

PROYECTO DE LEY N° 5524/2020-CR**LEY QUE PROPONE DECLARAR DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE UN SEGURO DE DESEMPLEO.**

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del Congresista **FERNANDO MELÉNDEZ CELIS**, miembro del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

### FÓRMULA LEGAL

#### LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE UN SEGURO DE DESEMPLEO

##### Artículo 1.- Objeto de la ley

Declárese de necesidad pública e interés nacional la creación de un Seguro de Desempleo, con el objeto de proteger a los trabajadores que, en situaciones de contingencia, derivadas de hechos ajenos a su voluntad, como extraordinarios, imprevisibles o fortuitos, pierden su empleo, otorgándoles un determinado ingreso de carácter temporal.

##### Artículo 2.- Beneficiarios del seguro de desempleo

El Poder Ejecutivo, sobre la base de estudios actuariales, establece los requisitos que deben cumplir los trabajadores que pierden su empleo para acceder al Seguro de Desempleo, así como su cobertura, tasa de reemplazo y duración.

##### Artículo 3.- Financiamiento y administración del fondo de seguro de desempleo

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de Economía y Finanzas, precisan las fuentes del financiamiento del Seguro de Desempleo, así como definen la administración de los fondos derivados del mismo, pudiendo encargarse a las compañías aseguradoras o a una entidad estatal.

Jirón Huallaga 358- Of. N° 364 - Lima  
Telf. 311-3311



Firmado digitalmente por:  
MELENDEZ CELIS Fernando  
FAU 20181748126 soft  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 15/06/2020 12:15:38-0500



**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIA Y FINAL**

**Primera.** El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, adoptará las acciones necesarias para el cumplimiento de lo establecido en la presente Ley.

**Segunda.** La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

Lima, 15 de junio de 2020



Firmado digitalmente por:  
MELENDEZ CELIS Fernando  
FAU 20181749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 15/06/2020 12:18:21-0500



Firmado digitalmente por:  
MELENDEZ CELIS Fernando  
FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
**FERNANDO MELÉNDEZ CELIS**  
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:  
COMBINA SALVATIERRA CESAR  
AUGUSTO FIR 44700078 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 15/06/2020 14:08:21-0500



Firmado digitalmente por:  
PEREZ ESPIRITU Luzmila  
FAU 20181749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 15/06/2020 12:51:19-0500



Firmado digitalmente por:  
VALDEZ FARIAS Luis  
Alberto FIR 80398482 hard  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 15/06/2020 12:39:02-0500



Firmado digitalmente por:  
ACUÑA PERALTA Humberto  
FAU 20181749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 15/06/2020 13:50:10-0500

Jirón Huallaga 358- Of. N° 364 - Lima

Telf. 311-3311



Firmado digitalmente por:  
SANTILLANA PAREDES  
ROBERTINA FIR 01115525 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 15/06/2020 15:18:38-0500



Firmado digitalmente por:  
CHEHADE MOYA OMAR KARIM  
FIR 08337557 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 15/06/2020 15:53:18-0500



Firmado digitalmente por:  
PEREZ MIMBELA Josep  
Amado FAU 20181749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 15/06/2020 15:23:11-0500



## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Marco Normativo

- Constitución Política del Perú (artículos 10°, 23° y 24°).
- La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (artículos 22° y 25°).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (artículo 9°).

### 2. El Seguro de Desempleo como dispositivo de protección en el mundo.

Los primeros programas de seguros de desempleo se crearon en las últimas décadas del siglo XIX, en los países como Reino Unido, Alemania y EE.UU., con el propósito de enfrentar las crecientes tasas de desempleo asociadas a los desequilibrios económicos generados por la entonces revolución industrial.

Se empezó con coberturas limitadas y restringidas solo a trabajadores dependientes de áreas específicas de la actividad económica, posteriormente se fueron ampliando sus alcances. Luego de la segunda guerra mundial, la mayoría de los países desarrollados optaron por llevar adelante el modelo de Estado de bienestar, y en esa línea destinaron cuantiosos recursos para potenciar la protección social de los trabajadores, incluido el seguro de desempleo.

Todas esas iniciativas gubernamentales, posteriormente fueron reforzadas por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948 que en su artículo 23 señala que "Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo."

En las siguientes décadas, los seguros de desempleo sufrieron ajustes en los beneficios que conllevaban, en términos de tiempo y cantidad. En ese sentido, se presentaron distintos modelos de seguros, diferenciándose en términos de las condiciones de elegibilidad, fuentes de financiamiento, tasas de reemplazo, obligatoriedad o libre elección y la vinculación con la búsqueda de empleo. En la actualidad, existen en el mundo varios esquemas de seguros de desempleo, de naturaleza contributiva y obligatoria, ya sean solos o mixtos; es el caso de la gran parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Sudáfrica, China, India, entre otros.

En el caso de los países del África y del Sudeste Asiático, la mayoría no cuenta con esquemas legales que protejan a los trabajadores en situaciones de desempleo. Respecto a los países de Latinoamérica, son pocos los países que tienen leyes que establecen beneficios de protección social como los seguros de desempleo o indemnizaciones obligatorias.



Entre estos destacan los casos de Argentina, Brasil, Uruguay y Colombia, con esquemas contributivos y obligatorios. Chile tiene un esquema mixto, que tiene dos componentes: obligatorio y subsidio solidario. En la siguiente Tabla se muestra una síntesis comparativa de los sistemas de seguros de desempleo en los países de la OECD y Latinoamérica, respecto a su financiamiento, tasa de reemplazo, beneficios, duración y cobertura.

**Comparativo de los sistemas de seguros de desempleo en países de OCDE y Latinoamérica**

País	Financiamiento			Tasa de reemplazo	Beneficios		Duración	Cobertura
	Trabajador	Empleado	Estado		Mínimo	Máximo		
<b>OCDE</b>								
Bélgica	0.87%	1.46%	Déficit	60% decreciente		S í	Características individuales	Empleados
Dinamarca	8%	-	Subsidio	90%		S í	1-48 meses	Empleados incluyendo cuenta propia
España	1.55% - 1.6%	5.5%-7.7%	Subsidio	70%-60%	S í	S í	4-24 meses	Empleados privados
Francia	2.40%	4.25%	Total	57.2% -75%		S í	24 meses	Empleados privados
Luxemburgo	Impuesto Voluntario	-	Total	80%	sí	sí	24 meses	Empleados
Suiza	86%-1.10%	1.10%	Subsidio	70%	sí	sí	8.6 - 17.3 meses	Empleados
<b>AMÉRICA LATINA</b>								
Brasil	-	-	Total	80%	sí	sí	3-5 meses	Empleados del sector privado, de casa particular y pescadores
Chile	0.64%	2.40%	Contribución Fija Anual	50% decreciente	sí	sí	1-5 meses	Empleados del sector privado, incluidos temporales
Colombia	-	8.30%	-	Pago de suma alzada equivalente a un mes de salario por año	No	No	-	Empleados

*Fuente: Social Security Programs Throughout the World: Europe 2016. Social Security Program Throughout the World: The Americas, 2015*



### 3. El Seguro de Desempleo en Perú

#### 3.1. El marco constitucional actual en la protección del trabajo

La Constitución Política del Perú del 1993, en sus artículos 10°, 23° y 24°, establece un sistema laboral de protección del trabajo en sus diversas modalidades. Asimismo, regula el derecho de todo trabajador a una remuneración equitativa y suficiente. También instituye el derecho de toda persona a la seguridad social para protegerlo de aquellas contingencias que precise la ley.

##### Constitución Política del Perú

###### Artículo 10°.

El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

###### Artículo 23°.

El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

(...)

###### Artículo 24°.

El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.

(...)

#### 3.2. Pronunciamiento de la Comisión de Expertos de la OIT.

La Comisión de Expertos de la Organización Internacional de Trabajo (en adelante OIT) considera que el Perú no ha cumplido en implementar un seguro de desempleo, tal como se comprometió.

##### Comisión de Expertos de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), sobre el seguro de desempleo en el Perú

"La Comisión refiere que, en los últimos 20 años el Perú se ha referido al sistema de indemnización en base de la Compensación por Tiempo de Servicios que no puede considerarse un sistema de protección contra el desempleo de conformidad con los requisitos en el Convenio 44. La comisión quiere señalar a la atención del Gobierno la necesidad de desarrollar un sistema sostenible de seguridad social, que permitiría al Estado utilizar plenamente el potencial que ofrecen las normas internacionales sobre seguridad social a fin de permitir la ampliación gradual de la cobertura a toda la población. En este contexto, la comisión espera que el Gobierno no escatime esfuerzos en un futuro próximo para establecer un sistema de seguro de desempleo".

(Informe OIT- Oficina Internacional de Trabajo. Informe realizado por La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, 2012, citado por Flor del Carmen Nunjar Rosario, UPAO).



### 3.3. Compensación por Tiempo de Servicios ¿Seguro de desempleo?

Se dice que en la práctica en el Perú ya existe un sistema de seguro de desempleo en el Perú denominado Compensación por Tiempo de Servicio (CTS), que consiste en un mecanismo de cuentas individuales que los trabajadores acumulan mientras se encuentran ocupados<sup>1</sup>. Sin embargo, esta figura no es precisamente un seguro de desempleo, pues se trata de un mecanismo de ahorro forzoso, asumido por el empleador. Esta se calcula en función a la remuneración de cada trabajador y equivale en promedio a una remuneración por año de servicios.

Durante la administración del presidente Kuczynski, se debatió la posibilidad de crear el seguro de desempleo con el financiamiento de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), sin embargo, fue criticado porque se consideró que significaba "desvestir a un santo para vestir a otro".

#### Comisión de Protección Social (CPS) –creada por Resolución Ministerial N° 017- 2017-EF/10

##### Conclusiones:

- Los resultados del ejercicio de simulación (...) y el diagnóstico (...) llevan a una clara conclusión: dadas las características del mercado laboral peruano no parece viable implementar un seguro de desempleo que logre una cobertura significativa incluso entre los trabajadores del sector formal que pierdan su empleo. Cuatro características son particularmente condicionantes: 1. La alta informalidad restringe la cobertura potencial del seguro a alrededor de la mitad de la fuerza laboral asalariada. (...). 2. El ámbito natural de un seguro de desempleo son los contratos por tiempo indefinido ya que en estos la pérdida de empleo por causas exógenas al individuo es más habitual en economías de mercado, donde los productos y tecnologías tienden a cambiar cada vez con mayor frecuencia. (...). 3. Si relajamos estos criterios para incorporar a los trabajadores con contratos temporales, no se llegaría mucho más lejos porque el grueso de estos contratos es por periodos muy pequeños: más de la mitad no superan los seis meses de duración y apenas 15% son por periodos superiores a un año. Muy pocos de ellos, por tanto, podrán cumplir con reglas de elegibilidad estándar. (...).
- Estos resultados son paradójicos. Tenemos una regulación laboral que tiene como ideal la relación laboral de largo plazo entre empresa y trabajador. (...). Así, desde la perspectiva de esta regulación un trabajador debería entrar a un empleo con un contrato por tiempo indefinido y continuar en ese empleo por el resto de su vida, salvo que cometa una falta grave. (...). En efecto, la interpretación del Tribunal Constitucional (TC) del mandato de "protección adecuada" que contempla nuestra Constitución, a partir del año 2001 y subsecuentemente expandida a través de diversos fallos, da inicio a un periodo de creciente uso de contratos temporales. (...).
- La recomendación de esta Comisión es, pues, no implementar un seguro de desempleo. Las medidas que se requieren para mejorar la protección de los trabajadores pasan, más bien, por promover la contratación por tiempo indefinido. (...). Luego de un proceso de "normalización" del mercado laboral, donde el contrato por tiempo indefinido vuelva a ser el marco para el grueso de las relaciones laborales asalariadas debería considerarse la implementación de un seguro de desempleo.

<sup>1</sup> Sin embargo, prácticamente desde su creación, se autorizó su uso para otros fines, como impulsar la demanda interna y pagos de deudas.

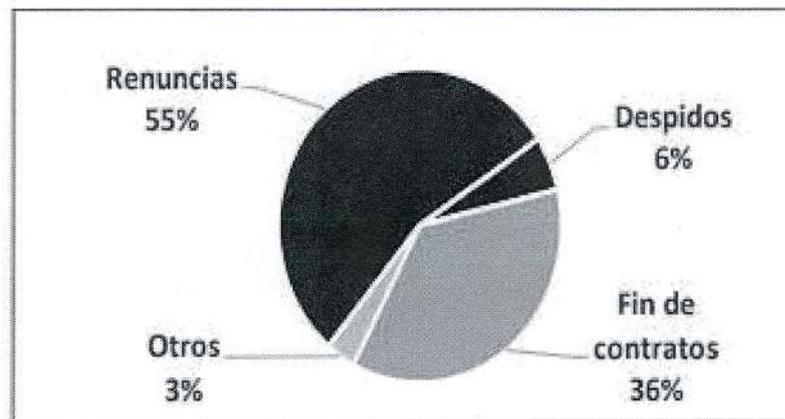
Fuente: Comisión de Protección Social (2017): Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo, pp. 329-330.

#### 4. El problema del empleo en el Perú

Según el INEI, durante el 2019, el Perú registró 17 millones 133 mil personas ocupadas en alguna actividad económica, lo que representa 96,1% de la PEA. El 3,9% de la PEA ocupada se encuentra desempleada.

El desempleo en el Perú, se deriva de diferentes causas. Según la Comisión de Protección Social, el 55% de los desempleados lo son por renunciadas, el 36% por término de contratos, el 6% por despidos, mientras que por otras causas es el 3%.

#### Perú: Desempleados por causa



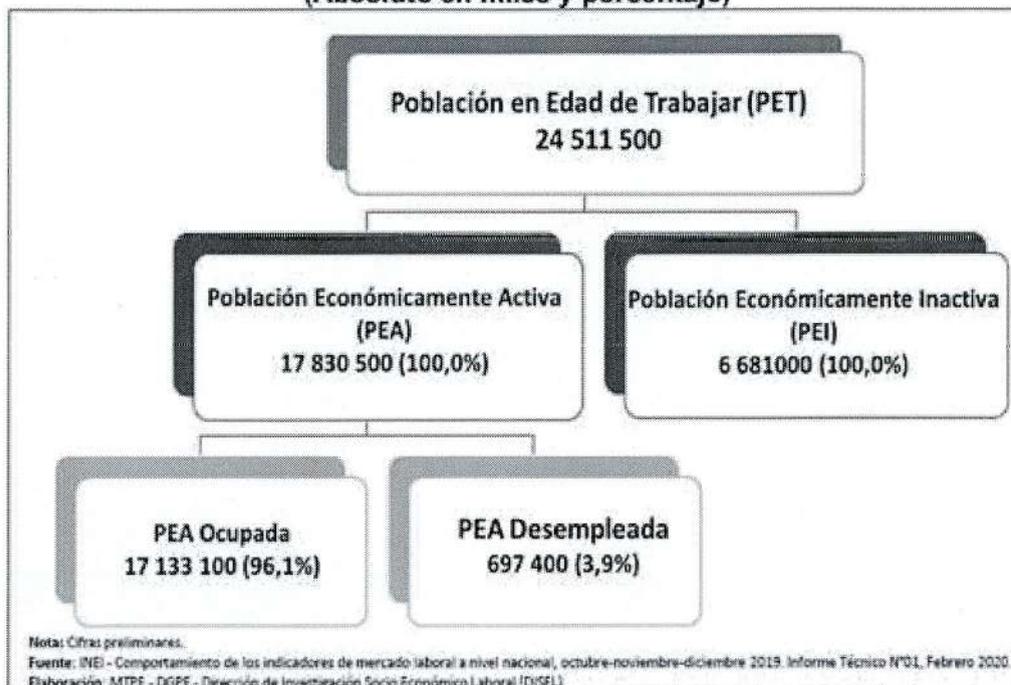
Fuente: Comisión de Protección Social (2017): Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo.

El nuevo entorno que ha creado la pandemia del Covid-19, tiene un impacto devastador en el empleo, que supera largamente a los sucedidos en las crisis anteriores. En ese contexto, se plantea la presente iniciativa legislativa que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de un seguro de desempleo ante contingencias de pérdida de empleo del trabajador.

Con ello también se estaría cumpliendo un compromiso internacional de la posibilidad de que los trabajadores tengan un monto mínimo de ingreso asegurado en situaciones de desempleo (Derecho al seguro de desempleo en el Convenio 102 de la OIT, 1956).

Por otro lado, el Perú tiene una de las tasas de informalidad laboral más altas a nivel de Latinoamérica, estimándose que el 73% de su población ocupada está en la informalidad.

**Perú: distribución de la población en edad de trabajar (PET)  
según condición de actividad, 2019  
(Absoluto en miles y porcentaje)**



Fuente: Revista Panorámica





Sin embargo, la presencia del COVID-19 durante el presente año ha cambiado radicalmente la magnitud y la estructura del mercado laboral en el Perú, siendo una de las variables más críticas el incremento del desempleo<sup>2</sup>.

## 5. El problema del empleo en el contexto del Covid-19

Los primeros datos de la evolución del empleo al mes de abril del presente año, publicados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y solo para Lima Metropolitana, confirman la letalidad de la dimensión del shock sobre los niveles de empleo. Durante el mes de abril, en Lima Metropolitana, perdieron su trabajo el 25% de la población ocupada, es decir 1'217,000 pasaron a la situación de desocupados, en su gran mayoría de casos sin ningún tipo de beneficios sociales.

Lima Metropolitana: PEA Ocupada según niveles de empleo INEI abril 2020 (Miles de personas)

	2019	2020	Var 2020/2019	
			%	Miles
<b>PEA Ocupada</b>	4,872	3,655	-25.0	-1,217
<b>Por sector productivo</b>				
Manufactura	628	457	-27.3	-172
Construcción	357	248	-30.5	-109
Comercio	988	782	-20.9	-207
Servicio	2,827	2,118	-25.1	-709
<b>Por categoría de Ocupación</b>				
Dependiente	2,963	2,390	-19.3	-573
Independiente	1,702	1,146	-32.6	-555
<b>Por tamaño de Empresa</b>				
De 1 a 10 trabajadores	2,939	2,026	-31.1	-913
De 11 a 50 trabajadores	435	357	-18.0	-78
De 51 a más	1,498	1,272	-15.1	-226

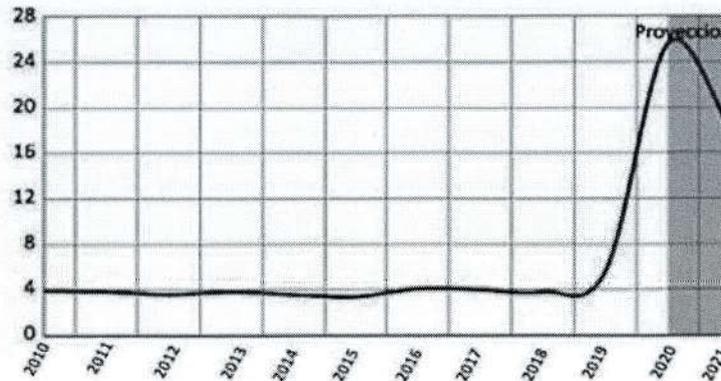
Fuente: INEI y BCRP

De acuerdo a estimaciones preliminares, el Covid-19 provocará un incremento alto en la tasa de desempleo, nunca antes registrada. La tasa de desempleo que se registraría en el Perú durante el 2020 sería de 25%.

<sup>2</sup> En Estados Unidos existe el "seguro de desempleo", que sea activado de manera inesperada por el impacto de la pandemia COVID-19, más de 40 millones de trabajadores han presentado su seguro de desempleo, como resultado de las medidas de confinamiento para frenar los contagios por el coronavirus.



**Tasa de Desempleo Abierto  
(Número de desempleados/PEA)**



Fuente: Baca, Jorge (2020): "Recesión o depresión económica", Alerta Económica, MAXIMIXE.

Las cifras de pérdidas de empleo ocasionados por el impacto del COVID-19 han puesto de manifiesto los problemas del mercado de trabajo peruano, que se caracteriza por su marcada dualidad entre los trabajadores formales e informales. La reconstrucción de la economía peruana debe anhelar no solo a recobrar el nivel de bienestar anterior al shock del COVID-19, sino a enmendar las debilidades que estaban regían antes del inicio de la pandemia. Una de ellas es la desprotección de los trabajadores ante la pérdida de empleo, con el establecimiento de un seguro de desempleo, para que se constituya en apoyo a las limitaciones de ingresos. Precisamente, por eso el principal propósito de la presente iniciativa legislativa es proteger al trabajador ante una situación de contingencia, en la que, por hechos extraordinarios, imprevisibles o fortuitos, perdiera su empleo, retribuyéndole por un tiempo un ingreso mínimo de carácter temporal que le permita paliar su sustento.

**Proyectos de Ley presentados por congresista, por periodo legislativo**

Periodo Legislativo	Proyecto de Ley	Estado
1993-1995	Proyecto No 082/95 del Congresista Antero Flores-Araoz que propone implementar un seguro de desempleo.	Dictamen negativo
2001-2006	Proyecto de Ley N° 3988/2002, Proyecto de Ley que propone crear el "Seguro Nacional de Desempleo", por el congresista José Luis Risco Montalván. Año 2002	Dictamen negativo
2001-2006	Proyecto de Ley N° 7182/2003, Proyecto de Ley que propone crear un seguro de desempleo, por la congresista Dora Núñez Dávila. Año 2003.	Sin dictamen, archivado (por término de periodo legislativo).

Fuente: Congreso de la República



## 6. La propuesta legislativa

Ante la imposibilidad que una creación directa del seguro de desempleo desde el Congreso de la República, por contener iniciativa de gasto público para su implementación, se propone declarar de necesidad pública e intereses nacional la creación de un seguro de desempleo, con el objeto de amenguar los impactos negativos que conlleva la pérdida de empleo ante situaciones extraordinarias, imprevisibles o fortuitas, otorgándose por un determinado tiempo un ingreso base de carácter temporal que le permita atenuar su sustento.

Se establece que el Poder Ejecutivo, con capacidad de iniciativa de gasto público, sobre la base de un estudio actuarial, norma los requisitos que deben cumplir los trabajadores que pierden sus empleos ante contingencias inesperadas pierdan su empleo, puedan acceder a un seguro de desempleo, así como su cobertura, tasa de reemplazo y duración.

Se hace hincapié que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) en coordinación el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) precisan las fuentes del financiamiento y la administración del Seguro de Desempleo.

## II. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa propugna el desarrollo de los artículos 10°, 23° y 24° de la Constitución Política, para el establecimiento de seguro de desempleo que no existe en el Perú. Asimismo, se propugna el cumplimiento del Convenio 102 de la OIT (de 1956), que obliga a los países la implementación del seguro de desempleo.

## III. ANÁLISIS COSTO/BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no crea ni aumenta gasto público, pues tiene carácter declarativo, solo establece la necesidad pública e interés nacional de la creación de un seguro de desempleo. Sin embargo, conlleva a alcanzar beneficios y efectos positivos, pues con un seguro por desempleo los trabajadores pueden neutralizar una caída abrupta de ingresos, por la ocurrencia de hechos extraordinarios, imprevisibles o fortuitos (como el Covid-19) que ocasiona la pérdida de empleo, mientras busca nuevas oportunidades de empleo.



#### IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación**
  - "a) Combatir toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades, y,
  
  - (e) desarrollar sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas".
  
- **Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social**
  - "j) Promover el acceso universal a la seguridad social y fortalecer un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes".
  
- **Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo**
  - "...) Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. (...)".