucionales o modalidades de evaluación, carencia de recursos u otros mecanismos como los de implementación y ejecución, que conllevan a una gestión imperfecta; también la gestión puede ser discordante con las políticas, incluso para enriquecerlas o adaptarlas. Buena parte de los equívocos de los funcionarios públicos civiles vienen de políticas mal diseñadas en cuanto a su puesta en práctica o con correcciones laterales, en vez de una modificación integral.<sup>93</sup> De esta manera se pierde la posibilidad de mejorarla con base en las experiencias aprendidas.

### 3.5.2. Caracterización de la política pública de calidad

Para efectos del análisis de La Política desde los criterios de excelencia, Eugenio Lahera en su obra *Introducción a las políticas públicas* (2008) hace una exposición detallada sobre los conceptos y previsiones a considerar en cada uno de sus tres momentos: diseño, implementación, gestión y evaluación. Al establecer el ámbito de su aplicación dice “Las políticas están principalmente referidas a las del gobierno nacional, pero cada nivel político – administrativo requiere diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas o aspectos de ellas.”<sup>94</sup> Esta precisión es importante en el marco de la investigación. El foco de ésta es la caracterización de la política de préstamos personales, su implementación y gestión en una institución pública que, de acuerdo a los niveles de alcance de la gestión definido por Mokate (2005) y Jurado (2007), correspondería al Nivel Micro; es decir, las políticas que genera tienen alcance restringido al funcionamiento de la organización, se refieren a la gestión de operaciones intraorganización; tienen que ver con los problemas intra institucionales y con el proceso de producción de bienes o servicios o con el proceso de gerencia interna<sup>95</sup>; en este sentido, las políticas que genera y administra la institución pública (EsSalud) materia de la investigación, son políticas públicas, sus políticas tienen un fin social, por los servicios que presta a sus afiliados y con respecto al tema específico de la investigación, también se trata de una política pública, de contenido social; pues ella está vinculada al ingreso de los trabajadores, a su situación financiera y a su bienestar.

<sup>93</sup> Lahera, Eugenio. Política y políticas. Pág. 12.

<sup>94</sup> Lahera, Eugenio. Introducción a las políticas públicas. Pág.41

<sup>95</sup> Mokate y Saavedra. Op. Cit. Pág. 20.

Respecto a los criterios o factores que inciden en la calidad de una política, Lahera (2008) expone lo siguiente: una política pública de calidad "...corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo publico definido en forma democrática"<sup>96</sup> señala que, tal como se plantea en el enfoque del círculo de la política, los cursos de acción o información son desarrollados por el sector público (Gobierno) y usualmente con la participación de la comunidad y el sector privado; en esa medida deben ser inclusivas, admitir las discusiones y discrepancias con los actores relevantes de la misma; la política debe admitir la multiplicidad de actores, así como la integración de los esfuerzos estatales con los privados, estableciendo objetivos bien definidos y reglas de juego claras y estables, para que los resultados cuantitativos y cualitativos sean superiores y fortalezcan la participación y transparencia; las orientaciones, deben ser claras, precisas y consistentes, deben permitir priorizar los objetivos en la toma de decisiones. La política de calidad establece los canales institucionales para resolver los problemas de ejecución de la política y, también, los instrumentos necesarios y adecuados a su realización; como por ejemplo, el acceso a las mejores prácticas; finalmente, una política de calidad prevé, sus resultados de tal manera que pueda ser evaluable<sup>97</sup>. Las "políticas son un marco, una estructura procesal que permite las especificaciones de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda publica."<sup>98</sup>

En este marco, el primer foco de análisis de la política debe referirse a los fines. Según Lahera (2008), una política de calidad incluirá: orientaciones o contenidos, instrumentos, o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de los resultados; es decir la política pública no se circunscribirá sólo a un enunciado de los deseos o intenciones del poder, sino que deberá ser precisa en describir su propósito. El autor es enfático al señalar que así como el logro principal de la empresa privada son sus utilidades, en la institución de gobierno (cualquiera sea su nivel) son los resultados de bienestar. En tal sentido las políticas de calidad se caracterizan por estar dirigidas a satisfacer una necesidad o resolver un

---

<sup>96</sup> Lahera, Eugenio. Op.Cit. Pág. 28.

<sup>97</sup> Ibid. Pags. 28-35

<sup>98</sup> Ibid. Pag.42.



problema y tienen como propósito el bienestar de la población. Desde la perspectiva del *círculo del proyecto*, Tovar (2009) señala que el análisis de la política debe considerar el criterio de desarrollo humano y sostenible y el logro de equidad, en los fines de la política. Esto es importante debido a que, según advierte, los procesos de modernización no siempre van acordes con los procesos de redistribución y democratización<sup>99</sup>. Este constituye uno de los elementos centrales del análisis de la política de préstamos. Se establece la relación entre sus fines y sus impactos. En la medida que la finalidad se oriente al bienestar y se provean los recursos, se obtendrán impactos de bienestar. Por el contrario cuando los fines o los recursos no están definidos o alineados al logro de bienestar, los impactos serán contrarios a este propósito.

Un segundo aspecto a considerar en el análisis de la política es el de su legitimidad, es decir el que cuente con la aceptación de las personas e instituciones involucradas. La evaluación de la política no solo debe focalizarse en la eficacia, es decir si logró o no los resultados, sino en qué medida la misma es producto de la razón dialógica, en qué medida las decisiones no surgen sólo de un proceso técnico o instrumental, sino que provienen del consenso de la aceptación y apropiación de los involucrados. Ello es fundamental para su aceptación y puesta en práctica. En el caso del análisis de La Política, no obstante que el proceso decisorio es de naturaleza instrumental, se busca identificar los mecanismos de comunicación o formación establecidos en ella para el seguimiento y evaluación de los resultados que permitan la oportuna toma de decisiones correctivas o de promoción de sus fines.

El tercer aspecto a considerar es el la participación de las personas e instituciones, como un proceso fundamental en cada uno de los momentos de la política: formulación, implementación y evaluación, incluyendo la discusión de las agendas. Tiene que ver con la forma en la que se toman las decisiones en cada una de las etapas o momentos del proyecto o de la política, con el grado de consideración que se tiene de los actores y del contexto en el proceso decisorio de formulación e

---

<sup>99</sup> Tovar.Op. Cit p.24



implementación y evaluación de la política. El análisis de la política comprende a los grupos de interés tanto en su rol, como en su acción; siguiendo a Tovar, se trata de comprender quien interviene en cada política y con qué resultado, por lo que incluye el examen de las relaciones, alianzas y conflictos entre actores en el proceso y las vías de representación establecidas. Este componente participativo en el *círculo del proyecto*, a decir de Tovar e Hidalgo, hace que las políticas se conviertan en instrumentos para una sociedad democrática, plural e inclusiva<sup>100</sup>. En esta perspectiva, como ya lo señalamos, la tesis sustenta que el crédito es un vehículo que contribuye a la democratización de la economía y también de inclusión social, en la medida que facilita a los beneficiarios el acceso a la modernidad, mediante la adquisición de bienes y servicios que contribuyen a su progreso y bienestar. Sin embargo, es oportuno señalar que, siendo el objeto de estudio, una política de nivel micro, su diseño e implementación y evaluación ha obedecido a una razón instrumental, más que dialógica. En ese sentido es posible analizar sus efectos en términos de democratización e inclusión, más no en el elemento participación en alguno de sus momentos.

El cuarto elemento de análisis de la política, desde el planteamiento de Tovar e Hidalgo (2009) está directamente relacionado con el anterior, y desde la perspectiva de Hardee (2004), en el círculo de la política, forma parte del anterior. Éste se refiere a los procesos y los resultados. Los procesos deben ser participativos, deben involucrar a los actores interesados en la política; según Hardee, incluye la forma cómo el problema será enmarcado por los interesados, la definición de los problemas que irán a la agenda de formulación de políticas y la forma cómo la política será formulada; incluye además la promoción y defensa, el diálogo político por los interesados y el análisis de datos que apoyan cada paso del proceso.<sup>101</sup> En la perspectiva de Tovar e Hidalgo la política social, no sólo debe considerar el bienestar material de los beneficiarios, sino también en qué medida contribuye a la democratización de la sociedad en el proceso y en los resultados. El análisis de este aspecto comprende los procesos de empoderamiento y autonomización de los sujetos, como mecanismos necesarios al cumplimiento de los fines de la política. En

---

<sup>100</sup> Tovar. Op. Cit. Pag. 25

<sup>101</sup> Hardee. Op. Cit.

este sentido el análisis de La Política, comprende la identificación de los mecanismos según los cuales los interesados en acceder a un préstamo, tenían acceso a información, asistencia técnica u alguna forma de empoderamiento que les permitiera ejercer su derecho con la suficiente información sobre los riesgos y oportunidades que representa el crédito configurándose un endeudamiento informado. La tesis sustenta que mecanismos de esta naturaleza, contribuyen a que las familias potencien su capacidad de ahorro, utilizándolo como palanca de endeudamiento productivo, para lograr progreso y bienestar.

Siguiendo el marco desarrollado por los autores a los que ya hemos hecho referencia, un quinto elemento de análisis de la política tiene que ver con la conexión o vínculo entre sectores. Se refiere a los enfoques intersectoriales en políticas sociales y a la promoción de redes sociales, alianzas y sinergias en el desarrollo y gestión de las políticas. Hardee incluye estos elementos en el rol de promoción y defensa, así como de diálogo político en el proceso de promoción (advocacy) de las ideas para la aprobación o cambio de la política.

Un sexto elemento de análisis de la política se refiere al soporte institucional u organizacional (Tovar e Hidalgo, 2009) Lahera, citando a Spiller y Tommani (2001) señala que en la medida que las políticas públicas "...corresponden a transacciones que hacen los actores en una sociedad, en un marco institucional"<sup>102</sup> éste es determinante en la calidad de la política debido a que favorece la interrelación y los acuerdos que se requiere en el tiempo para su diseño, implementación o cumplimiento; en caso contrario las políticas serán inestables o débiles o muy rígidas. El soporte institucional asegura su gobernabilidad. A nivel micro y operativo, en una institución concreta, el soporte de la alta gerencia a las unidades de gestión de la política, será por tanto determinante para hacerla gobernable en la relación con los actores involucrados. Pues de ella depende que se la dote de recursos suficientes y necesarios al cumplimiento de sus fines. En el marco del análisis de La Política, se busca conocer cuánta interrelación se ha dado entre los bancos como proveedor de servicios financieros, la gerencia de recursos humanos como

---

<sup>102</sup> Lahera. Op. Cit.

representante de la institución en su rol regulador y controlador de la política y los gremios como representante de los trabajadores.

Focalizando el análisis, como *norma*, la política pública y por tanto la política social debe sustentar valores que contribuyan al ordenamiento público y el bien común, en contraposición con las preferencias o el interés particular; también debe sustentar la igualdad de oportunidades como imperativo moral categórico: ser incluyente e impulsar la modernidad, tener como fin la democracia, hacer énfasis en la libertad y tener la equidad como elemento central, ser eficiente y estable, actualizada con el entorno global y más amplia que el estatismo. Hardee (2004), coincidente con Lahera (2008) plantea que los elementos que debe incluir la política son: 1. Razón fundamental, la que debe incluir una declaración del problema y justificación de la política; 2. Metas y objetivos, lo que la política logrará incluyendo plazos aproximados de cumplimiento; 3. Mediciones del programa, incluyendo las categorías de las actividades; 4. Implementación de arreglos institucionales, incluyendo el marco institucional: organizaciones y ministerios involucrados; 5. Financiamiento y otros recursos, incluyendo niveles, recursos económicos y recursos humanos; 6. Indicadores de éxito, incluyendo los resultados esperados y los criterios de medición; y 7. Plan de monitoreo y evaluación, incluyendo los periodos y mecanismos de medición.<sup>103</sup> El análisis de la política de préstamos hace énfasis en la identificación de cada uno de estos elementos al evaluar su finalidad, mecanismos de implementación y los mecanismos de gestión correspondiente.

Lahera, precisa otros elementos del análisis de la política como la observación de los principios de responsabilidad política, transparencia, ecuanimidad y disciplina fiscal; así como la necesidad de precisar la autoridad y los resultados esperados del equipo de implementación, la dotación de recursos (físicos y otros) mecanismos de gestión (convenios de desempeño, calidad total, gestión por objetivos, información, redes) e instrumentos de gestión (informatización, mejores prácticas, etc.) todas ellas relacionadas al propósito y objetivos de la política; en cuanto al control y la fiscalización, señala que se deben establecer los recursos y plazos que permitan

---

<sup>103</sup> Hardee. Op. Cit.

determinar las necesidades correctivas a efectos de lograr los objetivos iniciales. Finalmente toda política pública debe ser materia de evaluación (simultanea y posterior) para lo cual deberán establecerse los sistemas y métodos apropiados; así como medir el desempeño de la política a través de los indicadores de productividad, (producción obtenida por una determinada unidad, en un periodo determinado y los insumos utilizados para ello), economía (adecuada administración financiera de los recursos: desempeño financiero, y autosuficiencia), eficiencia (logro de determinados objetivos preestablecidos a un costo mínimo: unidad de tiempo, dotación de personal, etc.) eficacia (logro de los objetivos como por ejemplo de calidad: numero de errores y de reclamos atendidos, numero de reclamos sobre casos atendidos, etc.); de cobertura y de oportunidad ( tiempo de espera promedio, demora promedio de entregas, etc.). El análisis de La Política hace énfasis en los mecanismos de control sobre la capacidad de endeudamiento de los trabajadores y sobre el cumplimiento de los cronogramas de pagos establecidos; toda vez que su incumplimiento, de acuerdo a la normativa bancaria, genera intereses moratorios que son significativamente superiores a la TEA.

Finalmente, como soporte al proceso de implementación y cambio de toda política, Hardee (2004) plantea la necesidad de ejecutar las siguientes tareas: 1. Legitimización; es decir que se deberá lograr que la política aceptada, sea vista como importante, deseable y valiosa de lograr; 2. Construir un grupo de electores o identificar y persuadir a un grupo que ven la política como deseable y beneficiosa; 3. Asegurar presupuestos actuales y futuros y la asignación de recursos humanos suficientes para la implementación de la política; 4. Dotar de una estructura organizacional alineada a los objetivos, procedimientos y sistemas y estructuras de agencias responsables de la implementación de la política; 5. Movilizar a la acción a los partidos políticos para traducir la intención en resultado; y 6. Monitorear el impacto para evaluar el progreso de la implementación, alertando a los tomadores de decisiones y gerentes de los programas, sobre los obstáculos que presenta la implementación y las consecuencias intencionadas o no de la política<sup>104</sup>. Es estos marcos que se analiza La Política objeto de la investigación.

---

<sup>104</sup> Hardee. Op. Cit.

### 3.6. Ética y Gerencia Social

Al comenzar este marco teórico señalamos que la búsqueda del bienestar ha constituido y constituye el propósito de los estados y sus gobiernos y se ha señalado que la misión de las organizaciones y de sus administradores (Gerentes) tiene que ver con la creación de condiciones que promuevan el bienestar de sus trabajadores, no sólo en términos de condiciones de trabajo y remuneraciones correspondiente a un balance con su productividad, sino como la promoción de oportunidades para su formación y desarrollo, para que ellos logren calidad de vida a través de su trabajo. Relacionar la ética con la gerencia, implica reflexionar sobre los dilemas que afronta el Gerente para tomar decisiones en el marco de la política, como lo define Koontz y Weilhrich y en condiciones de escasez de recursos para ser asignados a objetivos o situaciones en competencia por ellos, como lo describe Becker al definir la Economía. Propiciar condiciones de bienestar en la organización y promover el bienestar a través del trabajo, para los trabajadores, implica desarrollar condiciones para la vida buena, a la que se refiere la pregunta de Sócrates y Bernard Williams en su obra: *Ética y límites de la filosofía* (1997). El autor al tratar sobre las consideraciones éticas señala que, a la inversa de aquellas (decisiones) que miran hacia atrás o a los lados (que no prevén las consecuencias), hay otras que miran hacia adelante, hacia los resultados y que las decisiones éticas son aquellas que se orientan hacia el bien, para que todo sea bien<sup>105</sup>. Ellas exigen del hombre (del gerente) la virtud, la disposición del carácter para escoger o rechazar acciones en razón de ser ellas de determinada naturaleza ética<sup>106</sup>. En este sentido, las decisiones del gerente en todos los asuntos sobre las que debe decidir, (diseño, implementación o gestión de políticas y programas) pero particularmente en aquellas que afectan la capacidad y la libertad de la persona (como en el caso del endeudamiento) deberán considerar que el resultado produzca el mejor bien, produzca bienestar. Si ello es válido para todo gerente, lo será de mayor exigencia para el gerente social por tratar con asuntos que afectan a los pobres. Debe sopesar, en sus decisiones, los impactos que ellas tienen sobre sus beneficiarios.

<sup>105</sup> Williams, Bernard. *Ética y los límites de la filosofía*. Caracas. Monte Ávila. 1997. Pág. 8

<sup>106</sup> *Ibíd.* Pag. 9



No puede dejar que sea éste, el que en uso de su libertad, asuma todas las consecuencias, como lo promueven las prácticas liberales<sup>107</sup>. Walzer en *el Arte de la Separación* (2001) nos hace conocer que a través del liberalismo se crean esferas autónomas e independientes dentro de la sociedad regidas por lógicas propias entre las cuales ninguna obtiene mayor importancia que la otra, sino que todas y cada una son importantes por el solo hecho de su existencia y porque dotan de nuevas libertades a los individuos. Siguiendo al autor, por ejemplo, lo que se denomina democratización de la economía, traducida en las múltiples facilidades de acceso a préstamos, significa una esfera más que nace a raíz del liberalismo, dotada de su propia lógica interna y reglas de juego que asume el individuo bajo su propio riesgo. En ellas se cumple la máxima *caveat emptor* (*cuídese el comprador*) que refiere el autor, señalando que los hombres y mujeres libres deben soportar ciertos riesgos al acceder a las libertades que trae el liberalismo<sup>108</sup>. El comportamiento ético del gerente debe prever acciones, como el desarrollo de las capacidades requeridas para que el trabajador asuma compromiso consciente de los riesgos que implican sus decisiones individuales. Es decir, debe ser capaz de establecer lineamientos claros, restricciones precisas a las que debe ceñirse el beneficiario de una política.

Respecto al ejercicio profesional y la ética, Augusto Hortal en su obra: *Ética general de las profesiones* (2002) afirma que en general todas las profesiones, en su ejercicio se ven expuestas a tres mediatizaciones fundamentales: la mediatización técnica, la mediatización económica y la mediatización organizativa o institucional; la primera se relaciona con las competencias del profesional para asumir la complejidad técnica de sus responsabilidades; la segunda se relaciona fundamentalmente con las limitaciones económicas, por ejemplo presupuestarias dentro de las cuales puede realizar sus planes, las que pueden resultar insuficientes para sus propósitos; y la última se refiere al entramado de fuerzas, de poderes y contrapoderes en el que no puede actuar solo conforme a sus convicciones, sino que tiene que evaluar y calcular las resistencias y sinergias capaces de potenciar su proyecto<sup>109</sup>. La Mediatización Técnica, por ser una condición propia del profesional,

---

<sup>107</sup> Walzer, Michael. Guerra, Política y Moral. Barcelona, Editorial Paidós. 2001. Pág.95

<sup>108</sup> Walzer, Michael. Op. Cit.

<sup>109</sup> Hortal, Augusto. Ética general de las profesiones. Editorial Desclee. Bilbao. . 2002. Pág. 79



como persona (en nuestro caso el gerente), en su proceso de tomar decisiones de naturaleza política, determina su comportamiento ético. La mediatización económica y la mediatización organizacional, son elementos externos, condicionantes existentes, independientes de la voluntad, sobre las que normalmente, poco o nada puede hacer el gerente en su situación de prestador de un servicio profesional a la empresa o institución. Hortal define la técnica como “la habilidad entrenada para hacer bien determinadas actividades y obtener buenos resultados haciéndolas”<sup>110</sup>. Efectivamente es una exigencia de toda organización eficientemente conducida, exigir competencia técnica a todos sus trabajadores. En el caso de las organizaciones privadas los procesos de evaluación de las competencias requeridas para ocupar un puesto, son rigurosas y se espera que el profesional “crezca” en competencias y se desarrolle como persona. Esta incluye una perspectiva ética, a través de su permanencia en la organización; en el sector público, sin embargo, es muy frecuente una “mediatización política” (mediatización organizacional) no descrita específicamente por Hortal; pero que se refiere a que los gerentes y trabajadores se incorporan a las instituciones sin estar dotados de las capacidades técnicas requeridas para asumir las responsabilidades que el mismo demanda. Desde la perspectiva de Hortal, es necesaria que a la tecnificación de los profesionales, que permite que ellos manejen los asuntos a su cargo con eficiencia, se les dote de las competencias morales para que sus acciones sean integralmente buenas y eficientes. La ausencia de esta competencia, usualmente conduce a desempeños que priorizan los resultados sobre la forma de lograrlos. Frente a toda decisión el gerente debe evaluar los efectos negativos que la decisión puede ocasionar en el futuro.

Finalmente, puesto que la Gerencia tiene como propósito mantener un balance entre las necesidades de lograr la mayor productividad para la institución y la plena satisfacción de las necesidades de bienestar de sus trabajadores, es imprescindible que ésta última se logre en el marco de una justa compensación al trabajo realizado que permita al trabajador lograr excedentes que, accediendo al crédito o al endeudamiento productivo, contribuyan a lograr el objetivo de la familia de

---

<sup>110</sup> Hortal, Augusto. Op. Cit. Pág. 61.

“maximizar su utilidad” en los términos que lo señala Becker<sup>111</sup>(1977). Cuando aquello no sea posible por la “mediatización técnica u organizacional” de las que nos habla Hortal (2002), la gerencia deberá establecer los marcos regulatorios y desarrollar las capacidades del trabajador para el buen uso de la política. En el caso específico del gerente social, debe ser una persona técnicamente competente y moralmente solido. Esta suma le permitirá elevarse por encima de todas las condiciones exteriores a su persona. Reiteramos aquí el principio elemental de Aristóteles y Kant. La necesidad de una fuerza de carácter, para hacer bien las cosas que se tienen que hacer, superando toda tentación subalterna de beneficio propio o egoísta. La búsqueda del bienestar de la comunidad, en su sentido amplio, en un marco de respecto a sus derechos, constituye la base de todo desarrollo social.

### 3.7. Definición de términos

Para tener un marco consistente de las ideas que se exponen en el texto, se ha optado por las siguientes definiciones operacionales tomadas de los documentos consultados en el proceso de la investigación. Cuando un término sea definido o descrito en el texto, se hará con el propósito de precisar y enfatizar el concepto, en el contexto que se está desarrollando.

**Bancos:** considera a los bancos y caja municipales de ahorro y crédito que han suscrito contrato de préstamo con la institución.

**Beneficiario:** Son los trabajadores activos que tienen relación laboral directa con la institución y los pensionistas del régimen de pensiones del Decreto Ley N° 20530 o sus derecho habientes, comprendidos en la Directiva.

**Capacidad de endeudamiento:** Nivel de endeudamiento máximo o capacidad de pago que tiene el beneficiario, de acuerdo a sus ingresos mensuales por la Planilla Única de Pagos. Este límite se estableció en el 30% del ingreso neto del trabajador.

---

<sup>111</sup> Becker, Gary. Tratado de economía.

**Capital familiar:** La cantidad de dinero, bienes y recursos que posee la familia considerada como unidad económica (Mayer, 2004) o pequeñas empresas (Becker, 1981).

**Capital Humano:** Es el aumento en la capacidad de la producción del trabajo alcanzada con mejoras en las capacidades de las personas. Estas capacidades se adquieren con la educación, el entrenamiento y la experiencia.

**Competencias:** Conocimientos, habilidades y actitudes del actor para desempeñar las funciones, responsabilidades y atribuciones que le confiere La Política.

**Competencia organizacional:** Se refiere a las atribuciones, autoridad o poder formal otorgado al actor, por la institución, para tomar decisiones con autonomía en relación a La Política y a los otros actores.

**Contrato Modelo:** Se refiere al documento anexo al numeral 6.7 de la Directiva 02-GB-GCRH- EsSalud – 2002. *“El contrato de facilidades para pago y cobro de cuotas de financiamiento de préstamos otorgados por la empresa a trabajadores de EsSalud suscrito con los bancos”.*

**Contrato de préstamo:** documento legal mediante el cual la Institución y el banco ofertan servicios y acuerdan condiciones preferenciales para los trabajadores.

**Crédito:** Toda cesión de bienes para utilidad de un tercero, generalmente en forma de dinero, mediante el pago de un interés establecido en el oportuno contrato.

**Cuota de deuda promedio mes:** El monto que se descuenta mensualmente de la PUP al beneficiario de un préstamo y que comprende el pago de la deuda más los intereses acordados con el banco.

**Endeudamiento productivo:** cuando el préstamo se dirige a inversión en actividades cuyo rendimiento será superior a la tasa de interés (Tanzi 1996, Instituto FMI y Thirwall, 1995, citados por López, 2008).

**Endeudamiento informado:** Toma de decisiones con conocimiento pleno de los derechos y obligaciones que la decisión implica.

**Estrategia:** Los patrones o modelos de decisión que desarrollan las políticas y/o planes para el logro de los objetivos de largo plazo de la institución, que implica la asignación y priorización de recursos para su realización.

**Gestión de la política:** La ejecución del procedimiento establecido en el contrato de préstamo, como parte de las obligaciones de la institución. El concepto de gestión alude a la ejecución de los procesos gerenciales (planeamiento, organización, dirección y control) para lograr los objetivos establecidos de la organización.

**Gestor de la política:** Responsable del Programa de Extensión Social – Bazar de la Sub gerencia de Bienestar de Personal de la Gerencia de Desarrollo Personal, entre cuyas funciones está la de ejecutar las obligaciones de la empresa establecidas en los contratos suscritos por EsSalud con los bancos.

**Grupo ocupacional:** Clasificación de los trabajadores de EsSalud según la naturaleza de las funciones que cumplen en la organización y que está alineado a un nivel de ingreso diferenciado. El sistema de gestión de personas de la institución reconoce los siguientes grupos ocupacionales:

- a. Ejecutivos: agrupa a todos los trabajadores que ocupan puestos de gerente, sub gerente, director, jefe o en general, ejerce responsabilidad sobre el trabajo y resultados de otros trabajadores y que ha sido clasificado así en la PUP de EsSalud (código 1) Se excluyó de esta clasificación al Presidente Ejecutivo y al Gerente General.

- b. Profesionales: agrupa a todos los trabajadores que ocupan puestos cuyo ejercicio requiere de grado y título profesional y que ha sido codificado así (código 2) en la PUP (Médico, enfermera, Analista de sistemas, etc.)
- c. Técnicos: Los trabajadores que ocupan puestos cuyo requisito es tener un certificado de estudios técnicos, no universitarios, y que ha sido clasificado así (código 3) en la PUP (Técnico de laboratorio, técnico electrónico, Asistente de Gerencia, etc.)
- d. Auxiliar: Los trabajadores que prestan apoyo administrativo u operativo y que han sido clasificados así (código 4) en la PUP (auxiliar de enfermería, auxiliar de laboratorio, etc.)

**Implementación de la política:** El establecimiento de las condiciones de infraestructura, equipos, sistemas, recursos económicos y de proceso; así como de la estructura, potencial humano, competencia técnica y organizacional o de empoderamiento de los actores, requeridas para la puesta en marcha de la política.

**Ingreso bruto mensual:** El pago por concepto de remuneraciones y bonificaciones de la Planilla Única de Pagos de EsSalud.

**Ingreso Neto Mensual:** La remuneración bruta mensual menos la suma de los descuentos de ley y los descuentos judiciales.

**Interés compensatorio:** Valor de la contraprestación por el uso del dinero prestado por el banco. Tienen carácter retributivo<sup>112</sup>.

**Interés moratorio:** Los devengados por una deuda que no ha sido satisfecha a tiempo por el deudor. El tipo de interés moratorio suele aplicarse a efectos comerciales, personales y también lo aplica la Administración Pública cuando el contribuyente se retrasa en el pago de sus obligaciones<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Informática Donet EIRL. Metodología de cálculo de intereses en productos de crédito en el sistema informático financiero contable- SIFC. Tomado de:  
<http://www.informaticadonet.com/metodologiainterprestamos.html>

<sup>113</sup> <http://www.creditosperu.com.pe/glinteresesmoratorios.php>

**La Política:** El Numeral 9.2 de la Directiva 02-GB-GCRH- EsSalud – 2002 que establece el proceso de otorgamiento de crédito al trabajador a través de entidades financieras con descuento a través de la Planilla Única de Pagos (Prestamos personales y/o hipotecarios) en el numeral 6.7 de la citada Directiva, define el concepto y el modelo de contrato

**Nivel de Ingreso mensual:** Ingreso promedio de los trabajadores, clasificados en los correspondientes grupos ocupacionales de la EsSalud.

**Nivel de endeudamiento:** Clasifica a las personas según el porcentaje del nivel de ingreso comprometido en la cuota de deuda mensual que se le descuenta de la PUP al beneficiario de préstamos. Para el análisis de los resultados de La Política, se ha establecido los siguientes niveles de endeudamiento:

- Trabajadores sin deuda; en este nivel se clasifica a los trabajadores que en el periodo que comprende la investigación no tienen préstamo alguno. Por tanto no tienen deuda con los bancos, por lo menos no en el marco del contrato suscrito con algún banco;
- Trabajadores con deudas de 0 a 10%, es decir una situación financiera en la que el descuento de la cuota mensual no afecta significativamente el ingreso neto del trabajador;
- Trabajadores con deuda de entre 10% y 30%; es decir la cuota mensual que se descuenta de la PUP para pagar el préstamo, se ubica en los límites establecidos por La Política y representa un nivel manejable de la deuda;
- Trabajadores con deuda cuya cuota mensual de descuento para pagar el préstamo está entre el 30% y el 100% del ingreso neto mensual. Configura la situación de sobreendeudamiento.

**Órganos desconcentrados:** Son las redes asistenciales, los institutos y centros Especializados de EsSalud.



**Planilla única de pagos (PUP):** Sistema y procedimiento que determina el pago de las remuneraciones y derechos que le corresponden al trabajador o cesante, por la prestación del servicio a la institución. Es el sistema a través de la cual se efectúa el descuento de la cuota mensual de pago del préstamo otorgado al trabajador.

**Contrato de préstamo:** Los contratos suscritos por la institución con Los bancos que establece las obligaciones de las partes en relación al otorgamiento de préstamos a los trabajadores para su descuento por la PUP.

**Procedimiento:** Las actividades específicas, predeterminadas en la Política. Se refiere a las actividades que realizan los responsables del Programa de extensión social – Bazar, de recepción, verificación de la capacidad de endeudamiento y recepción y envío de la relación de préstamos otorgados por los bancos para su pago a través de la PUP.

**Programa de extensión social – Bazar:** Unidad organizativa dependiente de la (actual) Sub Gerencia de Bienestar del personal, de la Gerencia de desarrollo de personal, de la Gerencia central de recursos humanos que administra y supervisa contratos y campañas promocionales (Promoción de bienes y/o servicios que se ofrecen a los trabajadores a través de empresas comerciales en distintas épocas del año).

**Sistema de préstamo revolvente:** Se utiliza en el marco del concepto de Crédito revolvente: La línea de crédito comprometida que se amplía en función del pago parcial o total efectuado por el beneficiario.

**Situación financiera:** Clasifica a los trabajadores según el uso de la política de préstamos en trabajadores sin deuda y con deuda.

**Sobreendeudamiento:** Cuando la cuota mensual de descuento para el pago del préstamo, acordada entre el beneficiario y el banco, supera el 30% del ingreso neto mensual.

#### 4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El tipo de diseño de investigación realizado corresponde a un diagnóstico de la política de préstamos de EsSalud, con el propósito de formular recomendaciones regulatorias de implementación y de gestión, para corregir las desviaciones que llevaron al sobreendeudamiento a un significativo número de trabajadores, y convertir a la política en una herramienta promotora del progreso y bienestar del trabajador y su familia. Es una investigación de nivel exploratorio y descriptivo realizado en el marco de los enfoques del Ciclo de proyecto (Tovar e Hidalgo, 2009), del Círculo de la política de Hardee (2004) y los criterios de calidad de Lahera (2008). Luego de identificarse el problema que afectaba a un grupo de trabajadores de la sede central de la institución, se revisó documentación interna, tales como: informes o reportes del área de gestión que dieran cuenta de medidas tomadas para resolver el problema; luego se revisó información sobre niveles de endeudamiento en la población en general a nivel de Perú y en otros países; así mismo se revisó bibliografía a fin de encontrar referencias teóricas o de investigaciones acerca de la importancia del crédito en el proceso del desarrollo social. Paralelamente, en el marco del curso de gestión de proyectos, se formulo un árbol de problemas sobre el endeudamiento, que permitió focalizar el objetivo y las aéreas de la investigación; en el curso de Ética y Gerencia Social, se exploró el comportamiento de los actores y en el curso de Mercadeo Social, se investigó los aspectos vinculados a la implementación de una propuesta correctiva. Estos trabajos se realizaron en el marco del Plan de investigación y permitieron focalizar los alcances de la misma y promover su factibilidad con las autoridades de EsSalud.

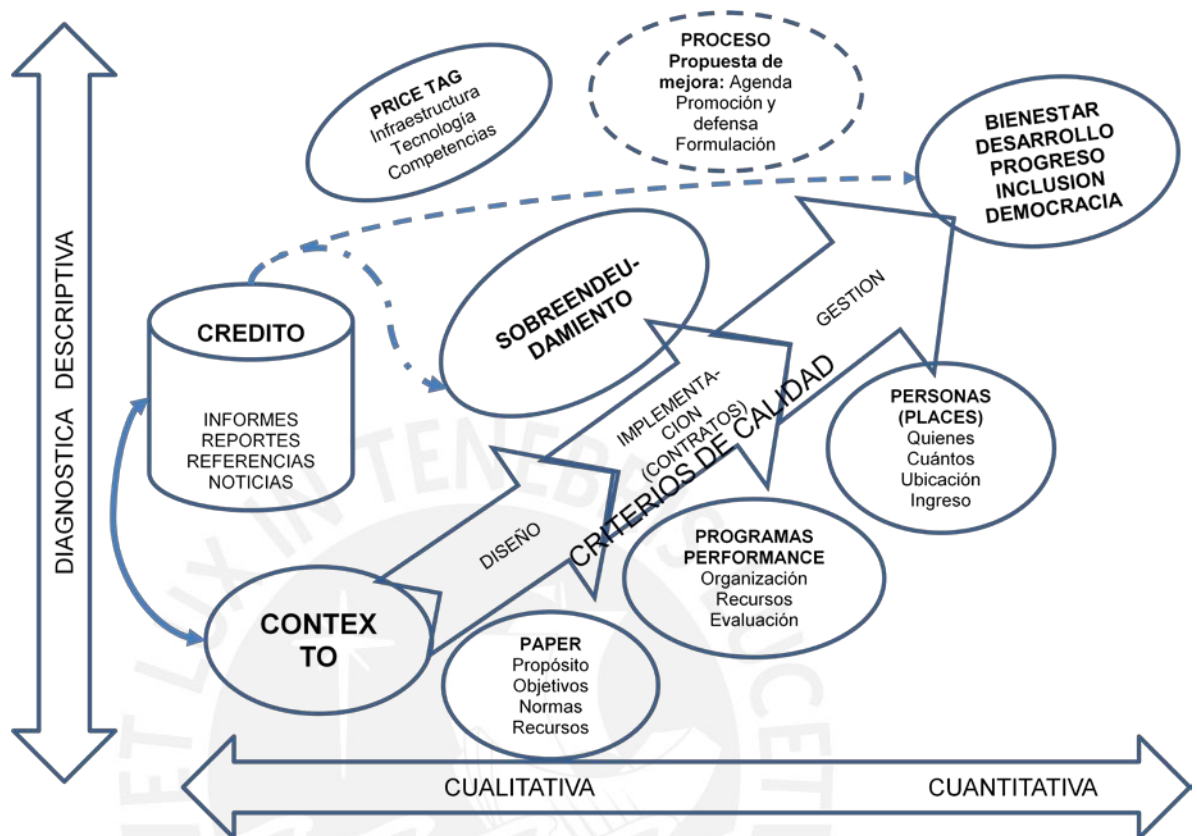
De acuerdo al plan de la investigación, un segundo paso fue la aproximación a la gestión de la misma a través de la revisión de los procedimientos de ejecución de la política (programas, performance), mediante entrevistas de profundidad a los gestores de la política (personas), para identificar su rol y los recursos disponibles para su ejecución, control y monitoreo (Price tag). Las entrevistas grabadas, se realizaron con la ayuda de una guía específica (ver anexo1) que contiene los ejes específicos de exploración. Para conocer las características de la política se revisó y analizó la Directiva (La Política) que establece el procedimiento de préstamos

vigente (paper) en el periodo que comprende la investigación (Agosto 2006- Agosto 2009); así mismo se revisó y analizó los contratos vigentes suscritos por EsSalud con los bancos (places), en cuanto constituyen el mecanismo de implementación y ejecución de La Política. Los análisis se realizaron con relación a los criterios especificados en los ejes temáticos de la investigación. Ante la falta de fuentes secundarias respecto a la implementación y gestión de La Política, se sostuvo entrevistas con el funcionario que estuvo a cargo del departamento de compensaciones y autorizó el ingreso a la PUP de las cuotas de descuento de préstamos al implementarse La Política (Ex Subgerente de Compensaciones 2006).

Finalmente a partir de la base de datos de la PUP mensual de los años 2006, 2007, 2008 y 2009 proporcionada por la Institución, se realizó un análisis cuantitativo de la ejecución (programas, performance) de la política determinando su alcance o nivel de penetración y distribución en la población de trabajadores de la institución a nivel nacional, se analizó el nivel de cobertura territorial para determinar si existían concentraciones en lugares específicos; se realizó el análisis por niveles de ingreso, para determinar niveles de concentración y como criterio de sensibilización (de la magnitud de la situación-problema) se analizó el nivel de endeudamiento de los trabajadores. La figura 4.1 muestra la concepción del diseño de la investigación.

En tal sentido, desde la perspectiva metodológica e instrumental, esta es una investigación cualicuantitativa. Mediante revisión y análisis documental y entrevistas a los actores, ha permitido explorar y profundizar en el problema, en La Política, facilitando el entendimiento de la situación en sus dimensiones organizacionales y propiamente humanas. En lo cuantitativo la información levantada y analizada del personal de la institución ha permitido conocer la magnitud del problema-situación generado por La Política. El análisis se ha realizado sobre toda la población, con la perspectiva de que las recomendaciones que se formulen alrededor de la misma, de su implementación, gestión y evaluación, puedan ser replicadas en instituciones de similares características de gestión y potencial humano.

#### Figura 4.1 Diseño de la investigación



Fuente: Elaboración propia

La unidad de análisis para identificar las características de La Política, el *Paper*, es la Directiva 02-GCRH-2002-EsSalud. (Anexo N° 2) En ésta se definen las intenciones de la Gerencia al diseñar la política y al establecer los lineamientos para su implementación y gestión.

La Unidad de análisis para la identificar las características de implementación de La Política, el *programa performance* es el Contrato modelo anexo del Numeral 6.7 de La Política (Anexo N° 3) y el contrato suscrito con cada uno de los bancos (Anexo N° 4: Matriz de contratos). Ambos describen el propósito y las obligaciones de las partes y permite identificar su alineamiento estricto a la política o la existencia de desviaciones que podrían explicar de alguna manera el problema. El análisis cuantitativo de La Política se muestra en el anexo N° 5 (Matriz de análisis).

La unidad de análisis para identificar las características de gestión de La Política, *el Price tag*, es el gestor de la unidad de servicios de extensión social – bazar, de la Sub gerencia de bienestar del personal, de la Gerencia de desarrollo de personal, de la Gerencia Central de recursos humanos, de la Oficina General de administración de La Institución. En esta unidad, se evidencian los recursos y capacidades para gestionar la ejecución y el control de La Política y el cumplimiento de sus fines.

La unidad de análisis para identificar los resultados de la ejecución de La Política, es la Planilla Única de Pagos (PUP) de La Institución, al mes de agosto de los años 2006, 2007, 2008 y 2009. Es el único medio autorizado para los descuentos derivados de la ejecución de La Política. Permite identificar, cuantificar y caracterizar a los usuarios (*Personas*). La PUP se gestiona a nivel nacional por la Sub Gerencia de Compensaciones de la Gerencia de Administración de Personal de la Gerencia central de recursos humanos de la Oficina General de administración de la institución.

#### **4.1. Ejes de análisis para la investigación**

El análisis de La Política, a partir de los enfoques y criterios expuestos en el marco teórico, considera el contexto en el que ésta se diseñó e implementó y luego integra los criterios planteados en las perspectivas en ejes de análisis. En cuanto al contexto, La Política se diseña como respuesta a un contexto de crisis económica internacional que impacta en la economía del país y de las familias de los trabajadores. Responde a la política de ajuste estructural motivada por la crisis internacional de los años 1998 y 1999 que cobra todo su efecto en los años 2000 y 2001. Se habría formulado para facilitar a los trabajadores el acceso a otras fuentes de ingreso que les permita atender sus necesidades de bienestar presente y/o para aprovechar oportunidades de inversión que también se presentan en estos contextos de crisis.



Sin embargo, considerando que un endeudamiento por encima del 30% del ingreso neto del beneficiario, pondría en riesgo su capacidad para atender sus necesidades y sus efectos (como la ruptura de la unidad familiar, la continuidad de la educación de los hijos y otros como la formación de capital físico y humano, representativos del progreso familiar), la investigación también ha tomado como eje de análisis la vigilancia sobre estos temas de vulnerabilidad.

Finalmente un aspecto crítico en el logro de los objetivos de la política es la dotación de recursos (Price tag) adecuados (Lahera, 2008) y suficientes para ejercer el rol de dirección, ejecución o control que facilite el logro de los objetivos de La Política.

En tal sentido, para lograr los objetivos planteados en la presente investigación se han considerado tres ejes de análisis:

- a. Alineamiento de La Política al bienestar del trabajador.
- b. Alineamiento de los Contratos suscritos con los bancos, al Modelo de contrato propuesto en La Política.
- c. Vigilancia desde la Gerencia para cautelar la estabilidad económica del beneficiario de La Política.

El eje a) Alineamiento de La Política al bienestar del trabajador, centra su análisis en la finalidad de la política de préstamos y en los lineamientos definidos para su implementación, gestión y evaluación alineada a tal finalidad. Los puntos específicos del análisis son:

- El entorno económico dentro del cual se diseña e implementa la política
- Finalidad de la política, en qué medida está orientada a promover el bienestar del trabajador.
- Definición de actores, roles, mecanismos de implementación y recursos para su gestión.
- La estrategia de comunicación hacia los usuarios para lograr un endeudamiento informado, consciente, de las oportunidades y riesgos que asume al optar por un préstamo.



- El desarrollo de capacidades para promover el uso racional y productivo de los recursos del préstamo.
- El monitoreo de La Política y las acciones preventivas o correctivas.

Con respecto al eje b) alineamiento de los contratos suscritos con los bancos, al modelo de contrato propuesto por La Política, el análisis tiene que ver con el ajuste, de los convenios suscritos, al modelo en cada una de sus cláusulas y las implicancias que pueden tener sus modificaciones para los diferentes actores (La Institución, los bancos y los usuarios) implicados. En qué medida la institución ejerció su capacidad reguladora. Los temas de análisis son:

- El Contrato y su relación con el bienestar del beneficiario.
- Cambios incorporados al modelo de contrato y lo que ellos representan en términos de derechos u obligaciones para los actores involucrados.
- Garantías y riesgos para el beneficiario

En relación al eje c) vigilancia desde la Gerencia para cautelar la estabilidad económica del beneficiario, de no superar el límite de endeudamiento, el análisis trata sobre los mecanismos de gestión puestos en práctica por la gerencia para evitar fallas en la ejecución de la política. Los temas de análisis son:

- Los recursos asignados a la gestión de la política
- Rol y atribución de los encargados de gestionar la política en relación con los demás actores de La Política.
- Competencias de los encargados de la gestión de la política
- Acciones de control realizadas a la ejecución de la política
- Acciones de evaluación y monitoreo realizadas a la ejecución de la política

## 5. LA POLÍTICA DE PRÉSTAMOS DE ESSALUD.

### 5.1. EsSalud

La política de préstamos a los trabajadores mediante convenios con los bancos, toma su realidad en una institución cuya creación sustenta las ideas y propósitos de las corrientes de pensamiento vinculadas al Estado de bienestar. A efectos de comprender la complejidad de la institución haremos un breve resumen sobre los valores fundamentales de la institución (García & Dolan, 2000) sus servicios, estructura y potencial humano. Conforme a la Ley N° 27056, de creación del Seguro Social del Perú y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 002-99-TR, modificado por el Decreto Supremo N° 002-2004-TR, la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 009-97-SA, constituyen los aspectos que definen el ser de EsSalud los siguientes:

#### a. Definición institucional

Es un organismo público descentralizado con personería jurídica de derecho público interno con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable; cuya finalidad es dar cobertura a los asegurados y a sus derechohabientes a través del otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas y prestaciones sociales que corresponden al régimen contributivo de la seguridad social en Salud, en un marco de equidad, solidaridad, eficiencia y facilidad de acceso a los servicios de salud.

Su dirección está a cargo de un Consejo Directivo integrado por tres representantes del Estado nombrados a propuesta del titular del sector al que se adscribe EsSalud; tres representantes de los empleadores, elegidos por cada uno de los grupos empresariales clasificados como grandes, medianos y pequeños y microempresarios; tres representantes de los asegurados uno de los cuales representa a los trabajadores del régimen laboral público, uno a los trabajadores del régimen laboral privado y uno a los pensionistas.

Para el uso de sus facultades de autonomía, el Decreto Supremo N° 002-2004-TR, formula las siguientes precisiones:

“m) Autonomía, es el atributo de ESSALUD reconocido legalmente en virtud del cual puede crear su propio ordenamiento jurídico en los aspectos técnico, administrativo, económico-financiero, presupuestal y contable, en concordancia con la Constitución Política del Perú y la legislación aplicable.

n) Autonomía Técnica : referida al establecimiento y ejecución de los procedimientos y sistemas vinculados al ejercicio de las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico; al amparo de la cual ESSALUD, dicta normas referidas al cumplimiento de su finalidad, esto es el otorgamiento de las prestaciones (salud, bienestar y promoción social y económicas) señaladas en la Ley.

o) Autonomía Administrativa: relacionada con la capacidad de ESSALUD para gestionar y organizarse internamente, reglamentar sus servicios, entre otros, para cumplir su finalidad.

p) Autonomía Económica Financiera: referida a la capacidad de ESSALUD para recaudar, administrar, disponer de sus ingresos para cubrir los gastos e invertir sus recursos.

q) Autonomía Presupuestal: referida a la formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control de su presupuesto.

r) Autonomía Contable: expresada en que la Contabilidad de ESSALUD no se encuentra sujeta al régimen de contabilidad gubernamental, sino que se rige por los Principios Contables Generalmente Aceptados.

Artículo 32-A. Del ejercicio de la autonomía de ESSALUD Las operaciones, adquisiciones, transferencias, colocaciones e inversiones financieras que realice ESSALUD no deben afectar la estabilidad económica del país. Al efecto, la Gerencia General y el área a cargo de los asuntos presupuestarios de ESSALUD adoptarán las siguientes acciones:

i) Analizar el impacto financiero de las operaciones, adquisiciones, transferencias, colocaciones e inversiones previamente a su ejecución, en función de las metas macroeconómicas del país.

ii) Coordinar permanentemente con el Ministerio de Economía y Finanzas, la elaboración de su presupuesto anual global, conforme a la Ley N° 28006.”

Respecto a sus valores fundamentales, el *Plan estratégico institucional 2008-2011* (2008) los define en los siguientes términos:

**b. Visión:**

Hacia un servicio centrado en el asegurado que supere sus expectativas y mejore su bienestar.

**c. Misión:**

Somos un Seguro Social de Salud que brinda una Atención Integral con calidad, calidez y eficiencia para mantener saludables a nuestros asegurados.

**d. Objetivos estratégicos:**

La Directiva N° 003 – GG-2008- ESSALUD, *Formulación y evaluación de planes de gestión* (2008) en su anexo define los siguientes objetivos estratégicos: 1) mejorar la atención al asegurado y el acceso a los servicios de salud; 2) mejorar la salud del asegurado orientado por prioridades sanitarias y el fortalecimiento del servicio con énfasis en la atención primaria; 3) implantar un nuevo modelo prestador-asegurado basado en la separación de roles y 4) implantar una gestión por resultados y fortalecer los principales procesos de soporte.

**e. Servicios:**

En cumplimiento de su misión, EsSalud presta los siguientes servicios a sus afiliados: Seguros: (seguro de vida, seguro de salud, seguro agrario, seguro de protección); servicios de salud que comprende modalidades de atención alineadas a la complejidad de las enfermedades, que van desde la atención primaria de prevención y promoción de la vida saludable a las de tratamiento altamente especializado como trasplantes de órganos, atención de problemas renales crónicos, VIH/SIDA); Subsidios, que son montos en dinero que otorga al asegurado de acuerdo a lo especificado por ley para los casos de lactancia, maternidad, sepelio e incapacidad temporal; Asistencia al adulto mayor y discapacitado, como los Centros especializados de rehabilitación profesional al discapacitado (CERP) que son unidades operativas de diferentes niveles de complejidad que tienen por objetivo lograr la integración socio laboral de la persona con discapacidad y los

Centros del adulto mayor (CAM) que son espacios de encuentro generacional orientados a mejorar el proceso del envejecimiento, mediante el desarrollo de programas de integración familiar, intergeneracional, socioculturales, recreativos, productivos y de estilos de vida para un envejecimiento activo.

Las siguientes cifras, correspondientes a los servicios de salud, entre los meses de enero a diciembre del 2009, dan una idea de su importancia para la población asegurada. En ese periodo el servicio de salud presenta el siguiente desempeño: 17, 258,226 consultas, 3, 820,937 emergencias, 355,681 intervenciones quirúrgicas, 86,974 partos entre otros<sup>114</sup>.

**f. Infraestructura:**

La infraestructura para atender los servicios de salud, está constituido por 354 establecimientos, distribuidos a nivel nacional, entre los que se cuentan 52 hospitales, 123 policlínicos y centros de salud y 179 postas médicas; además de prestaciones de servicio a domicilio del asegurado, y los centros destinados a los programas preventivos y del adulto mayor.

**g. Organización y gestión:**

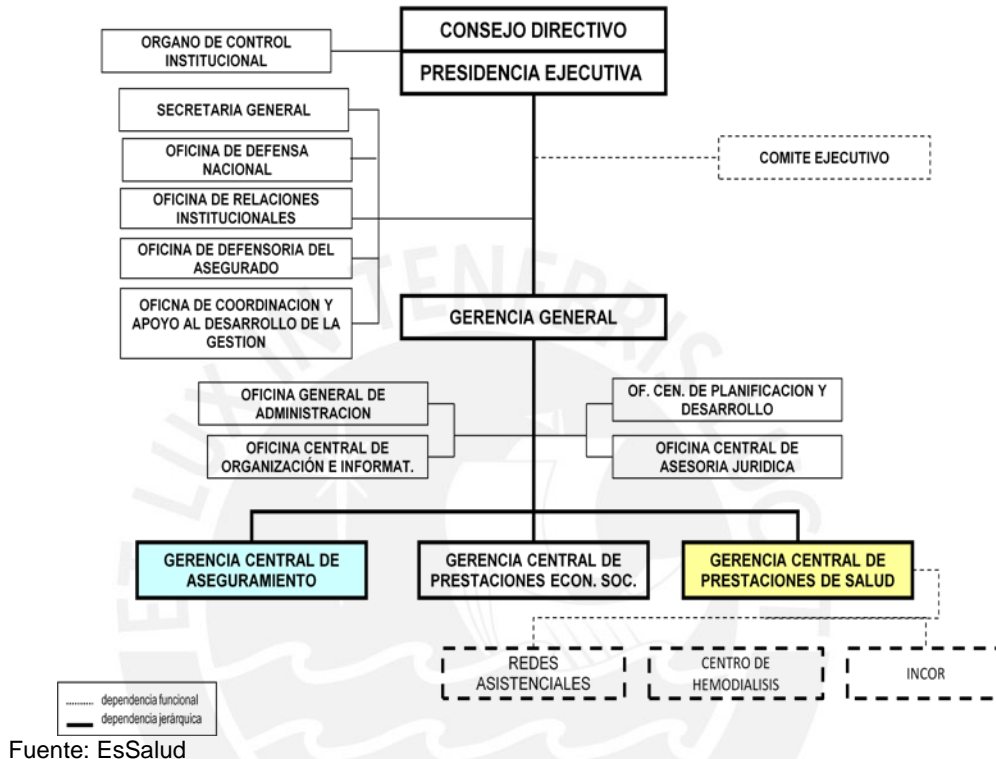
En el marco de la autonomía administrativa que le confieren los dispositivos legales, EsSalud tiene la potestad de establecer la estructura organizacional que convenga a la prestación de los servicios que le ha establecido su Ley de creación. La Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 012-PE.ESSALUD-2007 (2007) aprobó la estructura y el reglamento de organización y funciones vigente. Esta estructura corresponde a un modelo funcional jerárquico de naturaleza corporativa, con una administración central de gobierno y órganos desconcentrados para la prestación de los servicios. Así, la dirección estratégica, normativa, de regulación, de supervisión y fiscalización se ejerce desde la estructura central (Oficinas y gerencias centrales), desde las cuales también se administra la cadena de suministro de productos esenciales para el servicio (equipos, medicinas y reactivos entre otros). La gestión operativa de los servicios propios de la institución está a cargo de las Redes

---

<sup>114</sup> En EsSalud. Estadísticas Enero – diciembre 2009. Informativo mensual. EsSalud en cifras.

Asistenciales y los Institutos especializados (INCOR y Centro de Hemodiálisis). Ver figura 5.1

Figura 5.1 Estructura orgánica del Seguro Social de Salud - ESSALUD



**h. Potencial humano:**

Para la prestación de sus servicios a los asegurados el potencial humano de EsSalud, al 31 de agosto del 2009, está representado por 40,012 trabajadores, de los cuales el 6% está dedicado a labores de gerencia y supervisión, el 61% son profesionales, el 28% son técnicos y el 3% son auxiliares. De todo el personal, el 81% está dedicado a los procesos asistenciales y el 19% a la ejecución de los procesos administrativos; de todos los profesionales el 95% está dedicado a la prestación de servicios asistenciales y un 5% a funciones de dirección asistencial y/o administrativas especializadas, sea a nivel corporativo o en los órganos desconcentrados. (Ver Cuadro 5.1).



**Cuadro Nº 5.1. Potencial humano de EsSalud –agosto 2009**

GRUPO OCUPACIONAL	FUNCION				TOTAL		% Asistencial	PROMEDIO	PROGRESION
	ASISTENCIAL		ADMINISTRATIVO		N	%		REMUNERACION (SOLES)	
	N	%	N	%					
EJECUTIVOS	1,123	3%	1,149	3%	2,272	6%	4,615	73%	
PROFESIONAL	22,923	57%	1,327	3%	24,250	61%	2,675	81%	
TECNICO/A	6,823	17%	4,384	11%	11,207	28%	1,479	35%	
AUXILIAR	1,080	3%	285	1%	1,365	3%	1,094		
OTROS <sup>1</sup>	650	2%	268	1%	918	2%	2,590		
<b>TOTAL</b>	<b>32,599</b>	<b>81%</b>	<b>7,413</b>	<b>19%</b>	<b>40,012</b>	<b>100%</b>	<b>2,394</b>		

1/OTROS: Personal sin clasificación ocupacional.

Fuente. EsSalud. Lima, 2009. Elaboración propia

Sólo por estar relacionado al análisis, se indica los promedios de remuneración (nivel de ingreso) de cada grupo ocupacional vigentes en EsSalud y su progresión. Es importante observar que la progresión no representa una equidad interna que corresponda a la complejidad e importancia del trabajo de cada grupo ocupacional y tampoco una equidad con respecto a las remuneraciones vigentes en el mercado para potencial humano de los servicios de salud. Ello explicaría, que el trabajador de EsSalud recurra al doble empleo (caso de médicos, enfermeras y tecnólogos médicos) o que, en muchos casos, el profesional médico considere su remuneración de EsSalud, como un ingreso marginal comparado con lo que puede obtener en su práctica privada; deviniendo en una subvaloración del trabajo y de su importancia para el bienestar.

El órgano corporativo responsable de dirigir la gestión del potencial humano es la Gerencia Central de recursos humanos, cuyos órganos de línea son la Gerencia de desarrollo del personal y la Gerencia de administración de personal; la gerencia de desarrollo de personal, a su vez, está conformada por la subgerencia de capacitación, formación e investigación y la subgerencia de bienestar del personal; la subgerencia de bienestar del personal a través de la unidad de servicios a terceros – bazar-, es la unidad encargada de la gestión (y evaluación) de La Política, de acuerdo a las normas generales establecidas en la Directiva 02-GCRH-2002

EsSalud y conforme a los procedimientos especificados en los convenios suscritos con cada banco. Esta es la unidad responsable de ejecutar las obligaciones adquiridas por EsSalud en virtud del convenio de préstamos con los bancos, de articular con estas instituciones los reclamos e internamente con las unidades responsables de efectuar el descuento de pago del préstamo; la gerencia de administración de personal, a través de la subgerencia de compensaciones, es la unidad responsable de administrar la Planilla Única de Pagos (PUP). Esta unidad tiene a su cargo efectuar los descuentos autorizados por la Ley y aquellos descuentos autorizados por los trabajadores como es el caso de las cuotas mensuales de los préstamos otorgados por el banco.

## 5.2. Descripción y análisis del diseño de la política de préstamos

### 5.2.1. Aspectos contextuales

Desde las perspectivas revisadas en el marco teórico (CDP de Hardee, Ciclo del proyecto de Tovar e Hidalgo y criterios de calidad de Lahera), las políticas responden a necesidades o problemas que se generan en un contexto social, económico o político determinado. En el caso de La Política, la crisis económica mundial de 1998, iniciada en marzo de 1997 en Tailandia, afectó seriamente la economía del país, la de los trabajadores y a las familias peruanas. Muchas de ellas, particularmente las familias de menores ingresos y de la clase media empleada, tuvieron dificultades para atender sus necesidades; en la misma medida se afectó la actividad comercial y financiera. Al afectar los ingresos y la capacidad de compra de los trabajadores, disminuyó las ventas del comercio y las colocaciones de los bancos. En este contexto la banca y las principales tiendas distribuidoras de artefactos para el hogar, (en la perspectiva del Círculo de la Política – CDP- en adelante, corresponde al elemento *places* o grupos de interés) establecieron alianzas (convenios) para financiar la adquisición de tales bienes a sus clientes e incrementar sus ventas. De esta manera los comerciantes movían sus stocks de productos y los bancos incrementaban sus colocaciones de préstamos. Para potenciar la efectividad de su estrategia de crecimiento en ventas, las distribuidoras, trasladaron la oferta de financiamiento hacia las empresas a fin de

que éstas autorizaran el descuento del crédito por planillas y su acceso a los trabajadores.<sup>115</sup> En ese contexto, el 03 de marzo de 1998 y el 18 de marzo de 1998, el entonces Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) suscribió convenios con dos instituciones financieras. Mediante ese convenio el IPSS se incorporaba, con alguna diferencia de nombre para cada entidad financiera, al *sistema de otorgamiento de crédito a trabajadores con descuentos por planillas*. Estos convenios se renovaron mediante adendas.

A mediados del año 2001, la economía comienza una lenta recuperación que lleva a las distribuidoras y también a los bancos, dueñas de sus respectivas financieras, a ver a EsSalud, por su volumen de personal y distribución a nivel nacional, como un mercado de alto potencial de compra. En virtud de ello presentan ofertas de servicio, mediante su sistema de convenio, tanto para la adquisición de bienes (compra a crédito) como para préstamos de libre disponibilidad. Ante la variedad de ofertas (de intereses) la propuesta fue evaluada por la entonces gerencia de bienestar del personal, desde la perspectiva que la adquisición de los bienes y servicios adquiridos a crédito contribuiría al bienestar del trabajador y desarrollaron la propuesta de norma, la que fue aprobada mediante la Resolución de Gerencia N° 097-GCRH- ESSALUD-2007 del 04 de febrero del 2002 con la denominación de Directiva N° 02-GB-GCRH-ESSALUD-2002 *“Normas Generales para la Adquisición de Bienes y Servicios con Terceros Mediante Descuentos por Planilla y Promociones para los Trabajadores de EsSalud” (2002)* con vigencia por un año, que luego fue ampliada<sup>116</sup>. En el numeral 9.2 de los procedimientos la Directiva establece el *“Proceso de otorgamiento de crédito al trabajador a través de contratos con entidades financieras con descuento a través de la planilla única de pagos (Préstamos Personales y/o Hipotecarios)”*; este documento o norma constituye el *paper* en la perspectiva del CDP; en el numeral 6.7 al definir *“contrato”* refiere al anexo N° 2 *“Contrato de facilidades para pago y cobro de cuotas de financiamiento de préstamos otorgados por la empresa a los trabajadores de EsSalud”*. Constituye

---

<sup>115</sup> Entrevista al Ex sub Gerente de Compensaciones, 2006.

<sup>116</sup> Entrevista al Ex subgerente de compensaciones. 2006 y efectivamente mediante Resolución N° 087-GCRH-ESSALUD-2003, de fecha 25 de febrero del 2003, La Política fue ampliada por ser estos servicios de carácter permanente, como parte de las funciones inherentes que se desarrollan para el bienestar de los trabajadores e incluye en sus alcances a los cesantes del DL 20530

el modelo o marco de convenio para hacer efectiva la Directiva; en la perspectiva del CDP corresponde al *Programa* de implementación de La política. Así se configura la política de préstamos al personal de EsSalud que es materia de la presente investigación de tesis, cuya realización ha recibido el apoyo de la actual administración de la institución.

Al respecto, durante el proceso de la investigación, en las reuniones de trabajo y entrevistas sostenidas con la sub gerente de bienestar del personal, hemos compartido los resultados preliminares de la misma, así como los estudios y trabajos realizados en el marco de la Maestría (Diseño de Proyectos y Mercadeo Social) con lineamientos de propuestas correctivas. El 19 de agosto del año 2009, la Oficina General de Administración emitió la *Resolución N° 22-OGA-ESSALUD-2009 aprobando la directiva N° 02-OGA-ESSALUD-2009, Normas para la adquisición de bienes y servicios mediante descuento por planillas por parte del personal activo y de los cesantes del Decreto Ley 20530 (2009)* que introduce medidas correctivas para evitar que la situación - problema se produzca en el futuro. Ésta que viene a ser La Política, a partir de su puesta en vigencia, no es materia de la presente investigación y solo tendrá carácter referencial en los casos que se justifican. En ellos la llamaremos La *Política Corregida*, para distinguirla de La Política original aprobada en el año 2002. El anexo N°2 presenta ambas directivas.

### 5.2.2. Características de La Política

Como se ha indicado el análisis de La Política (Directiva 02-GB-GCRH- ESSALUD-2002) se realizó tomando como referencia los criterios de calidad expuestos por Lahera (2008), Tovar e Hidalgo (2009) y los Momentos del *ciclo* de los proyecto y los componentes del *círculo* de los proyectos y Hardee, (2004) con los componentes del Círculo de la política. Tales enfoques nos permiten comprenderla tanto en el aspecto descriptivo, situacional, como en su aspecto dinámico de funcionamiento.

Al respecto, en el marco de la autonomía administrativa que le confiere su Ley de creación, su Ley de Modernización y las normas reglamentarias y modificatorias que regulan su organización y funcionamiento, EsSalud (*place*) puede desarrollar

políticas (*paper*) de alcance intraorganizacional conforme a la estructura y especificaciones técnicas que mejor contribuyan a su aplicación. En tal sentido, por las características propias de la Gerencia de la institución (orientada a la racionalidad técnica) no ha sido materia de análisis el aspecto de legitimidad de La Política, sino los contextos y sus momentos de diseño, implementación y gestión. La Política surge, se formula (*proceso*), por la presión de grupos de interés económico (*places*), que evaluaron el potencial de compra de los trabajadores (*personas*) sin que éstos tuvieran participación alguna en la promoción o defensa (*proceso*) de La política o de los mecanismos de implementación (*programa/performance*). Por lo mismo, tampoco se le dota de los recursos específicos (*Price tag*) para su gestión y evaluación. De ello se deduce que La política, en momento alguno, ha tenido un alineamiento a los criterios de *legitimación* que promueve el modelo del Círculo de la política de Hardee.

**a. Análisis del entorno económico:** El primer aspecto de análisis se sitúa en la comprensión del entorno económico dentro del cual se diseña e implementa una política. Como se ha expuesto en la entrevista con el ex subgerente de compensaciones, el diseño de La Política se realiza en el marco de un entorno de recesión, de escasez del dinero para adquirir bienes o servicios, de restricciones regulatorias de la banca para otorgar préstamos a los trabajadores y a las personas en general, que no tuvieran garantía de pago. Pero también en un entorno económico en el que la colocación de dinero y la ejecución de las ventas, para mantener sus operaciones, era una necesidad de los bancos y de las empresas comerciales respectivamente. Esto dio lugar al desarrollo de estrategias sinérgicas que tenían como cliente objetivo a los trabajadores. En este entorno la gerencia diseña La Política, no como una acción propositiva, o como una estrategia para satisfacer necesidades identificadas o para resolver problemas de bienestar de los trabajadores, sino como una respuesta reactiva a las necesidades de la banca y de las empresas comerciales. Tanto así que su vigencia se dispone por solo un (1) año. Siendo así, La Política debió ser muy cuidadosa para evitar, por un lado, la excesiva colocación por parte de los proveedores (de dinero y artefactos respectivamente) o la excesiva demanda (del trabajador) que podría llevarlo a superar su capacidad de endeudamiento, así como desarrollar el debido



empoderamiento (información, comunicación) que permita el uso responsable de la Política.

**b. Análisis de la finalidad de La Política.** De acuerdo a lo propuesto por Lahera, toda política se sustenta en la ética y la política pública (y social) por excelencia tienen como propósito el bienestar de la población; desde una perspectiva conceptual, la finalidad de la política expresa su propósito, su intención, el cambio o progreso que el gobernante quiere lograr. En el caso de la política social, indica el cambio de la situación – problema que se quiere modificar (que limita el bienestar); su excelencia como característica, se evidencia en la claridad para expresar esta intención o propósito. En este marco, La Política (de préstamos) tiene como finalidad:

“Establecer la uniformidad y coherencia en el procedimiento para la formulación de contratos para el descuento de la planilla única de pago y la administración de las promociones con terceros para la adquisición de bienes y servicios; delimitar las responsabilidades y alcance de la cobertura de los bienes y servicios que se brindan con condiciones preferenciales; establecer la capacidad máxima de endeudamiento del trabajador.”<sup>117</sup>

En los términos definidos, ella ha tenido dos tipos de propósitos, ambos de naturaleza operativa. Uno de gestión: estandarizar el procedimiento para la formulación de los contratos y el otro de tipo normativo de control: delimitar la cobertura, el alcance de las promociones y establecer la capacidad máxima de endeudamiento del trabajador. La primera, responde a la necesidad de alinear los contratos a un modelo único que asegure coherencia frente a las diferentes propuestas de los numerosos interesados de ingresar a este mercado que, en el año 2001, representaba más de 30,000 clientes potenciales; la segunda, siendo de naturaleza operativa, establecer la capacidad máxima de endeudamiento del trabajador, define un interés por cautelar la disponibilidad del ingreso necesario a la

---

<sup>117</sup> Ver anexo 3. II. Finalidad de la Directiva 002-GB-GCRH-EsSalud-2002



atención de las necesidades básicas del trabajador, luego de los descuentos de Ley y los descuentos destinados al pago de los créditos.

Con relación al bienestar del personal, llama la atención que al definir la finalidad de La Política, no se haya tomado en cuenta lo que se establecía en la *clausula primera* de los contratos que había suscrito EsSalud con las financieras en 1998. En ellas se establecía que “el cliente (EsSalud) como una forma de ayudar a financiar los requerimientos socio familiares, educativos y culturales de los trabajadores activos y cesantes comprendidos en el régimen del D.L 20530 brindará facilidades a sus servidores que deseen obtener préstamos personales en efectivo de la financiera” (contrato con financiera del 03 de marzo de 1998) y lo que se expresa en el otro convenio sobre el mismo tema: “ como empleador (EsSalud) tiene entre sus objetivos la implementación de programas destinados al desarrollo y bienestar individual y colectivo de sus servidores, personal nombrado, contratado y cesante del D.L 20530...”(contrato con financiera del 18 de marzo de 1998).

Desde las perspectivas del CDP y del *momento del diseño*, respectivamente, lo expuesto refuerza que la formulación de la finalidad, ha sido reactiva y sólo de alineamiento a la demanda de los bancos y las entidades comercializadoras (*places*); al no considerar la opinión o la participación de los beneficiarios (*persona*), refleja sólo las expectativas de los grupos de interés (*places*: bancos, comercializadoras, etc.). Analizada desde la perspectiva de los *criterios de calidad* expuestos por Lahera, la finalidad de La Política es clara; sin embargo, carece de orientación estratégica, de referencia a la solución de una situación-problema o de mejora de una situación ya existente. Su intención es regular formas en vez de contenidos. No tiene intención promotora del bienestar del personal, a pesar que el contexto económico, estaba afectando la economía de los trabajadores. En la medida que La Política no hace referencia a un patrón de nivel superior (que podría explicar y justificar su desarrollo a nivel operativo) es posible afirmar que la institución carece de una Política de Bienestar de personal<sup>118</sup> y que los recursos

---

<sup>118</sup> La Resolución N° 087 -GCRH-ESSALUD-2003 que amplía la vigencia de La Política, se refiere a “ estos servicios como parte de las funciones inherentes que se desarrollan para el bienestar de los trabajadores”

(*Price tag*) dedicados a ella, realiza actividades de naturaleza burocrática, de asistencia social, propia de las empresas con orientación asistencialista, en comparación con las actividades orientadas a la calidad de vida, ambas descritas por Chiavenato, y expuestas en el marco teórico.

La *Política Corregida* introduce la siguiente modificación en su declaración de finalidad: “Garantizar el bienestar de los trabajadores asegurando que cuenten con un ingreso mensual mínimo en contraprestación por las labores realizadas.”<sup>119</sup>

**c. Definición de actores, roles mecanismos de implementación y recursos de gestión.** La política, como se ha indicado en el marco teórico (Lahera, 2008: criterios de calidad, Hardee, 2004: elementos del CDP y Tovar e Hidalgo, 2009: momentos del ciclo del proyecto) integra criterios, define roles y establece los mecanismos a través de los cuales tomará forma en la realidad; es decir, cómo se implementará y gestionará. Desde la perspectiva del CDP se configura un proceso dinámico, dialógico, atemporal; desde la perspectiva del ciclo del proyecto (ciclo de la política) se configuran momentos, concebidos desde la racionalidad técnica, a través de las cuales la política establece el curso racional y los recursos para lograr su finalidad. Es en este sentido por la que se la define como planes que orientan las acciones y decisiones de los actores. En el caso de La Política, los actores y sus roles son definidos en las Disposiciones generales de la siguiente manera (la integración es nuestra):

- La Gerencia central de recursos humanos (GCRH) en relación con los contratos de alcance a nivel nacional tramita la aprobación en la Gerencia General; y tiene la facultad para autorizar “Campañas Promocionales” para la adquisición de bienes y/o servicios con terceros, mediante descuentos por la PUP.
- La Gerencia de bienestar de personal (GBP), es la responsable de proponer los contratos de bienes y/o servicios de cobertura nacional, elevándolos a la GCRH, para su aprobación por la Gerencia General; también de autorizar la

---

<sup>119</sup> Ver Anexo 3.

comunicación de campañas con terceros (que no tienen contrato-convenio) las cuales no requiere descuento por la PUP; y, de consolidar la información para el proceso de descuento de PUP de las entidades que tienen contrato o promociones, suscritas con alcance a nivel nacional.

- El Programa de extensión social – bazar – de la gerencia de bienestar, tiene la responsabilidad de conducir el programa, administrar los servicios ofrecidos y verificar la capacidad de endeudamiento del trabajador solicitante para adquirir los bienes y/o servicios y de aplicar trimestralmente encuestas a fin de medir la satisfacción de los trabajadores con los servicios ofrecidos y la atención recibida.
- El gerente de OD (también lo denomina Máxima autoridad, Jefe) tiene facultad para suscribir contratos y autorizar campañas promocionales dentro de su ámbito (se entiende territorio) designar al jefe de personal; revisar los contratos y campañas promocionales (se entiende los referidos a los de alcance a nivel de la red asistencial de su ámbito) para verificar su ajuste a La Política e informar a la gerencia de bienestar los alcances y limitaciones antes de que ellas entren en vigencia en la OD de su ámbito; también de conducir el programa, administrar los servicios ofrecidos y verificar la capacidad de endeudamiento mensual de los trabajadores a través de la *ultima boleta de pago* del trabajador.
- La subgerencia de remuneraciones, de la gerencia de recursos humanos (actualmente subgerencia de compensaciones de la gerencia de administración de personal, de la GCRH) es la responsable de efectuar los descuentos de la PUP de acuerdo a la relación que le envíe el Programa de extensión social – bazar.
- El Jefe de la Oficina de personal de la OD es responsable de llevar el control de los contratos suscritos y de las cuentas de los trabajadores y de la empresa hasta su liquidación.
- Los trabajadores como beneficiarios de La Política.
- La entidad financiera (banco) de ámbito nacional, como proveedor de los servicios de préstamos a los trabajadores cuyo pago se efectúa por cuotas mensuales que se descuentan de la PUP.

La Política identifica con cierta precisión a los actores y sus roles. Sin embargo, en los que corresponde a los OD, carece de uniformidad en la nomenclatura empleada para designarlos; pues en unos casos los denomina “gerentes”, en otros “jefes”, o “autoridad máxima”. Esta falta de claridad puede tener repercusiones en el marco de una organización jerárquica, donde los títulos representan jerarquías y, éstas, niveles de poder. El efecto directo de estas imprecisiones se traduce en “vacíos” de responsabilidad cuando existe la necesidad de tomar decisiones, particularmente en situaciones controversiales. En muchos casos estos vacíos, retrasan la ejecución de la política. Es fácil evadir responsabilidad cuando no existe precisión en las atribuciones (poder decisorio o de control) asignado a los actores. *La Política Corregida* (2009) subsana las imprecisiones respecto a los actores. Establece una clara identificación de los actores, es precisa en la nomenclatura y particularmente al alinear los roles dentro de la estructura de poder de la organización. De esta manera establece la responsabilidad en los actores que, efectivamente, la deben tener y no en unidades que solo pueden cumplir acciones de trámite y control operativo o de registro.

**d. Mecanismos de implementación (programas/performance):** La Directiva 02-GB-GCRH-2002-EsSalud, en su numeral 6.7, como anexo N° 2, establece el (Modelo de) “*Contrato de Facilidades para pago y cobro de cuotas de financiamiento de préstamos otorgados por la empresa a los trabajadores*” con la finalidad de implementar lo dispuesto en el numeral 9.2, que establece el procedimiento “*del proceso de otorgamiento de crédito al trabajador a través de contratos con entidades financieras con descuento a través de la PUP (préstamos personales e hipotecarios)*”. Bajo la forma típica de un documento contractual, el modelo define su objeto, la naturaleza de los contratantes y las obligaciones de las partes (actores). El análisis de este mecanismo es materia de otro acápite de la tesis.

**e. Recursos para la gestión (Price tag):** La Política designa a la gerencia de bienestar (actualmente sub gerencia de bienestar, de la gerencia de desarrollo de personal, de la GCRH), a través del programa de extensión social – bazar y a la unidad de administración de personal en los OD como encargadas de este proceso;

establece para ambas el procedimiento “del proceso de determinar la capacidad de endeudamiento del trabajador” y “de las coordinaciones de la gerencia de bienestar para la entrega de la relación de los descuentos mensuales”. Finalmente como componente de la gestión encarga a la subgerencia de remuneraciones de la GCRH (actualmente sub gerencia de compensaciones de la gerencia de administración de personal de la GCRH) la ejecución de los descuentos en la PUP<sup>120</sup>.

La Política es clara al definir la gestión como una acción de trámite, de verificación de la capacidad de endeudamiento, de recepción y consolidación de los préstamos otorgados a los trabajadores y de información a la unidad encargada de efectuar los descuentos al trabajador en la PUP. Esta cumple una función mecánica, de carga de datos para el descuento y de pago a las entidades financieras. El análisis de la gestión de La Política se realiza como un acápite específico de esta tesis.

**f. Estrategia de comunicación hacia los usuarios.** Conforme a los criterios de excelencia, un primer componente de toda política social es su orientación al logro de bienestar, por tanto no debe representar riesgo alguno para el beneficiario. Las políticas de calidad se caracterizan por su transparencia, por su estrategia y mecanismos de comunicación, para que los actores, particularmente los beneficiarios, la conozcan, la comprendan y ejerzan ciudadanía. Percy Bobadilla en *Nosotros hacemos los pueblos, el empoderamiento en la minería artesanal* (2008) al describir el empoderamiento como estrategia, es enfático al establecer que la información, como recurso de conocimiento, es un elemento fundamental para que las personas ejerzan sus derechos, dice “El acceso a la información es un elemento clave para el empoderamiento, en la medida en que los ciudadanos informados están mejor preparados para aprovechar oportunidades, obtener servicios, velar por sus derechos, asumir deberes, negociar eficazmente sus posiciones y controlar las acciones ... de los actores.”<sup>121</sup> La Política establece que por designación del jefe de la OD, el Jefe de personal asume la responsabilidad de difundir oportunamente la directiva a los trabajadores; mientras que en la sede central la gerencia de bienestar difundirá a través del programa de extensión social – bazar; también establece que

<sup>120</sup> Anexo 3: numerales: 7.14, 7.6, 9.6 de las Disposiciones generales.

<sup>121</sup> Bobadilla, Percy y Tarazona, David. *Nosotros hacemos los pueblos...* El empoderamiento en la minería artesanal. Lima. Ediciones Nova Print. Lima. 2008. Pág. 49



la difusión y propaganda de los bienes y servicios que se ofrecen son entregados por las empresas promotoras<sup>122</sup>.

La Política define la responsabilidad de quien la difunde, pero no define mecanismo alguno, menos una estrategia que establezca, entre otros, la forma y los medios de tal difusión. Esta constituye una de las principales dificultades que presentan las políticas sociales en nuestro país; lo que explica, en gran parte, que muchas políticas sociales no sean accesibles para los beneficiarios. En el caso de La política, se debió implementar mecanismos de empoderamiento para lograr un endeudamiento informado y responsable, que advierta al interesado sobre las oportunidades y riesgos que asume al optar por un préstamo.

**g. Desarrollo de capacidades.** La tendencia de la política social moderna promueve la creciente autonomía de los beneficiarios a través del empoderamiento. El acceso a la información (como uno de los mecanismos) sobre el uso de los servicios y beneficios que ella promueve o facilita, permite que los beneficiarios participen con responsabilidad de los beneficios, teniendo conciencia de los compromisos que ellos asumen. Programas como Juntos por, ejemplo, condicionan la entrega del dinero a los beneficiarios como una “retribución” al uso de los servicios de salud y educación que promueve el Programa.

La Política, en parte alguna de su estructura o contenido, hace referencia a otra información que no sea su difusión; en la medida que La Política permite el acceso a préstamos para ser pagados con descuento a través de la PUP, representando una disminución en el ingreso neto mensual, el establecimiento de garantías, como las CTS, los que podrían ser retenidas para el pago de la deuda al banco, La Política debió prever mecanismos efectivos de información u otras acciones de capacitación de los beneficiarios, no solo para advertir de los riesgos, sino para promover el uso responsable de los préstamos e incluso el endeudamiento productivo, como

---

<sup>122</sup> Anexo 3: Numerales 7.14 y 7.7 de Disposiciones generales



mecanismo para incrementar el capital familiar. Lo más importante, en esta etapa de implementación, es el desarrollo de las competencias para administrar la política. Es fundamental que el encargado tenga dominio sobre los términos de aplicación y ejecución de la política. Ello evita errores de interpretación y de aplicación.

**h. Sobre previsión de resultados, evaluación y monitoreo de La Política.**

Finalmente conforme a los criterios de calidad, las políticas de excelencia, se caracterizan por prever los resultados. Estos sirven como parámetros para su evaluación y determina los períodos dentro de los cuales se aplicarán mecanismos de monitoreo. El monitoreo de la política permite apreciar la tendencia de logro de los objetivos, fines y metas de la política, con la finalidad de tomar acciones correctivas en caso de desviaciones o fortalecer la acción cuando ella va en el sentido de los resultados esperados.

Al respecto, la sección X de La Política trata específicamente del Monitoreo, la que está referida principalmente a los OD. Ella consistirá en un reporte mensual sobre los avances obtenidos en el programa; el reporte inicial al finalizar el primer mes del programa debe contener: copia de los contratos, convenio u otro tipo de acuerdo suscrito con terceros, indicando fecha de inicio y fecha de términos; beneficios que brinda a los trabajadores; número de beneficiarios y montos colocados; difusión utilizada, adjuntando modelo de material publicitario; así mismo trimestralmente presentación del reporte de resultados de aplicación de la encuesta de acuerdo al modelo preestablecido; define que los OD a través del jefe de personal llevan el control de las cuentas de contratos suscritos hasta su liquidación; considerando que la vigencia inicialmente establecida de La Política era de un año, se establece la fecha de presentación del informe final a la gerencia de bienestar.

Las acciones de monitoreo la realizan los jefes de personal de los OD. Se trata de un reporte de naturaleza cuantitativa sobre el nivel de interés de los proveedores de bienes y servicios y sobre el uso de la política por parte de los beneficiarios; así como un reporte trimestral sobre el nivel de satisfacción de los beneficiarios.

La Política carece de resultados esperados en términos de cambio en el bienestar del beneficiario; pero, por la naturaleza de las acciones de monitoreo previstas, se puede deducir que la expectativa estaba en saber cuántos convenios se firmaban y cuantos prestamos se otorgaban.

### 5.3. Análisis de la Implementación (programa/performance) de la política.

Como se ha expuesto en el marco teórico, la implementación de la política consiste en un conjunto de acciones que se integran en el concepto de *recursos* (Price tag) que ella necesita para lograr sus fines<sup>123</sup>; tales recursos comprenden aspectos institucionales, infraestructura física, organización, equipo humano encargado de la implementación, mobiliario, soporte de tecnologías de información, una estrategia de comunicación y relación con los beneficiarios para que estén suficientemente informados sobre los alcances, derechos y beneficios que la política-programa o proyecto representara para su vida, así como el desarrollo de las competencias de los encargados de ejecutar la política. Cuando todo esto se ha completado, se da la puesta en ejecución de la política.

La implementación de La Política, consistió en comunicar a los bancos la autorización para suscribir los contratos de préstamo, en transmitir a las OD la aprobación de la política, disponiendo la toma de acciones que les corresponde y señalando la obligación de informar de su avance antes de finalizar el primer año; en el caso de la sede central, la gerencia de bienestar convocó al personal responsable del programa de extensión social – bazar, para explicarles La Política y los procedimientos que ella establecía. Dada las características de temporalidad, el servicio debería prestarse utilizando los recursos propios del programa de extensión social - bazar; es decir no hubo equipamiento o software específico (*Price tag*); la difusión de La Política se realizó mediante la publicación de la misma en las vitrinas o tableros existentes en las oficinas de la sede central y en los OD; así mismo los bancos contribuyeron con afiches promocionales<sup>124</sup>. Como puede verse la implementación careció de los elementos característicos que aseguran la calidad

<sup>123</sup> Ver definición del término en marco teórico

<sup>124</sup> Entrevista al gestor de la Política, 2009.

de la política. Por otra parte, si se observa los requerimientos de información para el reporte inicial de monitoreo, se podrá concluir que el interés estaba focalizado en cuantos contratos se suscribían y cuántos trabajadores hacían uso del servicio. Ninguna otra especificación. En tal sentido, el análisis se focalizó en los Contratos suscritos con los bancos y su alineamiento al Contrato modelo. Este fue el mecanismo de implementación - puesta en ejecución de La Política, del procedimiento especificado en el numeral 9.2: *“Del proceso de otorgamiento de crédito al trabajador a través de contratos con entidades financieras con descuento a través de la Planilla Única de Pagos (Prestamos personales y/o hipotecarios) (2002).*

### **5.3.1. El contrato – modelo**

En la medida que La Política, no hace referencia al bienestar del trabajador o a asuntos relacionados con el mismo, el contrato tampoco tiene referencia alguna a ella. El Contrato modelo es un documento que establece la estructura y los términos propuestos por EsSalud, para uniformizar los contratos con los bancos, para el otorgamiento de los préstamos, la aplicación de los descuentos en la PUP y para el reembolso de los fondos descontados a cada institución bancaria según los préstamos otorgados.

### **5.3.2. Alineamiento de los contratos al Contrato modelo.**

Como se ha señalado el modelo de contrato, establecido como anexo 2 del numeral 6.7 de La Política, es una propuesta para ser negociada con los bancos. De acuerdo al marco teórico, una política de calidad establece reglas claras y, según Lahera, un equipo calificado de implementación que sea capaz de negociar eficazmente, de acuerdo a los intereses del mejor bien. La estrategia y el proceso de negociación, debe responder al contexto al que responde la política.

Al respecto, tomando como referencia la estrategia para atraer inversiones en condiciones adversas, como era por ejemplo la situación del Perú a los inicios de los 90, las condiciones mínimas deben resultar atractivas al inversor; por el contrario

cuando las condiciones son atractivas para los inversionistas, las condiciones deberán ser más restrictivas y favorables a aquel que tiene el poder sobre el bien. Aplicando este criterio común a la situación de EsSalud, la estrategia debió valorar el mercado que representaba el volumen de trabajadores y su distribución a nivel nacional. Como lo es actualmente, en el año 2001, la población laboral de EsSalud era un mercado muy atractivo para las empresas. En tal sentido el modelo de contrato, como propuesta para negociar con los bancos, debió plantear condiciones pensadas para asegurar al trabajador un acceso al préstamo en condiciones favorables (no solo en cuanto a tasa preferencial y plazo de pago) sino en términos de cautela de sus intereses, de protección de sus ingresos en caso de vulnerabilidad (debida a enfermedad, pérdida temporal del empleo, etc.) mediante seguros, por ejemplo. Por el contrario, el Contrato modelo a decir del ex sub gerente de compensaciones (2006) planteo cláusulas operativas que recargaban las responsabilidades de EsSalud (en este caso del personal encargado del programa de extensión social - bazar y de las unidades de personal de las OD) con tareas de verificación que deberían ser realizadas por los bancos. “Los contratos no se negociaron pensando en el trabajador”<sup>125</sup>

La revisión de los contratos de las ocho instituciones financieras, seis bancos y dos cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC), confirman las apreciaciones del entrevistado y permiten afirmar que si el propósito de La Política fue “establecer uniformidad y coherencia...” este no se logro en casi ninguna de las clausulas, excepto en aquella que no se incluyo en La Política. Así tenemos (Ver Anexo N°5)

**a. Título de contrato:** se han optado nomenclaturas diferentes con respecto al modelo de contrato. Sólo dos de los bancos optaron por el título propuesto por EsSalud. Los otros seis suscribieron contratos con nominaciones que van de solamente “contrato para el otorgamiento de créditos personales” a “Acuerdos” o contratos de “cooperación interinstitucional” (ver anexo 5, tabla 5.2). Todos sin embargo tienen el mismo propósito: prestar dinero a los trabajadores para ser descontado de la PUP.

---

<sup>125</sup> Entrevista al Ex Sub gerente de compensaciones del 2006.

**b. Referencia a temas de Bienestar:** No obstante que La Política y el modelo de contrato, expresaban en parte alguna, la relación del contrato de préstamos con el bienestar o con elementos de tal situación, 6 de los 8 contratos, tomaron como antecedente lo que ya estaba indicado en los contratos anteriores a La Política. Efectivamente, la cláusula primera “antecedentes” expresa que “EsSalud con la finalidad de financiar los requerimientos socio familiares, educativos y culturales de los trabajadores, cesantes y sobrevivientes del D.L N° 20530 ha gestionado ante el banco el otorgamiento de créditos personales en efectivo a favor de sus trabajadores (en adelante los beneficiarios)”<sup>126</sup>. Este concepto por su amplitud debería cubrir diferentes niveles de necesidades, tales como: vivienda, salud, o adquisición de bienes y servicios en general, requeridos por la familia para su bienestar y desarrollo. No obstante, como ella no está expresada en la finalidad de La Política, su definición como antecedente, solo tiene un valor referencial, no mandatorio. No fija un lineamiento de acción y menos una obligación de estricto cumplimiento.

**c. Acerca del Objeto del contrato:** El objeto de un contrato define las necesidades o intereses de los contratantes. En ese sentido, el contrato modelo planteaba como objeto del contrato “Que EsSalud brinde las facilidades para hacer efectivo el descuento por planilla de las cuotas de financiamiento del préstamo que otorgue la empresa a los trabajadores de EsSalud”. Los bancos fueron más terminantes y precisos respecto a que el contrato debería regular las condiciones de otorgamiento del préstamo. Así 7 de los contratos contienen la siguiente declaración de objeto, dentro de otras 10 adiciones (incorporadas al objeto) que les asegura el pago de los préstamos: “II. Establecer los términos que regirán el otorgamiento o concesión de créditos personales por parte del Banco a favor de los beneficiarios (Los trabajadores o cesantes del Decreto Ley 20530 de EsSalud) “. No existe documentación sobre los procesos de negociación de los contratos que pueda explicar la variabilidad de condiciones o garantías que los bancos introdujeron en el objeto del contrato. En el anexo 5, tabla 5.5. se puede ver la variedad de

---

<sup>126</sup> Cláusula de Antecedentes de seis de los contratos suscritos con los bancos



condiciones que se incluyeron como Objeto del contrato. Una explicación podría encontrarse considerando el contexto económico en el cual se implementaba La Política. Los bancos tenían intereses en conflicto. Por un lado el interés de colocar el mayor volumen de dinero al mayor volumen de personas (con la garantía del descuento de sus remuneraciones) por el otro el temor al riesgo de fomentar la formación de una cartera morosa. Ello muestra una vez más que no se lograba el propósito de la política de uniformizar y dar coherencia.

**d. Sobre las obligaciones de EsSalud:** Un componente esencial de todo contrato es señalar las obligaciones a lo que se comprometen las partes. En el contrato modelo, EsSalud propuso asumir 8 obligaciones con las cuales aseguraba facilitar a los trabajadores el acceso a los préstamos, efectuar los descuentos por la PUP y transferir en los plazos acordados los importes de las cuotas descontadas a los trabajadores que había adquirido un préstamo. A esas ocho propuestas de obligaciones, los bancos la sumaron 16 más, incluyendo actividades operativas que deberían ser realizadas por los funcionarios de cada banco y otras que no habían sido previstas por EsSalud. Algunas de las obligaciones añadidas son por ejemplo (ver Anexo 5, Tabla 5.6)):

“a) Proporcionar mensualmente al banco una base de datos actualizada de todos los trabajadores, activos y cesantes de EsSalud, la que contendrá información referente a Código de planilla, DNI, nombres y apellidos y ubicación laboral; dicha información servirá al banco para poder actualizar la situación de los beneficiarios en sus registros.”

“4.2.1. A través de la sub gerencia de bienestar del personal verificar en sus registros la información de los solicitantes referida a situación laboral, tiempo de servicios, cargo que desempeña, localidad donde labora, ingreso mensual, y la capacidad de pago en función del sueldo percibido y deudas de las cuales EsSalud tenga conocimiento. ... Con la finalidad de viabilizar la presente obligación EsSalud coordinará y remitirá al representante de el banco... la información mencionada en el párrafo precedente, a efectos de la calificación que corresponde realizar a El Banco”.



“h) Analizar y de ser posible subsanar las observaciones que le remita El Banco dentro del plazo de 10 días calendario de recibidas, con respecto a las diferencias que detecte El Banco entre la relación de créditos personales concedidos y la relación de descuentos mensuales efectuados señalados en esta cláusula.”

“i) Por ningún motivo EsSalud podrá variar ni aceptar la revocación unilateral de la autorización de descuento por planilla que cada trabajador se encuentra obligado a firmar con la solicitud de crédito (y cuyo modelo se adjunta como anexo I) sin contar con la expresa conformidad de El Banco.”

En virtud de las obligaciones que se adicionaron al contrato modelo, los bancos desarrollaron un contrato eminentemente comercial, por tanto favorable a sus intereses.

**e. Sobre obligaciones de los bancos:** La propuesta de EsSalud en su modelo de contrato establecía 4 obligaciones. De ellas sólo una, la 3.2.1<sup>127</sup> fue incorporada por uno de los bancos, los demás incorporaron 12 obligaciones que les facilitaba la evaluación de las solicitudes de préstamo o aseguraba el registro de las deudas para ser incorporadas al descuento por la PUP. Respecto, por ejemplo a la obligación 3.2.1. (ver anexo 5, tabla 5.7) aceptada por solo uno de los bancos, EsSalud planteaba los siguientes términos:

El banco “E” suscribió la siguiente obligación de cuyo cumplimiento no se tiene evidencia:

“b) Instruir a los beneficiarios sobre el procedimiento y características de la aprobación de los CP y las Líneas de Crédito, informándoles que cada uno de ellos deberá firmar previamente un Contrato de Crédito; así como otros documentos que sean

---

<sup>127</sup> “3.2.1. Otorgar al personal de EsSalud que cuente con la certificación correspondiente, la mayor información del caso, así como la documentación necesaria para formalizar los créditos”

necesarios para dicho fin, instrumentos a los que resultan aplicables las condiciones establecidas en el presente Contrato”.

Siete bancos suscribieron la siguiente modificación:

“a) Otorgar créditos personales en la moneda solicitada por los beneficiarios que califiquen de acuerdo a las políticas establecidas por El Banco y siempre que se ajusten a los términos y condiciones del presente contrato.”

Respecto a “b”, puede notarse que la obligación hacía énfasis en la información que se le debería proporcionar al trabajador antes de que solicitara el crédito. Este constituye un elemento esencial como mecanismo de empoderamiento, ya que permite que el beneficiario tome una decisión consciente de las responsabilidades que asume al acceder a un préstamo. Podría hablarse de un endeudamiento informado<sup>128</sup>. Y en el marco de la gestión moderna, hubiera constituido una evidencia de la responsabilidad social de los bancos, de promover el endeudamiento responsable, ya que no, un endeudamiento productivo.

Otra obligación que se incorporaron en el contrato, no previsto en el modelo, es el siguiente:

“b) Proporcionar a EsSalud una relación de los desembolsos efectuados por los créditos personales así como copia de cada cronograma de pagos para que se proceda al descuento por planillas y al pago de las cuotas por cada beneficiario que haya accedido a un Crédito Personal”.

Se evidencia que el contrato generó más obligaciones a EsSalud que a los bancos. Incluso las obligaciones que ellos se atribuyeron, era en salvaguarda de sus intereses y de ninguna manera del beneficiario. EsSalud evidencia que no negocio.

---

<sup>128</sup> Ver definición del término en Marco Teórico

Finalmente en el marco de las obligaciones que asumieron, no previstas en el contrato modelo, y como una acción que parecería retributiva, los bancos incorporaron la siguiente:

“c) Así mismo, El Banco dentro de sus posibilidades y previa aprobación de este último, ofrecerá auspicio destinado a las actividades que forman parte de los programas de Bienestar, dirigido a los trabajadores y familiares a cargo de la Sub Gerencia de Bienestar de personal de la Gerencia de Desarrollo de Personal de la Gerencia Central de Recursos Humanos de la Oficina General de Administración de EsSalud.”<sup>129</sup>

Este apoyo, de acuerdo a la entrevista al responsable del programa de extensión, se traduce en obsequios de artefactos o premios o auspicios para ser sorteados en los eventos del calendario de celebraciones de la subgerencia de bienestar (Día de la madre, día de la secretaria, día del padre, etc.).

La tesis considera que dado el volumen de dinero que movilizan los bancos como consecuencia de la bancarización de las remuneraciones y especialmente por los ingresos que les representan los intereses de los préstamos otorgados a los trabajadores, EsSalud estaba, como lo estaría ahora, en capacidad de negociar un porcentaje de esos ingresos para destinarlos al financiamiento de programas de bienestar y/o al desarrollo del capital familiar. El costo de los artefactos no tiene relación alguna, en términos de valor, con las ganancias que obtienen los bancos por los intereses que cobran y por el apoyo que reciben de la institución a través del programa de extensión social.

**f. Acerca del Préstamo Hipotecario:** El numeral 9.2 al establecer La Política se refiere a “Préstamos personales y/o hipotecarios”. En virtud del contrato entre EsSalud y los bancos, éstos debieron otorgar préstamos hipotecarios a los trabajadores de EsSalud. Sin embargo en ninguno de los contratos se ha

---

<sup>129</sup> Ver anexo 4 cláusula de obligaciones de la Empresa.

incorporado cláusula u obligación alguna para hacer realidad esta disposición de la Política.

Esta disposición de La Política que hubiera representado un valioso mecanismo de endeudamiento productivo, de incremento del capital familiar<sup>130</sup>, por su fin social, hubiera compensado el carácter eminentemente comercial con el que se implementó La Política. En este sentido, La Política habría servido fundamentalmente al consumo (al comercio), y no al progreso (la inversión).

### 5.3.3. Cláusulas especiales

Finalmente el análisis de los contratos suscritos con los bancos, evidencia la incorporación de cláusulas que aseguran garantías de recuperación de los préstamos, en los que EsSalud, en vez de cautelar a su personal en situación de vulnerabilidad, ejerciendo su capacidad regulatoria, se obliga si bien no a pagar la deuda, a actuar activamente en favor de los bancos. Como referencia considere las siguientes cláusulas:<sup>131</sup>

**“IV. Prioridad para el pago de los Créditos Personales** El beneficiario otorgará una autorización escrita irrevocable, de acuerdo al modelo del anexo I para que EsSalud efectúe los descuentos que correspondan a la remuneración mensual en la prioridad establecida, de acuerdo al código de descuento asignado en la planilla única de pagos”.

“IV. A efectos de amparar el descuento por planilla **EsSalud se compromete** a obtener de los beneficiarios la autorización escrita irrevocable para que EsSalud efectúe los descuentos que corresponden, efectuando consecuentemente el pago de las cuotas mensuales acordadas con el banco para la amortización

<sup>130</sup> Ver definición del término en Marco Teórico

<sup>131</sup> Ver anexo 4.

del crédito obtenido, con cargo a su remuneración mensual hasta la total cancelación del crédito a satisfacción del banco.”

**“V. Extinción o suspensión del Contrato de Trabajo.** En caso de cese, despido, renuncia, jubilación, invalidez permanente que impliquen la extinción del contrato o ante la suspensión perfecta de la relación laboral incluyendo la suspensión en el ejercicio de las funciones del respectivo beneficiario, EsSalud deberá comunicar inmediatamente al banco y proceder a descontar del importe correspondiente a los beneficios sociales, remuneraciones impagas, CTS y/o cualquier otro beneficio a favor del beneficiario, siempre que el caso específico y la legislación vigente lo permitan, las sumas necesarias para cancelar o amortizar el crédito personal y como consecuencia de ello entregar dichas sumas directamente a El Banco.”

**“VII. Suspensión del Contrato de Trabajo o Pensión:** En los casos en que el trabajador y cesante del D.L. 20530 luego de haber obtenido el crédito, vea suspendido su contrato de trabajo o su pensión por cualquier causa EsSalud asume el compromiso irrevocable de comunicar a El Banco dicha suspensión antes de la fecha de vencimiento de la siguiente cuota del préstamo.”

Estas cláusulas incorporadas y suscritas por EsSalud en los contratos, representan una total desprotección al trabajador frente a la banca. Y podría explicar porqué éstos no incorporaron su obligación de informar a los interesados, sobre las características, obligaciones y riesgos que podría representarles el adquirir un préstamo.

En este contexto, existen discrepancias respecto a la embargabilidad de las remuneraciones depositadas en los bancos en virtud de su bancarización. De acuerdo a las referencias obtenidas, éstas son pasibles de embargo por los bancos para hacerse pago de deudas de los titulares de las cuentas. Los bancos sustentan

por la embargabilidad, el gobierno sustenta que las remuneraciones no son embargables; la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) sin embargo, como ente regulador del sistema financiero, confirma que sí son embargables. Así lo sustenta la Jefa de regulación de la SBS Mila Guillen al afirmar que en virtud del artículo N° 132 de la Ley de Bancos, emitida en 1996, las entidades financieras pueden compensar (cobrar) deudas, usando incluso el total de una cuenta de remuneración. “Aunque también está vigente el artículo N° 648 del Código Procesal Civil que señala que las remuneraciones son bienes inembargables si no exceden de S/.1, 800”.<sup>132</sup>. En tal sentido, las remuneraciones superiores a esta cantidad pueden ser totalmente embargadas para hacerse pago de deudas.

#### **5.4. Descripción y análisis de la gestión de La Política**

##### **5.4.1. Sobre los recursos asignados (Price Tag)**

Si la implementación de la política se refiere al establecimiento de las condiciones suficientes y necesarias para la ejecución (puesta en vigencia, puesta en práctica) de la política, la gestión, como se ha definido en el marco conceptual, alude a las actividades propias de su ejecución. Estas actividades por su complejidad podrán implicar la realización de los procesos de planeamiento, organización, dirección y control; otras implicarán sólo actividades de verificación o control. En todo caso, la gestión de la política implica disponibilidad de recursos dotados de las competencias que requiere el quehacer de la política, tales como: infraestructura, potencial humano, recursos económicos, hardware y software.

Respecto a La Política, se vio que la implementación consistió en asignar su “dirección y control” al programa de extensión social - bazar, de la entonces gerencia de bienestar para la sede central y el personal que presta servicios en las redes asistenciales de Lima y el Callao, y a la Unidad de personal en cada OD. El programa de extensión social - bazar, se encargaba de atender las actividades de promoción y ventas de artefactos para el hogar, autorizados mediante contratos

---

<sup>132</sup> El caso que suscitó el debate sobre los embargos de cuentas. En Gestión el diario de economía y negocios del Perú. Sección Finanzas, miércoles 17 de marzo del 2010, pag.12.



individuales con cada empresa o banco desde 1998. En tal sentido, la gestión de la política se ha realizando con los mismos recursos del programa. ¿Cuáles fueron estos recursos?

**a. Infraestructura física:** La oficina 156 del edificio donde funciona la sede central de la institución y en las OD, el área que ocupa la Unidad de administración de personal. Integrada a la infraestructura, el programa contaba con un mueble mostrador, de atención al público con dos ventanillas y dos escritorios para las labores administrativas del personal.

**b. Equipo de cómputo:** dos PC con disquetera y pantalla a color de 3.1/4 y como aplicativos, un programa para la gestión de ventas; una pantalla de acceso a la PUP con fines de consulta, pero no de interacción. En las OD la verificación de la capacidad de endeudamiento se efectuaba tomando como fuente la última boleta de pago de remuneraciones del trabajador.

**c. Potencial humano:** dos trabajadoras: 1 asistente administrativa y 1 auxiliar. La primera con responsabilidad del programa y la auxiliar con responsabilidad de apoyo a la gestión del programa.

Al respecto de los recursos, La Política afectaba el ingreso del trabajador, algo fundamental para atender sus necesidades del bienestar. La determinación de la capacidad de endeudamiento y su control, constituye una misión clave en la gestión de La Política. Los errores en el cálculo de la capacidad de endeudamiento podría ser determinante para generar el sobreendeudamiento y para poner al beneficiario en situación de vulnerabilidad frente al banco y, en dificultad para atender sus necesidades de bienestar mínimo y el de su familia. En tal sentido se debió dotar al Programa de recursos específicos que le permitieran cumplir con excelencia su rol. Esto no fue así. En primer lugar, no se le instaló un sistema de gestión de los préstamos. Inicialmente el control debería hacerse manualmente sobre la base de unos reportes emitidos por la sub gerencia de remuneraciones. Luego se les dio acceso a una pantalla de la PUP, con función de consulta. Para que el control de las autorizaciones fuera efectivo, el programa requería un sistema que le permitiera

actualizar en línea los montos comprometidos de la capacidad de endeudamiento; es decir, después de cada autorización, el sistema debería indicar cuál es el saldo que tenía el trabajador para endeudarse. Como eso no existía el Programa no podía hacer un control real y efectivo sobre la capacidad de endeudamiento del trabajador, ya que dicho saldo aparecía recién en el siguiente mes luego que la PUP había registrado el préstamo otorgado (y comprometido) y el monto de la capacidad de endeudamiento. Entre la aprobación de un préstamo y su registro en la PUP, el trabajador podía presentar otras solicitudes de préstamo en otros bancos diferentes, presentarlo a las ventanillas y obtener la autorización hasta por el máximo de su capacidad de endeudamiento en cada caso. El Programa no tenía “memoria” (formas de registro) para detectar que un trabajador ya había hecho uso de su capacidad de endeudamiento (ver fragmento de entrevista). Esta situación se mantuvo hasta la aprobación de la Política Corregida.

#### “¿Y qué viene después?”

Lo que sigue; después de haberse verificado y validado todos los datos requeridos y de haber pasado como aprobado en la evaluación crediticia (del banco); se produce el proceso de desembolso del préstamo, el trabajador cobra: luego al mes de haberse efectuado el desembolso a nosotros nos llega esa información mediante un formato en un diskette y eso queda como prueba para nosotros y esa información se queda grabada en ese diskette porque en mi computadora, como es antigua, no tienen para quemar (CD ROM y tampoco tiene autorizado grabar en disco duro) entonces yo veo esa información en la disquetera por eso seguimos trabajando con diskettes para luego enviar una copia a compensaciones; entonces usando la disquetera es más fácil de manejarla. Los bancos nos mandan los diskettes.”<sup>133</sup>

La Política tiene serias carencias de recursos técnicos (de equipamiento moderno y de software) para su gestión; ello ha dificultado y dificulta su control y puede

---

<sup>133</sup> Entrevista al gestor de la Política

explicar los casos de sobreendeudamiento. Para subsanar estos aspectos, a efectos de controlar las nuevas reglas establecidas por La *Política Corregida*, se está desarrollando un software integrado a la PUP que permitirá que cada uno de los préstamos autorizados por el programa sea registrado en línea, actualizándose automáticamente la capacidad de endeudamiento del trabajador.

#### 5.4.2. Rol y atribución del gestor de La Política.

La gerencia de bienestar a través del programa de extensión social – bazar, en función del rol que se le encargó de: “conducir el programa, administrar los servicios ofrecidos y verificar...”<sup>134</sup>, asumió la atención a los trabajadores para indicarles acerca del trámite de obtención de los préstamos y de atender sus consultas y reclamos; de verificar la información personal, condición laboral y capacidad de endeudamiento de los solicitantes de préstamos; de coordinación con los bancos respecto a la relación de préstamos otorgados en cada mes a los beneficiarios; coordinación con la subgerencia de compensaciones (no necesariamente con el sub gerente) para enviar la información con los descuentos que mensualmente debería realizar a los trabajadores que suscribieron contratos de préstamo con los bancos; de coordinación con los representantes de los bancos encargados de los convenios de préstamos, para resolver los problemas que podría generar la ejecución de La Política por retraso en un descuento, o cambios en la gestión de la política; también en función del rol que se le asignó, debió hacer la evaluación de la ejecución de La Política. Como única atribución, si así podría considerarse, tiene la de negar la autorización de un préstamo cuando el trabajador ha superado su capacidad de endeudamiento, en la medida que el sistema de control manual lo permitiera<sup>135</sup>.

A la sub gerencia de compensaciones (SGC), de la gerencia de administración de personal se le asignó el rol de agente de cobranzas y de pago a los bancos. En la medida que es la unidad encargada de administrar la PUP, efectuaba los descuentos de las cuotas mensuales de acuerdo a la relación de préstamos otorgados, y el cronograma de pagos de cada trabajador, que le enviaba el

<sup>134</sup> Anexo 2: Numeral 7.5 de la Directiva 02-GB-CCRH-EsSalud-2002

<sup>135</sup> Con base en entrevista a Gestor de la Política

programa de extensión social - bazar. Para ello asignó, bajo el criterio de antigüedad, un código que determinaba la prelación de los bancos respecto a los descuentos de los pagos por los préstamos otorgados. Así el banco cuyo contrato o antecedente de contrato es más antiguo, (marzo 1998) tiene prelación sobre los otros bancos que suscribieron después. Eso quiere decir que al efectuarse los descuentos al trabajador por los préstamos recibidos, primero se descontarán los préstamos para el banco que tiene la primera prelación y luego con el banco que está en segunda o tercera prelación. Esta prelación se aplica cualquiera sea la antigüedad del préstamo. Así tenemos que, si el banco más antiguo otorga un nuevo préstamo al trabajador, el descuento de este préstamo tendrá prelación con respecto a otros descuentos por préstamos más antiguos que se le hubieran otorgado por otros bancos que tiene un código posterior.

¿Cuál es el efecto de esta prelación? Que bajo la condición de préstamo personal revolvente, autorizada a dos bancos<sup>136</sup>, el trabajador podía incrementar su monto de préstamo, sin considerar los montos obtenidos de otros bancos. De esa manera el beneficiario con préstamos revolventes, podía superar su límite de endeudamiento con las cuotas que le descontaban en el banco con código de primera prelación y entraba en morosidad con el banco u otros bancos de segunda prelación que también le habían otorgado préstamos. Se configuraba así otro mecanismo de sobreendeudamiento por la acumulación de cuotas o de los intereses compensatorio y moratorio. (El primero era la presentación de solicitudes de préstamo en forma simultánea a otros bancos durante el primer mes posterior al primero, mientras no se registraba el descuento en la PUP). La *Política Corregida* ha dejado sin efecto la autorización de los créditos revolventes que se había concedido a dos bancos.

Desde un enfoque organizacional la gestión de la política consiste en un mero trámite de verificación de la capacidad de endeudamiento y en la coordinación del envío de la relación de préstamos otorgados. No tenía atribución organizacional alguna. Veamos el proceso en el que intervenía el gestor de préstamos:

---

<sup>136</sup> Bajo la modalidad de Préstamo revolvente las cuotas pagadas, habilitan nueva capacidad de endeudamiento sin requerir nueva solicitud.

**“¿Qué es lo primero que hace un trabajador que requiere un préstamo, a quien y a donde acude?:** Se acercan a los módulos ya sean de Bancos o de Cajas Municipales ahí se encuentran las señoritas para darles toda la información que requieren saber.”

**“¿Y cuál es el siguiente paso?**

Le pide (al interesado, como a cualquier cliente) que traigan todos los requisitos como: copia de su boletas de pago, copia de su DNI, copia de un recibo de agua, luz o teléfono y que firmen un acuerdo de descuento, que es un Formato que está incluido en la Institución y que es obligatorio. Lo que le interesa al Banco es la autorización del trabajador mediante la firma de este Acuerdo.

Luego la señorita revisa todo el expediente: el nombre del trabajador, el código de planilla, el monto que está solicitando y el plazo.

Cuando a nosotros nos entregan todos esos documentos más la copia del DNI de ese trabajador y de su Boleta de Pago, lo primero que hacemos es verificar en el sistema (pantalla de consulta PUP) el nombre del trabajador, el código de su planilla, cuando todos esos datos están correctos nosotros ponemos el monto.

Vemos en el sistema si el trabajador tiene otras deudas, en caso afirmativo ponemos una observación en su expediente indicando que tiene esa o esas deudas y el monto de liquidez y entonces el banco tiene que seguir esa observación o recomendación que nosotros le estamos haciendo para que sepa cuánto le puede prestar a ese trabajador.

**Lo que sigue;** después de haberse verificado y validado todos los datos requeridos y de haber pasado como aprobado en la evaluación crediticia (del banco); se produce el proceso de desembolso del Préstamo, el trabajador cobra su préstamo.



Treinta días después llega el reporte del banco, en diskette, con la relación de los beneficiarios a quienes se les otorgó préstamo”.<sup>137</sup>

#### 5.4.3. Competencias del personal responsable de la gestión

En cuanto a las competencias para gestionar La Política, el personal del programa de extensión social – Bazar, sólo recibió información sobre el procedimiento para aplicar La Política en lo concerniente a los préstamos. En el caso de los jefes de las unidades de personal de las OD, recibieron instrucciones del procedimiento para suscribir contratos con los bancos de alcance regional o del ámbito del OD. No se dio una capacitación específica y amplia sobre La Política y su aplicación a los trabajadores del régimen privado y a los del régimen público o al régimen de los cesantes del D.L 20530. Por ello su competencia profesional o técnica resultaba insuficiente para asumir la gestión en el pleno sentido del concepto. Por ejemplo para los cesantes del D.L 20530 el numeral 1) del inciso c) del artículo 53<sup>a</sup> establece que no se podrá afectar más del 30% de la pensión en los casos de préstamos autorizados expresamente por el pensionista y en ningún caso se podrá gravar la pensión acumulativamente en más del 75% de su importe total.<sup>138</sup> Con la Sub gerencia de compensaciones no se habrían tocado estos temas, dado el rol asignado de ser el cobrador de las cuotas mensuales y de pagar a los bancos. Esta deficiencia de competencia técnica, ha traído consigo confusiones respecto a la estimación de lo que es la capacidad de endeudamiento y por tanto de su aplicación en los descuentos mediante la PUP. Así para la sub gerencia de compensaciones, según el gestor del programa, el límite de endeudamiento del trabajador cesante del D.L 20530 es el 75% de su remuneración y no el 30% como lo establece La Política. Por tanto la PUP aceptaba descuentos que superaban tal límite. Esto producía confusión en los gestores de La Política. Esto se evidencia cuando en la entrevista se le pregunta sobre la capacidad de endeudamiento del trabajador. De acuerdo a la Política, ésta se define como un máximo del 30% (40% según la *Política Corregida*) de los ingresos netos del trabajador; pero el gestor hace referencia a discrepancias

<sup>137</sup> Resumido de la entrevista al Gestor de La Política

<sup>138</sup> Ver anexo 4 Columna de Banco F Línea 3



con la subgerencia de compensaciones. Además, el gestor tenía una interpretación inversa sobre este mismo límite de endeudamiento. Así con respecto al nuevo límite de la capacidad de endeudamiento que establece la Política Corregida, señala:

“Es que nosotros tenemos esa nueva directiva que nos dan para la evaluación de un trabajador hasta el 40% y compensaciones (sub gerencia de compensaciones) se basa en las cosas legales y ellos le aplican ese porcentaje del 25% por los activos (trabajadores activos del régimen del D.L 20530); para mí no hay una relación exacta en lo que hacemos nosotros con lo que hace compensaciones, porque ellos tienen 25% y nosotros tenemos, de acuerdo a esa nueva directiva, nos tenemos que basar en ese 40%

**... mejor hagamos un ejemplo (entrevistador); si yo gano 1,000 soles yo puedo endeudarme hasta 750.00 soles, (aplicando lo que dice compensaciones) y ¿yo me quedo con 250.00 soles?**

Así es.

Pero para nosotros solamente es hasta el 40% o sea 600.00 tienes para endeudarte.”<sup>139</sup>

Es decir, que los propios gestores de La Política, pueden estar autorizando préstamos por cuotas que sobrepasan la capacidad de endeudamiento del trabajador, propiciando de un modo involuntario posibles casos de sobreendeudamiento.

#### 5.4.4. Control de los pagos y endeudamiento

Sin embargo en la ejecución de La Política, por la carencia de instrumentos para efectuar el control, el programa de extensión social – Bazar (PES- Bazar) vio debilitado su poder, determinante, sobre la capacidad de endeudamiento del trabajador. Por ello los bancos fueron capaces de sobrepasarlo, la sub gerencia de compensaciones de no compartir su información y tampoco tuvieron capacidad para plantear acciones de protección de las remuneraciones del trabajador. Respecto al

---

<sup>139</sup> Entrevista a Gestor de la Política

primero, los bancos tienen los mecanismos de información a través del sistema interbancario para conocer el nivel de endeudamiento de toda persona dentro del sistema financiero. Por tanto frente a una negativa u observación del programa, el banco podría exponer argumentos a favor del interesado; respecto al segundo, la subgerencia de compensaciones podía producir reportes de uso autónomo que le permitía hacer notar al programa que ellos podían controlar los casos de “sobregirados”, pero sin compartir sus instrumentos o la información:

**“Luego que ya se desembolso el préstamo; ¿Uds. cuentan con un sistema informático para gestionar los préstamos?”**

No; no tenemos en el sentido de que tengamos un estado de cuenta o de una cuenta corriente de algún trabajador, no tenemos.

**¿Y entonces cómo hacen las verificaciones?**

Precisamente por eso como no hay un sistema de control y como antes nosotros lo hacíamos todo manual... los Bancos no nos respetaban

**Pero entonces; ¿cómo saben Uds. si ese trabajador no tiene capacidad crediticia ni de pago?**

Es que compensaciones tiene una relación de las personas sobregiradas y antes ellos nos la enviaban pero ahora ya no nos la están enviando.

**¿Y cómo se da cuenta ese trabajador que está en el límite de capacidad de préstamo?**

Cuando ese trabajador se acerca al banco y el banco se acerca a nosotros para que efectuemos la verificación del trabajador, entonces nosotros rechazamos esa solicitud; ahí el trabajador se acerca a nosotros y nos pregunta por qué.

**Entonces el trabajador no lleva su cuenta.**

Así es; y nos dicen por qué me han negado y ahí nosotros recién les explicamos cuales son las razones o motivos de ese rechazo.

**Entonces Uds. solamente tienen algún tipo de contacto cuando le rechazan una solicitud a un trabajador y este se acerca a Uds. para ver qué pasó.**

Así es”.<sup>140</sup>

Y respecto al tercero, el programa como gestor de La Política, debido a la falta de este sistema de control, no tuvo capacidad alguna para generar y proponer un mecanismo de protección del ingreso del trabajador. Tenía desconocimiento de cómo se iba configurando su deuda total; pero además careció de la orientación política favorable a ese comportamiento. El trabajador no llevaba un control de los descuentos mensuales que se le hacía de su PUP por los préstamos aprobados, tampoco la unidad encargada de la gestión de La Política. La información que le llegaba del banco con la relación de los trabajadores a quienes se les había otorgado préstamos en el mes, no era registrada en una “memoria” manual o computarizada que permitiera efectuar el control de los descuentos y su pago correspondiente a los bancos.

**“Y ustedes. ¿Qué hacen con esa información (relación)?**

Hay un cronograma (de confección de la PUP) al cual el banco tiene que ajustarse para enviar todos los meses sus activos y pasivos. El banco después de que nosotros verificamos toda la información y que esté bajo una estructura que ya está diseñada y verificamos que todo esté bien (sobre los campos de registro) todo eso lo grabamos en un archivo que está dentro del sistema y se lo enviamos a compensaciones. Nosotros nomas podemos hacer la lectura pero no nos permiten grabar esa información entonces ellos tienen un sistema que les permite jalar del diskette la información.

**¿Y si el Banco viene después de ese cronograma?**

Entonces nosotros ya no lo recibimos y ya (el banco) verá la forma cómo resuelve ese problema (con compensaciones).

**¿Y si esa información no llega a tiempo qué pasa cuando no se descuenta la cuota?**

---

<sup>140</sup> Entrevista a Gestor de la Política

...cuando no le descuentan, para eso hay varios motivos: la primera cuando están con alguna sanción o con alguna licencia y la otra es cuando está sobregirado, (el sistema PUP no le descuenta eso del 30%) pero al siguiente mes no le cobra las dos cuotas, sino una sola cuota más los intereses del mes atrasado, con la tasa moratoria.

**¿Y de cuánto es el interés es en ese caso es el mismo de la tasa de interés del préstamo?**

La tasa de interés en lo que es préstamo no varía mucho entre bancos es un promedio 1.3% o 1.26% pero no sé cuánto es el interés moratorio pero es más alto creo.

**Tienen un sistema para verificar si ese trabajador está cumpliendo con sus pagos.**

Nosotros hicimos esa misma consulta sobre ese punto y nos dijeron que eso ya no era nuestro trabajo porque nosotros no vamos a convertirnos en un banco y no tenemos por qué administrar ese punto porque el trabajador es el que se entiende con el banco y no con nosotros. No existe un sistema de control que nos permita verificar todo esto y que nos arroje un estado de cuenta de ese trabajador; eso no tenemos".<sup>141</sup>

Aquí el gestor de la Política (la Institución) luego de promover una condición que afecta el bienestar del trabajador lo abandona a que afronte las reglas del mercado. La institución deja que sea el mercado el que se entienda con el trabajador configurándose el problema ético que se enfocó desde la perspectiva de Walzer<sup>142</sup>. En buena cuenta no se controla efectivamente la capacidad de endeudamiento y una vez que el trabajador ha entrado en mora, simplemente dejamos que asuma sus consecuencias. Este comportamiento sería válido en la medida que el beneficiario hubiera recibido la suficiente orientación sobre sus capacidades,

<sup>141</sup> Entrevista a gestor de la Política

<sup>142</sup> Walzer señala que la máxima *caveat emptor* (que sea el comprador quien preocupe) implica los riesgos a que están expuestas las personas en el juego del libre mercado, cuando ellos no están suficientemente regulados. La tesis sostiene que es La política la que debe regular o asumir la representación del afectado en los casos de abuso del mercado, por insuficiente regulación

oportunidades y riesgos. Pero no en la forma como se ha gestionado La Política. De esta manera se faltaba a una de las condiciones de calidad de las políticas excelentes. La dotación de recursos y competencias suficientes para gestionar la política. A través de sucesivos incumplimientos del descuento de las cuotas, se acumulan intereses compensatorios y moratorios, que llevan a superar los límites de la capacidad de endeudamiento y de la capacidad de pago del beneficiario, configurando una situación de sobreendeudamiento, no atribuible al beneficiario del préstamo sino al banco que no envía a tiempo la información. Finalmente al banco le interesa cobrar intereses moratorios no solo sobre la deuda principal, sino sobre los intereses compensatorios.

“Y eso nomas pasa cuando ese trabajador solicitó un préstamo en 3 Bancos distintos.

Y nosotros ignoramos eso de que ya ha sacado en otros Bancos al mismo tiempo.

Sí; es por eso que acá las 2 hemos coordinado para que yo vea y revise lo del banco E y ella vea y revise lo del banco B y hay veces que encontramos el mismo nombre en los 2 Bancos.

**Y ahí es cuando se produce un conflicto grande con los Bancos.**

Así es y sí ha pasado.

**Y eso trae como consecuencia entonces que como ese trabajador está sobre girado muchas veces no están cobrando.**

Así es y hay una morosidad alta de casi el 10%”<sup>143</sup>.

El índice de morosidad cercana al 10% sería muy alta comparada con el índice de 1.73% del mercado en marzo del 2010, pero estaría explicado por la falta de sistemas de control y porque las demoras en el envío de la información, sólo afecta al beneficiario. Nada ocurre con aquéllos que no envían a tiempo la información para el descuento de los préstamos. Finalmente el trabajador debe encargarse de su problema con el banco.

---

<sup>143</sup> Gestor de la Política

#### 5.4.5. Acciones de control realizadas a la ejecución de la política

El control, como el segundo proceso de gestión de La Política (el primero está relacionado con la ejecución) no ha sido una práctica regular o sistemática, sino una respuesta reactiva reciente. Es a raíz de la toma de conocimiento del incremento del sobreendeudamiento que se establecen mecanismos, reuniones de trabajo con los representantes de los bancos. Estas reuniones han sido o son de dos tipos: Mensualmente para revisar la situación de préstamos, es decir las rutinas de la gestión (solicitudes pendientes, casos especiales, algunos reclamos de los bancos o reclamos de los trabajadores). A estas reuniones asisten los gestores de La Política, es decir la jefa (actual) del programa y su Auxiliar; otras reuniones son las relacionadas con el cumplimiento de los contratos, específicamente para tratar los casos de sobreendeudamiento o el cumplimiento de la responsabilidad de los bancos de enviar dentro del cronograma de la PUP, las relaciones de préstamos aprobados, para evitar los pagos moratorios. En estas reuniones participa la Sub gerente de bienestar de personal y el Gerente de desarrollo de personal. Tienen el propósito de establecer acuerdos correctivos a la gestión de La Política. Según el gestor de La Política, estas reuniones se han activado de modo regular a partir de la implementación de la *Política Corregida*.

#### 5.4.6. Acciones de evaluación y monitoreo y propuestas de cambio

De la documentación revisada y de las entrevistas sostenidas con los encargados de la gestión de La Política, se deduce que no se ha hecho una evaluación. Ello se explicaría fundamentalmente porque el interés estuvo focalizado en suscribir contratos y en promover que los trabajadores hagan uso de las facilidades de acceder a préstamos. Una evaluación hubiera permitido determinar los indicadores de cobertura y de morosidad o identificar las deficiencias técnicas y de competencia del personal para gestionar La Política.

Por tanto tampoco se ha realizado monitoreo alguno. De haberse realizado, se hubiera detectado entre otros, las áreas geográficas o redes donde se concentraba



el endeudamiento, en qué niveles de ingreso, etc. También se hubiera detectado con precisión los problemas relacionados con la gestión de La Política; pero lo más significativo hubiera sido identificar los motivos que impulsaban al trabajador a solicitar préstamos y a tomar medidas correctivas en los programas de bienestar para apoyar al trabajador a solventar gastos por enfermedad de la familia, o a modificar la política o negociar la implementación de aquellos servicios que no fueron considerados en la implementación de La Política, como por ejemplo el préstamo hipotecario (para compra o construcción de vivienda) u otras alternativas para apoyar el financiamiento de los estudios a hijos de los trabajadores como un mecanismo de incrementar su capital humano<sup>144</sup> y su capital familiar<sup>145</sup>

**“¿Cuál es el motivo fundamental que tienen los trabajadores para pedir un préstamo?; ¿tienen esa información Uds. en sus papeles?**

Generalmente cuando un trabajador pide un préstamo es porque tienen *necesidades de estudio o porque quiere poner una pequeña empresa*, porque los montos que piden son bien altos todos son por encima de los 10,000 soles y todos son por necesidades que tienen o porque quieren comprarse un auto o por enfermedad<sup>146</sup>.

**¿Y por grupo ocupacional quienes son los que más piden?**

Los Técnicos.

**¿Y los Médicos?**

También hay.

**¿Y las Enfermeras o los Auxiliares?**

También. Lo que pasa es que los Auxiliares son los que tienen menos capacidad de pago porque no les alcanza para pedir un préstamo; por eso los Técnicos son los que más piden; pero les damos no mas hasta 10,000 soles porque a los Técnicos no les

---

<sup>144</sup> Ver definición de termino en Marco Teórico

<sup>145</sup> Ver definición de termino en Marco Teórico

<sup>146</sup> Entrevista al gestor de La Política

alcanza para pedir un préstamo de 30,000 o 40,000 soles, que a los Médicos y a las Enfermeras sí”.

La no realización de acciones de evaluación de la ejecución y/o de monitoreo de La Política, debe comprenderse como una de las deficiencias más serias y una debilidad que ha propiciado el avance del sobreendeudamiento como problema que afecta el progreso y el bienestar del trabajador y su familia.

Por todo lo expuesto en relación al diseño, implementación y gestión de La Política, se puede decir que, por carecer de los elementos de calidad indicados en el marco teórico, ésta no se ha convertido, por sí, en el mecanismo promotor del bienestar. Por el contrario, en muchos casos ha sido causa de malestar de un significativo número de trabajadores que apostaron al endeudamiento para atender sus necesidades de progreso y bienestar (construcción de vivienda o educación de los hijos). La revisión de la política, focalizando su propósito en el progreso y el bienestar, la implementación de acciones correctivas, como la renegociación de los contratos para el manejo de los casos de sobreendeudamiento, o la promoción de valores hacia el ahorro, la inversión y el emprendimiento o el desarrollo de capacidades para el uso de herramientas de presupuestación y de gestión eficaz de la economía doméstica entre otros, permitiría que la misma se constituya en un valioso recurso de promoción de la democracia económica y la inclusión, así como del progreso y bienestar del trabajador y su familia.

Sin embargo, en relación a la propuesta de la tesis, es importante resaltar lo manifestado por el gestor de La Política en relación a los motivos que llevan a los trabajadores a solicitar préstamo. Las primeras respuestas que acuden a su memoria son: “**necesidades de estudios o para poner una pequeña empresa**”; es decir, para mejorar su capital humano, o para incrementar su capital físico a través del endeudamiento productivo, en la perspectiva de progreso que permita un mayor bienestar. Son indicadores de las motivaciones de progreso, orientadas a cumplir la finalidad de la familia, como se ha expresado en el marco teórico. Estas eran materia de análisis mediante la encuesta de caracterización de los usuarios de los préstamos en el marco de la investigación (ver Anexo 6).

## 6. RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA

La Política se diseñó e implementó en el contexto económico expuesto y su gestión ha transcurrido sin cambios significativos durante el periodo (2006-2009) que comprende la investigación. El análisis se ha realizado sobre el total de la población laboral de EsSalud en cada uno de esos años. Ello permite comprender la evolución del acceso a préstamos (el endeudamiento) de los trabajadores a lo largo de cuatro años continuados, apreciar el alineamiento del endeudamiento a la evolución de la economía nacional, identificar tendencias sobre el comportamiento futuro de la economía de los trabajadores endeudados o tomar perspectiva de la magnitud de la población de trabajadores que requieren acceder a préstamos para satisfacer sus necesidades de progreso y bienestar; pero básicamente permite comprender la importancia de diseñar, implementar y gestionar políticas, legitimadas por los actores, bajo criterios de excelencia, cuyo propósito tenga como valor fundamental la promoción del desarrollo humano hacia su bienestar, con el menor riesgo de generar vulnerabilidad en los beneficiarios, asegurando tanto su legitimidad como su eficacia. La situación que se expone, considerando la magnitud de la población analizada, podría representar el comportamiento y nivel de endeudamiento de la población laboral de otras instituciones de alcance local, regional o nacional, que hayan implementado una política semejante de contratos con los bancos para el otorgamiento de préstamos con descuento por la PUP.

Se desconoce cuál ha sido la evolución del endeudamiento de los trabajadores desde la implementación de La Política (2002). Como se expuso, el programa de extensión social - bazar, ha carecido, como carecía a Junio del 2010 de mecanismos de registro y control de los beneficiarios. Esta investigación proveerá el primer registro de los trabajadores que tienen préstamo vigente (su situación financiera) y nivel de endeudamiento. La carencia de herramientas para la captura, almacenamiento, procesamiento y producción de información, hubiera permitido conocer cuántos trabajadores, quienes eran, de dónde y de qué nivel de ingreso<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> Ver definición de termino en Marco Teórico

accedieron a este servicio entre el 2002 y el 2006. La investigación de este punto ha consistido en tomar la data de la PUP, proporcionada en una base de datos especialmente confeccionada para nuestros fines por la sub gerencia de compensaciones de EsSalud y procesarla de acuerdo a las especificaciones requeridas por los ejes de la investigación. A partir de la base de datos, utilizando tablas dinámicas del MS Excel, se han obtenido los cuadros que permiten comprender los resultados que la ejecución de La Política ha tenido en la institución.

### 6.1. Evolución de los préstamos 2006-2009

La Política se implementó en el mes de febrero del 2002 y conforme se ha expuesto, tuvo el propósito de uniformizar criterios para los contratos que se suscriban con los bancos a fin de que ellos otorguen préstamos a los trabajadores con descuento en la PUP. Como se vio en el capítulo anterior al tiempo de implementarse La Política, existían dos instituciones financieras (no bancos) que habían suscrito contratos para el financiamiento de compra de bienes y servicios. Con base en ese antecedente los primeros bancos que suscribieron contratos, en el marco de La política, fueron los mismos bancos asociados a sus financieras. Éstas dejaron de operar para dejar que sus bancos hagan negocios en el marco de La Política. Al momento de realizarse la investigación seis bancos comerciales y dos Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, tenían contrato vigente. En tal sentido, desde el año 1998, cuando se suscriben los contratos con las dos financieras, ya existían trabajadores que habían recurrido a préstamo para financiar los bienes o servicios. Pero es a partir de la implementación de La Política que el acceso a préstamos, mediante descuento por la PUP, se institucionaliza en EsSalud. Al mes de agosto del 2006, sobre una población de 35,191 trabajadores, 9, 138; es decir el 26% ya había adquirido un préstamo con alguno de los bancos. Esta misma proporción, pero sobre un mayor volumen de trabajadores (36,031), se mantiene en el 2007; en el año 2008, sobre una población laboral en crecimiento (38,540) el número de endeudados llega a 12,758, representando el 33.1% y a agosto del año 2009, sobre una población de 40,012 trabajadores, los endeudados suman 13,644 o sea alcanza al 34.1%. El cuadro N° 6.1 muestra la evolución de la situación financiera de los trabajadores de la Institución en el periodo que cubre la investigación.

Se observa que hasta el año 2007 la proporción de endeudados se mantiene, aunque con un creciente incremento de la población. Los bancos incrementaron sus colocaciones, sin superar el nivel de crecimiento de la población laboral. Sin embargo a partir del año 2008, se da un incremento significativo de los trabajadores que recurren a préstamos. Estos pasan del 25.2% del 2007 al 33.1% en el 2008 y al 34.1% en el año 2009. Si se tiene en cuenta que estos incrementos porcentuales

**Cuadro N° 6.1. Situación financiera del personal a nivel nacional**

SITUACION FINANCIERA	AGOSTO 2006		AGOSTO 2007		AGOSTO 2008		AGOSTO 2009	
	N	%	N	%	N	%	N	%
SIN DEUDA	26,053	74%	26,951	74.8%	25,784	66.9%	26,368	65.9%
CON DEUDA	9,138	26%	9,080	25.2%	12,756	33.1%	13,644	34.1%
TOTAL	35,191	100%	36,031	100%	38,540	100%	40,012	100%

Fuente: Elaboración propia

tienen como base una población creciente en cada año, se comprenderá que a partir del año 2008, hay más trabajadores que requieren de préstamos para cubrir sus necesidades de bienestar momentáneo o de largo plazo. En términos reales el crecimiento del personal con préstamos a agosto del 2009, muestra una diferencia del 50.62% con respecto a la población total de agosto del 2007. Las explicaciones posibles a este crecimiento pueden sustentarse en el crecimiento de la economía nacional que cubre el periodo 2007-2009. En la medida que la crisis económica, de septiembre del 2008, no tuvo efectos recesivos ni inflacionarios en la economía de los hogares, pero sí generó una mayor oferta de bienes y servicios que podían representar acceso a niveles deseados de bienestar, el incremento de préstamos podría atribuirse a un alineamiento de las necesidades de bienestar, a las expectativa de crecimiento de la economía nacional y al fortalecimiento del poder adquisitivo de la moneda.

Visto en forma global el crecimiento de los préstamos, alineado al crecimiento de la población laboral, al crecimiento de la economía nacional hasta el 2008 y luego su



comportamiento frente a la crisis de la economía internacional durante el 2009, aparece como un proceso característico de los ciclos económicos, como lo señala Castañeda (2008) en el marco teórico. Y puede interpretarse como un comportamiento positivo de confianza en la economía, de soporte a su crecimiento y también de su empleo como mecanismo promotor del progreso y bienestar de las familias. Sin embargo, el análisis detallado de la evolución de los préstamos, tomando como eje el nivel de endeudamiento de los trabajadores, presenta una situación muy diferente y preocupante desde la perspectiva del bienestar. Para explicarlo, se ha realizado el análisis de la situación financiera de cada trabajador y de los trabajadores en conjunto, tomando como base la aplicación de La Política en cuanto a la capacidad de endeudamiento del trabajador. Para ello, como se ha definido en el marco teórico, se ha establecido los siguientes niveles de endeudamiento: número de trabajadores sin deuda; en este nivel se clasifica a los trabajadores que en el periodo que comprende la investigación no tienen préstamo alguno. Por tanto no tienen deuda con los bancos, por lo menos no en el marco del contrato suscrito por la institución; trabajadores con deudas de 0 a 10%, es decir una situación financiera en la que el descuento de la cuota mensual no afecta significativamente el ingreso neto del trabajador; trabajadores con deuda de entre 10% y 30%; es decir la cuota mensual que se descuenta de la PUP para pagar el préstamo, se ubica en los límites establecidos por La Política y representa un nivel manejable de la deuda; trabajadores con deuda cuya cuota mensual de descuento para pagar el préstamos está entre el 30% y el 100% del ingreso neto mensual. Es decir los que están en esta situación han superado el límite de la capacidad de endeudamiento establecida por La Política y cuya situación implica una vulnerabilidad frente al compromiso con el banco y dificultades para atender las necesidades mínimas de bienestar del trabajador y su familia. Cualquiera sea la aplicación que se haya dado al ingreso por el préstamo, este nivel de endeudamiento representa un riesgo para la estabilidad económica y familiar. Finalmente, con base en la información encontrada, se ha determinado un nivel adicional de endeudamiento en el que se clasifica a los trabajadores cuya cuota mensual destinada al pago del préstamo supera el 100% de su ingreso neto. El Cuadro N° 6.2 contiene la evolución de la situación financiera de los trabajadores y beneficiarios a nivel nacional al mes de agosto de los años 2006,2007,2008 y 2009.



[CUADRO 62.xls](#)



En la medida que el análisis está focalizado en la aplicación de La Política y su efecto en el nivel de endeudamiento de los trabajadores, la lectura del cuadro se refiere a este último aspecto, así tenemos: una primera apreciación es que desde el año 2006 y hasta el agosto del 2009, el primer nivel de endeudamiento (hasta el 10% del ingreso neto) se ha mantenido entre 2.4% y el 2.8%; la segunda observación es que ya en el 2006 había una fuerte concentración (16.9%) de la población que tenía préstamo con cuotas que comprometían su ingreso neto mensual entre el 10% al 30%; y como tercera observación, ya en el 2006, 7.1% de los trabajadores que accedieron a préstamo, estaban sobreendeudados; es decir la cuota que se le descontaba mensualmente para pagar la deuda, superaba el 30% de su ingreso neto.

Respecto a la primera, antes de avanzar en el análisis de la evolución del segundo y tercer nivel de endeudamiento, es importante encontrar alguna explicación al hecho que en el primer nivel se ubique menos del 3% de la población, mientras que en el segundo y tercero se ubica el grueso de endeudados. Una forma de verlo es desde la perspectiva del nivel de ingreso adicional que requiere el trabajador para satisfacer sus necesidades de bienestar; otra es plantear que, sin considerar las necesidades, el trabajador adquiere el máximo de deuda que le es permitido; una tercera es que el valor de las adquisiciones o inversiones (bienes o servicios) que necesita realizar el trabajador requieren de montos de ingreso que no los puede cubrir con sus ingresos o ahorros, en la oportunidad que lo requiere. En la medida que la solicitud de préstamo no registra las necesidades que la motivan y que La Política no ha previsto y no ha dotado de herramientas para el registro de esas necesidades, tomamos como elemento de análisis el promedio de ingreso del trabajador. Este determina el monto del préstamo al que puede acceder el trabajador para atender sus necesidades. Como se ha expuesto en su oportunidad, el monto máximo del préstamo es aquel que puede ser pagado en hasta 36 meses comprometiendo no más del 30% del ingreso mensual neto incluyendo en la cuota el pago del préstamo más la tasa de interés compensatorio<sup>148</sup> establecido por el banco. De esta manera, podría decirse que un endeudamiento del 10% podría no

---

<sup>148</sup> Ver definición de término en Marco Teórico

ser suficiente para satisfacer sus necesidades de progreso o bienestar o no ser atractivo en general para justificar su endeudamiento, comparado con los beneficios que podría obtener del mismo en el caso de un endeudamiento productivo.

Respecto a la segunda observación, sobre el porcentaje de trabajadores que mantenía un nivel manejable, dentro de los límites de su capacidad de endeudamiento (entre 10% y 30%), éste no tuvo significativas variaciones entre el 2006 (16.9%) el 2007 (15.1%) el 2008 (16.8%) y el 2009 (15.4%), como tampoco varió el promedio de la cuota de descuento que representó entre el 20% (2006 y 2007) y el 21% en el 2009. El año 2008 presenta un “hipo” de 24%. La lectura de estos datos en el cuadro, indica que el mayor número de trabajadores, ha obtenido préstamos por montos cuya cuota mensual de descuento de la PUP se acercaba al límite de su capacidad de endeudamiento. El comportamiento de estos beneficiarios, correspondería a un manejo racional y responsable de La Política. Un estudio sobre el destino que dieron al préstamo, los comprendidos en este grupo, podría aportar indicadores importantes respecto al endeudamiento racional, responsable y su importancia en el logro del progreso y bienestar familiar.

La tercera observación se refiere a la evolución creciente del sobreendeudamiento en el periodo objeto de la investigación. Efectivamente el sobreendeudamiento que en el año 2006 comprendía al 6.7% de los trabajadores que había obtenido préstamo, pasa a 7.8% en el 2007, a 13.5% en el 2008 y al 15.8% en el 2009. Es decir un incremento sostenido a una variación porcentual cercana al 16% para los años 2007 con respecto al 2006 y del 2009 con respecto al 2008; la variación porcentual del 2008, respecto del 2007 es de 73.1%. Pero lo significativo a observar es no sólo esta evolución del sobreendeudamiento en cuanto al número de beneficiarios comprendidos en dicha situación, sino la evolución del porcentaje del ingreso neto que representa la cuota que mensualmente se le descuenta al trabajador de su PUP para cubrir el pago del préstamo. Así tenemos que dicha cuota en agosto de los años 2006 y 2007 representaba el 41% y 42% respectivamente, del ingreso neto mensual del trabajador; al mes de agosto del año

---

2008 esta se incrementa al 51% y vuelve al 43% en el 2009. Esto quiere decir que en promedio a agosto del año 2009 el 16% de los trabajadores de EsSalud, que tenían préstamos con algún banco en el marco del convenio, sólo contaban con el 57% de su ingreso neto mensual para cubrir todas sus necesidades de alimentación, vivienda, vestido, salud y educación.

Las explicaciones pueden encontrarse, más que en el nivel del ingreso, (que sería la forma fácil y sencilla de evidenciarlo) en las debilidades de La Política (en su diseño e implementación) en la falta de información y desarrollo de capacidades de los actores; así como en el comportamiento ético de los beneficiarios. Respecto a la primera, efectivamente, como se verá más adelante, el endeudamiento siendo uniforme en su distribución territorial, alcanza mayor magnitud en los trabajadores de menores ingresos. Explicarlo solo por este facilísimo criterio, sería insuficiente y no requeriría de mejora de La Política, sino de asegurar a los trabajadores, ingresos o compensaciones suficientes. Tal medida, sin embargo, no evitaría el endeudamiento y el sobreendeudamiento; respecto a la segunda, hemos advertido que la falta de herramientas de gestión para hacer efectiva la autorización de préstamos sólo hasta el límite de la capacidad de endeudamiento del trabajador, ha permitido que esta situación se constituya casi en una regla, en vez de ser una excepción. A ella se suma otra debilidad de diseño e implementación de La Política: No se previó, ni se ejecutó acción alguna para desarrollar las capacidades de los actores que permitiera una actuación responsable en la ejecución de La Política, como tampoco se estableció mecanismos de información para un endeudamiento responsable. Estas también podrían constituir explicaciones fáciles y evidentes y la tesis las suscribe integralmente. Corregirlas contribuye a mejorar la calidad de La Política y su gestión.

No obstante lo expuesto en el párrafo anterior, la tesis propone además que la explicación a la situación producida, desde el diseño de La Política, la evolución del endeudamiento y del sobreendeudamiento, debe encontrarse en algo más profundo y por tanto de mayor dificultad para corregir: en la ética de los actores. Así, el comportamiento del gerente que autorizó La Política y la del beneficiario puede ser explicado desde la ética del carácter que a partir del pensamiento socrático la ha

expuesto Williams (1997) y también desde la perspectiva de la mediatización del profesional desarrollada por Hortal; y en cuanto a los bancos, en la medida que la acción de cambio sería inaplicable, es suficiente señalar que ella se explica desde una adherencia plena al modelo liberal, insuficientemente regulado, cuyo comportamiento ya lo había advertido Walzer. Respecto a lo que puede ser sujeto de cambio (mediante el desarrollo de capacidades) en la búsqueda de la vida buena (bienestar), tanto el gerente al desarrollar la política, como el beneficiario al hacer uso de ella, deberían actuar con libertad, conscientes de los riesgos que sus decisiones tienen sobre otros; pero frente al facilismo de decisiones por oportunidad, deben poner en evidencia su “disposición de carácter para escoger o rechazar acciones...” en función de su naturaleza ética. El Gerente debe asumir como deber orientar sus decisiones, a “lograr las mejores consecuencias”. Debe sopesar en sus decisiones, los impactos que ellas tienen sobre sus beneficiarios. No puede dejar que sea éste, el que en uso de su libertad, asuma todas las consecuencias, como ha sucedido en la formulación de La Política. En cuanto a los beneficiarios habría que completar la explicación objetiva averiguando si el endeudamiento contribuyó a su progreso y a lograr su bienestar: ¿Cuántos de los beneficiarios realmente necesitaban el préstamo? ¿Qué les llevó a solicitar préstamos, en simultáneo, con más de un banco y por encima de su capacidad de endeudamiento? ¿Cuántos realmente mejoraron su economía familiar? Al respecto, Williams sostiene que “tenemos una concepción de lo ético, que relaciona de modo comprensible las exigencias, las necesidades, las pretensiones, los deseos, y por lo general la vida de los demás con nosotros mismos y con nuestras acciones”<sup>149</sup>. Vista así, el uso de los préstamos, se justificaría para aquellos que realizaron un endeudamiento productivo. Pero aquellos que la destinaron al consumo, y excedieron su capacidad de endeudamiento, estarían cuestionados en la medida que ellas no hubieran correspondido a la “vida recta”; es decir no se habían ajustado a la virtud. Las personas buscan una “prosperidad exterior” (Aristóteles) que les permite ser incluidos y aceptados por los demás; pero a riesgo de perder su dignidad. Les faltaría la fuerza de voluntad, la fuerza del carácter, como condición indispensable

---

<sup>149</sup> Williams Bernard. Op. Cit. Pag. 13

que “nos hace dignos de ser felices”<sup>150</sup>. La persona debe ser capaz de vivir y progresar, conforme a sus reales posibilidades haciendo el uso óptimo de sus recursos y, en el caso presente, empleando en forma adecuada las facilidades de obtener préstamos.

## **6.2. Distribución del endeudamiento y su significación social**

La exposición de la evolución del endeudamiento y del sobreendeudamiento, en una perspectiva general, nos da una idea igualmente general de cómo La Política, al mismo tiempo que ha contribuido a satisfacer las necesidades de bienestar, sea momentáneo en los casos motivados por el consumo, o sostenido en el caso del endeudamiento productivo o de inversión (que incluiría los destinados a educación) también ha generado una situación de malestar; por ello luego de este análisis, la investigación se concentró en conocer cuál había sido el nivel de penetración o de expansión territorial de La Política. Es decir, cómo se distribuía el endeudamiento a nivel nacional, a través de las redes asistenciales; y también, cómo se distribuía el endeudamiento por nivel de ingreso. Este último análisis respondía a la necesidad de conocer si había una demanda significativamente mayor de préstamos en los grupos ocupacionales de menores ingresos, tal como usualmente lo explicaban los autores en el marco teórico, como Figueroa Citado por Jiménez (2010) y en qué medida el crédito había contribuido a la democratización de la economía, a la inclusión social como la planteaba De Althaus (2007) al uso de las libertades en la perspectiva de Sen y Nussbaum, como los principales aportes del crédito al desarrollo social.

### **6.2.1. Distribución transversal y democratización del crédito**

---

<sup>150</sup> Kant, Emmanuel. Fundamentación de la Metafísica de las costumbres. En lectura del curso de ética y gerencia social. Lima, MGS. Pontificia universidad Católica del Perú, 2009. Pág. 401.



El propósito de este análisis fue conocer en qué medida todos los trabajadores, independientemente de la región donde trabajaran, o su nivel de ingreso, han tenido igual oportunidad para acceder a préstamos en el marco de La Política. Es decir en qué medida ésta contribuyó a la democratización de la economía, en la forma cómo se ha expuesto en el marco teórico. Ella debería expresarse en una distribución transversal de los préstamos a nivel nacional.

Para lograr tal cometido la investigación analizó la distribución del personal, que accedió a préstamos, considerando la organización de EsSalud. Esta se organiza por redes asistenciales que, con excepción de Lima y Callao, corresponden a la división geográfica del Perú en regiones. EsSalud está organizada territorialmente en 28 redes asistenciales. El cuadro N° 6.3 presenta a cada red con el número de trabajadores que representa su potencial humano, ordenado según el porcentaje de trabajadores que han hecho uso de La Política. Los resultados muestran que a Agosto del año 2009 de 40,012 trabajadores de EsSalud el 34.1% (13,644) han hecho uso de la Política. A nivel de redes, la Red Ucayali cuya población laboral representa el 0.7% del total de la fuerza laboral de EsSalud, con 279 trabajadores, es la que presenta mayor porcentaje de beneficiarios de La Política con 52% de su fuerza laboral; mientras que la red Huánuco cuya población laboral (472) representa el 1.2% de la población total, sólo tiene el 17.2% de sus trabajadores con deuda en el marco de La Política. A su vez la Red asistencial Rebagliati (Región Lima) que emplea al mayor número de trabajadores de EsSalud (7,721) representando el 19.3%, también es la red con mayor número de endeudados (2,453) equivalente al 31.8% del total de su fuerza laboral y al 18% del total de trabajadores endeudados. En general el cuadro muestra la relación existente entre el número de trabajadores de la red, su representación de la población total y el número de trabajadores endeudados y su representación con respecto al total de la población de la red.



De la revisión efectuada, se concluye que el endeudamiento es transversal. Se distribuye en todas las redes a nivel nacional; esto quiere decir que todos los trabajadores de todas las redes asistenciales han tenido la oportunidad de acceder a préstamos. Por tanto se puede afirmar que La Política contribuyó a la democratización del crédito permitiendo que los trabajadores, independientemente de su ubicación geográfica, obtengan préstamos del sistema bancario; también permite observar que los trabajadores, al margen de su ubicación geográfica y nivel de pobreza que pueda tener la región donde se ubica la red asistencial, han contado con los servicios bancarios para hacer uso de La Política. Si bien tal comportamiento puede explicarse desde la perspectiva de organización de los bancos a nivel nacional, y de su esfuerzo publicitario para ofertar dinero a los trabajadores, la tesis se adhiere al planteamiento de Jurado (2008) y Ortiz (2010) en el sentido que los trabajadores (peruanos en general), integrados a sus familias, financian actividades productivas o de formación de capital que les asegura progreso y bienestar. Habrían accedido a préstamo para satisfacer sus necesidades de lograr progreso, en la misma medida que han satisfecho necesidades emergentes o de acceso a bienes no accesibles con su sola remuneración.

### **6.2.2. Nivel de Ingreso y endeudamiento e inclusión social**

Luego de determinar la naturaleza transversal del endeudamiento y por tanto de evidenciar su efecto democratizador de la economía, el siguiente paso consistió en focalizar la investigación en la relación del endeudamiento con el nivel de ingreso del trabajador. Se buscó conocer si la democratización del crédito, al que aludíamos en el acápite anterior, tenía evidencia en la inclusión financiera y social. Para lograrlo, analizamos la evolución del endeudamiento clasificando a los trabajadores de acuerdo a los grupos ocupacionales<sup>151</sup> vigentes en la organización.

El cuadro N° 6.4 integra la distribución del personal por grupos ocupacionales, la evolución de su situación financiera y el nivel de endeudamiento en los años 2006-2009.

---

<sup>151</sup> Ver definición del término y la clasificación del personal en Marco Teórico

[CUADRO](#)

[64.xls](#)



El cuadro muestra que la evolución de los préstamos según el nivel de ingreso ha sido uniforme durante los años 2006 y 2007 para todos los grupos ocupacionales aunque con una mayor demanda en los grupos ocupacionales de Técnico y Auxiliar; así tenemos que de los 1,795 trabajadores que integran el grupo ocupacional ejecutivo en el año 2006, 18.2% había accedido a préstamos y su nivel de endeudamiento se mantenía en el rango establecido por La Política; en el 2007, se mantiene una situación similar (19% del personal había obtenido préstamo); sin embargo a Agosto del año 2008 se produce un incremento significativo de usuarios de La Política pasando a 24.8% en ese año y luego al 27.9% al mes de Agosto del 2009; situación similar, en términos porcentuales de evolución, se observa en el grupo ocupacional Profesional que integra al mayor volumen de trabajadores de la institución (61% al mes de agosto del año 2009); en el caso del grupo Técnicos que representa el 30.8% de los trabajadores (10,831 en agosto del 2006) y 11,207 (28% a agosto del 2009) el número de beneficiarios de préstamos es de 39.7% para el año 2006 y de 38.9% para el año 2007 pasando al 50.9% a Agosto del 2008 y al 53.8% a Agosto del 2009; en el caso del grupo ocupacional Auxiliar el porcentaje de usuarios de La Política evoluciona igualmente en magnitud creciente a agosto de los años 2008 y 2009.

Desde la perspectiva de la distribución del endeudamiento por Nivel de ingreso, se confirma la democratización del crédito y con ello la inclusión financiera y social de los que accedieron a préstamos. Es posible afirmar, con base en la información expuesta, que los trabajadores sin considerar su nivel de ingreso ejercieron su derecho a obtener préstamos de los bancos y con ello a atender sus necesidades de bienestar (cubriendo en unos casos las brechas de productividad y socialización de costos), como también es posible afirmar que los grupos ocupacionales de menor ingreso fueron beneficiados por La Política. Todo ello es positivo para la democracia y para el progreso y el desarrollo en la medida que el endeudamiento haya contribuido a incrementar la riqueza y el capital familiar (incluyendo el capital humano).

### 6.2.3. Formación de capital

Sin embargo, también es válido procurar una explicación al crecimiento sostenido de trabajadores que ejercieron su derecho, muchos de ellos por encima de su capacidad de endeudamiento. Al margen de la debilidad de La Política, ya expuesta en acápites anteriores, ¿a qué puede atribuirse esta evolución? Planteamos tres posibilidades de razonamiento: una desde la perspectiva económica-financiera, otra desde la perspectiva del mercadeo realizado por los bancos y una tercera desde la perspectiva motivacional de lograr el cumplimiento del propósito de la familia: su progreso y bienestar. La primera explicación desde la perspectiva puramente económica y financiera consideraría que los trabajadores carecen del ingreso (productividad) suficiente para cubrir sus necesidades de bienestar y se beneficiaron de La Política para atenderlas mediante préstamos con los bancos (Béjar, 2007 y Becker, 1981). Esta explicación podría tener sustento muy relativo, como se verá más adelante, en el mayor porcentaje de préstamos atendidos a trabajadores de los grupos ocupacionales de menor ingreso promedio (Técnico y Auxiliar); la segunda perspectiva, relacionada al mercadeo, plantea que los bancos y las empresas comercializadoras, realizaron una eficaz campaña de publicidad entre los trabajadores para colocar créditos a fin de incrementar sus ventas y/o colocar sus fondos con la garantía de ser descontado de la PUP. Aparecían así como ventas más seguras comparadas con otras metodologías de evaluación de créditos. Según esta perspectiva, los trabajadores fueron persuadidos por campañas publicitarias sobre las facilidades para adquirir bienes y servicios que incrementarían su bienestar presente; esta perspectiva negaría a los trabajadores la suficiente capacidad para tomar decisiones considerando sus reales necesidades; finalmente la tercera explicación, orientada al bienestar a mediano y largo plazo, estaría relacionada con la necesidad de lograr progreso mediante el endeudamiento productivo. Es decir los trabajadores, habrían obtenido préstamos para adquirir bienes que les permitiera un mayor ingreso (poner un negocio, un vehículo para alquilar, etc.) o para adquirir una propiedad inmueble (casa, terreno, departamento, etc.) que les representara una inversión a mediano y largo plazo. Las tres formas de explicación son aplicables, la primera visto desde cierta perspectiva podría tener sustento real, la segunda es factible considerando el entorno económico de



implementación de La Política, y la tercera también es aplicable en la medida que, como ya lo señalaron Sócrates, Aristóteles, Becker, Ortiz y Meyer entre otros, el ser humano se orienta hacia el bien, hacia la felicidad; la familia se orienta a lograr su máxima utilidad o rentabilidad, el hombre peruano está orientado hacia el progreso y la familia es la unidad económica que busca su mayor realización en el progreso, incrementando su capital (familiar) físico y humano, sea mediante la adquisición de bienes o mediante la educación de sus miembros. En la medida que no existe alguna variable que en forma contundente permita explicar la situación, la tesis sustenta que el endeudamiento respondería a la necesidad de generar condiciones para un mejor futuro para la familia. Validarla ha de ser materia, seguramente, de investigaciones en el ámbito de la Gerencia Social o de otras disciplinas que puedan incidir en el desarrollo de políticas públicas orientadas al progreso y bienestar de las familias.

### **6.3. El sobreendeudamiento a agosto del año 2009**

Luego de conocer la naturaleza transversal del endeudamiento, su efecto democratizador, de inclusión financiera y social y de reflexionar sobre la contribución a la formación de capital, la investigación focalizó su análisis en la situación del sobreendeudamiento en la que se encontraban los trabajadores al mes de agosto del año 2009. En primer lugar se procedió a identificar el nivel de sobreendeudamiento por grupo ocupacional y el segundo consistió en determinar la magnitud del sobreendeudamiento en cada Red asistencial. Se focaliza en el porcentaje de la remuneración neta afectada. Interesaba saber en qué medida los grupos ocupacionales de menores ingresos (técnicos y auxiliares) estaban sobreendeudados y cuánto representaba el sobreendeudamiento sobre la población laboral de cada red asistencial qué porcentaje de su remuneración estaba comprometida en descuentos para el pago de préstamos a los bancos. Tal conocimiento permitiría plantear estrategias de solución de alcance general o por redes, según que la distribución fuera homogénea o dispersa, respectivamente.

### 6.3.1. Sobreendeudamiento y nivel de ingreso

Al revisar el cuadro anterior se observó la evolución del sobreendeudamiento diferenciado de los grupos ocupacionales Ejecutivo y Profesional por un lado y de Técnico y Auxiliar por el otro. Para el grupo ocupacional Técnico esta situación alcanza al 11.9% en el 2006 y al 14.3% en el 2007; en el grupo Auxiliar el sobreendeudamiento alcanza al 10.6% en el 2006 y al 14.3% en el 2007; el volumen de préstamos y también el nivel de endeudamiento se incrementa entre los años 2008 y 2009. Al mes de agosto del año 2009, la situación de sobreendeudamiento de los grupos ocupacionales se observa en el cuadro nº 6.5.

Del grupo ocupacional Ejecutivo cuyo promedio salarial es el más alto dentro de la estructura de puestos de EsSalud, el 3.9% ha superado su capacidad de endeudamiento comprometiendo el 37.1% de su remuneración neta en el descuento para pago de préstamo bancario; en el caso del grupo ocupacional Profesional el sobreendeudamiento alcanza al 10.4% de los trabajadores del grupo, con un descuento promedio equivalente al 41.5% de la remuneración neta promedio mensual del grupo; el grupo ocupacional Técnico tiene el 29.2% en situación de sobreendeudamiento con el 46% de la remuneración neta afectada y el grupo Auxiliar muestra al 30.5% de los trabajadores en situación de sobreendeudados con una afectación de su remuneración neta equivalente al 46%.

La evolución del endeudamiento y del sobreendeudamiento del personal, según su nivel de ingreso o según su grupo ocupacional, planteados en los cuadros 6.4 y 6.5 evidencia la debilidad de La Política en cuanto a los mecanismos de control de la capacidad de endeudamiento de los trabajadores, que conforme a lo mostrado en el cuadro 6.3 afecta al 15.8% de los trabajadores de la institución. Explicar el sobreendeudamiento sólo a partir de las debilidades de La Política o de la brecha entre la remuneración (productividad) y la socialización de los costos del trabajador y su familia resultaría insuficiente y parcial. Sería importante investigar otros elementos explicativos como la debilidad ética de los actores y las motivaciones de los mismos.

[CUADRO 65.xls](#)



### 6.3.2. Sobreendeudamiento en las redes asistenciales

A efectos de conocer con mayor profundidad el significado del sobreendeudamiento de los trabajadores de las redes asistenciales, focalizamos el análisis en el número de trabajadores de la red que habían adquirido préstamos y la situación de sobreendeudados. El cuadro N° 6.6 permite apreciar que en promedio el 46.3% de los trabajadores que obtuvieron préstamos se encuentran en situación de sobreendeudados con una rango que se ubica entre un mínimo de 28.3% para la Red Junín que representa el 2.9% del total de la población y tiene al 22.3% de su población con préstamo, a un 74.6% en la Red Loreto cuya población laboral de 536 trabajadores representa el 1.3% del total de la institución y tiene el 44.8% de sus trabajadores con deuda en el marco de La Política. La situación de sobreendeudamiento es transversal en todas las redes asistenciales cualquiera sea el nivel de pobreza en la región. Tenemos regiones pobres con alta concentración de sobreendeudados como Huancavelica con el 72.5% y Amazonas con el 58.2% y regiones de menor pobreza relativa como Loreto con el 74.6% y Lambayeque con el 55.2% o la Red Sabogal (Callao) con el 46.9% cercana al promedio de la población de la institución.

La situación expuesta podría atribuirse tanto a la debilidad de La Política en cada una de sus etapas; pero fundamentalmente a la carencia de herramientas para el control. Ello habría permitido que los trabajadores, en uso del derecho que le daba La Política y de la disponibilidad del banco de colocar préstamos garantizados con descuento de la PUP, hayan excedido su capacidad de pago. Aquí se plantea nuevamente el tema de la ética personal ya sustentada en acápite anteriores. Pero también en la falta de información y de capacitación o de empoderamiento para que el trabajador pudiera hacer un empleo racional de su derecho y de su libertad en los términos expuestos. La Política, como ya se señaló, no dotó de mecanismo alguno para promover el desarrollo de capacidades o el empoderamiento de los beneficiarios.

[CUADRO 66.xls](#)



## 7. CONCLUSIONES

### 7.1. Sobre las características de La Política

El marco desde el cual se ha hecho el análisis de La Política integra los criterios que caracterizan la *Política Pública de calidad* (Lahera, 2008) y los enfoques de *momentos de la política*, o *ciclo del proyecto*, según Tovar e Hidalgo (2004) y los *elementos del Círculo de la política* (Hardee, 2004). Tales características y elementos determinan su capacidad para lograr los resultados de cambio que ella propone. En la medida que los aspectos puntuales han sido materia de análisis al exponer los resultados de la investigación, lo que sigue enfoca las conclusiones respecto a la calidad de La política en cada uno de los momentos o elementos, según corresponda.

Una conclusión marco, es que La Política en rigor conceptual, no posee las características de calidad y legitimidad para promover cambios en la situación, en las ideas o en las actitudes de los beneficiarios. Su *diseño* habría obedecido a contextos macroeconómicos y a intereses del mercado, no a intereses organizacionales y éticos de promoción del bienestar de los trabajadores en un contexto de crisis económica; no previó resultados de cambio en la situación del trabajador aunque si le interesó conocer cuántos contratos se suscribían con los bancos y cuántos trabajadores eran sujetos de préstamos; su *implementación* careció de los recursos mínimos necesarios para prestar el servicio que se había propuesto y sobre todo para ejercer el control que era necesario sobre la capacidad de endeudamiento del trabajador sin poner en riesgo la atención de las necesidades de bienestar personal y de su familia; su *gestión* careció de los recursos técnicos, tecnológicos y de competencia para cumplir el rol de conducción del programa (de préstamos) que se le asignó al programa de extensión social – bazar. Su capacidad técnica fue mínima para comprender o establecer criterios de gestión y control o de evaluación y monitoreo como procedimientos, instructivos, reportes, indicadores etc.; su competencia organizacional fue inexistente para dialogar con poder con los demás actores de La Política, particularmente con los bancos y/o con la unidad encargada de la PUP. Ésta, en síntesis, caracteriza una política pobre en su



concepción y débil en su implementación y gestión. Ella no previó resultado alguno y tampoco estableció mecanismos de control o protección. Al margen de la declaración del límite de la capacidad de endeudamiento, dejó a las reglas del mercado la determinación del mismo, comprometiendo a la institución a desarrollar un apoyo activo para recuperar sus colocaciones, (en el caso extremo de suspensión o pérdida del empleo), tomando hasta el último dinero que podría representar un ingreso pendiente de pago al trabajador que había incurrido en mora. Tal debilidad ha producido una situación problemática que afecta a un significativo número de trabajadores a nivel nacional con un índice de morosidad que supera el 16% frente al índice del 1.7% del mercado.

Frente a esta Política débil, la tesis sostiene, que una política de acceso al crédito concebida, diseñada, implementada y gestionada, bajo los criterios de calidad y legitimidad e instrumentada conforme a los planteamientos del enfoque de las capacidades y del empoderamiento, por ejemplo, constituiría un instrumento de democratización de la economía, de inclusión social, de promoción del progreso y del bienestar de la familia y del desarrollo social, como se ha expuesto en el marco teórico. En tal sentido, las conclusiones específicas acerca de La Política son las siguientes:

## **7.2. Acerca del diseño de La Política**

- a) Se diseña e implementa como un mecanismo de apoyo para el acceso al crédito a trabajadores que, por su nivel de ingreso y/o por la rigidez de las regulaciones, estaban limitados en su capacidad para acceder a préstamos bancarios o a créditos comerciales. Efectivamente, la crisis económica mundial de 1998 afectaba seriamente la economía del país, dificultando que, particularmente las familias de menores ingresos y de la clase media empleada, pudieran atender sus necesidades y tuvieran capacidad de compra. Ello afectó las ventas del comercio y las colocaciones de los bancos y condujo a la banca y al comercio a establecer alianzas (convenios) para que los primeros financiaran la adquisición de bienes a sus clientes; para evitar el riesgo de morosidad promovieron contratos para que las empresas

faciliten a sus trabajadores el acceso al crédito bancario para ser pagado en cuotas mensuales con un interés preferencial mediante descuento de la PUP del beneficiario. Con esta estrategia comercial ambos minimizaban el impacto de la crisis: los comerciantes lograron sus objetivos de ventas, de movimiento de stocks y los bancos lograron sus objetivos de colocaciones, bajo condiciones de menor riesgo de morosidad.

- b) La finalidad de La Política no responde a un criterio ético, de procura del bienestar del trabajador. Responde a la necesidad de establecer uniformidad en los procedimientos operativos para administrar los contratos de financiamiento de créditos o de otorgamiento de préstamos. La finalidad de La Política carece de orientación estratégica, de referencia a la solución de una situación-problema o de mejora de una situación ya existente. Su intención es regular formas en vez de contenidos. Un propósito promotor del Bienestar de La Política, necesariamente hubiera implicado el desarrollo de mecanismos orientados a la satisfacción de las necesidades y a la promoción del progreso como la condición para lograr el bienestar.
- c) La Política es precisa al definir roles operativos, pero imprecisa para los de implicancia estratégica, por ejemplo mecanismos de participación de los trabajadores (*personas*), gremios sindicales o instituciones promotoras del bienestar (*places*) involucradas o pasibles de participación, conforme lo promueve el enfoque del CDP. También le falta precisión para designar a los actores (operadores de La Política) que deben ejecutar esos roles. Al denominarlos con diferentes nomenclaturas de cargos en las OD, afecta la fluidez de las decisiones frente a eventos críticos o controversiales, genera vacíos que retrasan la ejecución de la política. Facilita la evasión de responsabilidad al no precisar las atribuciones (poder decisorio o de control) asignado a los actores. La debilidad de la Política se evidencia por la forma como designa a sus actores y como define los niveles de responsabilidad y poder. En el caso de La Política este elemento era fundamental. Los actores tenían como responsabilidad conducir el Programa (mecanismo de gestión de La Política) y administrar los servicios ofrecidos. La política no precisa el alcance de esta atribución de conducción. Ella debe implicar una capacidad de elegir entre opciones de ruta, de regular y de establecer medidas

correctivas entre otras; tampoco el rango de discrecionalidad sobre lo que va a administrar, pues los servicios los prestan terceros que estaban, como lo están hasta ahora, fuera del ámbito propio de la institución, pero que deberían ser reguladas con firmeza, con claridad.

- d) La Política, para su implementación, establece un modelo de contrato que debió servir como patrón para los contratos a suscribirse con cada banco, que sólo fue respetado en aspecto mínimos, también los procedimientos de ejecución de La Política en cuanto a la determinación de la capacidad de endeudamiento y del procedimiento para hacer efectivo el descuento en la PUP de las cuotas destinadas al pago de los préstamos y el depósito de los descuentos a la cuenta de cada banco. Sin embargo, carece de los mecanismos de habilitación (capacitación) de los *beneficiarios* para el uso racional de La Política y de los recursos que ella les facilita; tampoco establece mecanismos de control de la ejecución o indicadores para la evaluación y monitoreo o el proceso para implementar correctivos, todos ellos elementos claves de una política de calidad y legitimidad; gestionar La Política se enmarcó dentro de las funciones que de manera permanente se realizaban en el programa de extensión social – bazar. Una política de calidad se caracteriza por prever para su gestión todos aquellos recursos que contribuirán a su eficacia. En el caso de La Política, su gestión requería de recursos humanos capacitados, de herramientas informáticas para el registro y control de las solicitudes de préstamos, de sistemas de información que permitieran evaluar y monitorear el comportamiento de los actores a nivel de cada OD<sup>152</sup> y a nivel nacional. Ello hubiera permitido tomar medidas correctivas para evitar los problemas de sobreendeudamiento.
- e) La Política presenta otra debilidad fundamental: careció de una estrategia, de un mecanismo de comunicación que explicara de manera suficiente a los beneficiarios sobre lo que implicaba acceder a un préstamo o a un crédito, de tal manera que se gestionara un endeudamiento informado, consciente, sobre las oportunidades y riesgos que asumía al optar por un préstamo. Si la finalidad de toda política social es su orientación al logro de bienestar, no

---

<sup>152</sup> Ver definición de término en marco teórico.

debe representar riesgo alguno para el beneficiario; las políticas de calidad se caracterizan por su transparencia, por su estrategia y mecanismos de comunicación, para que los actores, particularmente los beneficiarios la conozcan, la comprendan y ejerzan ciudadanía. En el caso de La Política los actores no tuvieron acceso a información clara y suficiente que los empoderara para que, informados, estén preparados para aprovechar oportunidades, obtener servicios, velar por sus derechos, asumir deberes, negociar eficazmente sus posiciones y controlar las acciones de los actores como lo ha señalado Bobadilla (2008).

- f) Acerca del desarrollo de capacidades para promover el uso racional y productivo de los recursos del préstamo como mecanismo de empoderamiento, La Política sólo hace referencia a la responsabilidad de su difusión. En ninguna parte de ella o de sus anexos, o de sus mecanismos de implementación y gestión, considera como una acción o recomendación la capacitación de los actores, incluyendo a los beneficiarios, siquiera sobre el procedimiento para acceder a un préstamo del banco. La Política debió prever mecanismos efectivos de información u otras acciones de capacitación de los beneficiarios, no sólo para advertir de los riesgos, sino para promover el uso responsable de los préstamos e incluso para promover el endeudamiento productivo, como mecanismo para incrementar el capital familiar, generar progreso y lograr bienestar. En el caso de los actores encargados de la gestión debió prever la capacitación de los mismos para que éstos sean competentes en el conocimiento y manejo de los conceptos y sobretodo en cuanto a los criterios de aplicación de La Política. Aspectos como la determinación de la capacidad de endeudamiento, el alcance de dicho concepto y su aplicación según el régimen laboral o pensionario era un tema fundamental para evitar errores de interpretación y por tanto de aplicación. Este constituye otra debilidad de La Política.
- g) Sobre la previsión de resultados, evaluación y monitoreo de La Política, ésta en parte alguna de su estructura o contenido define los resultados que espera obtener de su ejecución. Así como no hace referencia a la promoción del bienestar en su finalidad, tampoco hace referencia a los cambios esperados en cuanto a la expectativa de acceso a préstamos por

los trabajadores. Las acciones de monitoreo previstas, se circunscriben a un reporte sobre el número de convenios suscritos y el número de préstamos otorgados. Un interés eminentemente facilista de naturaleza comercial, tal vez político, de poder expresar que se ha facilitado el acceso a préstamos y cuál había sido el nivel de aceptación (que no significaría apropiación o legitimación) entre los trabajadores a nivel nacional. Una política de calidad establece los cambios esperados en el mediano y largo plazo y define con precisión los indicadores mediante los cuales se verificará que esos cambios se han producido.

### 7.3. Sobre la implementación de la política.

- a) La implementación de La Política, careció de los elementos característicos de una política de calidad. No hubo esfuerzo de habilitación de las condiciones de infraestructura, de equipamiento, de documentación de los procesos y/o del desarrollo de las capacidades de los actores para cumplir sus roles en la ejecución de La Política. La implementación en su aspecto instrumental, mediante la suscripción de contratos, puede caracterizarse como un proceso coordinado de alineamiento del contrato a los intereses de los bancos; mientras que como proceso organizacional, tuvo la naturaleza de una instrucción para ejecutar un nuevo procedimiento en el sistema de trabajo o de los servicios del programa de extensión social – bazar.
- b) El Contrato modelo como instrumento de implementación de La Política, es un documento administrativo que establece las obligaciones de las partes respecto al otorgamiento de los préstamos y su gestión hasta la cancelación de los mismos por parte del trabajador (beneficiario) incluso cuando éste se retira de la empresa o se encuentra imposibilitado de cumplir sus obligaciones a través del descuento de su PUP; en ninguna de sus partes hace referencia a la búsqueda, al logro o a algún aspecto relacionado con el bienestar del beneficiario.
- c) A pesar de las condiciones atractivas que representaba suscribir los contratos para el otorgamiento de préstamos, asegurando su pago mediante descuento por la PUP, lo cual representaba un elemento de negociación, los



bancos formularon su propio contrato el cual fue validado por el área legal y aprobado por la Gerencia de la Institución. No hubo negociación entre los representantes de la institución, que estableciera cláusulas protectoras para el beneficiario. Con excepción de una tasa preferencial, que en ningún caso hace referencia comparativa a la tasa vigente para otros clientes, los contratos tienen sólo especificaciones favorables a la recuperación de los préstamos, lo cual es correcto, pero no contiene cláusula alguna favorable al beneficiario. Por el contrario, planteó cláusulas operativas que recargaban las responsabilidades de EsSalud (en este caso del Programa de extensión social –Bazar y de las unidades de personal de las OD). En virtud de las obligaciones que se adicionaron al modelo, los bancos desarrollaron un contrato eminentemente comercial, por tanto favorable a sus intereses. La referencia al interés de la institución de “ayudar a financiar las necesidades socio familiares, educativas y culturales de sus trabajadores...”<sup>153</sup> era el pretexto que justificaba el contrato.

- d) Si desde la perspectiva de empoderamiento y de toda política de calidad, una de las condiciones para asumir responsabilidad de los compromisos, es el conocimiento de lo que esa responsabilidad implica, antes de asumirlas, mediante información suficiente para decisiones racionales, no fue una de las obligaciones establecidas por los contratos. A pesar que el modelo establecía en una de sus cláusulas esta obligación, solo un banco incluyó en su contrato la obligación de Instruir a los beneficiarios sobre el procedimiento y características de la aprobación de los créditos. Su inclusión en todos los contratos, como obligación de los bancos, hubiera permitido configurar un mecanismo de empoderamiento para que el beneficiario tome una decisión consciente de las responsabilidades que asume al acceder a un préstamo, como un endeudamiento informado que, en el marco de la gestión moderna hubiera constituido una evidencia de la responsabilidad social interna en el caso de EsSalud y con los clientes en el caso de los bancos, de promover el endeudamiento responsable.

---

<sup>153</sup> Declaración en Antecedentes de seis de los contratos.



- e) Los contratos con los bancos no establecieron cláusula alguna de contraprestación, a favor de la institución, por permitirles el acceso a un mercado ciertamente seguro para sus colocaciones y sobre el cual habían establecido cláusulas que les minimizaba el riesgo de morosidad y les garantizaba recuperar sus colocaciones incluso con los beneficios sociales o cualquier otro recurso del trabajador. Por el contrario permitieron la introducción de una cláusula graciosa según la cual de acuerdo a las posibilidades del banco y previa aprobación del mismo podría prestar auspicio a las actividades que forman parte de los programas de Bienestar. En verdad una negociación firme pudo establecer una obligación de contra prestar servicios. Los bancos habían obtenido un mercado, EsSalud debería haber obtenido un fondo para sus programas de bienestar y orientarlos al desarrollo humano del trabajador y su familia, en mejor expresión, al desarrollo familiar.
- f) El préstamo hipotecario que establecía La Política en su numeral 9.2, y al que se refería la clausula VI del contrato modelo, no fue incorporado en ninguno de los contratos. La debilidad del equipo de implementación, y de la calidad de La Política, se evidencia con esta renuncia a lo que hubiera representado un valioso mecanismo de endeudamiento productivo, de incremento del capital familiar y que, por su fin social, hubiera compensado el carácter eminentemente comercial con el que se ha implementa La Política.
- g) Los bancos han incorporado en sus contratos clausulas que obligan a EsSalud, a asumir un compromiso activo en favor de los bancos, dando prioridad al pago de los préstamos personales, en caso de extinción o suspensión del contrato de trabajo. Para ello debería proceder a descontar del importe correspondiente a los beneficios sociales, remuneraciones impagas, CTS y/o cualquier otro beneficio a favor del Beneficiario, siempre que el caso específico y la legislación vigente lo permitan, las sumas necesarias para cancelar o amortizar el Crédito Personal y como consecuencia de ello entregar dichas sumas directamente a El Banco.
- h) La embargabilidad de las CTS y de las remuneraciones en la forma que ha sido expuesta en los contratos constituye un riesgo real para los trabajadores

que contratan préstamos para ser pagadas a través del descuento por la PUP. Efectivamente, conforme a los dispositivos legales vigentes, las remuneraciones son embargables cuando ellas son superior a los S/. 1,800.00 nuevos soles. Por tanto la bancarización de las remuneraciones, aprobado por el gobierno, requiere considerar mecanismos de regulación que proteja las remuneraciones del trabajador en los límites que no afecte su capacidad para atender sus necesidades mínimas de bienestar.

#### 7.4. Sobre la gestión de La Política

- a) La Política desde su puesta en marcha ha carecido de recursos técnicos y tecnológicos para su gestión. Al Programa de extensión social – Bazar, No se le dotó de herramienta o sistema alguno para determinar por ejemplo la capacidad de endeudamiento, o para registrar el nivel de endeudamiento del trabajador en un momento determinado y menos para realizar el seguimiento de los mismos, evaluar o monitorear La Política. El control manual del nivel de endeudamiento ha permitido que un porcentaje significativo de los beneficiarios, llegue a una situación de endeudamiento con descuentos superiores al 30% de su ingreso neto. El Programa de extensión social, como gestor de La Política, carecía de una “memoria” (formas de registro) para ejercer cualquier tipo de control y por tanto no pudo cumplir la misión que ésta le asignó. Esta falta de control explica, desde una perspectiva administrativa de la organización, los casos de sobreendeudamiento.
- b) El gestor de La Política ha carecido de atribución para tomar alguna decisión en relación con los demás actores, por ejemplo con respecto a los beneficiarios, la sub gerencia de compensaciones o los bancos. El rol que ha cumplido fue el que le estableció La Política: verificador, controlador manual y tramitador de los préstamos para su descuento por la PUP. No tuvo atribución alguna y de haberla tenido no la hubiera podido ejercer por carecer de un sistema de información propio para la gestión de La Política. Es evidente que el área encargada de gestionar la PUP (SGC), estaba, como lo está a la fecha, implementada de la mayoría de los elementos de control, necesarios para gestionar La Política.

- c) El Límite de la capacidad de endeudamiento ha carecido de herramientas de verificación y control eficaces. Si bien La Política establece la capacidad de endeudamiento en un descuento máximo mensual del 30% del ingreso neto del trabajador, el sistema de procesamiento de la PUP que es el mecanismo final de control, al estar configurada bajo otro parámetro y con fines ajenos al control de La Política, impide ejercer el control real sobre dicho límite, constituyendo una seria debilidad y una vía adicional para generar sobreendeudamiento.
- d) La introducción del sistema de crédito personal revolvente en el contrato suscrito con dos bancos, además de representar un extremo no previsto en La Política, ha vulnerado la capacidad de control del gestor no sólo respecto al cumplimiento de la capacidad de endeudamiento sino también del nivel de endeudamiento que podría estar alcanzando un trabajador. Bajo esta modalidad, una vez otorgado el primer préstamo, ya no se requería de la autorización del gestor para otorgar nuevos préstamos, la cuota podría incrementarse y ser aceptada por la PUP aunque hubiera superado el límite de la capacidad de endeudamiento establecida por La Política.
- e) La determinación de un código de prelación para el pago de los descuentos efectuados a los bancos, es un criterio no establecido por La Política y que constituye otro elemento que dificulta su gestión. La determinación del código y las consecuencias de su aplicación están totalmente fuera del ámbito del gestor de la Política, pues esta es determinada por la SGC, bajo criterios de antigüedad en la suscripción del contrato. Al determinar mediante el código de prelación a quien se paga primero, la PUP automáticamente genera morosidad a los deudores cuya capacidad de endeudamiento ha sido absorbida por el banco que tiene la primera prioridad. En la medida que las cuotas no pagadas generan intereses moratorios, el monto de estas pueden crecer hasta superar la capacidad de pago del trabajador, contribuyendo a configurar sobreendeudamiento no necesariamente por nuevos préstamos sino por efecto de los intereses compensatorios y moratorios.
- f) El personal del Programa de extensión – bazar y de las unidades de personal de la OD, responsables de la gestión de La Política, carecen de las competencias necesarias para ejercerla con eficacia. Carecen del suficiente

conocimiento sobre aspectos legales vigentes sobre capacidad de endeudamiento en el caso de los cesantes del régimen del D.L 20530, como también sobre aspectos técnicos de la PUP que les permitiera establecer un rol más activo o trabajos colaborativos de control efectivo utilizando la capacidad técnica de la SGC.

- g) El programa de extensión social – bazar, como responsable de la gestión de La Política, no tenía capacidad para controlar el pago de los préstamos a través del descuento de las cuotas por la PUP. Tal descuento debería ser automático, considerando la existencia de un cronograma de pagos establecido con el banco; sin embargo debido al retraso en la entrega de la relación mensual de los descuentos enviada por los bancos o por el código de prelación, éste puede no ser descontado o no pagado al banco, al margen de la voluntad del trabajador. La carencia de herramientas de control, a nivel de un sistema de información, sumada a la falta de competencia técnica, ha contribuido a configurar una real debilidad del gestor de La Política en su relación con los bancos y con la misma SGC. No pudo cumplir un rol más efectivo en el control de los pagos de los préstamos, para evitar retrasos e incremento de las cuotas por intereses.
- h) En muchos casos los bancos desconocieron las determinaciones del gestor de La Política y la SGC no compartía sus herramientas y tampoco la nomina de personal no elegible para préstamos. El gestor por desconocimiento podía autorizar préstamos a personas que habían superado su capacidad de endeudamiento a través del sistema de crédito personal revolvente o por acumulación de intereses por cuotas impagas.
- i) La Política careció de mecanismos de protección al trabajador cuando en el contrato aceptó que una vez otorgado el préstamo, el trabajador asumía la calidad de cliente del banco, por tanto sujeto a las reglas del banco. Y es así como queda a su merced en los casos que por cualquiera de las razones expuestas (retraso en la entrega de la relación dentro del plazo establecido y comunicado al banco o código de prelación) el trabajador “incumple” el pago de la cuota mensual del préstamo. El trabajador debería asumir las consecuencias como un cliente común y corriente del banco, al margen que ésta se hubiera configurado por razones ajenas a su voluntad o incluso

aunque fuera por una demora atribuible al banco. Se configura aquí un problema ético de la política. Su esencia debe ser promotora del bienestar y no dejar al actor expuesto a las reglas del mercado. Esta es otra debilidad de la Política.

- j) Hasta el periodo que comprende la investigación no se ha realizado ninguna acción de control sobre la gestión de La Política, como tampoco se ha realizado acción alguna de evaluación y monitoreo. Ello explica la evolución del endeudamiento y la pérdida de control sobre la capacidad de endeudamiento de los trabajadores; así como el mantenimiento de un rol de dependencia hacia los bancos en vez de desarrollar la capacidad de negociación de un cliente corporativo, que integra sus intereses comerciales y los de su personal para obtener mejores beneficios de su relación con los bancos.
- k) En síntesis, La Política carece de los elementos de calidad en su diseño, implementación y gestión, no constituye un mecanismo promotor del bienestar, sino en muchos casos ha sido causa de malestar de un significativo número de trabajadores que apostaron al endeudamiento para atender sus necesidades de bienestar o progreso (construcción de vivienda o educación de los hijos) o también para atender sus necesidades mínimas de alimentación salud y educación de los miembros de la familia. La Política en la forma como se diseñó, implementó y se gestiona respondió a los intereses de los bancos de incrementar sus colocaciones asegurando su retorno mediante el descuento por la PUP.

### **7.5. Acerca de los resultados de la ejecución de la política**

Como resultado de la ejecución de La Política a agosto del año 2009, el 34% de la población laboral de EsSalud, a nivel nacional y al margen de su nivel de ingreso, tiene presencia en el sistema financiero a través de préstamos otorgados por alguno de los bancos en el marco de La Política. En el marco de una libre competencia entre bancos, La Política, ha permitido que los trabajadores accedan a préstamos según su capacidad de endeudamiento, contribuyendo a la democratización de la economía.



- a) **Evolución de los préstamos** El número de trabajadores que accedían a préstamos en el marco de La Política, ha tenido un incremento constante, alineado al crecimiento de la población laboral y a las características regulatorias de los ciclos económicos que se han dado en los cuatro años que comprende la investigación. Los años 2006 y 2007, muestra un crecimiento vegetativo; mientras que al evidenciarse el crecimiento de la economía nacional, el otorgamiento de créditos se incrementa significativamente por encima del crecimiento de la población laboral. Comparado con la población del año 2007, los trabajadores que tenían préstamo en agosto del 2009, representaba el equivalente al 50.62% de dicha población. Tal crecimiento se explica desde la perspectiva de las expectativas de bienestar que podían ser satisfechas a través de préstamos, accediendo a una mayor oferta de bienes y servicios, promovidas desde el estado y el gobierno, para afrontar la crisis económica internacional de septiembre del 2008 e implementada por la banca. Un número creciente de trabajadores habrían solicitado préstamos movidos por su necesidad de lograr niveles de progreso y bienestar accesibles a crédito, en el marco de una economía estable y una moneda fuerte que, aparentemente, no era afectada por la crisis internacional.
- b) **Evolución del sobreendeudamiento.** Lo que desde una perspectiva económica general se interpreta como un comportamiento positivo, de confianza en la economía, de soporte a su crecimiento y también de su empleo como mecanismo promotor del progreso y bienestar de las familias, visto desde la perspectiva del ingreso neto comprometido para pagar préstamos, presenta una situación preocupante para el bienestar. El 16% de la población laboral ha superado su capacidad de endeudamiento con un descuento promedio superior al 43%, poniendo en riesgo su capacidad para atender sus necesidades básicas. La explicación al sobreendeudamiento podría focalizarse en la falta de herramientas de control de quienes tienen a su cargo la gestión de La Política, así como en un ingreso insuficiente para cubrir las necesidades del trabajador; sin embargo la corrección de ellas no aseguraría que la gente no supere los límites de su capacidad de



endeudamiento. Por ello la tesis sustenta que la explicación del sobreendeudamiento se encuentra en la insuficiente información (empoderamiento) al beneficiario para que asuma un préstamo consciente de sus beneficios y riesgos; así como en el desarrollo de capacidades para un endeudamiento responsable, y también en la debilidad ética de los actores, particularmente de los beneficiarios. En la medida que la ética se configura en la propia personalidad del actor, dotar de herramientas de control, de evaluación de la ejecución y del monitoreo de La Política, así como del desarrollo de capacidades de los actores, habría evitado que este significativo grupo de trabajadores llegue a la situación de vulnerabilidad y riesgo de movilidad a la pobreza en que se encuentra.

- c) **Distribución transversal y democratización del crédito e inclusión social.** La investigación realizada sobre la distribución del crédito entre los trabajadores de las redes asistenciales, a nivel nacional, evidencia que La Política contribuyó a que los trabajadores, cualquiera sea su nivel de ingreso, y particularmente los de menor nivel, tuvieran acceso a los servicios de préstamos de los bancos. Es decir, La Política contribuyó a la democratización del crédito, en todas las regiones, cualquiera sea su ubicación geográfica o su calificación en términos de pobreza. También se evidencia que los trabajadores acceden a préstamos porque ella les permite un espacio de inclusión social mediante la adquisición de bienes y servicios, y la formación de capital físico y humano que contribuye al progreso y bienestar de las familias, tal como lo han expuesto Yamamoto y Ortiz Rescanieri, en lo referente a la felicidad y bienestar de las comunidades andinas y amazónicas y respecto a la orientación al progreso del habitante peruano, respectivamente.
- d) **Nivel de ingreso y endeudamiento.** La evolución de los préstamos ha sido uniforme para todos los grupos ocupacionales, pero con una mayor concentración en los grupos de menores ingresos (Técnico y Auxiliar) y respecto al nivel de endeudamiento, mientras los grupos ejecutivo y profesional mostraron un manejo más ajustado a su capacidad de endeudamiento, los grupos de menor ingreso son los que integran el mayor número de trabajadores en situación de sobreendeudamiento. A partir del

marco teórico expuesto, la tesis sustenta que el endeudamiento de los trabajadores, en su mayoría, y particularmente de los grupos de menor ingreso, estaría relacionada con la necesidad de atender sus necesidades de inclusión social mediante el acceso a bienes y servicios propios de la modernidad (estilo de vida) como también a lograr progreso mediante el endeudamiento productivo. Muchos habrían obtenido préstamos para adquirir bienes que les permitiera un mayor ingreso (poner una tienda, un vehículo para alquilar, etc.) o para adquirir una propiedad inmueble (casa, terreno, departamento, etc.) que les representara una inversión a mediano y largo plazo. Ella se sustenta en lo expuesto por Sócrates, Aristóteles, Becker, Ortiz, y Meyer entre otros de que el ser humano se orienta hacia el bien, hacia la felicidad; la familia se orienta a lograr su máxima utilidad o rentabilidad, el hombre peruano está orientado hacia el progreso y la familia es la unidad económica que busca su mayor realización en el progreso, incrementando su capital (familiar) físico y humano, sea mediante la adquisición de bienes o mediante la educación de sus miembros.

- e) El endeudamiento y el sobreendeudamiento a agosto del año 2009 no guarda relación alguna con el tamaño, ubicación geográfica o nivel de pobreza de las redes asistenciales. La magnitud de beneficiarios en situación de sobreendeudamiento está distribuida de un modo heterogéneo en todas las redes asistenciales. Por tanto su manejo requiere de Políticas de alcance general.

## 7.6. Lecciones aprendidas

- a) En el marco de los enfoques conceptuales y su alineamiento con la eficacia, la eficiencia y la legitimidad, es importante que las políticas públicas y por tanto las políticas sociales, se ajusten a criterios de calidad en cada uno de sus momentos o elementos. Tal ajuste asegura la finalidad ética de la política. Lograr el cambio para el bienestar de la población. En el caso materia de la tesis, más de 6,000 trabajadores en situación de sobreendeudamiento, es el resultado de una política débil a la luz del análisis realizado.

- b) Los trabajadores que han accedido a préstamos bancarios, en uso del derecho que les ha dado La Política, sin embargo, han aprendido las oportunidades y los riesgos que representa el acceso a fuentes de ingreso adicionales a la propia productividad. Más de 13,000 trabajadores en total han accedido a préstamos en el marco de La política. De ellos cerca de 7000 corresponden a los grupos de menores ingresos de la institución que hasta antes de La política estaban negados de acceder al sistema financiero. Por tanto, constituye una población que, con el desarrollo suficiente de capacidades, podrá optimizar su capacidad de endeudamiento para orientarlo hacia el progreso y bienestar futuro.
- c) La organización ha aprendido que es necesario regular la relación de terceros con los colaboradores estableciendo los mecanismos de control de los problemas de sobreendeudamiento. Si bien La política corregida, no toca los aspectos estructurales que constituyen su debilidad, plantea un primer nivel de búsqueda de solución al problema del sobreendeudamiento de los trabajadores.
- d) La Gerencia ha aprendido que, tan importante como ejecutar el ciclo de la política, es desarrollarla desde una perspectiva ética, alineando la racionalidad técnica a la racionalidad dialógica, bajo criterios de calidad y legitimidad, que hagan de ella un proceso continuo, dinámico, mejorable, asegurando su eficacia y eficiencia para promover el progreso y el bienestar.
- e) La Política también ha permitido que merced a sus experiencias, positivas o negativas, los beneficiarios, además adquirir la competencia ya señalada, de formar parte del sistema financiero, han aprendido a ejercer uno de los derechos de los que nos habla Sen: el derecho a la libertad económica de acceder al crédito y Nussbaum: el derecho a la libertad de contratar, de disponer de bienes y servicios en la búsqueda del progreso y el bienestar. Esa competencia en términos de conocimiento y habilidad, y la capacidad en términos de ejercicio de un derecho debe ser ampliamente fomentada mediante acciones correctivas a La Política.

## 7.7. Síntesis diagnóstica

### 7.7.1. Definición como Política de calidad

- a) La política de otorgamiento de préstamos al personal de trabajadores mediante descuento de la PUP se define como un procedimiento operativo; sin orientación estratégica respecto a lograr algún cambio en la situación de los beneficiarios.
- b) No define cursos de acción o flujos de información orientados a un objetivo específico, como debería ser en su caso, a promover el bienestar de las personas y sus familias. Por lo que su gestión se concreta a la ejecución de trámites desde una perspectiva comercial
- c) No prevé el resultado que se logrará en el tiempo y por tanto no establece criterios o indicadores para su evaluación o monitoreo.
- d) Los instrumentos y recursos de implementación corresponden a su definición como procedimiento. Son instrumentos operativos con escasa capacidad para producir cambios.
- e) La Política y su instrumento de aplicación, el Contrato o acuerdo con los bancos, responde básicamente a un momento recesivo de la economía y por tanto tiene una orientación comercial en el marco del libre mercado.

### 7.7.2. Finalidad de la política

- a) La Política carece de un propósito, de una razón de ser. Las políticas públicas tienen como propósito un cambio o solución de problemas para obtener resultados de bienestar social. La ausencia de una definición de esta naturaleza dificulta su conducción. Sin un propósito la acción carece de dirección.
- b) El contexto económico en el que se dio La Política, la tipificaría como un mecanismo orientado a favorecer los intereses de los bancos o del comercio. Es decir, se habría orientado a resolver problemas de privados y no de los

trabajadores. Habría servido para resolver problemas de movilización de stocks de bienes y de colocaciones.

### **7.7.3. Definición de orientaciones u objetivos**

- a) La Política no define un objetivo o problema social a resolver. Sin referencia a algún antecedente que la justifique, se incorpora dentro de un cuerpo de procedimientos de los servicios que terceros prestan a los trabajadores de la institución, en el marco de las actividades de bienestar del personal.
- b) La ausencia de orientaciones u objetivos, incluso no relacionados con el bienestar del trabajador, como el estricto control de los pagos y acciones correctivas al retraso en la entrega de las relaciones de préstamos otorgados, ha contribuido a una gestión pasiva, no reactiva y menos aún proactiva de los actores frente al sobreendeudamiento de los beneficiarios.

### **7.7.4. Definición de actores y sus roles**

- a) La Política define actores y roles de nivel operativo para ejecutarla, sin considerar actores y roles de naturaleza estratégica. En la medida que la prestación de los servicios financieros de préstamos será realizada por los bancos, La Política debió considerar actores de mayor nivel jerárquico empoderados para desarrollar diálogos técnicos, procesos de negociación y control efectivo sobre el comportamiento de los bancos.
- b) En la medida que los actores y sus roles son de nivel operativo, La Política carece de los recursos técnicos que permitan identificar problemas, desarrollar propuestas o tomar acciones de adaptación o cambios, ya sea en el contenido de la política o en relación con sus actores; es decir con los beneficiarios, con los gestores y/o con los bancos.
- c) La Política es imprecisa para denominar a los actores responsables de ejecutarla en los OD. Al denominarlos con diferentes nomenclaturas genera confusión y vacíos en quienes deberían asumir el rol de conductores de la política en sus respectivas áreas de influencia. Al no existir claridad en la

denominación, se generan vacíos para asumir responsabilidad en temas críticos como el control de La Política.

#### **7.7.5. Instrumentos, mecanismos o recursos de implementación**

- a) Con excepción del modelo de contrato, como mecanismo de implementación, La Política no define otros instrumentos, mecanismos o recursos para su realización.
- b) El contrato modelo no establece derechos entre las partes, solo obligaciones. Ello ha contribuido a que en la puesta en ejecución a través de la suscripción de los contratos con los bancos, todas las obligaciones, incluso las que se atribuyen los bancos, lo son de EsSalud, sin una contraprestación correspondiente.
- c) La Política no define recursos físicos, de equipo, de sistemas o de potencial humano específicos para su gestión. De esta manera, la autorización de los préstamos y el control de la ejecución de La Política se ha realizado sin soporte informático, por procedimientos manuales o de información incompleta. La carencia de instrumentos ha permitido que se configuren situaciones de sobreendeudamiento.

#### **7.7.6. Implementación de La Política**

- a) La implementación de La Política ha carecido de un proceso técnico y de los recursos necesarios técnicos, tecnológicos y de información mínimos para promover un comportamiento responsable de los actores. Su ejecución descentralizada, sin la capacitación específica, sin el poder que otorga la jerarquía, sin reglas claras respecto al relacionamiento con los bancos caracterizan un estado deficitario para regular o fiscalizar el comportamiento de los beneficiarios y de los bancos.
- b) La implementación de La Política ha carecido de un equipo técnico sólido capaz de dirigir la implementación y de negociar con efectividad los intereses de la institución tanto en su calidad de representante de los intereses de



bienestar para los trabajadores como de su propio valor como mercado. Los contratos suscritos con los bancos representan un claro allanamiento a los intereses de los bancos, sin ningún beneficio o derecho para EsSalud a pesar del valor que puede tener su población laboral como mercado. Los contratos suscritos con los bancos contienen solo obligaciones para EsSalud. Se han incluido cláusulas que comprometen a la institución a cumplir un rol activo para asegurar el pago de los préstamos, a satisfacción del banco, tomando cualquier recurso que represente ingreso del trabajador en caso que este deje de laborar o tenga una suspensión temporal de ingresos.

- c) No se ha incluido en los contratos el préstamo hipotecario que hubiera sido un valioso instrumento de endeudamiento productivo y de incremento del capital familiar. Pero si ha permitido la inclusión del sistema de préstamos personales revolventes que escapan a cualquier tipo de control del gestor de La Política y que no estaba previsto en el contrato modelo propuesto como mecanismo de implementación. En síntesis La Política no ha tenido un equipo de implementación y habría confiado a los bancos la propuesta de contratos para su aprobación por la gerencia de EsSalud. Ello explica la diversidad de contenidos, dentro de una estructura aparentemente uniforme.
- d) La implementación de La Política ha sido débil. El personal encargado de ejecutarla ha carecido de las competencias técnicas y organizacionales necesarias, a nivel de dominio, para cumplir un rol efectivo de control. Ello ha contribuido a que los bancos ignoren las observaciones planteadas, por ejemplo respecto al incumplimiento de los cronogramas de entrega de las listas de préstamos otorgados para su descuento por la PUP. Los atrasos en las cuotas motivadas por estas acciones habrían generado sobrecostos al beneficiario.
- e) La falta de recursos técnicos, tecnológicos y de información diseñada o configurada para atender las necesidades de gestión de La Política han constituido una vía segura para el sobreendeudamiento de un significativo número de trabajadores. El gestor tenía información atrasada respecto a eventos que inciden en la autorización de préstamos o en la deuda del beneficiario.

- f) La carencia de competencias del personal para gestionar La Política sumada a la carencia de equipos y sistemas de información para el control, ha constituido una restricción para que se desarrollen instrumentos de alerta temprana y/o para desarrollar proactividad en la solución de problemas propios de la gestión como también de los resultados no previstos, como el sobreendeudamiento.
- g) La Política no ha previsto la implementación de elementos de evaluación y monitoreo, incluso desde la perspectiva de cuantificar el número de los beneficiarios. Ello hubiera permitido detectar a tiempo los niveles de concentración del endeudamiento y generar medidas correctivas para evitar su expansión.
- h) La Política no ha previsto, en el marco de su implementación, la puesta en ejecución de mecanismos de información y comunicación que permitiera empoderar a los beneficiarios de tal manera que su relación con los bancos se realice en el marco de un total conocimiento de sus derechos y obligaciones. De esta manera el beneficiario comprometió el descuento de su ingreso neto mensual probablemente llevado por la urgencia de atender sus necesidades o por la expectativa de alcanzar mejores niveles de bienestar; pero sin la suficiente consciencia de los riesgos que ella implica y de la necesidad de que el mantenga un control efectivo sobre sus pagos; es decir que el mismo ejerza vigilancia sobre si se cumplía rigurosamente su cronograma de pagos para evitar sobrecostos por moras en caso que no se hicieran los descuentos a tiempo por problemas ajenos a su voluntad.
- i) Finalmente La Política no ha previsto el desarrollo de capacidades de los beneficiarios para que el acceso a préstamos, se constituya en un mecanismo de progreso y bienestar del trabajador y su familia. El acceso al sistema financiero es un valioso recurso para que las personas accedan a capital, utilizando su capacidad de endeudamiento (equivalente a capacidad de ahorro) y lo destinen a una inversión en una actividad productiva o en un activo de valorización en el tiempo. El endeudamiento productivo como mecanismo de desarrollo de la familia fue una finalidad no incorporada por La Política.

### 7.7.7. Gestión de La Política a agosto del 2009

- a) La calidad de la gestión de las políticas es consecuencia de la calidad de la propia política y de la calidad de su implementación. La gestión de La Política es débil, circunscrita al trámite de documentos; la verificación de la capacidad de endeudamiento es incompleta por carecer de información en línea que le permita conocer la real situación financiera del beneficiario. El equipo de gestión carece de poder real para una gestión efectiva y más aun del control efectivo de la capacidad de endeudamiento y de los descuentos y pagos que se realizan a través de la PUP. Al no tener acceso en línea a la PUP y al carecer de un sistema propio que le suministre información se encuentra incapacitado para controlar, evaluar o monitorear el comportamiento, por ejemplo del endeudamiento a nivel nacional.
- b) La gestión de La Política se ha incrementado en complejidad con la introducción del sistema de préstamo personal revolvente, que dificulta todo control. En la medida que la autorización de nuevos préstamos queda circunscrita a la relación del beneficiario en su calidad de cliente del banco, el responsable de la gestión no interviene en él ni siquiera para registrar su otorgamiento y afectar la capacidad de endeudamiento del beneficiario.
- c) La determinación del código de prelación a los bancos, está fuera del ámbito de los responsables de la gestión de La Política. Es administrada por la subgerencia de compensaciones y constituye un mecanismo que puede propiciar el sobreendeudamiento, particularmente cuando el beneficiario tiene préstamos con el banco que tiene el sistema de préstamo personal revolvente y otro banco que no lo tiene. Además de introducir mecanismos de priorización sobre el pago de los préstamos a los bancos contribuye a desproteger al beneficiario respecto al cumplimiento de sus obligaciones.
- d) No se ejecutan acciones de control, evaluación o monitoreo. Por tanto los responsables de su gestión carecen de conocimiento sobre los alcances del endeudamiento, del nivel de endeudamiento y de cuál es la magnitud del sobreendeudamiento. La presente investigación contribuye a suplir esta necesidad a partir de la cual se podrá mantener un sistema de información que permita la gestión integrada a la PUP y al sistema financiero.

### 7.7.8. Resultados de La Política

- a) Los resultados de La Política, en la medida que no fueron previstos, como un lineamiento orientador para su ejecución, tienen diferentes lecturas. Por su ejecución en todas las redes asistenciales a nivel nacional y por haber permitido al acceso al crédito a todos los trabajadores sin diferenciar el nivel de ingreso, puede ser leída como promotora de la democratización de la economía y de inclusión social a través del acceso al sistema financiero y en ese sentido, promotora del progreso y el bienestar; pero también podría leerse como promotora del sobreendeudamiento y con ello del riesgo de movilizar a los beneficiarios a la pobreza con su secuela de exclusión y pérdida de su libertad para ejercer derechos sobre sus ingresos y sus bienes. Sin embargo ello no se ha debido propiamente al crédito, sino a las debilidades de La Política. En la forma como ésta ha sido implementada y gestionada, ha contribuido al sobreendeudamiento del 16% de la población laboral de EsSalud que, en promedio, ve disminuido su ingreso neta de la PUP en 43%; es decir debe atender sus necesidades con apenas el 57% de lo que es su ingreso neto.
- b) Es importante rescatar, con fines de mejora, el efecto democratizador y de inclusión que ha tenido La Política. Promoverlo con acciones de fortalecimiento permitirá convertirla en un vehículo de acceso al desarrollo para un mayor número de beneficiarios, sin el riesgo de caer en el sobreendeudamiento. El acceso al sistema financiero de personas antes negadas al crédito debido a su bajo nivel de ingreso ha constituido un valioso aporte desde la perspectiva de la inclusión social y del uso de las libertades como un elemento del desarrollo social. El replanteamiento de La Política, en el marco planteado por el *Círculo de la Política*, permitirá no sólo la participación de los actores actuales. Será fundamental la convocatoria a otros actores de instancias superiores como la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP como ente rector, la Asociación Peruana de Consumidores (ASPEC) como representante de la sociedad civil, los representantes de los gremios de la institución y de otros gremios representativos de los servidores del Estado y/o de las empresas privadas en la medida que sean usuarios de

convenios de esta naturaleza e incluso la comisión de economía del Congreso de la República. En la medida que, como se ha demostrado, el crédito constituye un instrumento que contribuye al desarrollo social, es necesario regular la política desde la más alta instancia legislativa y promover su empleo racional en la atención de necesidades emergentes; pero sobretodo promoverlo como vehículo de formación de capital desarrollando capacidades para el endeudamiento productivo.

- c) La Política contribuye con lecciones aprendidas. Además de haber contribuido a democratizar la economía y de haber constituido un valioso instrumento de financiamiento de las necesidades de bienestar de un significativo número de trabajadores de la institución antes excluidos del sistema financiero, La Política también ha permitido que merced a sus experiencias, positivas o negativas, los beneficiarios hayan aprendido y adquirido una competencia: la de formar parte de ese sistema; pero sobre todo han aprendido a ejercer uno de los derechos de los que nos habla Sen: el derecho a la libertad económica de acceder al crédito y Nussbaum: el derecho a la libertad de contratar, de disponer de bienes y servicios en la búsqueda del progreso y el bienestar. Esa competencia en términos de conocimiento y habilidad, y la capacidad en términos de ejercicio de un derecho, debe ser ampliamente fomentada mediante acciones correctivas a la política.
- d) Las lecciones aprendidas de la investigación, sobre los resultados de la política, no sólo son validas para establecer medidas correctivas a su gestión, sino para desarrollar una gestión del potencial humano orientado al desarrollo de capacidades con sentido de responsabilidad social que fomente la autonomía por el propio progreso y bienestar superando la acción meramente asistencialista de los programas típicos de bienestar social en las organizaciones. De esta manera gestionar el bienestar social, con sentido de responsabilidad social, implica extender los programas hacia el trabajador y su familia para que, como unidad económica, avancen hacia el progreso, empleando los recursos que les facilita la organización, como el acceso al sistema financiero a través de La política, y desarrollando sus competencias para un manejo racional de sus ingresos con la finalidad de generar

márgenes que puedan ser empleados como palanca financiera para el endeudamiento productivo.





## 8. PROPUESTA CORRECTIVA

La Política debería configurar una alianza de esfuerzos públicos con recursos privados para servir a un fin social; sin embargo la carencia de objetivos bien definidos y reglas de juego claras y equitativas, así como la falta de previsión en los resultados esperados, como corresponde a una política de calidad ejercida en alianza con el sector privado, no permite evaluar los resultados positivos que ella pudo tener como mecanismo promotor del progreso y bienestar de los beneficiarios. En tal sentido la propuesta de mejora de La Política toma como sustento los criterios de calidad y de legitimidad revisados en el marco teórico y dentro del cual se ha realizado su análisis.

La propuesta correctiva se define desde dos perspectivas: La primera de corto plazo, está dirigida a resolver la situación de los trabajadores en situación de sobreendeudamiento; la segunda de largo plazo, se define en términos de Mejora y fortalecimiento de la gestión de La Política. Esta prevé aspectos de revisión integral sustentados en los criterios de calidad y los mecanismos de legitimación propuestos por Lahera (2008), Tovar e Hidalgo (2009) y Hardee (2004), respectivamente, incluyendo la implementación de un programa de soporte al progreso y bienestar del personal a través del endeudamiento productivo, en el marco de un programa de responsabilidad social interna de la Institución, de alianza con el sector financiero. Los términos de esta propuesta son los siguientes:

### 8.1. Soporte a la solución del problema de sobreendeudamiento

**Programa de rescate financiero.-** La propuesta que se sustenta en el modelo de procedimiento concursal<sup>154</sup> del INDECOPI, consiste en constituir un equipo de negociación que elabore una propuesta por la cual se llegue a un acuerdo con los bancos, de “congelar la deuda” disminuyéndola a un porcentaje, sea del principal y/o sea de los intereses compensatorios y moratorios; y estableciendo un plazo de pagos superior al vigente, definiendo cuotas que no generan nuevos intereses;

<sup>154</sup> Mediante este procedimiento, se busca lograr la solución integral de las obligaciones pendientes de pago de un deudor ya sea mediante un convenio o mediante la liquidación forzada de sus activos.

logrado este objetivo de congelamiento de la deuda, los beneficiarios firman un nuevo contrato de préstamo cuyo cumplimiento sería supervisado por la subgerencia de bienestar del personal y de la subgerencia de compensaciones. El programa se configura en los siguientes términos:

**a) Objetivo**

Establecer un mecanismo de negociación y acuerdo de pago de deuda, con los bancos a efectos de restablecer el equilibrio de ingreso-gasto (productividad-necesidad) de la economía familiar de los trabajadores en situación de sobreendeudamiento, prestando asistencia y ejerciendo vigilancia sobre su cumplimiento.

**b) Componentes**

- i. ***Estudio socio económico del beneficiario sobreendeudado:*** Previo al proceso de negociación con los bancos, la subgerencia de bienestar deberá desarrollar un estudio socio económico familiar, que permita establecer la cuota máxima que soporta el ingreso del beneficiario sobreendeudado, como un parámetro para establecer el valor de la cuota de descuento y con ello la definición del plazo de pago del préstamo. Este valor de la cuota se deberá establecer tanto por medio del análisis puramente económico de los ingresos y gastos, como de la capacidad de pago expresada por los propios beneficiarios. Esta última es fundamental para legitimar la propuesta y asegurar su cumplimiento.

El estudio, que inicialmente contribuirá con insumos para la negociación con los bancos, al realizarse a nivel de todos los trabajadores de la institución, deberá aportar el Registro de necesidades socio económico del personal como insumo para el rediseño de la Política de Préstamos para la promoción del progreso y bienestar.

En tal contexto el estudio socioeconómico familiar, como planteó la tesis, deberá considerar la exploración de las necesidades e intereses del personal

incluyendo estilos de vida personal y familiar, economía y finanzas familiares, progreso y bienestar, otros relacionados con los intereses de desarrollo personal post laboral, con sus respectivas variables e indicadores.

- ii. ***Asistencia técnica en gestión de la economía familiar del beneficiario sobreendeudado:*** la subgerencia de bienestar de personal como ente corporativo desarrollará un programa de asistencia técnica a la familia del trabajador, para ser ejecutado en todas las redes asistenciales, a efectos de asesorar a la familia y monitorear el manejo racional de la economía, asegurando que los ingresos netos se empleen en la atención de las necesidades de la familia. Las actividades de asistencia técnica deberá comprender entre otros: realización de talleres sobre registros y control de gastos, priorización de gastos, gestión de presupuesto familiar, mecanismos de generación de ahorro, actividades productivas de apoyo al ingreso remunerativo y otras que contribuyan al equilibrio de la economía que, por sus beneficios prácticos, desarrollen hábitos de buen gobierno de la familia. Este programa igualmente deberá ser consensuado a nivel de los beneficiarios (personas) y de los grupos de influencia (*places*) como son los gremios laborales y el CAFAE como ente promotor y financiero.
- iii. ***Incentivo a la gestión de la economía familiar.*** La Sub gerencia de Bienestar del Personal deberá establecer un mecanismo de reconocimiento a la buena gestión de la economía familiar de los trabajadores incorporados al Programa. A partir de evaluaciones trimestrales se debería otorgar estos reconocimientos que podrían consistir en diplomas de importancia simbólica creciente, como cinta de cobre, cinta de plata, cinta de oro u otro tipo de reconocimiento tangible que se establecerá en el presupuesto (Price tag)
- iv. ***Gestión del pago de préstamos:*** La Sub Gerencia de Bienestar del Personal, deberá gestionar la constitución de un equipo profesional encargado de lo siguiente: Identificación de los trabajadores en condición de sobreendeudado, reconocimiento de la capacidad de pago de los trabajadores sobreendeudados, según el estudio socioeconómico, definición

de la estrategia de negociación con los bancos para estabilizar (congelar) la deuda en un monto que, comprendiendo la reducción de capital y/o intereses, resulte manejable en un plazo no mayor a 36 meses sin intereses; negociación de un acuerdo con los bancos en el marco del Programa de rescate financiero; negociación del procedimiento de control de pagos e implementación del mismo con la participación de la Sub Gerencia de Bienestar del personal y de la Sub Gerencia de Compensaciones como responsable de gestionar la PUP.

- v. **Control de cumplimiento del Programa:** La Sub gerencia de bienestar del personal, en coordinación con la Sub gerencia de compensaciones, deberán asumir el control y monitoreo del cumplimiento del cronograma de pagos establecido y los componentes del Programa. Trimestralmente la Sub gerencia de bienestar emitirá un reporte de cumplimiento con las recomendaciones de acciones de reconocimiento y ajuste correspondiente.

Programas de esta naturaleza se han establecido en países del reino unido para aminorar el efecto de la crisis económica y el endeudamiento de las poblaciones pobres particularmente en Escocia.

## 8.2. Mejora de la política de préstamos y fortalecimiento de su gestión.

### a) Reformulación de la Política de Préstamos

A partir del reconocimiento de las motivaciones e intereses de los trabajadores y de la capacidad de endeudamiento obtenidos del Estudio socioeconómico laboral, la Sub Gerencia de bienestar del personal, deberá formular una propuesta de La Política de préstamos para ser validada con el mayor consenso por los grupos de interés (bancos, gremios, autoridades y CAFAE) y plasmarla en una Nueva Directiva. Deberá incluir coordinaciones con otras instituciones del Estado que hayan implementado políticas similares con la banca comercial. La política deberá ser formulada de acuerdo a los criterios de calidad que sirvieron de marco al diagnóstico. Deberá considerar los siguientes criterios mínimos:

- i. **Propósito:** Deberá tener como finalidad contribuir a lograr el progreso y el bienestar del trabajador y su familia.
- ii. **Objetivos:** En la medida que toda política debe formularse para la solución de un problema o la búsqueda de mejoras en una situación determinada, como objetivo la Política deberá establecer orientaciones o parámetros dentro de los cuales se podrán tomar decisiones para acceder a recursos que permita atender necesidades emergentes, que afectan el bienestar presente; para el mediano y largo plazo la Política deberá ser promotora de la formación de hábitos para el ahorro, la inversión y el emprendedurismo como mecanismos de progreso y bienestar. Es decir deberá promover la generación de capital físico e intelectual, para asegurar el mantenimiento o mejora de la calidad de vida del trabajador luego de su etapa laboral.
- iii. **Resultados esperados:** La Política deberá establecer resultados de mejora en la situación económica de los trabajadores en plazos que podrán variar de 3 a 5 y 10 años de vigencia. Los indicadores podrán definirse en términos de: emergencias cubiertas, acciones de emprendimiento financiados, inversiones realizadas, financiamientos de formación de capital familiar (educación) realizadas, rendimientos obtenidos, ingresos adicionales a la pensión y otros indicadores de progreso y bienestar del trabajador y su familia.
- iv. **Definición de actores y roles:** La política deberá ser precisa para identificar y nombrar a los actores responsables de su gestión, deberá ser precisa al definir sus roles y sus responsabilidades; en el marco de una gestión descentralizada, deberá ser precisa en la determinaciones de atribuciones de ámbito local, regional y nacional.
- v. **Mecanismos de implementación:** Sustentado en la experiencia lograda, la Política deberá establecer los siguientes mecanismos de implementación: reformular un contrato modelo que sea respetado por los bancos. Este contrato deberá establecer derechos y obligaciones equitativos para los

actores: Bancos, EsSalud, Beneficiarios y Gestores, deberá hacer énfasis en la responsabilidad conjunta para hacer viable el logro de los objetivos y el propósito de la política; Deberá establecer la conformación de un equipo competente y empoderado con atribuciones regulatorias, para implementar los procesos, procedimientos y sistemas de la política que permita su ejecución, monitoreo y evaluación; deberá definir mecanismos de comunicación e información y capacitación a los beneficiarios para que asuman un endeudamiento responsable y deberá establecer un programa de asistencia técnica para promover y apoyar el ahorro, la inversión y el emprendedurismo entre los beneficiarios, desarrollando capacidades para la gestión de la economía familiar, la generación de capacidad de ahorro y el endeudamiento productivo como mecanismo para la generación de ingresos que aseguren el bienestar del beneficiario y su familia al término de su vida laboral. En fin deberá precisar las condiciones dentro de las cuales se pondrá en marcha la política.

- vi. **Mecanismos de gestión:** Deberá definir los recursos humanos, de infraestructura y de equipamiento para su gestión; deberá especificar la dotación de equipo informático y de sistemas integrados a la PUP como mecanismo de consulta en línea para la gestión de la política a nivel nacional; deberá establecer los canales para resolver los problemas de ejecución de la política, definiendo instancias de decisión de acuerdo a la naturaleza y magnitud de las discrepancias; deberá establecer los mecanismos de coordinación para implementar mejorar y para monitorear el comportamiento de los beneficiarios que alcancen límites de endeudamiento.
- vii. **Estrategia de comunicación:** Para lograr el propósito de la Política, deberá prever los mecanismos y recursos de comunicación al personal para que todos conozcan la existencia de este beneficio, las ventajas y riesgos, el procedimiento de acceso al mismo; así como los mecanismos de consulta que puede activar el interesado.



- viii. **Desarrollo de capacidades para promover el uso racional y productivo de los recursos del préstamo:** La política deberá promover la autonomía y responsabilidad de los beneficiarios, respecto al uso de su libertad para contratar con los bancos. Sin embargo ello debe darse en el marco de mecanismos de empoderamiento a través de la capacitación sobre el uso productivo de los recursos, oportunidades de mejoramiento de la economía familiar y sobre los procedimientos y riesgos del endeudamiento. Así mismo, deberá establecer la necesidad de mantener actualizada las competencias de los gestores de la Política en temas alineados al desarrollo de la política económica y de regulación de la banca o a las tendencias sobre la materia.
- ix. **Control monitoreo y evaluación de la política:** La política al establecer los mecanismos de control, deberá especificar las áreas de control tales como: procedimientos de cálculo de la capacidad de endeudamiento, control sobre los límites de la capacidad de endeudamiento; libre acceso a préstamos, endeudamiento informado y otros propios de los procedimientos. La Política deberá establecer los mecanismos para monitorear aspectos como libre competencia entre prestadoras del servicio de préstamos, riesgos de abuso de posición de dominio en áreas de baja competencia; concentración de operaciones en entidades prestadoras o niveles socio económicos o grupos ocupacionales, aspectos estacionales, motivos de endeudamiento, etc. a efectos de mejorar la política y mantener su orientación al logro de sus fines. Deberá establecer como mínimo una acción de control y de monitoreo anual. Finalmente la Política deberá establecer la necesidad de evaluar su impacto a los 3, 5 y 10 años, conforme a los resultados previstos y a los indicadores de logro pre especificado.

b) **Renegociación de los contratos**

En la medida que la reformulación de la Política, implica cambios importantes en sus componentes (mecanismos de implementación, gestión, monitoreo y evaluación) y con base en la experiencia, la Sub gerencia de bienestar del personal deberá solicitar la conformación del equipo técnico encargado de su implementación, el que deberá encargarse de renegociar los contratos con los bancos. Se deberá

desarrollar una estrategia sustentada en la necesidad de establecer una política uniforme de convenios en todas las instituciones y organismos del Estado. Ello requerirá de una activa coordinación inicial con todos los organismos del estado que tiene contratos con los bancos a efectos de establecer criterios comunes de interés y negociar en el marco del valor del mercado que representa para los bancos, colocar fondos, con garantía de descuento por la PUP.

**c) Implementación y gestión de la política:**

Conforme a los lineamientos especificados en su reformulación, el equipo técnico constituido por la Sub gerencia de bienestar del personal, deberá proceder a desarrollar cada uno de los pasos y dotar de la infraestructura, procedimientos, sistemas, recursos humanos y demás mecanismos requeridos para la ejecución de la Política para asegurar el logro de sus fines y una creciente autonomía económica de los trabajadores de la institución. El equipo técnico, como se ha especificado, deberá estar calificado y empoderado para mantener diálogos técnicos, procesos de negociación y respuestas proactivas frente a los eventos propios de la gestión; para ello deberá hacer uso de los recursos tecnológicos que permitan ejercer control, monitoreo y evaluación, así como acción correctiva al desempeño y comportamiento de la política y de sus actores.

**d) Implementación del Programa de promoción del progreso y bienestar familiar. “Vida Propia”.**

Esta dirigida al desarrollo de capacidades tanto de manejo responsable de la economía familiar como de promoción del endeudamiento productivo y el emprendedurismo. La estrategia incluye la participación del CAFAE como organismo encargado del financiamiento y de la dirección del programa en el marco de una gestión privada que contribuya con su eficacia al logro del propósito de progreso y bienestar. Esta estrategia permite al organismo responsable de supervisar la política, ejercer el rol de cliente frente al programa y por tanto está empoderado para exigirle resultados relacionados a su propósito. Los términos de ejecución de esta solución son los siguientes:

### i. Objetivo general

Desarrollar capacidades para el manejo racional de la economía y para el endeudamiento productivo, con el propósito de contribuir al incremento del capital familiar mediante el hábito del manejo racional de la economía, la generación de ahorro el endeudamiento productivo, disminuyendo el sobreendeudamiento en consumo.

### ii. Definición y justificación del programa

Un breve análisis de mercado realizado en el marco del curso de Mercadeo Social, indica que la promoción de hábitos de ahorro e inversión en los trabajadores de ESSALUD es un nuevo producto. Esto se debe a que un considerable número de personas endeudadas comparte la urgente necesidad de manejar racionalmente su economía familiar y no existe un producto social que atienda esta necesidad. Igualmente existe la necesidad de los trabajadores no endeudados y con capacidad de endeudamiento, de saber cómo pueden incrementar su capital familiar utilizando el convenio de EsSalud con los bancos. En la medida que los bancos se orientan a promover el uso de los préstamos, como una mera operación de colocación de dinero, lo que podría incrementar la población de sobreendeudados, se hace necesario implementar un servicio que permita que los trabajadores obtengan información y orientación para tomar decisiones racionales y efectivas sobre el buen empleo de su capacidad de ahorro y para orientarlo en la realización de alguna inversión que contribuya a incrementar su capital familiar.

Considerando lo expuesto, en base al Programa de Apoyo al Desarrollo de la Economía Familiar del Trabajador de EsSalud, se ha definido el producto social: *"VIDA PROPIA- Programa de fortalecimiento del progreso y bienestar familiar."* Los fundamentos conceptuales del producto son:

**Vida propia:** alude a la necesidad de recuperar en el caso de los trabajadores endeudados, o a fortalecer su autonomía económica, o poder de decisión para disponer, a su voluntad, de su remuneración neta, de generar márgenes e incrementar su capital con inversiones productivas, logrando progreso y bienestar

para sí y su familia. Esto requiere administrar su economía de un modo racional e incrementar su capital utilizando productivamente sus márgenes.

**Programa de fortalecimiento:** Alude al conjunto de infraestructura, tecnología recursos de información, capacitación y asistencia técnica que pone la institución al servicio del trabajador para ayudarlo a recomponer su economía en el caso de los trabajadores endeudados o a utilizar productivamente las oportunidades de préstamos bancarios que le permite el convenio de EsSalud con los bancos. Responde a la necesidad del trabajador de encontrar medios o productos que le faciliten mejorar la gestión de su economía y la toma de decisiones racionales, efectivas en el caso de interesarse por las inversiones.

**Progreso y bienestar familiar:** Responde a las necesidades esenciales por las que trabaja la gente. Según Gary Becker (1977) el propósito de la familia es optimizar al máximo su rentabilidad económica. Lograrlo requiere del ahorro y de la inversión. El impacto del producto social se traducirá en trabajadores con mayor nivel de progreso y de calidad de vida.

*VIDA PROPIA- Programa de fortalecimiento del progreso y bienestar familiar.*” Es un servicio, de promoción del hábito del ahorro mediante la divulgación de información y la capacitación en el uso de herramientas de manejo racional de la economía personal y familiar; así como de la promoción del incremento del Capital Familiar, prestando asistencia técnica, para orientar la capacidad de ahorro hacia el endeudamiento productivo. Para viabilizar ambas posibilidades, promueve el desarrollo de la personalidad del trabajador, el auto liderazgo, como mecanismo básico para ser asertivos frente a la presión social y superar actitudes propias de una cultura orientada al consumismo y al manejo no racional de la economía. Su propósito es desarrollar capacidades para el manejo racional de la economía personal y familiar, generando márgenes que, orientados al ahorro y a la inversión, contribuyan al incremento del capital familiar.

El Programa, ejecutado desde el Agente de Cambio (CAFAE), tendrá una vida de 3 años. Inicialmente comprenderá solo las redes asistenciales de las regiones de Lima y el Callao. En el segundo año, alineado a los resultados del primer año, se

prevé su extensión a las principales redes asistenciales del país y en el tercer año, se extendería a nivel nacional. Los servicios que prestara el programa, y que soportará el PMS del primer año, son los siguientes:

Servicios	Actividades y recursos
Divulgación de información relacionada a manejo racional de la economía familiar, herramientas y logros del programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herramientas de sensibilización: afiches, cartas personales e informes de avances y logros del proyecto.</li> <li>• Implementará en la intranet de EsSalud, un portal Web para difundir información técnica, de servicios, beneficios, actividades y logros del programa.</li> <li>• Información de oportunidades de ahorro, inversión y endeudamiento productivo en general.</li> <li>• “Feria de Economía Familiar” con la participación de instituciones financieras.</li> </ul>
Desarrollo personal y Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de sensibilización para registrarse, participar en las actividades.</li> <li>• Cursos presenciales de gestión de la economía familiar: Registro de compras, priorización de compras, control de gastos, presupuesto</li> </ul>

	<p>familiar, manejo de deudas, gestión del ahorro, endeudamiento productivo, proyectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos virtuales de gestión de la economía familiar.</li> <li>• Talleres de fortalecimiento del liderazgo personal.</li> </ul>
<p>Asistencia técnica y acompañamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo de deudas</li> <li>• Oportunidades de ahorro e inversión</li> <li>• Evaluación de oportunidades de inversión</li> <li>• Diseño de proyectos</li> <li>• Gestión de inversiones</li> <li>• Orientación económica y financiera</li> <li>• Negociación de contratos de inversión</li> <li>• Seguimiento de inversiones</li> </ul>

### iii. Factibilidad

#### **Análisis de mercado**

Existe en los endeudados una urgente necesidad por “salirse del problema”; en los no endeudados, existe la necesidad de “saber qué hacer con la oportunidad de



crédito”. En ambos existe la necesidad de contar con información, con orientación, con recursos o algún servicio al que puedan recurrir para satisfacer su necesidad.

Desde la perspectiva de las variables de mercadeo debemos considerar los siguientes resultados de un breve sondeo.

**Respecto al producto:** Un 75% de la muestra no tiene claro lo que es el endeudamiento productivo o sobre el manejo de herramientas de gestión de la economía familiar (60%). Sin embargo al 100% le interesaría conocer y tener acceso a herramientas que le permita tener control de su economía por que le traería beneficios múltiples.

**Respecto a precio:** Todas las personas consultadas están dispuestas a dedicarle tiempo y pagar entre S/30.00 y S/.50.00 nuevos soles por acceder al conocimiento de herramientas de manejo de su economía.

**Respecto a Plaza:** La institución tiene ambientes tales como: aulas, auditoriums y otras facilidades en las que normalmente se realizan actividades de capacitación y que son accesibles a ellos en horario de trabajo.

**Respecto a Promoción:** Los trabajadores consultados expresaron su interés en interactuar con especialistas de la economía familiar, en talleres o cursos; en vez de obtener información por otros medios como documentos impresos u otro medio.

Finalmente la tesis sostiene que las acciones de cambio previstas son factibles de implementar en el marco de una gestión moderna, que ha sido capaz de integrar alianzas con el sector privado para desarrollar su infraestructura hospitalaria. La alianza con el sector financiero en el marco de propósitos definidos, objetivos claros y reglas estables, permitirán que el progreso y el bienestar de los trabajadores sea una realidad y no solo una aspiración.

## BIBLIOGRAFIA

Alba, Alfonso. La Riqueza de las familias. Mujer y mercado de trabajo en la España democrática. Editorial Ariel. Barcelona. 2000.

Appiah, K.A. Mi Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños. Katz. Buenos Aires. 2008. En lecturas del curso de Ética y gerencia social. Lima, MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

Appiah, K.A. La ética de la identidad. Katz. Buenos Aires. 2007. En lecturas del curso de Ética y gerencia social. Lima, MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

Arellano, Rolando. Los estilos de vida en el Perú: cómo somos y pensamos los peruanos del siglo XXI. Lima. Arellano investigación y Marketing. Lima. 2009

Aristóteles. Ética a Nicómaco. En lecturas del curso de Ética y gerencia social. Lima, MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

Arriaga, Irma. Cambios en las políticas sociales. Políticas de género y familia. CEPAL. Santiago de Chile. 2006

Asociación de Bancos: La morosidad bancaria subió ligeramente en marzo. En Gestión diario de economía y negocios, publicación del 20 de abril del 2010. Tomado de <http://gestion.pe/noticia/464728/morosidad-bancaria-subio-ligeramente-marzo>

Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Washington. 2001

Barrig, Maruja. Seis familias en la crisis. ADEC-ATC. Asociación laboral para el desarrollo. Lima. 1993

- Becker, Gary S. Tratado sobre la Familia. Alianza Universidad. Madrid. 1981.
- Becker, Gary S. Teoría Económica. Fondo de Cultura Económica. México. 1977
- Béjar, Héctor. Justicia social, política social. Lima, CEDEP. 2007.
- Bobadilla, Percy y Tarazona, David. Nosotros hacemos los pueblos... El empoderamiento en la minería artesanal. Lima. Ediciones Nova Print. Lima. 2008.
- Castañeda, Winston Adrián. Factores determinantes de la morosidad del sistema bancario peruano 2001-2007. Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Graduado. Tesis para optar el grado de Magíster en Economía. Lima. 2007.
- Chávez, Basagoitia Luis. Tres acciones para desarrollar iniciativa peruana se discutirán en cumbre de rio en agencia andina de noticias del 30 de octubre 2004 [www.andina.com.pe/edpespeciales/especiales/2004/noviembre/gruporio/30oct0.....](http://www.andina.com.pe/edpespeciales/especiales/2004/noviembre/gruporio/30oct0.....)
- Chiavenato, Idalberto. Administración de recursos humanos. Bogotá. Editorial McGraw-Hill. 2004.
- De Althaus, Jaime. La revolución capitalista del Perú. Fondo de Cultura Económica. Lima. 2007
- De Soto, Hernando. El misterio del capital. Grupo editorial Norma. Lima. 2009.
- Drucker, Peter. La Gerencia: Tareas, responsabilidades y prácticas. Buenos Aires. Editorial El Ateneo. 1992
- Figuroa, Adolfo, Altamirano y Dennis Sulmont. Exclusión social y desigualdad en el Perú. OIT. Lima. 1996
- Fukuyama, Francis. El fin de la historia y el último hombre. Buenos Aires. Editorial Planeta. 1996

García, Salvador y Dolan, Shimon. La dirección por valores. Madrid. McGrawHill, 1999.

Hardee, Karem, Feramil, Imelda y otros. El Círculo de la política: Marco para el Análisis de los componentes de Planificación Familiar, Salud Reproductiva, Salud Materna y Políticas de VIH/SIDA. En Documentos de Trabajo de POLICY N° 11. 2004. Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestría en Gerencia Social. Lima 2008.

Herzberg, Frederick. Una vez más: ¿Cómo motiva a sus empleados? En Harvard Business Review. 2003.

Hortal, Augusto. Ética general de las profesiones. Editorial Descleé. Bilbao. 2002. En lecturas del curso de Ética y gerencia social. Lima, MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

Informática Donet EIRL. Metodología de cálculo de intereses en productos de crédito en el sistema informático financiero contable- SIFC. Tomado de: <http://www.informaticadonet.com/metodologiainterestprestamos.html>

Instituto Cuanto. Ajuste y economía familiar: 1985-1990. Instituto Cuanto. Lima.1991

Instituto Peruano de Economía - IEP. China y Brasil: Sigamos a los líderes. En Comentario diario. Lima, 21 de julio del 2009.

Ipsos APOYO. Informe gerencial de Marketing. Niveles Socioeconómicos de la Gran Lima. 2008

Ipsos APOYO. Informe gerencial de Marketing. Perfil del Jefe del Hogar 2008. Instituto Apoyo. Lima.2008.

Jiménez, Félix. Teoría económica y desarrollo social. Exclusión, desigualdad y democracia. Homenaje a Adolfo Figueroa. Lima. Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2010.

Jurado, Joel. Fundamentos de Gerencia Social. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestría en Gerencia Social - Modalidad Virtual. Lima, 2008.

Koontz, Harold. Weilhrich, Heinz. Administración Una perspectiva global. México. Editorial McGRAW- HILL, 1998.

Gallegos, Mary. Balance Social. Material de lectura del curso de Productividad social de la Maestría de Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2009.

Gestion. Diario de economía y negocios. Enero, 2010. [www.gestiondiario.com.pe  
http://gestion.pe/noticia/482055/consumo-tarjetas-credito-crecio-tercer-mes-seguido](http://gestion.pe/noticia/482055/consumo-tarjetas-credito-crecio-tercer-mes-seguido)

Giacosa, Guillermo. El drama humano en los EE.UU. En columna de opinión. Diario Perú 21. Lima, edición del 28, 29 y 30 de octubre 2008.

Lahera, Eugenio. Introducción a las políticas públicas. Santiago de Chile. Fondo de cultura económica, 2008.

Lahera, Eugenio. Política y políticas públicas. Santiago de Chile. Serie políticas sociales 95, CEPAL. División de desarrollo social, 2004.

Larrechea, Ignacio. En Cooperativa Cl. Santiago de Chile. Casi un millón de chilenos tiene deudas impagas. Tomado de:  
[http://www.cooperativa.cl/p4\\_noticias/site/artic/20060706/pags/20060706114901.html](http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20060706/pags/20060706114901.html)

López Doriga, Enrique. Desarrollo Humano: Estudio general y aplicaciones. Universidad del Pacífico – INDEHU. Lima. 1993.

Lozoya y Palomera. Desarrollo social. En Sánchez Rosado, Manuel. Manual de trabajo social: Metodología y práctica del trabajo social. Editorial Plaza y Valdez, México, 2005.

Marthans, Juan José. Crece el atraso en el pago de créditos. En Gestión diario de economía y negocios, Lima 23 de febrero del 2011.

Mayer, Enrique. Casa, Chacra y Dinero. Economía doméstica en los andes. IEP. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. 2004

Mokate, Karen y Saavedra, Jorge. Gerencia Social: Un enfoque Integral para la gestión de políticas y programas sociales. Instituto interamericano para el desarrollo social. Washington, D.C. 2005.

Mundis, Jerrold. Como superar sus deudas: De una vez por todas. Ediciones Obelisco. Barcelona.2004

Narayan, Deepa. Empoderamiento y reducción de la pobreza. Banco Mundial y Alfa y Omega Grupo editor. Bogotá. 2002

Nussbaum, Martha. La Ética del desarrollo desde el enfoque de las capacidades. En defensa de los Valores Universales. En Giusti, Miguel. Las Filosofías en el siglo XX. Lima. PUCP.2000. En lecturas del curso de Ética y gerencia social. Lima, MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

Ohmae, Kenichi. El próximo escenario global. Editorial Norma. Bogotá.2005.

Openheimer, Andrés. Cuentos chinos. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. 2006

Ortiz Rescaniere, Alejandro. Cultura y Desarrollo. Lima, MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010.



Ortiz Rescanieri, Alejandro. La pareja y el mito. Estudio sobre las concepciones de la persona y de la pareja en los Andes. Lima: Fondo Editorial PUCP. 2002. MGS, modalidad virtual, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010.

Parsons, Wayne. Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, FLACSO 2007.

Rist, Gilbert. El Desarrollo. Historia de una creencia occidental. Los libros de Catarata. Madrid. 2002. En lecturas del curso de Diseño y gestión de proyectos sociales. Lima, MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

Sánchez Rosado, Manuel. Manual de trabajo social: Metodología y práctica del trabajo social. Editorial Plaza y Valdez. México. 2005.

[Superintendencia de Banca y Seguros y AFP. Sistema financiero.  
http://www.sbs.gob.pe/0/modulos/NOT/NOT\\_DetallarNoticia.aspx?PFL=0&NOT=27](http://www.sbs.gob.pe/0/modulos/NOT/NOT_DetallarNoticia.aspx?PFL=0&NOT=27)

Sen, Amartya, El sentido de la justicia. Santillana Editores, México. 2010.

Sen, Amartya. Capital Humano y Capacidad Humana. En Foro de economía política. Cuadernos de economía. Tomado de [www. red-vertice.com/fep](http://www.red-vertice.com/fep)

Sen, Amartya y Klisberg, Bernardo. Primero la gente. Ediciones DEUSTO. Barcelona. 2007

Sen, Amartya. Capacidad y Bienestar. México. Fondo de Cultura Económica, 1998.

Shklar, Judith. Justicia y ciudadanía. En Affichard, Joëlle y Jean Baptiste de Foucauld. Pluralismo y equidad. Buenos Aires, Nueva visión, 1997. En lecturas del curso de Ética y gerencia social. Lima, MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

Solano C. David. Responsabilidad Social. Estrategias sostenibles para el desarrollo y la competitividad. Lima, ESAN ediciones, 2009.

Stewart, Frances. ¿Por qué persisten las desigualdades de grupo? Las trampas de la desigualdad horizontal. En Jiménez, Félix. Teoría económica y desarrollo social. Exclusión, desigualdad y democracia. Homenaje a Adolfo Figueroa. Lima, Fondo e

Taylor. Charles. Ética de la Autenticidad. Editorial Paidós. Barcelona. 1994. En lecturas del curso de Ética y gerencia social. Lima, MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

Taylor, Charles. El Multiculturalismo y la política del Reconocimiento. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. En lecturas del curso de Ética y gerencia social. Lima, MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

Tovar Samanez, María Teresa y Patricia Hidalgo Euribe. El análisis de las políticas sociales. Material del curso de Introducción a la Investigación en Gerencia Social, Modalidad virtual. Maestría en Gerencia Social PUCP. Lima 2009.

Trujillo Diez, Iván Jesús. Causas y perfiles del sobreendeudamiento. Tomado de <http://www.jccm.es/sanidad/consumo/informes/sobreendeudamiento/texto.pdf> ditorial de la PUCP. 2010.

Unsworth, Sue. ¿En qué consiste el cambio a favor de los pobres? En Zarate, Patricia (Ed.) DFID. Lima. 2005. En lecturas del curso de Diseño y gestión de proyectos sociales. Lima, MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

Uribe, Consuelo. Un modelo para armar. Teorías y conceptos de desarrollo. Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2008.

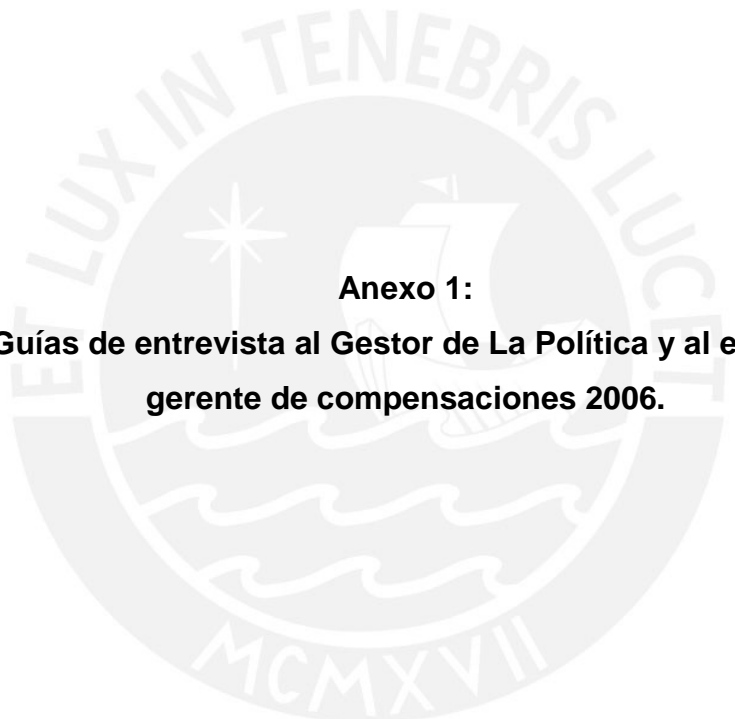
Yamamoto, Jorge y Feijoo Ana Rosa. Componentes émicos del bienestar. Hacia un modelo alternativo de desarrollo. En Revista de psicología Vol. XXV (2). Lima, 2007.

Walzer, Michael. Guerra, Política y Moral. Editorial Paidós. Barcelona. 2001. En lecturas del curso de Ética y gerencia social. Lima, MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.


Williams, Bernard. Ética y los límites de la filosofía. Caracas. Monte Ávila. 1997. En lecturas del curso de Ética y gerencia social. Lima, MGS, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.







**Anexo 1:**  
**Guías de entrevista al Gestor de La Política y al ex sub  
gerente de compensaciones 2006.**

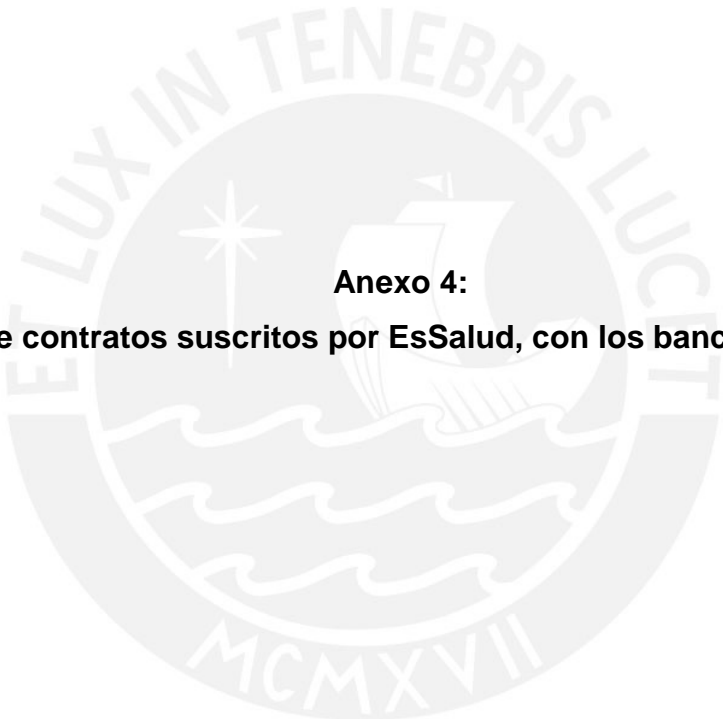
A large, faint watermark of the university's logo is centered on the page, featuring the same ship and star emblem as the header logo, with the Latin motto and year.

**Anexo 2:**  
**Directivas 02-GB-GCRH-2002- EsSalud y 02-GCRH- OGA- 2009-  
EsSalud**

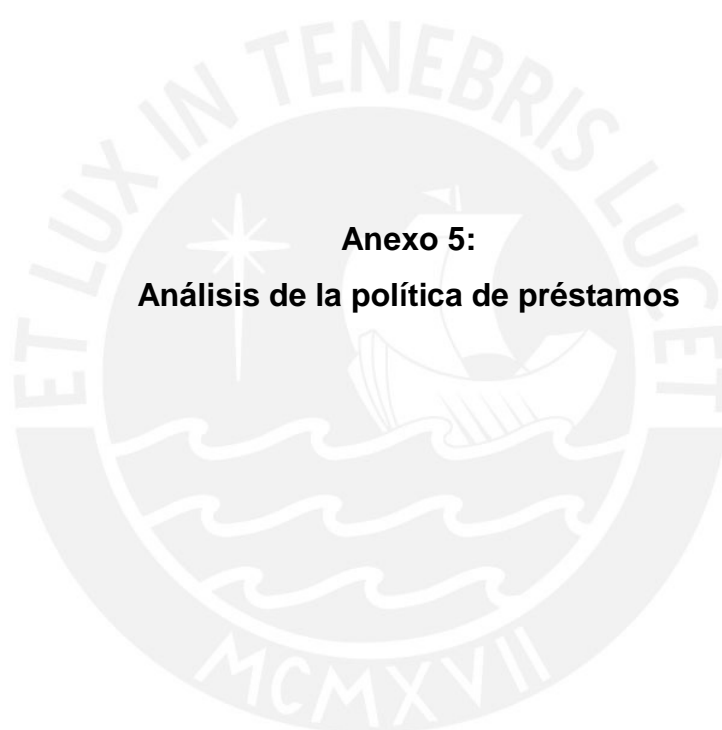




**Anexo 3:**  
**Contrato modelo de implementación de La Política**



**Anexo 4:**  
**Matriz de contratos suscritos por EsSalud, con los bancos 2002-2006**



**Anexo 5:**  
**Análisis de la política de préstamos**

**Anexo 6**

**Encuesta socioeconómica y de intereses del trabajador  
(Validada por EsSalud para ser aplicada a una muestra representativa de la  
población de sus colaboradores a nivel nacional)**

**Explora la situación socioeconómica, familiar, estilos de vida y las  
motivaciones de los colaboradores de EsSalud.**

Cuadro Nro. POTENCIAL HUMANO POR GRUPO OCUPACIONAL

GRUPO OCUPACIONAL	FUNCION				TOTAL		% Asist	PROMEDIO	DIFERENCIA
	ASISTENCIAL		ADMINISTRATIVO		N	%		INGRESO (SOLES)	
	N	%	N	%					
EJECUTIVOS	1,123	3%	1,149	3%	2,272	6%	49%	4,615	173%
PROFESIONAL	22,923	57%	1,327	3%	24,250	61%	95%	2,675	181%
TECNICO/A	6,823	17%	4,384	11%	11,207	28%	61%	1,479	135%
AUXILIAR	1,080	3%	285	1%	1,365	3%	79%	1,094	
SIN CLASIFICAR	650	2%	268	1%	918	2%	71%	2,590	
TOTAL	32,599	81%	7,413	19%	40,012	100%	81%	2,394	

Fuente: EsSALUD



Cuadro N° 6.1 Situación financiera del personal 2006-2009

SITUACIÓN FINANCIERA	AGOSTO 2006		AGOSTO 2007		AGOSTO 2008		AGOSTO 2009	
	N	%	N	%	N	%	N	%
SIN DEUDA	26,053	74%	26,951	74.8%	25,784	66.9%	26,368	65.9%
CON DEUDA	9,138	26%	9,080	25.2%	12,756	33.1%	13,644	34.1%
<b>TOTAL</b>	<b>35,191</b>	<b>100%</b>	<b>36,031</b>	<b>100%</b>	<b>38,540</b>	<b>100%</b>	<b>40,012</b>	<b>100%</b>

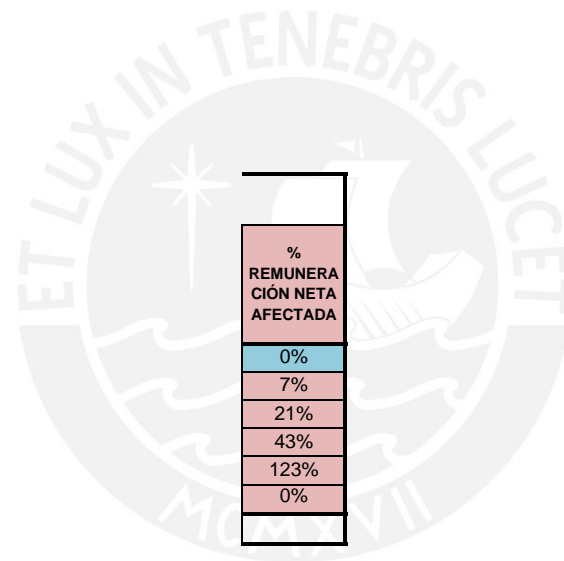
Fuente: PUP EsSalud. Lima, 2009 - Elaboración propia



Cuadro N° 6.2 Evolución de la situación financiera y nivel de endeudamiento del personal 2006-2009

SITUACIÓN FINANCIERA	AGOSTO 2006					AGOSTO 2007					AGOSTO 2008					AGOSTO 2009				
	N	%	PROMEDIO		% REMUNERACIÓN NETA AFECTADA	N	%	PROMEDIO		% REMUNERACIÓN NETA AFECTADA	N	%	PROMEDIO		% REMUNERACIÓN NETA AFECTADA	N	%	PROMEDIO		
			REMUNERACIÓN NETA	DEUDA				REMUNERACIÓN NETA	DEUDA				REMUNERACIÓN NETA	DEUDA				REMUNERACIÓN NETA	DEUDA	
SIN DEUDA	26,053	74.0%	1,960	0	0%	26,951	74.8%	2,011	0	0%	25,784	66.9%	2,112	0	0%	26,368	65.9%	2,552	0	
DEUDA ENTRE <0;10%]	840	2.4%	2,062	144	7%	815	2.3%	2,110	147	7%	1,080	2.8%	2,244	187	8%	1,061	2.7%	2,704	180	
DEUDA ENTRE <10;30%]	5,939	16.9%	1,695	334	20%	5,441	15.1%	1,758	353	20%	6,465	16.8%	1,861	450	24%	6,178	15.4%	2,260	470	
DEUDA ENTRE <30;100%]	2,346	6.7%	1,359	560	41%	2,801	7.8%	1,401	582	42%	5,184	13.5%	1,502	762	51%	6,318	15.8%	1,840	797	
DEUDA MAYOR al 100%	11	0.03%	450	649	144%	16	0.8%	527	697	132%	27	0.1%	1,120	1,483	132%	74	0.2%	1,069	1,310	
CASOS ESPECIALES	2	0.01%	-242	342	-141%	7	0.02%	-477	365	-76%	0	0.0%	0	0	0%	13	0.0%	-212	476	
<b>TOTAL</b>	<b>35,191</b>	<b>100%</b>	<b>1,877</b>			<b>36,031</b>	<b>100%</b>	<b>1,926</b>			<b>38,540</b>	<b>100%</b>	<b>1,991</b>			<b>40,012</b>	<b>100.0%</b>	<b>2,085</b>		

Fuente: PUP. EsSalud, Lima, 2009 - Elaboración propia



Cuadro Nº 6.3 Situación financiera - Población usuaria de la política por redes asistenciales a Agosto 2009 - Democratización del crédito

REDES ASISTENCIALES Y OTROS ÓRGANOS	AGOSTO 2009															
	N	%	SITUACIÓN FINANCIERA				USUARIOS DE LA POLÍTICA DE PRESTAMOS									
			SIN DEUDA		CON DEUDA		DEUDA ENTRE <0%;10%]		DEUDA ENTRE <10%;30%]		DEUDA ENTRE <30%;100%]		DEUDA MAYOR AL 100%		CASOS ESPECIALES	
			N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
RA Ucayali	279	0.7%	134	48.0%	145	52.0%	2	0.7%	56	20.1%	86	30.8%	1	0.4%	0	0%
RA Lambayeque	2,662	6.7%	1,361	51.1%	1301	48.9%	82	3.1%	497	18.7%	718	27.0%	4	0.2%	0	0%
RA Mad.de Dios	129	0.3%	66	51.2%	63	48.8%	3	2.3%	23	17.8%	37	28.7%	0	0.0%	0	0%
RA Moyobamba	179	0.4%	92	51.4%	87	48.6%	3	1.7%	24	13.4%	59	33.0%	1	0.6%	0	0%
RA Ica	1,349	3.4%	725	53.7%	624	46.3%	29	2.1%	288	21.3%	306	22.7%	0	0.0%	1	0%
RA Loreto	536	1.3%	296	55.2%	240	44.8%	4	0.7%	57	10.6%	179	33.4%	0	0.0%	0	0%
RA Tarapoto	305	0.8%	173	56.7%	132	43.3%	7	2.3%	64	21.0%	61	20.0%	0	0.0%	0	0%
RA Ayacucho	312	0.8%	181	58.0%	131	42.0%	7	2.2%	41	13.1%	82	26.3%	0	0.0%	1	0%
RA Juliaca	413	1.0%	240	58.1%	173	41.9%	8	1.9%	75	18.2%	89	21.5%	1	0.2%	0	0%
RA Piura	1,515	3.8%	884	58.3%	631	41.7%	40	2.6%	234	15.4%	354	23.4%	3	0.2%	0	0%
RA Amazonas	244	0.6%	146	59.8%	98	40.2%	3	1.2%	38	15.6%	57	23.4%	0	0.0%	0	0%
RA Ancash	990	2.5%	594	60.0%	396	40.0%	25	2.5%	196	19.8%	174	17.6%	0	0.0%	1	0%
RA Cajamarca	366	0.9%	221	60.4%	145	39.6%	5	1.4%	43	11.7%	95	26.0%	1	0.3%	1	0%
Sede central	3,323	8.3%	2,060	62.0%	1263	38.0%	128	3.9%	641	19.3%	479	14.4%	14	0.4%	1	0%
RA La Libertad	1,982	5.0%	1,231	62.1%	751	37.9%	71	3.6%	348	17.6%	329	16.6%	2	0.1%	1	0%
RA Moquegua	415	1.0%	263	63.4%	152	36.6%	11	2.7%	73	17.6%	67	16.1%	1	0.2%	0	0%
RA Tumbes	186	0.5%	122	65.6%	64	34.4%	8	4.3%	29	15.6%	27	14.5%	0	0.0%	0	0%
RA Sabogal	3,162	7.9%	2,101	66.4%	1061	33.6%	70	2.2%	482	15.2%	498	15.7%	10	0.3%	1	0%
RA Almenara	5,819	15%	3,914	67.3%	1905	32.7%	158	2.7%	879	15.1%	848	14.6%	20	0.3%	0	0%
RA Rebagliati	7,721	19.3%	5,268	68.2%	2453	31.8%	185	2.4%	1,181	15.3%	1,068	13.8%	15	0.2%	4	0%
RA Puno	448	1.1%	324	72.3%	124	27.7%	13	2.9%	40	8.9%	70	15.6%	0	0.0%	1	0%
RA Tacna	581	1.5%	432	74.4%	149	25.6%	11	1.9%	66	11.4%	72	12.4%	0	0.0%	0	0%
RA Pasco	585	1.5%	440	75.2%	145	24.8%	7	1.2%	63	10.8%	75	12.8%	0	0.0%	0	0%
RA Arequipa	2,928	7.3%	2,233	76.3%	695	23.7%	93	3.2%	385	13.1%	217	7.4%	0	0.0%	0	0%
RA Junin	1,159	2.9%	901	77.7%	258	22.3%	38	3.3%	146	12.6%	73	6.3%	0	0.0%	1	0%
INCOR	388	1.0%	305	78.6%	83	21.4%	9	2.3%	30	7.7%	43	11.1%	1	0.3%	0	0%
RA Apurimac	282	0.7%	223	79.1%	59	20.9%	5	1.8%	28	9.9%	26	9.2%	0	0.0%	0	0%
RA Huancavelica	206	0.5%	166	80.6%	40	19.4%	2	1.0%	9	4.4%	29	14.1%	0	0.0%	0	0%
RA Cusco	1,064	2.7%	871	81.9%	193	18.1%	32	3.0%	98	9.2%	63	5.9%	0	0.0%	0	0%
RA Huanuco	472	1.2%	391	82.8%	81	17.2%	2	0.4%	42	8.9%	37	7.8%	0	0.0%	0	0%
CASOS ESPECIALES	12	0.0%	10	83.3%	2	16.7%	0	0.0%	2	16.7%	0	0.0%	0	0.0%	0	0%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>40,012</b>	<b>100.0%</b>	<b>26,368</b>	<b>66%</b>	<b>13644</b>	<b>34.1%</b>	<b>1,061</b>	<b>2.7%</b>	<b>6,178</b>	<b>15.4%</b>	<b>6,318</b>	<b>15.8%</b>	<b>74</b>	<b>0.2%</b>	<b>13</b>	<b>0.0%</b>

Fuente: EsSalud. Lima, 2009 - Elaboración propia

Cuadro N° 6.4 Evolución de los usuarios de la política de préstamos 2006-2009 por grupo ocupacional - Inclusión financiera

GRUPO OCUPACIONAL	AGOSTO 2006				AGOSTO 2007				AGOSTO 2008				AGOSTO 2009			
	TOTAL	%	USUARIOS	%	TOTAL	%	USUARIOS	%	TOTAL	%	USUARIOS	%	TOTAL	%	USUARIOS	%
EJECUTIVOS	1,795	5.1%	326	18.2%	1,708	4.7%	325	19.0%	2,172	5.6%	539	24.8%	2,272	6%	633	27.9%
PROFESIONAL	20,328	57.8%	3913	19.2%	20,503	56.9%	3788	18.5%	23,122	60.0%	5507	23.8%	24,250	61%	6,245	25.8%
TECNICO/A	10,831	30.8%	4297	39.7%	10,939	30.4%	4256	38.9%	11,213	29.1%	5712	50.9%	11,207	28%	6,030	53.8%
AUXILIAR	1,768	5.0%	601	34.0%	1,851	5.1%	647	35.0%	1,961	5.1%	998	50.9%	1,365	3%	702	51.4%
SIN CLASIFICAR	469	1.3%	1	0.2%	1,030	2.9%	64	6.2%	72	0.2%	0	0.0%	918	2%	34	3.7%
<b>TOTAL</b>	<b>35,191</b>	<b>100.0%</b>	<b>9138</b>	<b>26.0%</b>	<b>36,031</b>	<b>100.0%</b>	<b>9080</b>	<b>25.2%</b>	<b>38,540</b>	<b>100.0%</b>	<b>12756</b>	<b>33.1%</b>	<b>40,012</b>	<b>100%</b>	<b>13,644</b>	<b>34.1%</b>

Fuente: EsSALUD

Cuadro Nº 6.5 Situación financiera - Sobreendeudamiento por nivel de ingreso (grupo ocupacional) Agosto 2009

SITUACIÓN FINANCIERA	EJECUTIVOS					PROFESIONALES					TECNICOS					AUXILIARES				
	N	%	PROMEDIO		% REMUNE- RACIÓN NETA AFECTADA	N	%	PROMEDIO		% REMUNE- RACIÓN NETA AFECTADA	N	%	PROMEDIO		% REMUNE- RACIÓN NETA AFECTADA	N	%	PROMEDIO		% REMUNE- RACIÓN NETA AFECTADA
			REMUNE- RACIÓN NETA	DEUDA				REMUNE- RACIÓN NETA	DEUDA				REMUNE- RACIÓN NETA	DEUDA				REMUNE- RACIÓN NETA	DEUDA	
SIN DEUDA	1,639	72.1%	4,702	0	0.0%	18,005	74.2%	2,720	0	0.0%	5,177	46.2%	1,465	0	0%	663	48.6%	1,081	0	0%
DEUDA ENTRE <0:10%]	141	6.2%	4,674	302	6.5%	619	2.6%	2,786	186	6.7%	266	2.4%	1,642	115	7%	32	2.3%	1,164	78	7%
DEUDA ENTRE <10:30%]	401	17.6%	4,378	847	19.3%	3,086	12.7%	2,622	546	20.8%	2,426	21.6%	1,562	333	21%	248	18.2%	1,124	245	22%
DEUDA ENTRE <30:100%]	89	3.9%	4,107	1,524	37.1%	2,520	10.4%	2,408	1,000	41.5%	3,278	29.2%	1,438	660	46%	417	30.5%	1,097	508	46%
DEUDA MAYOR al 100%	1	0.0%	369	459	124.4%	14	0.1%	1,073	1,293	120.5%	55	0.5%	1,093	1,336	122%	4	0.3%	896	1,221	136%
CASOS ESPECIALES	1	0.0%	-147	694	-472.1%	6	0.0%	-261	650	-249.0%	5	0.0%	-187	263	-141%	1	0.1%	-113	278	-246%
TOTAL	2,272	100%	4,616			24,250	100%	2,675			11,207	100%	1,480			1,365	100.0%	1,094		

Fuente: PUP EsSalud. Lima, 2009 - Elaboración propia

Cuadro N° 6.6 Situación financiera - Sobreendeudamiento por redes asistenciales a Agosto 2009

REDES ASISTENCIALES Y OTROS ÓRGANOS	AGOSTO 2009															
	N	%	SITUACIÓN FINANCIERA				NIVEL DE ENDEUDAMIENTO									
			SIN DEUDA		CON DEUDA		DEUDA ENTRE <0%;10%]		DEUDA ENTRE <10%;30%]		DEUDA ENTRE <30%;100%]		DEUDA MAYOR AL 100%		CASOS ESPECIALES	
			N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
RA Loreto	536	1.3%	296	55%	240	44.8%	4	1.7%	57	23.8%	179	74.6%	0	0.0%	0	0%
RA Huancavelica	206	0.5%	166	81%	40	19.4%	2	5.0%	9	22.5%	29	72.5%	0	0.0%	0	0%
RA Moyobamba	179	0.4%	92	51%	87	48.6%	3	3.4%	24	27.6%	59	67.8%	1	1.1%	0	0%
RA Cajamarca	366	0.9%	221	60%	145	39.6%	5	3.4%	43	29.7%	95	65.5%	1	0.7%	1	1%
RA Ayacucho	312	0.8%	181	58%	131	42.0%	7	5.3%	41	31.3%	82	62.6%	0	0.0%	1	1%
RA Ucayali	279	0.7%	134	48%	145	52.0%	2	1.4%	56	38.6%	86	59.3%	1	0.7%	0	0%
RA Mad.de Dios	129	0.3%	66	51%	63	48.8%	3	4.8%	23	36.5%	37	58.7%	0	0.0%	0	0%
RA Amazonas	244	0.6%	146	60%	98	40.2%	3	3.1%	38	38.8%	57	58.2%	0	0.0%	0	0%
RA Puno	448	1.1%	324	72%	124	27.7%	13	10.5%	40	32.3%	70	56.5%	0	0.0%	1	1%
RA Piura	1,515	3.8%	884	58%	631	41.7%	40	6.3%	234	37.1%	354	56.1%	3	0.5%	0	0%
RA Lambayeque	2,662	6.7%	1,361	51%	1301	48.9%	82	6.3%	497	38.2%	718	55.2%	4	0.3%	0	0%
INCOR	388	1.0%	305	79%	83	21.4%	9	10.8%	30	36.1%	43	51.8%	1	1.2%	0	0%
RA Pasco	585	1.5%	440	75%	145	24.8%	7	4.8%	63	43.4%	75	51.7%	0	0.0%	0	0%
RA Juliaca	413	1.0%	240	58%	173	41.9%	8	4.6%	75	43.4%	89	51.4%	1	0.6%	0	0%
RA Ica	1,349	3.4%	725	54%	624	46.3%	29	4.6%	288	46.2%	306	49.0%	0	0.0%	1	0%
RA Tacna	581	1.5%	432	74%	149	25.6%	11	7.4%	66	44.3%	72	48.3%	0	0.0%	0	0%
RA Sabogal	3,162	7.9%	2,101	66%	1061	33.6%	70	6.6%	482	45.4%	498	46.9%	10	0.9%	1	0%
RA Tarapoto	305	0.8%	173	57%	132	43.3%	7	5.3%	64	48.5%	61	46.2%	0	0.0%	0	0%
RA Huanuco	472	1.2%	391	83%	81	17.2%	2	2.5%	42	51.9%	37	45.7%	0	0.0%	0	0%
RA Almenara	5,819	15%	3,914	67%	1905	32.7%	158	8.3%	879	46.1%	848	44.5%	20	1.0%	0	0%
RA Moquegua	415	1.0%	263	63%	152	36.6%	11	7.2%	73	48.0%	67	44.1%	1	0.7%	0	0%
RA Apurimac	282	0.7%	223	79%	59	20.9%	5	8.5%	28	47.5%	26	44.1%	0	0.0%	0	0%
RA Ancash	990	2.5%	594	60%	396	40.0%	25	6.3%	196	49.5%	174	43.9%	0	0.0%	1	0%
RA La Libertad	1,982	5.0%	1,231	62%	751	37.9%	71	9.5%	348	46.3%	329	43.8%	2	0.3%	1	0%
RA Rebagliati	7,721	19.3%	5,268	68%	2453	31.8%	185	7.5%	1,181	48.1%	1,068	43.5%	15	0.6%	4	0%
RA Tumbes	186	0.5%	122	66%	64	34.4%	8	12.5%	29	45.3%	27	42.2%	0	0.0%	0	0%
Sede Central (Adm)	3,323	8.3%	2,060	62%	1263	38.0%	128	10.1%	641	50.8%	479	37.9%	14	1.1%	1	0%
RA Cusco	1,064	2.7%	871	82%	193	18.1%	32	16.6%	98	50.8%	63	32.6%	0	0.0%	0	0%
RA Arequipa	2,928	7.3%	2,233	76%	695	23.7%	93	13.4%	385	55.4%	217	31.2%	0	0.0%	0	0%
RA Junin	1,159	2.9%	901	78%	258	22.3%	38	14.7%	146	56.6%	73	28.3%	0	0.0%	1	0%
EN BLANCO	12	0.0%	10	83%	2	16.7%	0	0.0%	2	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>40,012</b>	<b>100.0%</b>	<b>26,368</b>	<b>66%</b>	<b>13644</b>	<b>34.1%</b>	<b>1,061</b>	<b>7.8%</b>	<b>6,178</b>	<b>45.3%</b>	<b>6,318</b>	<b>46.3%</b>	<b>74</b>	<b>0.5%</b>	<b>13</b>	<b>0.1%</b>

Fuene: EsSalud. Lima, 2009 - Elaboracion propia



## Anexo 1

### GUIA DE ENTREVISTA AL GESTOR DE LA POLITICA

Buenos días/tardes/noches

Gracias por colaborar con esta investigación que venimos realizando sobre la política de Préstamos personales con garantía de las remuneraciones. Si no tuviera inconveniente y, sólo para efectos de recordación, esta conversación será grabada. Sin embargo su contenido sólo será conocido por el suscrito, tendrá carácter anónimo y se mantendrá en absoluta reserva. En ningún caso será conocida por otras personas o será revelada su identidad. Nos interesa cómo se gestiona la política de préstamos. Muchas gracias por su confianza.

Creo que la mejor forma de conocer este tema es siguiendo el procedimiento de otorgamiento del préstamo. Le agradecería que me describa en detalle el procedimiento que sigue el trabajador para obtener un préstamo del banco, con garantía de su remuneración:

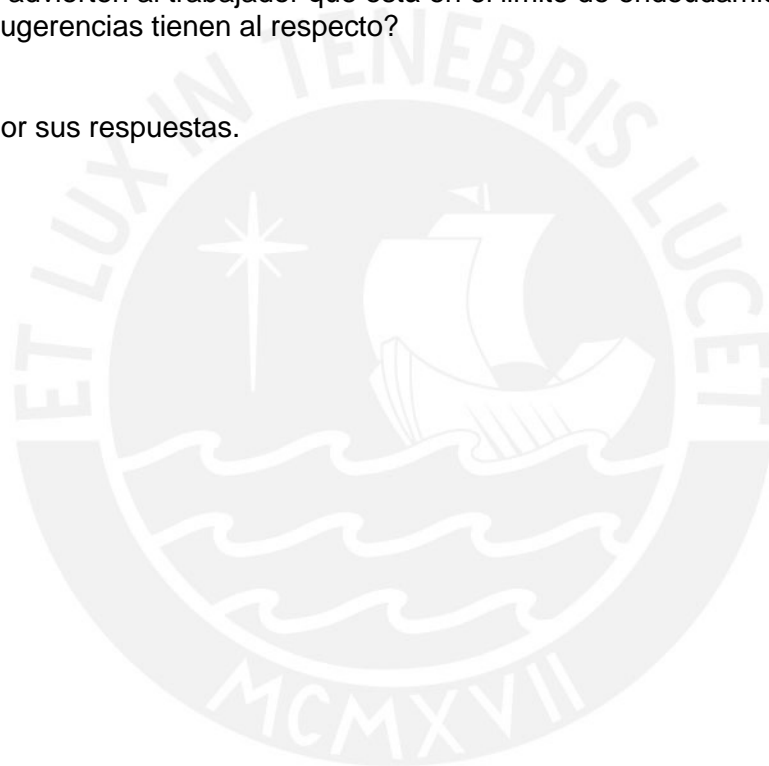
1. ¿Qué es lo primero que debe hacer el trabajador que requiere un préstamo? ¿a quién y a dónde se dirige?
2. ¿Qué hace entonces usted o la persona a quien se ha dirigido el trabajador?
3. ¿Qué sigue después?
4. ¿Cuál es el siguiente paso del procedimiento?
5. ¿Cuáles son las instancias de aprobación?
6. ¿Quién y Cómo se determina que el trabajador tiene capacidad de endeudamiento?
7. ¿Quién y cómo se determina el monto del préstamo?
8. ¿Quién y cómo se determina el monto de descuento?
9. ¿Quién y cómo se determina el número de cuotas de pago del préstamo?
10. ¿Quién y cómo se determina el % de descuento del sueldo neto?
11. ¿Y qué sigue después?
12. ¿Qué sistema de información emplea para controlar el procedimiento?
13. ¿Qué contiene el sistema de información? ¿podría emitirme un ejemplar?
14. ¿Cómo controla el cumplimiento de pagos del trabajador?
15. ¿Cómo controla que el banco no sobrepase el límite de endeudamiento?
16. ¿Qué hace cuándo el banco sobrepasa las normas establecidas?
17. ¿Qué mejoras le haría a la política?
18. ¿Qué mejoras introduciría en el sistema de control?
19. ¿Qué mecanismos de control establecería para evitar el sobreendeudamiento de los trabajadores?

### **SOBRE EL SISTEMA DE GESTION DE LA POLITICA DE PRESTAMOS**

1. Cuentan con un sistema informático para gestionar los préstamos?
2. Qué procesos se ejecutan con el sistema informático?. Podrías describirlo o mostrarlo?
3. Está integrado al sistema de planilla de pagos de las remuneraciones?
4. Pueden controlar en el sistema si un trabajador ya ha llegado al límite permitido para endeudarse?
5. Qué hacen en caso que el trabajador ha superado el límite de endeudamiento?
6. Cuántas personas trabajan en la administración de préstamos?
7. Con qué otros mecanismos de gestión cuentan para administrar los préstamos?

8. Quienes intervienen en la gestión de los préstamos?; ¿Cómo? ¿Para qué? ¿En qué casos?
  - a. Sub gerente de bienestar:
  - b. Gerente de Desarrollo:
  - c. Gerente Central de recursos humanos:
  - d. Director de Administración:
  - e. Gerente General:
  - f. Presidente Ejecutivo:
9. ¿Con qué frecuencia tienen reunión con las otras personas que intervienen en la gestión de los préstamos?
10. Con que frecuencia tienen reunión con los representantes de las entidades bancarias y financieras.? Si no lo tienen
11. ¿Quién coordina con los bancos los temas y problemas relacionados con la administración de los convenios de prestamos?
12. Cómo advierten al trabajador que está en el limite de endeudamiento?
13. Qué sugerencias tienen al respecto?

Gracias por sus respuestas.



## Anexo 1.A

### ENTREVISTA AL EX SUB GERENTE DE COMPENSACIONES ENTRE 1999 – 2006

1. ¿Cuáles son los antecedentes de la política de préstamos a los trabajadores, por ejemplo ¿cual fue su origen? ¿fue a solicitud de los trabajadores?
2. ¿Qué información tiene acerca de la suscripción de contratos? ¿a qué unidad se encargó su elaboración?
3. ¿Qué información me puede dar acerca de la implementación de los contratos de préstamos? ¿Cómo se informaban los trabajadores? ¿Cómo se enteraba su área sobre los bancos que han suscrito contrato?
4. ¿Cómo es que se definió la prelación de bancos, sobre los descuentos por prestamos a los trabajadores?
5. En la directiva 02-2002, se encarga a la Gerencia de bienestar y a los jefes de los órganos desconcentrados, su monitoreo: ¿Qué acciones que ud conoce se realizaron sobre el particular?
6. ¿Cómo le llegaba a usted la información para los descuentos?
7. ¿Cómo se produce, desde su punto de vista los casos de sobreendeudamiento?
8. ¿Cuál es su apreciación sobre la política de préstamos?
9. ¿Algo mas que usted quisiera decirme?

Muchas gracias por sus respuestas

Tabla 5.14: Condiciones del contrato

CONDICIONES DEL CONTRATO	EN CONVENIO		AGREGADO POR BANCO		ENTIDAD BANCARIA
	N	%	N	% (N/8)	
<b>VIGENCIA</b>					
90 días.			3	38%	A,B y C
<b>A) MONTO MAXIMO DE LINEA DE CREDITO</b>					
S/. 100,000.00			1	13%	E
S/. 10,000.00			1	13%	H
CLAUSULA V: Condiciones			1	13%	G
<b>B) MONTO DE PRESTAMO</b>					
S/. 60,000			1	13%	B
Escala desde S/. 500.00			1	13%	C
Min. S/. 1,200			1	13%	F
Min. S/. 1,000; Max. S/. 25,000			1	13%	G
<b>C) OTROS PAGOS:</b>					
Comision por portes S/.9.00; Seguro de Desgravamen ; 0.075%			1	13%	A
0.034% Individual, 0.064% conyugal			1	13%	B
Seguro desgravamen asumido por la Caja e incluida en la cuota.			1	13%	C
0.103%			1	13%	E
Gast adm.:S/. 4.50; Seguro desgr: 0.35 por mil			1	13%	F
Seguro Desgravamen0.055% sobre saldo de deuda			1	13%	H
<b>TASA EFECTIVA MENSUAL:</b>					
1.10%			1	13%	A
1.2445			1	13%	B
De 1.9 % a 1.6% según montos			1	13%	C
De 1.35 % a 2.10%			1	13%	D
1,90%			1	13%	E
TIM: 1.53%			1	13%	F
2%			1	13%	H
<b>D) TASA EFECTIVA ANUAL (TEA)</b>					
14%			1	13%	A
16%			1	13%	B
25.34% a 20.98% según montos			1	13%	C
17.46% a 28.32%			1	13%	D
TEA: 20.0%			1	13%	F
18% por igual o menor a S/ 2500 ; 28% hasta S/.2500			1	13%	G
<b>E) TASA DE INTERES MORATORIO</b>					
8%			1	13%	D
<b>I) PLAZO MAX. DE AMORTIZACION</b>					
48 Meses			1	13%	A
Minimo : 06 meses ; Maximo : 72 meses			1	13%	B
42 Meses			1	13%	C

Hasta 60 Meses			1	13%	D
48 Meses			1	13%	E
36 Meses			1	13%	F
36 meses; Mínimo: 06 meses			2	25%	G y H
<b>J) MONEDA</b>					
Nuevo soles			5	63%	Todos
<b>L) DIA DE CARGO</b>					
Día 2 (del mes siguiente de la fecha de pago de haberes)			2	25%	A y E
Día 05 de cada mes			1	13%	H

Fuente: Matriz de contratos de préstamos suscritos por ESSALUD con bancos -2002-2009

Elaboración Propia.



**CUESTIONARIO ANONIMO Y CONFIDENCIAL**

*Sus respuestas son muy importantes para mejorar la política de prestamos y serán tratados con estricta reserva, en el marco de una tesis de Maestría de la Pontificia Universidad Católica del Perú.*

**OBJETIVO DEL CUESTIONARIO:** Identificar las características socioeconómicas y caracterizar las necesidades del personal de EsSalud, con la finalidad de proponer orientaciones de mejora a la política y los programas de bienestar del personal.

**Instrucciones:** Conteste cada pregunta, *marcando con un aspa (x) el casillero o casilleros*, que representan su situación particular

**I. SOCIO ECONOMICO**

<b>1.1. ¿Cuántas personas viven en su casa (inclúyase Ud.)?</b> : Escriba el Número de personas		
<b>1.1.1 ¿Con qué personas vive en su casa?:</b>		Vive solo (a)
Con su esposo/pareja		Con su esposo/a o pareja e hijos
Con sus padres		Con familiares
Otros (indicar)		
<b>1.2. ¿La casa donde vive es?</b>		Alquilada
Propia y totalmente pagada		Propia pagándola a plazos
De sus padres		Otra (Indicar)
<b>1.2.1. ¿Con cuales de los siguientes bienes y equipos cuenta su casa?</b>		
TV convencional		Computadora
TV Plasma /LCD		Impresora
Equipo de Sonido		Secadora
Lavadora		Refrigeradora
Horno microondas		Otros (Indicar)
<b>1.2.2. ¿Con cuales de los siguientes servicios cuenta su casa?</b>		
Sistema de gas		Teléfono fijo
Terma a gas o electricidad		Teléfono Móvil Prepago
TV por Cable		Teléfono Móvil Pospago
Conexión a Internet		Otros (especificar)
<b>1.3. Cuál es el medio de transporte que mas utiliza para movilizarse a su trabajo?</b>		
Auto propio		Taxi
Microbús/combi		Movilidad familiar/compañero
Otro (indicar)		
<b>1.4 ¿Con cuáles de los siguientes recursos cuenta usted?</b>		
Cuenta corriente		Seguro de vida privado
Seguro de bienes		Terreno sin construir (Metros)
Casa de descanso (playa, de campo o similar)		Acciones y/o valores de empresas o clubes
Otro (indicar)		
<b>1.5. ¿Cuál es su ingreso personal mensual promedio?</b>		<b>1.5.1. ¿Cuál es su ingreso familiar mensual promedio?</b>
Menos a S/.1000 Nuevos soles		Menos a S/.1000 Nuevos soles
Entre 1000 y 1500		Entre 1000 y 1500
Entre 1500 a 2000		Entre 1500 a 2000
Entre 2000 y 2500		Entre 2000 y 2500
Entre 2500 y 3000		Entre 2500 y 3000
Entre 3000 y 3500		Entre 3000 y 3500
Entre 3500 y 4000		Entre 3500 y 4000
Más de 4000		Más de 4000



II. VIDA PERSONAL, SOCIAL Y FAMILIAR

<b>2.1. ¿Qué usos le da a su tiempo libre?</b>		Reunirse con amigos	
Leer		Pasear/caminar	
Dormir siesta		Practicar un hobby	
Practicar deportes		Ir a la playa o al campo	
Visitar parque de diversiones		"Cachuelear" "recursearse"	
Visitar centros comerciales		Jugar en los casinos	
Otros (indicar)		Otro (Indicar)	
<b>2.1.1. A cuales de estos lugares le gusta frecuentar?</b>		Discoteca/pub/otro lugar similar	
Casinos/bingos/ casas de juego de azar		Eventos deportivos	
Cine		Eventos musicales	
Teatro		Museos	
Autoservicios		Visitar a la familia	
Fastfood		Visitar a los amigos	
Otros (indicar)			
<b>2.2. ¿Qué lugares prefiere para comer, fuera de la casa?</b>		Restaurant formal	
Casa de amigos o familiares		Fastfood o comidas al paso	
Mercado		Otros (Indicar)	
<b>2.2.1. ¿Cuál es el tipo de comida que usted prefiere?</b>		De la casa	
Pollo a la brasa		Chifa	
Comida criolla		Parrilla	
Pescados y mariscos		Pastas	
Otros (indicar)			
<b>2.2.2. ¿Cuáles son las características mas deseada por usted en un alimento?</b>			
Nutritivo		Barato	
Natural		Procedencia confiable	
Rico - sabroso		Bajo colesterol	
Otros (indicar)			
<b>2.2.3 ¿Acompaña sus comidas con?:</b>		Cervezas	
Jugo de frutas		Vino	
Agua embotellada		Sangría	
Gaseosas		Pisco	
Otros (indicar)			
<b>2.3. ¿Qué tipo de persona preferiría ser?</b>		Sano	
Inteligente		Respetado	
Honrado		Otro (Indicar)	
<b>2.3.1. Nombre las virtudes que predominan en Ud.</b>		<b>2.3.2. Que virtudes le gustaría que predominen en Ud.?</b>	
1		1	
2		2	
<b>2.4. ¿Cuál de estos aspectos predominan en su vida?</b>		Patria	
Familia		Religión	
Trabajo		Salud	
Amistad		Otro (Indicar)	
<b>2.5. Nombre dos personajes del mundo que usted</b>			
1		2	
<b>2.5.1. Nombre dos personajes actuales del Perú que usted admira</b>			
1		2	

III. ECONOMIA Y FINANZAS

<b>3.1. ¿Usualmente donde hace sus compras de ropa?</b>		Galerías de Gamarra	
Autoservicios (Wong, Vea)		Otras galerías (de distritos)	
Tiendas por departamento (SAGA, RIPLEY o similar)		Bazares del distrito	
Tiendas exclusivas de ropa		Vendedores particulares	
Otros (Indicar)			
<b>3.1.1. Cuándo compra ropa, influyen en su decisión:</b>		La calidad es importante	
La marca es importante		El precio es importante	
La tienda donde compra es importante		Otro (Indicar)	
<b>3.2. Usualmente donde compra sus alimentos?</b>		Autoservicios (Wong, Tottus, Vea, Vivanda)	
Mercado		Mayorista	
Bodega		Mercadillo	
Ambulante		Otro (Indicar)	
<b>3.3. ¿Cuáles son los medios que usa para pagar sus compras?</b>			
Efectivo		Tarjeta de débito	
Tarjetas de crédito		Crédito directo	
Otros ( Indicar)			
<b>3.4. ¿Sus ingresos actuales le permiten tener dinero extra?</b>		Si ( ) No ( )	
<b>3.4.1. Indique el uso que le da o le daría a un dinero extra</b>			
Poner una empresa o negocio		Arreglar la casa	
Comprar casa		Ahorrar para el futuro	
Educación para mí o mis hijos		Comprarme un automóvil caro	
Comprar ropa		Comprar muebles	
Otros ( Indicar)			
<b>3.4.2. Indique que otros usos le daría a un dinero extra</b>			
Comprar terreno		Viajar por placer	
Ayudar a la educación de un familiar		Comprar accesorios para la casa	
Ampliar la casa		Comprar artefactos (LCD, Equipos electrónicos)	
Contribuir a educación de un familiar		Diversión personal	
Otros ( Indicar)			
<b>3.5. ¿Tiene préstamo en uso del convenio de EsSalud con los bancos? :</b>		Si ( ) No ( )	
<b>3.5.1. ¿Cómo se entero de la existencia del convenio?</b>		Por volante	
Por el Banco		Otros (indicar)	
Por Bienestar			
<b>3.5.2. ¿Cuáles fueron las necesidades que le motivaron solicitar préstamo?</b>			
Cubrir gastos urgentes (como enfermedad)		Comprar ropa y enseres	
Hacer mejoras en la casa		Comprar muebles y/o equipos	
Pagar deudas		Financiar viaje de placer	
Financiar estudios de los hijos		Comprar un terreno	
Financiar estudios que me faltaban		Mejorar posición social y económica	
Comprar casa/departamento		Otro (indicar)	
<b>3.5.3. ¿Cuál es su situación en relación al convenio?</b>		Tiene préstamo con un banco	
No tiene préstamo vigente		Tiene préstamo con mas de una entidad financiera	
<b>3.5.4. ¿Cuál es su situación de cumplimiento?</b>		<b>3.5.5. Con el préstamo ¿ha satisfecho sus necesidades?</b>	
Esta al día en sus pagos		Si plenamente	
Esta al día pero ajustado para los gastos de la casa		Si pero me ha generado otras necesidades	
Esta al día pero recurre a otras fuentes de ingreso		No, por el contrario me ha traído problemas	
Esta atrasado en sus pagos		Otro (indicar)	

IV. BIENESTAR Y PROGRESO FAMILIAR

<b>4.1. Marque con una (x) su respuesta según corresponda</b>		<b>4.2. El préstamo obtenido me ha permitido:</b>	
1. Me siento cansado y agotado		Mejorar las condiciones físicas de mi hogar	
2. Consumo bebidas alcohólicas para distenderme		Recuperar la salud de mi familia	
3. Siento que hay demasiadas expectativas con mi labor y me pesan		Invertir en un negocio personal/familiar que me permite obtener un ingreso adicional.	
4. Soy capaz de concentrarme por tiempos prolongados		Invertir en bienes raíces(casa, terreno, oficina, otros bienes) que puedo vender	
5. Me siento desvinculado de quienes me rodean		Financiar los estudios de mis hijos	
6. Me siento vaciado de energía		Realizar los estudios que me faltaban	
7. Tomo medicamentos para los nervios, depresión, etc. y tiendo a auto medicarme		Otros (indicar)	
8. Tengo fuertes dolores de cabeza (migrañas)		<b>4.3. Los préstamo han tenido los siguientes efectos</b>	
9. Me siento ansioso y frustrado		Tengo dificultades para cubrir los gastos	
10. Disfruto alrededor de otras personas		Tengo inseguridad sobre el futuro de mi familia	
11. Me siento somnoliento porque no duermo bien		Tengo problemas con mi esposa	
12. Tengo alteraciones con la comida (como menos)		Siento que los demás se alejan de mi	
13. Me cuesta levantarme a la mañana		Me alejo de los demás	
14. Me concentro con facilidad en mi trabajo		Se ha truncado los estudios de mis hijos	
15. Siento que no encuentro lo que me gusta hacer		Me considero mas pobre que antes	
16. Estoy fumando demás		Otros	
17. Me siento feliz y energizado por mi trabajo		<b>4.4. En conclusión siente que ha progresado? Si ( ) No ( )</b>	
18. Estoy demasiado sensible		<b>4.5. ¿Que programas de bienestar esperaría?</b>	
19. No estoy conforme con lo que hago		Vivienda	
20. Me olvido de las cosas (nombres, lugares, etc.)		Capacitación a la pareja	
21. Mi trabajo es significativo para mi y para los que me rodean		Programas recreativos/deportivos/culturales	
22. Estoy aburrido con mi trabajo		Otros (indicar)	
23. Me duermo rápidamente pero me despierto a la madrugada y me cuesta volver a dormir		<b>4.5. Que estaría dispuesto a hacer para un mejor empleo de la facilidad de prestamos bancarios?</b>	
24. Soy capaz de hacer mi trabajo correctamente		Capacitarme en manejo racional de mi economía	
<b>4.1.1 Alguno de su familia y/o usted participa en:</b>		Capacitarme en como hacer inversiones	
Una organización comunal		Capacitarme en emprendedurismo	
Institución deportiva		Capacitación en presupuesto familiar	
Institución religiosa		Otros (indicar)	
Institución cultural			
<b>DATOS DE CONTROL</b>			
<b>Indique en que tipo de Establecimiento trabaja</b>		<b>Grupo ocupacional</b>	
Hospital I		Medico	
Hospital II		Enfermera/o	
Hospital III		Otro Profesional de la salud	
Hospital IV		Profesional administrativo	
UBAP		Técnico asistencial	
<b>Complete la siguiente información</b>			
Edad:		Sexo: Femenino ( ) Masculino ( )	
Tiempo de servicio (en años) :		Distrito de residencia:	

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACION