

## Proceso Automatizado del Pago de Subsidio por Lactancia<sup>1</sup>

**Caroline Gibu,**

Socia Fundadora y Directora Ejecutiva de Ciudadanos al Día.

### 1. Resumen Ejecutivo

El Seguro Social del Perú (EsSalud) es una entidad administradora de fondos intangibles que tiene por finalidad la recepción, la captación y la gestión de los fondos de la seguridad social en salud para dar cobertura a los asegurados y sus derechohabientes, mediante el otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud; prestaciones económicas y sociales; y otras del régimen contributivo de la seguridad social en salud y de riesgos humanos.

Asimismo, EsSalud tiene la facultad de realizar, directa o indirectamente, programas de extensión social para la atención de no asegurados de escasos recursos, cuya financiación se sustenta en los respectivos convenios suscritos para dicho efecto con otras entidades del sector público.

Entre las prestaciones económicas, EsSalud brinda a sus asegurados el subsidio por lactancia, que consiste en otorgar un monto en dinero como consecuencia del nacimiento del hijo(a) del asegurado(a) titular, con el objeto de contribuir al cuidado del recién nacido(a), equivalente a 820 soles.

El análisis realizado por la Gerencia de Seguros y Prestaciones Económicas, a principios del año 2015, mostró que el subsidio por lactancia no lograba el objetivo principal de contribuir con el cuidado del recién nacido en los primeros 28 días de vida período neonatal, la etapa más vulnerable, pues la entrega del subsidio demoraba en algunos casos más de 61 días, contados desde la fecha de nacimiento del menor.

Por ello, EsSalud diseñó e implementó un proceso automatizado mediante el cual el subsidio por lactancia llega de manera oportuna, luego de 72 horas hábiles de efectuada la solicitud, para contribuir con la protección de la vida, la integridad y el desarrollo del recién nacido.

Este proceso automatizado viene funcionando desde setiembre de 2015.

1. Para la elaboración del presente caso se ha tomado como referencia la postulación presentada por EsSalud al Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública 2016, que organiza anualmente Ciudadanos al Día, la Universidad del Pacífico y la Defensoría del Pueblo. EsSalud obtuvo la distinción de ganador en la categoría Servicio de Atención al Ciudadano por la implementación de la práctica "Proceso Automatizado del Pago de Subsidio por Lactancia". Mayor información en [www.premiobpg.pe](http://www.premiobpg.pe).

## 2. Resumen Ejecutivo

### 2.1. Contexto

El actual sistema de prestación de servicios de salud del Perú es uno complejo, en donde coexisten cinco subsistemas, con regímenes de financiamiento público y privado, tal como se describe a continuación:

- Ministerio de Salud, gobiernos regionales y gobiernos locales que, por medio de sus establecimientos (hospitales, institutos especializados, centros de salud y establecimientos de primer nivel), brindan servicios de salud a la población más pobre en los niveles nacional, regional y local, mediante un régimen subsidiado o de contribuciones indirectas provenientes principalmente del tesoro público.
- Seguro Social de Salud (EsSalud), adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, es una institución que tiene su propia red de hospitales y centros de salud, o en convenio con entidades privadas. Brinda servicios de salud a la población formalmente empleada y sus dependientes, bajo un régimen contributivo directo.
- Fuerzas Armadas, adscritas al Ministerio de Defensa, cuentan con su red propia de hospitales y centros que brindan servicios de salud a su personal y sus dependientes, bajo un régimen contributivo directo.
- Policía Nacional del Perú, adscrita al Ministerio del Interior, tiene su red propia de hospitales y centros, y brinda servicios de salud a su personal y sus dependientes, bajo un régimen contributivo directo.
- Instituciones del sector privado, entidades prestadoras de salud (EPS), aseguradoras privadas, clínicas y organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Para el año 2015, la población total estimada del Perú se ubicaba en 31,2 millones de personas, con una composición casi igualitaria de hombres y mujeres. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) para el año 2015, el 73% de la población en el Perú contaba con algún tipo de seguro de salud. El 43,4% de la población estaba inscrita en el Seguro Integral de Salud (SIS), que permite el acceso a los servicios de salud a la población en situación de pobreza, principalmente en los establecimientos administrados por el Ministerio de Salud y los gobiernos regionales; un 24,5% de la población estaba afiliada a EsSalud; y el 5%, contaba con otro tipo de seguro.<sup>2</sup> El 27% de la población peruana no estaba afiliado a ningún seguro de salud.

2. Comprende Seguro Privado de Salud, Seguro de las Fuerzas Armadas y Policiales, Seguro Universitario, Seguro Escolar Privado y el SIS con EsSalud, entre otros.

El Seguro Social del Perú es una entidad administradora de fondos cuya finalidad es la recepción, la captación y la gestión de los fondos de la seguridad social en salud para dar cobertura a los asegurados y sus derecho habientes, mediante el otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud; prestaciones económicas y sociales; y otras del régimen contributivo de la seguridad social en salud y de riesgos humanos.

Asimismo, EsSalud tiene la facultad para realizar, de manera directa o indirecta, programas de extensión social para la atención de no asegurados de escasos recursos, cuya financiación se sustenta en los respectivos convenios suscritos para dicho efecto con otras entidades del sector público.

A finales de 2015, EsSalud contaba con 10.438.324 asegurados, 51% hombres y 49% mujeres. El 49% de los asegurados eran titulares aportantes y el 51%, afiliados dependientes del titular (denominados "derechohabientes"). El 45,5% de la población asegurada se encontraba en el rango de 20 a 49 años. Los ingresos ejecutados por EsSalud para dicho año ascendieron a 9.464,1 miles de millones de soles, de los cuales el 96,94% proviene de las aportaciones de los titulares.

Las prestaciones económicas brindadas por EsSalud son las siguientes:

- 1. Subsidio por lactancia:** monto en dinero que se otorga con el objeto de contribuir al cuidado del recién nacido, hijo de asegurado, por un monto de 820 soles (año 2015), por cada lactante.
- 2. Subsidio por maternidad:** monto en dinero al que tienen derecho las aseguradas titulares en actividad, a fin de resarcir el lucro cesante como consecuencia del alumbramiento y de las necesidades del cuidado del recién nacido.
- 3. Prestaciones por sepelio:** Monto en dinero otorgado a la persona que acredite haber efectuado los gastos de los servicios funerarios por la muerte de un asegurado titular. El monto asciende, como máximo, a 2.050 soles (año 2015).
- 4. Subsidio por incapacidad temporal laboral:** monto en dinero que se otorga a los asegurados titulares con el fin de compensar la pérdida económica derivada de la incapacidad para el trabajo, ocasionada por el deterioro de la salud.

Durante 2015, EsSalud otorgó 573,8 millones de soles en prestaciones económicas para un total de 362.311 solicitudes procesadas. El 46% de dichas solicitudes corresponde al subsidio por lactancia, tal como se aprecia en el cuadro 1.

Cuadro 1  
**Prestaciones económicas - Año 2015**

Tipo de subsidio	Número de solicitudes procesadas	%	Monto Otorgado S/.	%
Incapacidad temporal	124.762	34%	192.795.143	34%
Maternidad	40.531	11%	183.256.664	32%
Lactancia	167.593	46%	137.425.440	24%
Sepelio	29.425	8%	60.323.117	11%
<b>Total</b>	<b>362.311</b>		<b>573.800.364</b>	

Fuente: Essalud

## 2.2. El Subsidio por Lactancia

EsSalud brinda a sus asegurados el subsidio por lactancia, que consiste en otorgar un monto en dinero como consecuencia del nacimiento del hijo(a) del asegurado(a) titular, con el objeto de contribuir al cuidado del recién nacido(a), equivalente a 820 soles.

El análisis realizado por la Gerencia de Seguros y Prestaciones Económicas, a principios del año 2015, mostró que el subsidio por lactancia no lograba el objetivo principal de contribuir con el cuidado del recién nacido en los primeros 28 días de vida período neonatal, la etapa más vulnerable, pues la entrega del subsidio demoraba en algunos casos más de 61 días, contados desde la fecha de nacimiento del menor.

En 2014, solo 4.679 (3%) de las 155.323 solicitudes presentadas fueron procesadas y pagadas dentro de los 28 días de vida del recién nacido (ver el cuadro 2). En el 95% de casos, el subsidio fue cobrado por la madre después de los 29 días de vida del recién nacido.

Cuadro 2  
**Atención de solicitudes de subsidio por lactancia - Año 2014**

Rango	Solicitudes de subsidio por lactancia tramitadas y procesadas			
	Días entre fecha de nacimiento y fecha de presentación solicitud		Días entre fecha de nacimiento y fecha de pago	
1 a 28 días	7.188	5%	4.679	3%
29 a 60 días	49.426	32%	33.699	22%
más de 61 días	98.709	63%	116.945	75%
<b>Total</b>	<b>155.323</b>	<b>100%</b>	<b>155.323</b>	<b>100%</b>

Fuente: Essalud

Entre las principales causas de las demoras en la entrega del subsidio se identificaron las siguientes:

- a) Sistemas de información no interconectados
  - El sistema de información utilizado por la Gerencia de Seguros y Prestaciones Económicas no cruzaba información con otras bases de datos, internas y externas, que pudiesen brindar la información en tiempo real sobre la situación de la madre y el recién nacido.
  - Limitaciones en la actualización de la información proveniente de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), responsable del registro de asegurados y sus derechohabientes, así como del cobro de aportaciones por encargo de EsSalud.
- b) Procesos no automatizados
  - Calificación manual de cada una de las solicitudes del subsidio.
- c) Requisitos engorrosos
  - Presentación física del Documento Nacional de Identidad (DNI) del recién nacido. Esto implicaba que el menor debiera estar inscrito en el Registro Nacional de Identidad y Registro Civil (en adelante Reniec), previo a la solicitud del subsidio.
  - Inscripción del recién nacido como derechohabiente del asegurado, como requisito previo a la solicitud del subsidio.
  - Presentación obligatoria del Formulario 8002, llenado y firmado por el asegurado y la entidad empleadora de ser el caso.

Ante esta situación, EsSalud inició una revisión y automatización de procesos para reducir los tiempos de calificación y otorgamiento del subsidio, beneficiando al recién nacido.

### **2.3. Diseño e implementación del Proceso Automatizado del Pago de Subsidio por Lactancia**

La solución planteada por EsSalud estuvo orientada a mejorar tres frentes:

- a) Interconexión de sistemas de información.
- b) Calificación automatizada de solicitudes por medio del Proceso Automatizado del Pago de Subsidio por Lactancia.
- c) Reducción de requisitos y barreras burocráticas

### 2.3.1. Interconexión de sistemas de información

Para poder aprobar un subsidio por lactancia, la Gerencia de Seguros y Prestaciones Económicas debía tener certeza de lo siguiente:

- Identidad del recién nacido.
- La madre lactante es una aportante titular o derechohabiente.
- El aportante titular cuenta con tres meses consecutivos de aportaciones o cuatro no consecutivos dentro de los seis meses calendario anteriores al mes en que se produjo el parto.

#### a) Sobre la identidad del recién nacido

Entre 2011 y 2012, como parte de los esfuerzos de ampliar el acceso a la identidad y a la salud, el Reniec y el Ministerio de Salud diseñaron el nuevo proceso para el registro de nacimientos en línea, mediante el uso de un sistema de información, con controles de seguridad para la identificación de la madre y el personal de salud<sup>3</sup>.

El sistema de información establecido por el Reniec y el Ministerio de Salud es denominado Sistema en Línea del Registro del Certificado de Nacido Vivo (CNV), un sistema web que permite el registro de recién nacidos en los establecimientos de salud donde se atienden partos de manera oportuna, generándose así el Certificado del Nacido Vivo (CNV).

Este sistema genera los siguientes beneficios: (i) Reduce el margen de error en comparación con el registro de datos a mano; (ii) Reduce la probabilidad de falsificar y/o duplicar identidades; (iii) La identificación segura de la madre; y (iv) La validación de los profesionales de la salud.

El CNV, producto del registro de información sobre el momento del parto, es requisito indispensable para contar con el Acta de Nacimiento y la inscripción del menor en los registros civiles. Además, permite la obtención del DNI en las oficinas registrales del Reniec. Finalmente, el DNI le permite al menor el acceso oportuno a los servicios de salud y a los programas sociales que el Estado ofrece.

3. Mediante la Resolución Gerencial N° 001-2012/GOR/RENIEC, de fecha 24 de febrero de 2012, el Reniec aprobó el formulario de nacido vivo de emisión manual y en línea. Por medio de la Resolución Ministerial N° 148-2012-MINSA, de fecha 5 de marzo de 2012, el Ministerio de Salud aprobó la Directiva Administrativa N° 190-MINSA-OGELV.01, que establece el procedimiento para el registro del Certificado de Nacido Vivo en todos los establecimientos de salud del país (públicos y privados).

Con el fin de contar con información actualizada de recién nacidos, EsSalud realizó las gestiones con el Ministerio de Salud y el Reniec para la integración de la información del Sistema en Línea del Registro del Certificado de Nacido Vivo con sus bases de datos, con la participación de la Gerencia Central de Seguros y Prestaciones Económicas y la Gerencia Central de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

b) Sobre la situación de los aportantes titulares y derechohabientes

Al año 2015, EsSalud contaba con varios sistemas de información administrativos, asistenciales y aseguradores que eran consultados para determinar la situación de aportantes titulares y derechohabientes.

Para contar con la información actualizada e integrada, se realizaron los siguientes esfuerzos:

1. Actualización informática del Sistema de Aseguramiento (SAS) con el objetivo de mejorar el registro de asegurados y derechohabientes.
2. Implementación del Nuevo Esquema de Transferencias de Información (NETI), entre la Sunat y EsSalud, que extrae, transforma, valida, filtra y carga, de manera oportuna, en una base de datos institucional, la información generada por la Sunat de los pagos realizados por las entidades empleadoras y asegurados en el SAS.

### **2.3.2. Calificación automatizada de solicitudes a partir del Proceso Automatizado del Pago de Subsidio por Lactancia**

EsSalud, por medio de la Gerencia Central de Seguros y Prestaciones Económicas y la Gerencia Central de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, diseñó un aplicativo informático, que (i) cruza información entre el Sistema en Línea del Registro del Certificado de Nacido Vivo y el SAS de EsSalud; y (ii) permite la calificación automatizada, según la Directiva N° 003-GG-ESSALUD-2015 "Pago de Subsidio por Lactancia"<sup>4</sup>.

El aplicativo informático permite:

- a. Contar con la información remitida de manera directa del Reniec, por medio del Sistema en Línea del Registro del Certificado de Nacido Vivo, de los datos del recién nacido y la identidad de la madre, registrados en dicho sistema por los establecimientos de salud<sup>5</sup>.

4. Aprobado por Resolución de Gerencia General N° 956-GG-ESSALUD-2015, el 7 de agosto de 2015.

5. Si el establecimiento de salud cuenta con el Sistema en Línea del Registro del Certificado de Nacido Vivo, el recién nacido registrado en dicho sistema cumple con el requisito válido para el Pago de Subsidio por Lactancia. Si el establecimiento de salud no cuenta con el sistema, la madre del recién nacido debe solicitar en las oficinas del Reniec el Acta de Nacimiento, para su registro en el SAS.

- b. Verificar la información del derecho de cobertura de los afiliados en los distintos tipos de seguros, a partir del SAS.
- c. Registrar las solicitudes de pago del subsidio por lactancia.
- d. Validar la solicitud de pago del subsidio por lactancia de manera automatizada, sobre la base de la información recibida del registro de nacimientos del Reniec y del SAS. Se verifica la acreditación del asegurado titular y el vínculo familiar de la madre, en caso sea derechohabiente.
- e. Autorizar el pago del subsidio por lactancia, que estará disponible en las entidades bancarias asociadas a EsSalud a las 72 horas hábiles de recibir la solicitud.

Gráfico 1  
**Flujo para el Pago de Subsidio por Lactancia**



Fuente: Essalud

### 2.3.3. Reducción de requisitos y barreras burocráticas

La implementación del Proceso Automatizado del Pago de Subsidio por Lactancia permitió, a su vez, generar mejoras en la solicitud de requisitos y atención al asegurado.

- a. Se elaboró el Procedimiento de Recepción de Solicitudes de Prestaciones Económicas, a cargo de la Gerencia de Acceso y Acreditación del Asegurado.
- b. Disminuyó el número de documentos y pasos previos por presentar para el trámite del subsidio por lactancia:

- Se eliminó la exigencia de presentar físicamente el DNI del recién nacido, como consecuencia de la integración de datos del Sistema en Línea del Registro del Certificado de Nacido Vivo del Reniec a los sistemas de EsSalud.
- Para iniciar el proceso del pago del subsidio por lactancia se elaboró un nuevo formulario, que requiere ser llenado y firmado por el asegurado titular o madre derechohabiente o tutor; ya no se requiere la firma del formulario de solicitud por parte del empleador del asegurado titular.
- El recién nacido no requiere ser inscrito previamente como derechohabiente.
- El pago del subsidio por lactancia se realiza en las entidades bancarias con las cuales EsSalud tiene convenio. Para hacer efectivo el pago, la madre del lactante o beneficiario del subsidio deberá mostrar su documento de identidad y presentar copia del formulario registrado en EsSalud.

c. Se capacitó a los usuarios internos: personal de la Plataforma de Aseguramiento de las Oficinas de Seguros, personal de las unidades Operativas de Prestaciones Económicas, así como a las asistentes sociales de las entidades empleadoras, sobre el nuevo procedimiento y alcance del sistema.

d. Se puso en marcha el plan de difusión del nuevo procedimiento.

#### 2.4. Principales retos y oportunidades

La implementación del proyecto no estuvo exenta de algunos retos. A continuación, se describen los principales.

- (i) Sobre el personal. El equipo enfrentó resistencias de parte del personal operativo de prestaciones económicas, cuyo temor era que sus puestos de trabajo fueran eliminados por la automatización de la calificación. Frente a ello, se logró motivarlos, orientando sus capacidades a otras actividades relacionadas con las prestaciones económicas.
- (ii) Sobre la integración de información. El equipo líder del proyecto tuvo que conciliar procesos y procedimientos de manejo de información, tanto de instancias al interior de EsSalud como de instituciones proveedoras de información. En particular, se debió vencer resistencias del personal para brindar acceso e interoperatividad de las bases de datos. Ello fue posible por medio de la conformación de equipos de trabajo y la motivación a la tarea orientada, principalmente, a mejorar el beneficio al ciudadano.

## 2.5. Resultados

El Proceso Automatizado del Pago de Subsidio por Lactancia se puso en ejecución en setiembre del año 2015. Sus principales resultados son los siguientes:

**Reducción de tiempos en calificación y pago:** durante 2014, solo el 29% de las solicitudes de subsidios por lactancia se pagaban dentro de los primeros 7 días de presentada la solicitud. Bajo el nuevo proceso automatizado, entre septiembre de 2015 y marzo de 2016, el 93% de las solicitudes se pagaron dentro de los primeros 7 días, contados desde la fecha de presentación de la solicitud (ver el cuadro 3).

Cuadro 3  
**Tiempo de Pago de Solicitudes de Subsidio  
por Lactancia - Año 2014**

Días	Lactancia manual 2014		Lactancia automatizada Set. 2015 - Mar. 2016	
	Nº Expediente	%	Nº Expediente	%
1 - 7 días	42.702	29%	93.168	93%
8 - 15 días	101.365	68%	3.901	4%
16 a más días	4.306	3%	3.453	3%
<b>Total</b>	<b>148.373</b>	<b>100%</b>	<b>100.522</b>	<b>100%</b>

Fuente: Essalud

**Mejora en la satisfacción de los administrados:** se redujeron las quejas y los reclamos generados por la falta de oportunidad del pago y desinformación del estado de su solicitud.

**Mejora de la productividad y redireccionamiento de horas persona** de las Unidades de Prestaciones Económicas de EsSalud a otras actividades relacionadas con el otorgamiento de los subsidios de maternidad, incapacidad temporal y recursos impugnativos de reconsideración, debido al proceso automatizado de la calificación del subsidio por lactancia.

**Predictibilidad y reducción de errores** en el procedimiento de calificación del subsidio por lactancia, como consecuencia de la automatización.

**Reducción de costos económicos** para los asegurados, al realizar el trámite en un solo acto presencial.

### 3. Conclusiones

El Proceso Automatizado del Pago de Subsidio por Lactancia es un ejemplo de los beneficios que genera la interconexión de bases de datos a nivel sectorial e intergubernamental. La integración del Sistema en Línea del Registro del Certificado de Nacido Vivo del Reniec y el Ministerio de Salud, junto con la información del sistema de pagos de la Sunat y el SAS de Essalud, no solo ha permitido a los asegurados de EsSalud acceder a prestaciones de salud, sino que ha facilitado generar innovaciones para las prestaciones económicas a cargo de dicha institución.

Es importante destacar que la interconexión de base de datos debe ir acompañada de reformas en los procesos y procedimientos con un enfoque centrado en el cliente/beneficiario/usuario del servicio. En ese sentido, cabe resaltar que la implementación de las mejoras para el pronto pago de subsidio por lactancia se ha incluido en el análisis de las dificultades propias que la madre del lactante afrontaba para obtener el subsidio, como la inscripción previa del recién nacido como derechohabiente o la presentación física del DNI. Ello hace que la solución tecnológica no solo contemple aspectos de mejora de la productividad y eficacia en la calificación de solicitudes (*back office*), sino que incluya aspectos vinculados con la recepción y registro de las solicitudes (*front office*).

Por último, es importante destacar que la experiencia sirve de modelo para propiciar e iniciar nuevas mejoras en otras prestaciones económicas administradas por EsSalud (subsidio por maternidad, prestaciones por sepelio, y subsidio por incapacidad temporal) en los siguientes años.

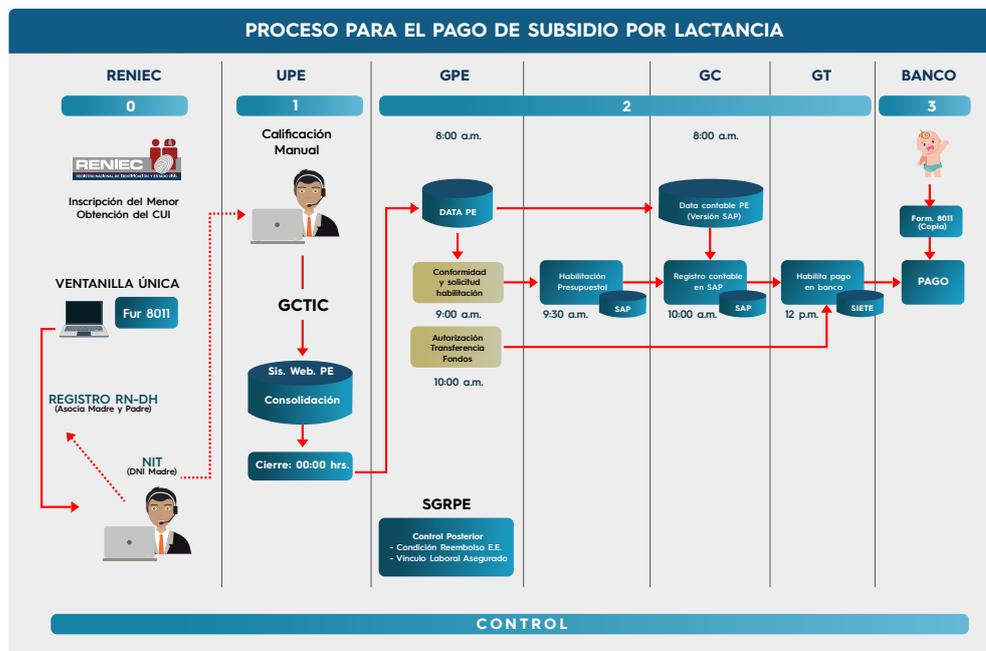
### 4. Bibliografía

Cetrángolo, O.; F. Bertranou; L. Casanova y P. Casalí (2013). El sistema de salud del Perú: situación actual y estrategias para orientar la extensión de la cobertura contributiva. Lima: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos.

EsSalud (2016). Memoria anual 2015. Lima: EsSalud, Gerencia Central de Planeamiento y Desarrollo.

Ministerio de Salud (2013). Análisis de situación de salud del Perú. Lima: Ministerio de Salud, Dirección de Epidemiología.

### 5. Anexo



#### La Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico (EGP)

La EGP tiene como objetivo contribuir con la mejora de la gestión pública en nuestro país, a través de la formación de funcionarios en el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos de alta rentabilidad económica y social; el asesoramiento de iniciativas de los agentes que estén involucrados en la toma de decisiones públicas; y el desarrollo de investigación y consultoría aplicada. Todo ello en el marco de una cultura ética y responsable.

#### Escuela de Gestión Pública (EGP) Universidad del Pacífico

Jr. Sánchez Cerro N° 2050  
 Jesús María, Lima, Perú  
 Teléf: (+51) 1 219-0100  
<http://www.up.edu.pe/egp>  
[informesegp@up.edu.pe](mailto:informesegp@up.edu.pe)

#### Ciudadanos al Día (CAD)

Es una organización privada sin fines de lucro, no partidaria ni gremial, creada en el año 2002 con la finalidad de aportar herramientas para el ejercicio de la ciudadanía y la mejora de la gestión pública así como fuente de información confiable sobre temas de interés ciudadano. Desde el año 2005, Ciudadanos al Día organiza anualmente el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública, plataforma que permite identificar, reconocer, premiar y difundir experiencias exitosas en el sector público peruano.

#### Ciudadanos al Día (CAD)

[www.ciudadanosaldia.org](http://www.ciudadanosaldia.org)  
[www.premiobpg.pe](http://www.premiobpg.pe)  
[premiobpg@ciudadanosaldia.org](mailto:premiobpg@ciudadanosaldia.org)