



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO**

**ESCUELA DE POSGRADO**

**DOCTORADO EN DERECHO**



**TESIS**

**PROPUESTA DE PROTECCIÓN AL DESEMPLEO EN EL DERECHO LABORAL  
PERUANO**

**PRESENTADA POR:**

**HUGO YVAN ATENCIO ZAMBRANO**

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:**

**DOCTORIS SCIENTIAE EN DERECHO**

**PUNO, PERÚ**

**2021**

Reporte de similitud

NOMBRE DEL TRABAJO

"PROPUESTA DE PROTECCIÓN AL DESEMPEÑO EN EL DERECHO LABORAL PERUANO"

AUTOR

Hugo Yvan Atencio Zambrano

RECuento DE PALABRAS

52674 Words

RECuento DE CARACTERES

293328 Characters

RECuento DE PÁGINAS

159 Pages

TAMAÑO DEL ARCHIVO

539.4KB

FECHA DE ENTREGA

Jul 13, 2023 9:46 PM GMT-5

FECHA DEL INFORME

Jul 13, 2023 9:49 PM GMT-5

● 19% de similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos

- 17% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 11% Base de datos de trabajos entregados
- 5% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 10 palabras)

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
Dr. Boris Olimar Espeza Salmon  
Directo de la Unidad de Investigación

Ph. D. Sabino Atencio Limachi  
PROFESOR PRINCIPAL  
Ciencias Biológicas UNA - PUNO

Resumen



# UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

ESCUELA DE POSGRADO

DOCTORADO EN DERECHO

TESIS



PROPUESTA DE PROTECCIÓN AL DESEMPLEO EN EL DERECHO LABORAL  
PERUANO

PRESENTADA POR:

HUGO YVAN ATENCIO ZAMBRANO

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

DOCTORIS SCIENTIAE EN DERECHO

APROBADA POR EL JURADO SIGUIENTE:

PRESIDENTE

.....  
Dr. EDGAR DARÍO CALLOHUANCA AVALOS

PRIMER MIEMBRO

.....  
Dr. BORIS GILMAR ESPEZUA SALMON

SEGUNDO MIEMBRO

.....  
Dr. JAIME ELOY ARDILES FRANCO

ASESOR DE TESIS

.....  
Ph.D. SABINO ATENCIO LIMACHI

Puno, 14 de enero de 2021

Área: Derecho  
Tema: Derecho Laboral.  
Línea: Sistema Jurídico Nacional.



## DEDICATORIAS

### **IN MEMORIAM A MIS RECORDADOS PADRES**

Elías Atencio Aragón.

Enriqueta Zambrano de Atencio.

Seres que me brindaron su amor y sabiduría,  
ejemplo de perseverancia, trabajo,  
ahora mi bendición eterna.

### **A MI ESPOSA**

María Jesús.

Mi compañera, gracias por su comprensión y paciencia  
en todos estos años.



## AGRADECIMIENTOS

### **A Dios**

Por haber hecho posible este trabajo,  
en épocas de pandemia mundial.

### **A la Universidad Nacional del Altiplano**

Institución educativa superior,  
que hace posible el desarrollo de Puno.

### **A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**

Donde me forme como profesional, para servir a la sociedad.

### **A la Facultad de Ciencias Contables y Administrativas**

Por haberme acogido como docente universitario y permitir mi desarrollo profesional y personal.



## ÍNDICE GENERAL

|                  | <b>Pág.</b> |
|------------------|-------------|
| DEDICATORIAS     | i           |
| AGRADECIMIENTOS  | ii          |
| ÍNDICE GENERAL   | iii         |
| ÍNDICE DE ANEXOS | vii         |
| ACRÓNIMOS        | viii        |
| RESUMEN          | ix          |
| ABSTRACT         | x           |
| INTRODUCCIÓN     | 1           |

### CAPÍTULO

#### REVISIÓN DE LITERATURA

|          |   |    |
|----------|---|----|
| 1.1      | Contexto y marco teórico  | 6  |
| 1.1.1    | El régimen económico en la Constitución de 1993   | 6  |
| 1.1.2    | El régimen laboral en la Constitución de 1993   | 7  |
| 1.1.3    | Normas constitucionales del Derecho a la seguridad social                                     | 9  |
| 1.1.4    | TUO del D. Leg. 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL), D.S. N° 003-97-TR.  | 10 |
| 1.1.5    | Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial D.S. N° 013-2013-PRODUCE | 12 |
| 1.1.6    | TUO D. Leg. 650 Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) D.S. N°001-97-TR            | 14 |
| 1.1.7    | Normas internacionales de protección al desempleo   | 16 |
| 1.1.8    | El mercado de trabajo en el Perú  | 18 |
| 1.1.9    | El Empleo, desempleo, sub empleo  | 19 |
| 1.1.10   | La Informalidad laboral   | 23 |
| 1.1.11   | La movilidad o rotación laboral   | 24 |
| 1.1.12   | La seguridad social o protección social   | 25 |
| 1.1.13   | Protección al desempleo   | 26 |
| 1.1.14   | Políticas de protección al desempleo  | 28 |
| 1.1.15   | Modalidades de protección al desempleo  | 29 |
| 1.1.15.1 | Cuentas de ahorro individual al desempleo   | 29 |
| 1.1.15.2 | El Seguro de desempleo  | 33 |



|          |   |    |
|----------|---|----|
| 1.1.15.3 | Asistencia o subsidio al desempleo                        | 36 |
| 1.1.15.4 | Seguros privados de desempleo                             | 37 |
| 1.1.16   | Características de los modelos de protección al desempleo | 39 |
| 1.2      | Antecedentes  | 44 |
| 1.2.1    | Antecedentes nacionales                                   | 44 |
| 1.2.2    | Antecedentes de legislación comparada internacional       | 51 |

## **CAPÍTULO II**

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

|       |                               |    |
|-------|-------------------------------|----|
| 2.1   | Identificación del problema   | 60 |
| 2.2   | Definición del problema       | 63 |
| 2.3   | Enunciado general             | 63 |
| 2.4   | Intención de la investigación | 63 |
| 2.5   | Justificación                 | 64 |
| 2.6   | Objetivos                     | 65 |
| 2.6.1 | Objetivo general              | 65 |
| 2.6.2 | Objetivos específicos         | 65 |

## **CAPÍTULO III**

### **METODOLOGÍA**

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 3.1 | Acceso al campo                                   | 67 |
| 3.2 | Selección de informantes y situaciones observadas | 67 |
| 3.3 | Estrategias de recogida y registro de datos       | 68 |
| 3.4 | Análisis de datos y categorías                    | 68 |

## **CAPÍTULO IV**

### **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 4.1.   | Influencia de la constitución de 1993 y la legislación laboral, en la CTS como protección al desempleo en el mercado de trabajo peruano | 70 |
| 4.1.1. | Influencia de la Constitución económica   | 70 |
| 4.1.2. | Influencia de la Constitución en la seguridad social  | 72 |
| 4.1.3. | Influencia de la Constitución laboral   | 74 |
| 4.1.4. | Influencia de la legislación laboral LPCL   | 76 |
| 4.1.5. | Influencia en la legislación laboral de las Mypes   | 79 |
| 4.1.6. | Contexto de la legislación de la CTS como protección al desempleo.  | 81 |
| 4.1.7. | Imperfecciones del mercado de trabajo en el Perú  | 82 |



|          |   |     |
|----------|---|-----|
| 4.1.7.1. | Aparentes bajos indicadores de desempleo  | 82  |
| 4.1.7.2. | Duración del tiempo de desempleo.   | 83  |
| 4.1.7.3. | Altos niveles de subempleo  | 84  |
| 4.1.7.4. | Alta movilidad o rotación laboral   | 84  |
| 4.1.7.5. | Altas tasas de informalidad laboral   | 85  |
| 4.1.7.6. | Indicadores oficiales del mercado de trabajo peruano  | 87  |
| 4.2.     | Inconveniencias de la compensación por tiempo de servicios CTS como protección al desempleo.                          | 88  |
| 4.2.1.   | Antecedentes legislativos de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS)  | 88  |
| 4.2.2.   | La Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) como previsión de las contingencias que origina el cese en el desempleo. | 92  |
| 4.2.3.   | Inconveniencia de la prestación de la CTS como previsión al desempleo   | 93  |
| 4.2.4.   | Inconveniencia de la prestación de la CTS cuyos los fondos se destinan para reactivar la economía                     | 93  |
| 4.2.5.   | Distorsión de la CTS por “convenios de remuneración integral” (RIA)   | 95  |
| 4.2.6.   | Distorsión de la CTS al no proteger a todos los trabajadores formales   | 96  |
| 4.2.7.   | Distorsión de la CTS al no destinarse necesariamente para la contingencia del desempleo                               | 98  |
| 4.2.8.   | Distorsión de la administración de CTS  | 99  |
| 4.2.9.   | Distorsión de la CTS al no considerar programas de reinserción laboral  | 100 |
| 4.2.10.  | La CTS aplicable a los servidores del sector público  | 101 |
| 4.3.     | Propuesta de protección al desempleo, que sustituirá a la CTS en el derecho laboral peruano                           | 103 |
| 4.3.1.   | Imposibilidad de proponer seguro al desempleo tradicional   | 103 |
| 4.3.2.   | Imposibilidad de transformar la CTS a un seguro desempleo tradicional   | 105 |
| 4.3.3.   | Mejorar los inconvenientes de la CTS. como protección al desempleo  | 107 |
| 4.3.4.   | Modelo de propuesta de protección al desempleo para el Perú   | 110 |
| 4.3.4.1. | Propuesta para el régimen común de LPCL, mediante cuentas individuales por desempleo                                  | 111 |
| 4.3.4.2. | Propuesta para el régimen especial de las Mypes D.S. N° 013-2013-PRODUCE, mediante asistencia social al desempleo     | 112 |
| 4.3.5.   | Características de la propuesta de protección al desempleo en el Perú   | 114 |





|  |     |
|--|-----|
| 4.3.5.1. Ampliación de la cobertura                            | 114 |
| 4.3.5.2. Monto y duración de la prestación                     | 115 |
| 4.3.5.3 Condiciones para obtener el derecho a las prestaciones | 115 |
| 4.3.5.4 Financiamiento de la protección al desempleo.          | 116 |
| 4.3.4.5. Administración de la protección al desempleo.         | 117 |
| 4.4. Discusión de los resultados.                              | 117 |
| CONCLUSIONES   | 124 |
| RECOMENDACIONES  | 127 |
| BIBLIOGRAFIA   | 128 |
| ANEXOS   | 136 |



## ÍNDICE DE ANEXOS

|  | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| 1. Propuesta de Ley de Protección al Desempleo en el Perú. | 136         |



## ACRÓNIMOS

| <b>Sigla</b> | <b>Denominación.</b>                           |
|--------------|--|
| AFP.         | Administradoras de Fondos de Pensiones.        |
| Art.         | Artículo.                                      |
| BID.         | Banco Interamericano de Desarrollo.            |
| CTS.         | Compensación por Tiempo de Servicios.          |
| D.Leg.       | Decreto Legislativo.                           |
| D.S.         | Decreto Supremo.                               |
| D.U.         | Decreto de Urgencia.                           |
| LPCL.        | Ley de Productividad y Competitividad Laboral. |
| Mipyme.      | Mediana, pequeña y mediana empresa.            |
| MTPE         | Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.  |
| REMYPE       | Registro de la Micro y Pequeña Empresa.        |
| RMV.         | Remuneración Mínima Vital.                     |
| OIT.         | Organización Internacional del Trabajo.        |
| ONP.         | Oficina de Normalización Previsional.          |
| PEA.         | Población económicamente activa.               |
| SNP.         | Sistema Nacional de Pensiones.                 |
| STC.         | Sentencia del Tribunal Constitucional.         |
| Pyme.        | Pequeña y mediana empresa.                     |
| PEA.         | Población Económicamente Activa.               |
| TUO.         | Texto Único Ordenado.                          |
| TC.          | Tribunal Constitucional.                       |

## RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo proponer la “Ley de Protección al Desempleo en el Derecho Laboral Peruano” que sustituiría a la Ley de Compensación de Tiempo de Servicios (CTS) que no protege adecuadamente contra el desempleo al permitirse el retiro de los fondos y convirtiéndose en parte de la remuneración, teniendo baja cobertura, habiendo sido materia de observación por la OIT declarando que la CTS en el Perú no puede considerarse como seguro al desempleo. La metodología es el enfoque cualitativo, con datos obtenidos de documentos, es aplicativo, propositiva de dogmática jurídica. Los resultados de la investigación proponen un modelo para dos regímenes de trabajadores: para el régimen común de la actividad privada y servidores públicos regulados por el TUO. D. Leg. 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral D.S. N° 003-97-TR (LPCL), un modelo basado en la modalidad de cuentas individuales por desempleo y la legislación comparada de Chile y Colombia, obligatorio, contributivo, financiado mediante tributos por los empleadores. Para el régimen especial laboral de las Pymes regulado por el D.S. N° 013-2013-PRODUCE un modelo basado en la modalidad de asistencia social al desempleo y legislación comparada de España, obligatorio, no contributivo, financiado por el Estado. Ambos modelos públicos a fin de otorgar prestaciones económicas temporales por desempleo, dentro del Derecho a la seguridad social, administrado por el Estado, permitiendo la reinserción laboral, ampliando la cobertura, reduciendo la informalidad, en el contexto de la Constitución de 1993.

**Palabras claves:** Protección al desempleo, Derecho laboral peruano, Compensación por Tiempo de Servicios, cuentas individuales, por desempleo, asistencia al desempleo.



## ABSTRACT

The objective of this investigation is to propose the "Unemployment Protection Law in Peruvian Labor Law" that would replace the Service Time Compensation Law (CTS) that does not adequately protect against unemployment by allowing the withdrawal of funds and becoming in part of the remuneration, having low coverage, having been the subject of observation by the ILO declaring that the CTS in Peru cannot be considered as unemployment insurance. The methodology is the qualitative approach, with data obtained from documents, it is applicative, propositive of legal dogmatics. The research results propose a model for two worker regimes: for the common regime of private activity and public servants regulated by the TUO. D.Leg. 728 Labor Productivity and Competitiveness Law D.S. N° 003-97-TR (LPCL), a model based on the modality of individual unemployment accounts and the comparative legislation of Chile and Colombia, mandatory, contributory, financed through taxes by employers. For the special labor regime for SMEs regulated by D.S. N° 013-2013-PRODUCE a model based on the modality of social assistance for unemployment and comparative legislation of Spain, mandatory, non-contributory, financed by the State. Both public models in order to grant temporary economic benefits for unemployment, within the Right to social security, administered by the State, allowing labor reintegration, expanding coverage, reducing informality, in the context of the 1993 Constitution.

Keywords: Unemployment protection, Peruvian labor law, Compensation for Service Time, individual accounts, unemployment, unemployment assistance

## INTRODUCCIÓN

En el Perú con la Constitución de 1993, se implementó el régimen económico de mercado, habiendo logrado indicadores económicos positivos, sin embargo, en el mercado laboral se percibe el desempleo como el principal problema social, al no haber podido generarse más y mejores puestos de trabajo formales. Por el contrario, los ciudadanos tienen dificultades para conseguir empleo, se reduce el empleo formal, que es mayoritariamente temporal y precario y un gran sector económico y laboral informal sin derechos laborales. Los trabajadores consideran que la Constitución de 1993 y la legislación laboral no ha beneficiado a todos los trabajadores y en su mayoría sienten inseguridad, riesgo al desempleo y desprotección en sus condiciones laborales. García (2003), señala que solo una tercera parte de los peruanos activos tiene acceso a un empleo digno y estable, mientras que dos de cada tres se encuentran ocupados en actividades informales de baja productividad y rentabilidad.

El problema del desempleo, (al desempleo también se denomina, desocupación, cesantía, paro) ocasiona dificultades políticas, económicas, sociales, en los países; y a los trabajadores problemas de desigualdad y pobreza, por falta de ingresos económicos. Una forma de resolver este problema, en los países, es mediante políticas pasivas de protección contra el desempleo que son reguladas en las legislaciones laborales. La protección al desempleo busca proteger a los trabajadores frente a las fluctuaciones de los ingresos dada la pérdida de empleo, su objetivo es proporcionar al menos la sustitución parcial de los ingresos, lo que permite al beneficiario mantener un cierto nivel de vida durante el período de transición hasta obtener un empleo adecuado (OIT, 2017).

Como forma de protección al desempleo en el Perú, se encuentra legislado, en nuestro país, el TUO del D. Leg. 650 ley de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) D.S. 001-97-TR, en su art. 1 señala “la compensación por Tiempo de Servicios tiene la calidad de beneficio social de previsión de las contingencias que origina el cese en el trabajo y de promoción del trabajador y su familia” que es financiado por el empleador con una remuneración mensual por año aplicable principalmente a los trabajadores del régimen común laboral de la actividad privado y servidores públicos regulados por el TUO de D. Leg. 728. Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL) D.S. N° 003-97-T; así como otros regímenes laborales especiales. La actual CTS conforme está legislado se trataría de una forma o modalidad particular de protección al desempleo, que beneficia no solo al

trabajador, sino también a su familia y no constituye un modelo de seguro al desempleo tradicional implementado en la mayoría de países de Latinoamérica.

Respecto a la CTS, el Tribunal Constitucional, en la Casación N° 123-2014-Lima, expedida por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, reconoce el carácter de previsión social de este beneficio señalando: “la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS.) se configura como una suerte de ahorro forzoso que permite cubrir algunas eventualidades frente a la pérdida de trabajo (...)”.

La CTS como está legislado actualmente, no cumple adecuadamente con proteger al trabajador de la contingencia al desempleo, que se constituye como un fondo de ahorro individual del trabajador, al permitirse que estos fondos sean de libre disposición, de los fondos de hasta el 50 %; y mediante leyes específicas se dispuso, incluso, del íntegro de la CTS, desnaturalizándose su carácter de previsión frente a la contingencia del desempleo. Otro de los problemas, está referida a su limitada y baja cobertura que beneficia solo a un sector minoritario de los trabajadores de la población económicamente activa (PEA) que en nuestro país es alrededor de 17 millones de trabajadores que conforman la fuerza laboral, y solamente 3,2 millones, el 19%, perciben y gozan de la CTS conforme a los registros la Planilla Electrónica 2019 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), que principalmente son trabajadores formales existiendo sectores de trabajadores con contratos de trabajo que sufren la reducción de la CTS, o son excluidos y no reciben CTS estando desprotegidos frente a la contingencia del desempleo. La CTS ha sido materia de observación por la “Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)” quienes, en su informe, realizó observaciones concernientes a incompatibilidades de la legislación laboral peruana, específicamente respecto a la CTS, señalo que esta no cumple con las exigencias de este organismo internacional.

Los problemas que actualmente presenta la CTS, hace necesario proponer una nueva “Ley de Protección al Desempleo” que sustituirá a la actual CTS en el Derecho laboral peruano, que se aplicará y beneficiará a los trabajadores formales del sector privado del régimen común y algunos del sector público regulados por el LPCL y para los trabajadores de las Mypes regulados el TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial D.S. N° 013-2013-PRODUCE. La propuesta se realiza desde la concepción de la protección al empleo mediante la modalidad de cuentas individuales por desempleo y

asistencia social al desempleo, que ha sido poco desarrollada, por cuanto los estudios y propuestas de cambio de la CTS se han realizado desde las teorías de seguros privados y seguro al desempleo tradicional.

La investigación se desarrolla en cuatro capítulos:

En el capítulo I, se desarrolla la revisión de la literatura que contiene el sustento teórico referencial de la investigación, como el análisis de la Constitución de 1993 en el régimen económico, seguridad social y laboral. Normas internacionales sobre protección al desempleo; la legislación laboral del régimen común LPCL, las Mypes, las concepciones y modalidades sobre protección al desempleo. Así como los antecedentes de legislación nacionales y legislación internacional.

En el capítulo II, se expone el planteamiento del problema, los objetivos de la investigación, la justificación de la investigación. El problema general se ha resumido en la interrogante: ¿Cómo influyo la Constitución de 1993 y la legislación laboral, en la CTS como protección al desempleo en el mercado de trabajo; cuáles son las inconveniencias de la CTS como protección al desempleo; cómo debe ser la propuesta de modelo de protección al desempleo que sustituirá a la CTS en el Derecho laboral peruano?

Como objetivos específicos, se determinó: Explicar la Influencia de la Constitución de 1993 y la legislación laboral, en la CTS como protección al desempleo en el mercado de trabajo peruano. Determinar las inconveniencias de la Compensación por Tiempo de Servicios CTS como protección al desempleo en el Perú. Proponer el modelo de protección al desempleo, que sustituirá a la CTS en el Derecho laboral peruano

En el capítulo III, Se ha optado por la estrategia metodológica del enfoque cualitativo adecuado para las ciencias sociales, como es el derecho, que permite estudiar y comprender las relaciones y derechos sociales de los trabajadores desempleados. Es una investigación inductiva que trata de aportar nuevos saberes, es aplicativo ya que intentará resolver un problema específico de la realidad en el mercado de trabajo del Perú. Es de dogmática jurídica, que tiene como objetivo analizar de la norma positivas vigentes. Es propositiva, ya que previa evaluación de la vigente ley de la CTS propondrá una ley que la sustituya.

En el capítulo IV, se desarrollan los resultados de la investigación, exponiendo cada uno de los objetivos, identificando los datos en documentales de doctrina, legislación nacional, internacional comparada más importantes del tema de investigación que serán materia de



interpretación conforma a los objetivos de la investigación. Se desarrolla a través de tres objetivos específicos:

Primer objetivo: En esta parte, se desarrolla los orígenes o causas del problema de investigación, explicando la Influencia de la Constitución de 1993 respecto al régimen económico, la seguridad social, laboral y la legislación laboral de LPCL y de la Mypes en la CTS como protección al desempleo en el mercado de trabajo peruano.

Segundo objetivo. En esta parte, se desarrolla las inconveniencias de la Compensación por Tiempo de Servicios CTS como protección al desempleo, se identifica las normas jurídicas o la ausencia de normatividad por los cuales actualmente la CTS no cumple con proteger adecuadamente a los trabajadores del desempleo.

Tercer objetivo. En esta parte, se desarrolla el modelo de propuesta de protección al desempleado que sustituirá a la actual CTS en el Derecho laboral peruano, considerando no solo la legislación, sino también, la Constitución de 1993 y los problemas económicos en el mercado de trabajo. La protección al desempleo es implementada dependiendo del modelo económico imperante y las características del mercado laboral, que pueden ser: los seguros de desempleo tradicionales en base a la solidaridad; modelos basados en seguros privados; modelos basados de cuentas individuales al desempleo; modelos basados programas asistenciales. Todos estos tienen la finalidad otorgar recursos económicos cuando se produce la contingencia del desempleo. Se propone un modelo que protegerá a los desempleados: para los trabajadores del régimen común de la actividad privada regulados por el TUO del D. Leg. 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL) un modelo obligatorio de carácter contributivo, financiado por los empleadores, basado en cuentas individuales por desempleo, para países con altas tasas de informalidad. Para los trabajadores del régimen especial de las Mypes regulados por la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial D.S. N° 013.2013 PRODUCE. un modelo obligatorio no contributivo, financiado por el Estado basado en las concepciones de asistencia social al desempleo. Ambos públicos como parte del Derecho a la seguridad social, administrados por el Estado específicamente el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), que, además, prestaran servicios de empleo, capacitación y reinserción laboral, ampliando su cobertura y reduciendo la informalidad en el mercado laboral.



Seguidamente se desarrollan las conclusiones y recomendaciones. El anexo, contiene la propuesta legislativa de la nueva “Ley de Protección al Desempleo en el Perú” que sustituiría a la CTS en el Derecho laboral peruano.

## CAPÍTULO I

### REVISIÓN DE LITERATURA

#### 1.1 Contexto y marco teórico

En este capítulo, se realiza la revisión de la literatura relacionada al tema de investigación, que orientará y fundamentará el diseño de propuesta protección al desempleo, para la realidad de nuestro país, se ha realizado paralelamente durante el desarrollo de la investigación. Es referencial conforme al paradigma de la investigación cualitativa.

El marco teórico comprende la revisión de la Constitución de 1993 referidos al régimen económica, seguridad social y laboral. las normas internaciones de protección al desempleo. Las leyes laborales con rango de Ley principalmente el TUO del D. Leg. 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL) D.S. N° 003-97-TR. El TUO. Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial D.S. N° 013-2013-PRODUCE. El TUO del D. Leg. 650, Ley de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) D.S N° 001-97-TR.

##### 1.1.1 El régimen económico en la Constitución de 1993

El Régimen Económico de la Constitución de 1993, es el conjunto de normas que diseñan el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica (Fernández, 1994), influenciado por pensamientos económicos neoliberales como Adam Smith, Milton Friedman y otros, y de acontecimientos internacionales, como la destrucción del muro de Berlín, la separación de la Unión Soviética, la internacionalización o globalización, y en América Latina y el Perú recibe la influencia de las recomendaciones del Consenso de Washington, conteniendo recetas del Fondo Monetario Internacional, El Banco Mundial y otros

organismos internacionales. En el contexto interno en nuestro país, influyeron también la crisis económica del primer gobierno de Alan García 1985-1990 que terminaba, en recesión, déficit fiscal, inflación y luchas sociales extremistas como de Sendero Luminoso. Frente a esta crisis, el elegido presidente Fujimori, implemento un ajuste económico y reformas neoliberales basados en las recomendaciones consenso de Washington. En 1992, Fujimori se infringe un autogolpe cerrando el congreso, en 1993 se reinstala el Congreso Constituyente Democrático CCD, promulgando la actual Constitución de 1993 de concepción liberal, que lo optaron sucesivamente todos los gobiernos hasta la actualidad.

El Título III regula el modelo de economía bajo la denominación de “El Régimen Económico”. En el Capítulo I, se refiere a los principios generales, define los lineamientos, característicos y principios generales, como un modelo de economía social de mercado y de su contenido se considera como fundamento de la economía de mercado. Las principales normas que la fundamentan, entre otras, son: El art. 58 señala “que la iniciativa privada es libre, se ejerce en una economía social de mercado, bajo este régimen el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”. El art. 59 dispone, “el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral ni a la salud ni a la seguridad pública. El rol subsidiario del Estado regulado en el art. 60 señala “que la participación del Estado en la actividad empresarial es subsidiaria y solo bajo expresa autorización legal, y por situaciones de interés público o manifiesta conveniencia nacional el Estado podrá realizar actividad empresarial, permitiendo que solo los particulares puedan realizar esta actividad empresarial” El art. 61 legisla “el rol del Estado de facilitar y vigilar la libre competencia, y combatir las prácticas que la limiten”. y la actividad del Estado se encuentra regulado en el art. 58. Estas normas constitucionales fundamentan el modelo económico de mercado.

### **1.1.2 El régimen laboral en la Constitución de 1993**

En materia laboral, la Constitución de 1993 regula los principios constitucionales que se encuentran como derechos sociales regulados en el Cap. II. El art. 22 señala “el trabajo es un deber y base del bienestar social y un medio de realización de la

persona” esta concepción reconoce al trabajo como un valor esencial en la economía y en el sistema jurídico. La Constitución de 1993, relativiza los derechos laborales de su precedente la Constitución de 1979 sin embargo, sus principios han permanecido, siendo los principales:

**Principio Protector.** - El principio protector regulado en el art. 23, señala “que 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 (...)”. Al respecto, el Tribunal Constitucional sostiene, “El Derecho del trabajo no ha dejado de ser tuitivo conforme aparecen de las prescripciones contenidas en los art. 22, 23 y siguientes de la carta magna, debido a la falta de desequilibrio de las partes” fundamento 6 STC del 10 de julio del 2002, expediente 628-2001-AA/TC. Fundamento 15 STC del 13 de marzo del 2003, expediente 976-2001-AA/TC.

**Igualdad de oportunidades y no discriminación.** El art. 26 inc. 1. señala “En la relación laboral se respetan los siguientes principios: igualdad de oportunidades sin discriminación, carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley”. Junto al principio de igualdad ante la ley, se establece que en la relación laboral se debe respetar el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación alguna, considerando, que en esta relación los trabajadores están más expuestos a actos discriminatorios.

**Irrenunciabilidad de los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley.** El art. 26 inc. 2, señala “que en la relación laboral se respeta el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley”. La interpretación, nos llevaría a sustentar que los únicos derechos irrenunciables son los nacidos de la Constitución o de la ley; y los derechos originados por otras fuentes formales serian renunciabiles, ejemplo: los convenios colectivos que si puedan ser objeto de renuncia por ser derechos de fuente dispositiva.

**Indubio pro operario.** - El art. 26 inc. 3, dispone “la interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de la norma”. En la relación laboral, en los casos de duda “insalvable” sobre el significado de una norma se deberá preferir por la interpretación favorable al trabajador. En la Constitución utiliza del término “insalvable”, con la intención de impedir que el juez opte por la fácil aplicación de este principio, sin realizar esfuerzo para interpretar la norma por los

métodos tradicionales del Derecho laboral. Consecuentemente este principio solo se aplicará cuando se presenta una duda insalvable en la norma laboral.

**Estabilidad laboral.** El art. 27 dispone “La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”. En la Constitución se otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario, sin hacer mencionar al derecho de estabilidad laboral absoluta y a la causalidad del despido. Esta reforma que se introduce en la Constitución, ha sido cuestionada. La razón y fundamento de la estabilidad laboral procede del principio de continuidad del contrato de trabajo que es de tracto sucesivo, que en la relación laboral no se termina en una sola prestación, sino que, que la relación debe ser permanente y concluir por extinción de dicho contrato por las causales de ley laboral. Por tanto, el contrato típico del derecho del trabajo es de duración indefinida o indeterminada, mientras los de tiempo determinado, fijo o temporales se celebran cuando la naturaleza de la prestación lo exija para casos específicos. La Constitución de 1993, en su origen, regulaba la estabilidad relativa cuando se da por extinguido el vínculo laboral por el empleador sin motivo o causa justa, por lo cual se pagaba una indemnización y no obligaba en forma textual a la reincorporación del trabajador. Esta concepción fue materia de pronunciamiento por el TC restableciendo la estabilidad absoluta, al resolver el caso Telefónica.

La Constitución de 1993, en materia de remuneraciones, en el art. 24 determina “los trabajadores tienen derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual, la cancelación de las remuneraciones y los beneficios sociales del trabajador son preferentes, y prioritarios respecto a cualquier otra obligación del empleador”. siendo parte de estos beneficios la CTS.

### **1.1.3 Normas constitucionales del Derecho a la seguridad social**

La Constitución 1993, en el art. 10 dispone que 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”. El art. 11 dispone “que el Estado garantice el libre acceso a prestaciones de salud y pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas, supervisa, asimismo, su eficaz funcionamiento”. El art. 12 establece “los fondos y las reservas de la seguridad

social son intangibles, los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley”.

#### **1.1.4 TUO del D. Leg. 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL), D.S. N° 003-97-TR.**

La Ley de Productividad y Competitividad Laboral (en adelante, LPCL), constituye la principal norma laboral que regula las relaciones laborales para los trabajadores del régimen laboral común de la actividad privada. Se revisarán, las referidas a los contratos laborales y los costos laborales, que tienen incidencia en la protección al desempleo.

**El contrato laboral.** El art. 4 LPCL, lo define como “toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado. El contrato individual de trabajo puede celebrarse libremente por tiempo indeterminado o sujeto a modalidad; el primero podrá celebrarse en forma verbal o escrita y el segundo en los casos y con los requisitos que establezca la Ley. También puede celebrarse por escrito contratos en régimen de tiempo parcial sin limitación alguna”.

**Contratos de trabajo de duración indeterminada.-** La LPCL legisla los contratos de trabajo de duración indeterminado en el art. 4 señala “en toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado” este contrato laboral típico determina que un trabajador debe ingresar a laborar por tiempo indeterminado y continuar hasta la extinción del contrato conforme a Ley (estabilidad absoluta), por tanto, todo contrato de trabajo se presume que es de duración indeterminada. El contrato de trabajo de duración indeterminada, se extingue por despido arbitrario, si el trabajador es despedido sin causa o arbitrariamente.

La LPCL también, contemplan las causales para poner fin al vínculo laboral por el empleador, sin que tenga que incurrir en costos por despido, ya sea, por causas objetivas estructurales o económicos de la empresa; por motivos referidos a la capacidad y conducta del trabajador (falta grave); por lo que el trabajador no tiene asegurado de manera absoluta su puesto de trabajo. No todos los contratos de duración indeterminada se regulan en la ley LPCL, estos contratos coexisten con

otros contratos de trabajo de duración indeterminada regulados por leyes especiales, como: construcción civil; artistas intérpretes y ejecutantes en espectáculos públicos regulados Ley N° 28131; trabajadores del hogar Ley N° 27986 etc. A los cuales se les aplica supletoriamente la LPCL. Todos los contratos de duración indeterminada gozan del beneficio de la CTS.

**Contratos laborales temporales o bajo modalidad.** Regulados en el art.53 y siguientes, estos contratos temporales están relacionados con la actividad de la empresa. La LPCL regula once tipos de contrato y una con cláusula abierta: “Contratos de naturaleza temporal, que, su vez son: por inicio o lanzamiento de una nueva actividad, necesidades del mercado y por reconversión empresarial. Contratos de naturaleza accidental, que, a su vez son: ocasional, de suplencia y de emergencia. Contratos de obra o servicio, que, su vez son para obra determinada o servicio específicos y contratos intermitentes”. Además, regula contratos bajo modalidad especiales para las empresas de exportación no tradicional; contrato bajo modalidad de exportación de zonas franca y contratos bajo modalidad con cláusula abierta.

Respecto de estos contratos temporales o bajo modalidad, el Tribunal Constitucional, ha señalado “que tienen el carácter de excepcional y procede únicamente cuando el objeto del contrato o el desarrollo de labores tenga un alcance limitado en el tiempo, debiendo haber una causa para celebrar estos contratos”, del carácter excepcional de estos contratos se ha regulado las formalidades, requisitos, condiciones y plazos específicos, incluido sanciones cuando empleando la simulación o fraude, se intenta evadir la contratación laboral por tiempo indeterminado” (STC, del 19 de diciembre de 2003, acción de amparo seguida contra PRONAA-ICA Expediente N° 1874-2002-AA-TC. Conforme al art. 72 de la LPCL, estos contratos son formales y deberán celebrarse por escrito, debiendo mencionarse expresamente la duración y las causas objetivas del contrato. Los trabajadores temporales o bajo modalidad formales perciben la CTS.

**Contratos laborales a tiempo parcial.** El art. 4 de LPCL y el art. 11 del reglamento. D.S. N 001-96 dispone que los contratos de trabajo a tiempo parcial se celebran en jornadas de menos cuatro horas diarias en promedio, pudiendo existir jornadas con horarios diversos que no superen las cuatro horas. Estos trabajadores a tiempo parcial acceden a los beneficios laborales, siempre que se cumplan con los requisitos que



señalan las leyes laborales. Estos contratos son formales, así el art. 13 del reglamento de la LPCL dispone que este contrato a tiempo parcial debe celebrarse obligatoriamente por escrito y con conocimiento de la Autoridad Administrativa de Trabajo. Los trabajadores con contrato laboral a tiempo parcial están excluidos y no perciben la CTS.

### **Beneficios laborales en el régimen laboral común de la actividad privada LPCL.**

Constituido por los beneficios laborales que perciben los trabajadores con contrato laboral; los empresarios los consideran costos laborales que la legislación peruana establece como obligatorios e irrenunciables constituido por: la CTS que es del 8.3 % de la remuneración; la participación de utilidades de rentas de tercera categoría entre 5 y 10 %; asignación familiar que perciben los trabajadores que tienen hijos menores de 18 años, correspondiéndoles el 10 % de la RMV; gratificaciones legales y obligatorias de dos remuneraciones mensuales una por fiestas patrias y una más por navidad; Derecho a Seguro de Vida, que el empleador debe contratar para sus trabajadores que hubieren cumplido más de cuatro años; vacaciones de 30 días naturales de descanso anual obligatorio, cumpliendo ciertos requisitos señaladas en la Ley. Conforme a las normas sobre seguridad social, el empleador está obligado a la contribución al Sistema de Seguro social de Salud EsSALUD que es del 9 %; también contribuye al seguro laboral complementario por trabajo de riesgo. Dentro la seguridad social el trabajador hace la contribución, al sistema de pensiones a cargo del Estado administrado por la ONP o aporta al Sistema Privado de Pensiones (AFP) de alrededor del 13 %. También, los empleadores consideran como costos laborales los costos de despido. El total de costos laborales o beneficios sociales para los trabajadores de este régimen laboral es de alrededor del 60 % de la remuneración. También, es de señalar que existen otros beneficios específicos para cada sector, como por ejemplo la contribución al SENATI en el sector industrial.

### **1.1.5 Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial D.S. N° 013-2013-PRODUCE**

La norma está referido al marco normativo del régimen especial del sector de la micro pequeñas y mediana empresa (Mypime), respecto al objeto de esta Ley, señala: “es establecer el marco legal para la promoción de la competitividad, formalización y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mypime), estableciendo

políticas de alcance general y la creación de instrumentos de apoyo y promoción; incentivando la inversión privada, la producción, el acceso a los mercados internos y externos y otras políticas que impulsen el emprendimiento y permitan la mejora de la organización empresarial junto con el crecimiento sostenido de estas unidades económicas”.

El art. 4 define a la micro y pequeña empresa “como la unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial contemplada en la legislación vigente, que tiene como objeto desarrollar actividades de extracción, transformación, producción, comercialización de bienes o prestación de servicios”. En esta norma, se regula el régimen laboral especial para este sector económico, para lo cual, los empleadores deben cumplir con ciertos requisitos, en función de sus niveles de ventas anuales; para las microempresas el monto máximo de ventas es de 150 UIT; para la pequeña empresa monto máximo de 1,700 UIT de ventas y además deben estar inscritos en el Registro Nacional de Micro y Pequeña Empresa (REMYPE).

En dicha norma, en el Título VII en los artículos 45 al 62 regula el régimen laboral especial de la micro y pequeña empresa (Mype) en su art. 50 señala “que el objeto de dicho régimen laboral es crearse el régimen laboral especial dirigido a fomentar la formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa, y mejorar las condiciones de disfrute efectivo de los derechos de naturaleza laboral de los trabajadores de las mismas”.

**Beneficios laborales para el régimen especial laboral de las Mypes.** Los beneficios laborales para los trabajadores o costos laborales para los empleadores de este régimen especial son: Los trabajadores de las microempresas están excluidos de la CTS; los de las pequeñas empresas reciben por CTS 15 remuneraciones diarias por año de servicios, con un máximo de 90 remuneraciones. Los trabajadores de la microempresa no tienen derecho a gratificaciones legales por fiestas patrias ni por navidad; los de las pequeñas empresas reciben media remuneración por gratificaciones por fiestas patrias y media remuneración por navidad. Así también, a los trabajadores de las microempresas no le corresponde el derecho al pago de utilidades; a los trabajadores de las pequeñas empresas la ley reconoce el pago a utilidades. Los trabajadores de microempresas ni las pequeñas empresas no tienen

derecho a la asignación familiar ni al seguro de vida. Respecto al seguro social de salud los, trabajadores de las microempresas serán afiliados al régimen semi contributivo del Seguro Integral de Salud (SIS), que será parcialmente subsidiado por el Estado, el empleador efectuará un aporte mensual de la mitad, completado por un monto similar por el Estado. Los trabajadores de la pequeña empresa serán considerados asegurados regulares de EsSalud. Respecto al régimen de pensiones para los trabajadores de la pequeña empresa, deberán afiliarse al Sistema Nacional de Pensiones a cargo de la (ONP) o al Sistema Privado de Administración (AFP); los trabajadores de la microempresa podrán afiliarse a cualquiera de los sistemas señalados anteriormente, o voluntariamente acogerse al nuevo Sistema de Pensiones Sociales para este régimen especial, el aporte mensual de cada trabajador será establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas, hasta un máximo 4 % de la Remuneración Mínima Vital (RMV) sobre la base de 12 aportaciones al año; Estado se obliga a aportar al Sistema de Pensiones Sociales anualmente, por un monto equivalente a los aportes de los trabajadores, para lo cual se crea el Registro Individual del Afiliado al Sistema de Pensiones Sociales donde se registran sus aportes y la rentabilidad acumulados, que estará a cargo de una AFP. El aporte del Estado se realizará a través de un bono de reconocimiento de aportes emitido por la Oficina de Normalización Previsional (ONP); el monto de la pensión de jubilación se calculará en función al capital acumulado de la cuenta individual de capitalización del afiliado y del aporte realizado por el Estado y su rentabilidad.

De las normas analizadas, los beneficios sociales a los cuales tienen derecho los trabajadores de la pequeña y microempresa son menores en relación con el régimen común; para los trabajadores de la pequeña empresa es de alrededor de 40 % y para la microempresa de solo 5 %. Es importante resaltar que para los derechos de la seguridad social de salud y pensiones de los trabajadores de la microempresa el Estado se obliga a subvencionar a este sector de trabajadores.

#### **1.1.6 TUO D. Leg. 650 Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) D.S. N°001-97-TR**

La Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), en el art. 1 determina su naturaleza, señalando que “tiene la calidad de beneficio social de previsión de las contingencias que origina el cese en el trabajo y de promoción del trabajador y su

familia”. El T.C en la Casación N° 123-2014- Lima, reconoce el carácter previsor de este beneficio señalando “la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) se constituye como un ahorro forzoso que permite cubrir algunas eventualidades frente a la pérdida de trabajo”. En el mismo sentido, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03052-2009-PA/TC-Callao, con relación al CTS, señala: “tiene calidad de beneficio social de previsión para poder sobrellevar una futura contingencia (entre otros motivos, ser objeto de despido arbitrario) y el no pago por parte del empleador; o el no cobro por parte del trabajador, pone en grave peligro la subsistencia, o por lo menos la vida digna del trabajador y a su familia (...)”.

Velásquez (2004), señala “en el Perú la CTS se estableció en 1991 como un fondo individual que debía ser financiado por el empleador con depósitos equivalentes a un 50 % del salario cada seis meses, y el trabajador elegía la institución financiera para depositar sus fondos, permitiéndose que los trabajadores podían retirar el 50 % del saldo acumulado para situaciones de emergencia, y utilizar un porcentaje equivalente para préstamos. Posteriormente, desde el 2002 se permitió el integro de los fondos acumulados, para cancelar deudas con el sector financiero, y posteriormente se permitió el retiro el total para estimular la demanda, distorsionando su finalidad”.

Constituyendo la CTS una modalidad especial de protección al desempleo, es importante analizarlas normas referidas a la intangibilidad de la CTS y sus intereses. Así, el art. 37 dispone “los depósitos de la CTS, incluidos sus intereses, son intangibles e inembargables salvo por alimentos y hasta el 50 %. Su abono solo procede al cese del trabajador cualquiera sea la causa que lo motive, con las únicas excepciones previstas en los Artículos 41 y 43 de esta Ley. Todo pacto en contrario es nulo de pleno derecho”. El art. 41 dispone “que la CTS devengada al 31 de diciembre de 1990, así como los depósitos de la CTS y sus intereses garantizara deudas de los trabajadores a sus empleadores por concepto de préstamos, adelantos de pago de remuneraciones, o venta o provisión de mercancía producidas por su empleador, que no deben exceder en conjunto del 50 % del beneficio. También, pueden garantizar préstamos e intereses otorgados al trabajador por las Cooperativas de Ahorro y Crédito a los que pertenece el trabajador no deben exceda del límite señalado”. El TUO. aprobado por D.S N° 00-97-TR. Ley de Compensación por Tiempo de Servicios D. Legs. 650. Respecto a la intangibilidad de los depósitos señala “se pueden garantizar los préstamos y sus intereses hasta con el 50 % de la

CTS depositada y sus intereses, tratándose de los préstamos concedidos por los depositarios, su otorgamiento en modo alguno limita el pago de los intereses que genera el depósito de la CTS”. El art. 42, determina “el trabajador podrá efectuar retiros parciales de libre disposición con cargo a su depósito CTS e intereses acumulados siempre que no exceda del 50 % de los mismos”. El art. 43, señala “En ningún caso los retiros a que se refiere el art. anterior podrán exceder en su conjunto del 50 % del total de la CTS y sus intereses computada desde el inicio de los depósitos. El cálculo se efectuará a la fecha en que el trabajador solicite al depositario el retiro parcial. Tampoco procederá el retiro parcial si la cuenta CTS está garantizando los conceptos permitidos por el art. 41 que hayan alcanzado el límite antes previsto, cualquier exceso es de cargo y responsabilidad del depositario”. El art. 47 señala que “con excepción del caso de retiro autorizado por el art. 42, la CTS y sus intereses solo será pagada al trabajador y en su caso retirado por este al producirse su cese. El depositario no podrá bajo ningún sistema o modalidad retener la CTS una vez abonada al trabajador”. El art. 54 señala “la retención por falta grave en perjuicio económico al empleador, debiendo este, notificar al depositario para que la CTS y sus intereses queden retenidos en custodia del depositario, a las resultas del juicio que promueva el empleador”. Los artículos citados permiten que el trabajador pueda disponer de hasta el 50 % de los fondos acumulados para pagar o garantizar deudas e incluso efectuar retiros parciales de libre disposición de la CTS y sus intereses y, debería ser pagada al trabajador al producirse la extinción del contrato de trabajo, quedando el trabajador sin fondos y desprotegido contra el desempleo.

### **1.1.7 Normas internacionales de protección al desempleo**

El Derecho Internacional del Trabajo está constituido por normas y principios convenientes al Derecho del trabajo, originados en fuentes internacionales, que regulan el cumplimiento al Derecho a la seguridad social consagrado en varios dispositivos que garantizan la protección social en caso de desempleo. Citaremos las más importantes.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1984 en el art. 23, señala “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 el art. 25 señala “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le

asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

El convenio sobre el desempleo, N° 44-1934 (ratificado por el Perú 1962). Señala en el art. 1 “todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente convenio se obliga a mantener un sistema que garantice a los desempleados involuntarios comprendidos en este convenio: a) una indemnización, es decir, el pago de una cantidad devengada con motivo de las cotizaciones abonadas en virtud del empleo del beneficiario afiliado a un sistema obligatorio o voluntario; o b) un subsidio, es decir, una prestación que no constituye ni una indemnización, ni un socorro concedido en virtud de medidas generales de asistencia a los indigentes, pero que puede constituir la remuneración de un empleo en trabajos de asistencia organizados de acuerdo con las condiciones previstas por el artículo 9; o bien c) una combinación de indemnizaciones y subsidios. Además, en el art. 2. señala “a condición de que garantice a todas las personas a las que se aplica el presente convenio las indemnizaciones o subsidios previstos en el párrafo 1, este sistema podrá ser: a) un sistema de seguro obligatorio; b) un sistema de seguro voluntario; c) una combinación de los sistemas de seguro obligatorio y de seguro voluntario; d) cualquiera de los sistemas precitados completados con un sistema de asistencia”.

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 núm. 102. determina las contingencias que deben ser protegidas por la seguridad social en la que comprende a las prestaciones por desempleo para asegurar prestaciones monetarias a los desempleados aptos y disponibles para el trabajo, que no consiguen un empleo apropiado. Determina las circunstancias cualitativas y cuantitativas que se deben de cumplir: 1) garantizar la cobertura a una gran parte de la población; 2) garantizar que las prestaciones económicas sean, un porcentaje establecido respecto de los ingresos anteriores, y que sean suficientes para sustituir los ingresos para que los beneficiarios y su familia puedan tener condiciones de vida y salud dignas y 3) garantizar que las prestaciones monetarias se concedan en el tiempo oportuno para cumplir su objetivo.

El Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168). Incrementa la protección que debe darse al desempleado. Determina que “además del desempleo total, debe cubrir también el desempleo parcial y la suspensión temporal del trabajo, así como el trabajo a tiempo parcial para quienes buscan trabajo a tiempo completo. Pide, además, la concesión de prestaciones sociales a personas que nunca han sido reconocidas como desempleadas o no han tenido un régimen de protección de desempleo, como, por ejemplo, quienes recién se incorporan al mercado de trabajo, quienes han trabajado por cuenta propia etc.”. También en este Convenio N°. 168 extiende los alcances de la asistencia a los desempleados, y requiere las prestaciones monetarias, se complementan, con medidas que promuevan la posibilidad de asistencia para incorporación al empleo, como: servicios de empleo, formación y orientación profesional, entre otros.

Respecto a las normas internacionales y convenios vigentes, la OIT ha determinado que estas normas deben ser materia de reevaluación, y deberán contrastarse con los instrumentos ya existente, en la OIT u otros organismos internacionales. Por tanto, es pertinente examinar, verificar los convenios celebrados con la OIT más antiguos para establecer si se adaptan a las actuales contextos o circunstancias, como, por ejemplo, a la expansión de sectores no organizados y las nuevas tendencias o formas más precarias de trabajo, para lo cual, las nuevas normas justificadamente deben complementar esta realidad. Los cambios en los mercados de trabajo y las relaciones sociales y familiares plantean problemas para muchas normas de la OIT. como lo constata las diversas herramientas referidas a la seguridad social. como el Convenio Sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102) convenio que se instrumentalizo cuando los trabajadores de las economías industrializadas permitían empleos estables (OIT, 2010).

### **1.1.8 El mercado de trabajo en el Perú**

La propuesta de protección al desempleo, se aplicará en el mercado de trabajo peruano, siendo necesario conocer sus principales concepciones.

Alaimo et al. (2015) expone la concepción moderna del mercado laboral, como aquellas personas que buscan trabajo y las empresas que buscan trabajadores, oferta y demanda de trabajo, en un periodo de tiempo en el que habrá trabajadores que encuentran empleo y otros, que en la economía los tendrá como desempleados,

llamado desempleo natural. Considerando que el trabajo es la única fuente de ingresos para muchas personas el empleo es un activo importante para este y su familia. A su vez, Weller (2007) señala que las características del mercado laboral determinan que el bien comercializado es la fuerza de trabajo bien distinto de otros bienes y servicios que están regulados, y donde existen problemas de información incompleta por no saberse previamente el desempeño del trabajador ni conocer las condiciones laborales en la empresa, afectando la negociación entre el trabajador y las empresas que es desigual. Respecto al mercado laboral, el BID (2004) señala que desde el punto de vista económico, se determina que la base de la legislación laboral son las fallas del mercado, y estas fallas requieren la intervención externa de los agentes para corregirse. Por tanto, el consenso general actual indica que las leyes laborales deben garantizar un equilibrio entre la protección de los derechos primordiales de los trabajadores y el funcionamiento habitual o normal del mercado laboral. Por su parte Tokman (2006) señala que el mercado de trabajo se caracteriza últimamente por su constante inestabilidad y altos niveles de desempleo, ocasionando mayores riesgos de desempleo para los trabajadores; en especial en países latinoamericanos, donde los seguros de desempleo, no son suficientes o son inexistentes.

### **1.1.9 El Empleo, desempleo, sub empleo**

El mercado de trabajo o empleo está constituido por la oferta y demanda de trabajo. Su análisis se realiza mediante las características y niveles empleo, desempleo, subempleo, y otros factores como la informalidad, la movilidad laboral, la productividad entre otros.

**El empleo o trabajo.-** “El trabajo se define como el conjunto de todas las actividades realizadas en unidades económicas, con el fin de producir bienes o servicios destinados al consumo de terceros o al autoconsumo” (OIT, 2013). El empleo es un deber de importancia social, con la estabilidad laboral son base de los derechos fundamentales. De la misma manera, respecto al empleo permanente y protegido. Tokman (2006), afirma que el empleo, estable y protegido constituye la primera fuente de protección para los trabajadores. La protección debe afrontar las contingencias contra la vejez, accidentes e incapacidad en la salud y también el desempleo, tiempos en los cuales no tienen ingresos los trabajadores. Es así, como



nacen los seguros sociales para cubrir estas contingencias o riesgos que compensan la pérdida de ingresos y salarios. Estos riesgos se juntan durante la vida laboral, como los riesgos de vejez y salud, o también al perder su empleo. Dentro del empleo, se puede distinguir el empleo precario como contrario al trabajo estable, no es que tenga un carácter ilegal, por falta de contrato o su ejercicio encubierto, sino la debilidad en cuanto a la permanencia de la relación laboral y salarial de dependencia, con sus implicancias jurídicas y económicas en materia de estabilidad, y de protección legal y de seguridad social (Neffa et al. 2014).

**El Desempleo.** Se puede definir el desempleo como aquella establecida por el legislador para quienes, queriendo y pudiendo trabajar, pierden su empleo (OIT, 2014). El desempleo es la cantidad de personas que buscan trabajo en el mercado laboral (demanda), siendo mayor el número de personas buscando empleos (oferta). En países desarrollados, el desempleo es una concepción concerniente al mercado de trabajo formal, que generalmente es menor que el informal. La definición de desempleo se basa en tres criterios que deben cumplirse simultáneamente para todas las personas que tengan la edad exigida de la población económicamente activa y que, durante el período de referencia, se hallen: a) sin trabajo, es decir, que no tengan un empleo remunerado ni estén trabajando por cuenta propia; b) actualmente disponibles para trabajar, es decir, que estén disponibles para trabajar en un empleo remunerado o por cuenta propia en el período de referencia; y c) buscando trabajo, es decir, que hayan hecho gestiones concretas en un determinado período reciente para encontrar un empleo remunerado o trabajar por cuenta propia (OIT, 2014). Desde el punto de vista económico; el desempleo se clasifica en: a) el desempleo cíclico: cuando las personas que buscan trabajo son más que el número de empleos disponibles, en los ciclos económicos y, se intenta solucionar aplicando incentivos para aumentar la demanda en la economía incrementando el empleo; b) el desempleo estructural: es el desequilibrio entre los empleos ofertados y los que se requieren, su causa es la diferencia en las calificaciones de los trabajadores, la ubicación geográfica, cambios en los patrones productivos, o similares, el desempleo estructural se soluciona mediante políticas de Estado; c) el desempleo friccional: es el período de tiempo que el desempleado busca trabajo, es transitorio, son los desempleadas en transición entre empleos y se originan, en la disconformidad de información sobre el mercado de trabajo, y puede ser voluntario o involuntario; e) el

desempleo de larga duración pudiendo las causas ser varias, y de consecuencias perdurables en los desempleados y sus familias, y la sociedad (OIT, 2014).

El desempleo es involuntario y tanto, la pobreza no es deseado siendo una imposición social; es decir, es el resultado del funcionamiento del sistema económico, la solución del problema del desempleo implica la actuación del Estado y tanto, la sociedad debe hacerse cargo de los desempleados, de este efecto indeseable del sistema de mercado. En los países desarrollados el Estado se hace responsable de estas fallas del mercado, que debe considerarse también para el caso latinoamericano (Figuroa, 1993). El desempleo causa diversos daños que socavan y quebrantar la vida personal y colectiva. Basado en estudios empíricos se menciona los siguientes: bajo nivel de ingresos, pérdida de producción y cargas para el fisco público, pérdida de libertad y exclusión social, deterioro a largo plazo de las aptitudes profesionales, daños psicológicos, mala salud y mortalidad, pérdida de motivación y alejamiento indefinido del trabajo, ruptura de relaciones humanas y de la vida familiar, pérdida de valores sociales y responsabilidad, inflexibilidad organizativa y freno a la innovación técnica (Sen, 1997).

Su medición del desempleo, se realiza en la mayoría de países de Latino América y también en el Perú, mediante la “tasa de desempleo abierto”, indicador fijo y estático, en un punto fijo de tiempo, que considera desempleados a las personas de más de 14 años de edad que durante el período de referencia, que generalmente es una semana, debe cumplir simultáneamente con tres requisitos: estar sin empleo, estar disponible para trabajar y estar realizando gestiones para encontrar empleo asalariado o independiente.

**Inserción laboral.** Donoso & Figuera (2007), sostiene que el concepto de reinserción laboral se emplea para nombrar al proceso que lleva a una persona que perdió su trabajo a conseguir uno nuevo. El desempleado queda fuera del mercado formal de trabajo la reinserción le permitirá volver a la situación anterior. Respecto a la inserción profesional plena, señala que esta se produce cuando el individuo se encuentra ocupado en una profesión acorde a su formación, a tiempo completo, con un contrato que ofrece estabilidad laboral, y que además ofrezca la posibilidad de hacer línea de carrera, es decir, seguir creciendo profesionalmente en puestos más altos. (Donoso, 2007). La inserción laboral implica la coincidencia de los elementos

de empleabilidad como las competencias, la formación académica, la experiencia laboral y el contexto social, que se ajustan con los elementos de ocupación como la demanda del mercado laboral, la coyuntura económica, la política laboral y los cambios demográficos, entre otros, hasta lograr la inserción a un puesto vacante, hecho que se evidencia en función de los elementos de empleabilidad y la disposición de los elementos de la ocupación para el puesto de trabajo (Pelayo,2012).

**El subempleo.** Los conceptos de subempleo son frecuentes, y son de dos categorías:

a) El subempleo por insuficiencia de horas (visible), por el cual las personas que quieren y pueden trabajar más del máximo de horas en los empleos que tienen, durante un período de referencia, y que trabajan menos horas durante ese período de referencia. La definición del subempleo por insuficiencia de horas contiene tres concepciones: a) el querer trabajar más horas, b) estar disponible para trabajar más horas, c) haber trabajado menos de un límite de horas determinados (OIT, 2014).

b) El subempleo por insuficiencia de ingresos (invisible) donde se encuentran las personas cuyos ingresos son menores a un ingreso mínimo referencial, En otros países, el problema del subempleo es inclusive peor que el desempleo. Personas pobres, principalmente, en los países en desarrollo, donde la seguridad social es limitada, estas personas no podrían estar desempleadas estando obligados a realizar actividades económicas de baja productividad que proporcionan exiguos ingresos. Asimismo, se considera que los índices estadísticos del subempleo complementan a los índices estadísticos de empleo y desempleo; por tanto, no solo se debe medir los indicadores de desempleo para analizar y comprender las imperfecciones del mercado de trabajo. Las cifras del desempleo, no toman en consideración a estos trabajadores desempleados, aun cuando su situación se vea afectada por causas similares a las que afectan a los desempleados y se comporten en muchos aspectos como estos últimos (OIT, 2014). EL subempleo se debe entender como una situación de empleo inadecuado en relación con la duración o la productividad del trabajo, el subempleo existe cuando la ocupación que tiene una persona es inadecuada respecto a determinadas normas o a otra ocupación posible, teniendo en cuenta la calificación profesional y otras dimensiones (OIT,2013).

### 1.1.10 La Informalidad laboral

Respecto a este sector, sostiene, De Soto (1986) “que el sector informal está formado por microempresarios que prefieren hacerlo para reducir los costos, tiempo y el esfuerzo que implica el registro formal. Las causas de la informalidad se originan en la imposición de normas o reglas que van más allá de un marco regulatorio socialmente aceptable. Y la informalidad se define como una variedad de actividades que no son antisociales (como el narcotráfico, el secuestro, el contrabando que serían antisociales); cuyos límites con el mundo legal no están claros. Por tanto, su surgimiento se basa en una excesiva regulación del mercado de trabajo, que impone restricciones tanto laborales como salariales, impide el desarrollo de la actividad y la demanda laboral, y provoca la proliferación de empresas intensivas en capital y la tendencia a eludir las normas de control del mercado laboral”

La OIT, a su vez, ha desarrollado una definición de empleo informal, que incluye a los siguientes tipos de empleo: a) trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal; b) empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal; c) trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal; d) miembros de cooperativas de productores informales; e) asalariados que tienen empleos informales, ya que estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados; y f) trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar (OIT, 2003).

Respecto a la importancia del sector informal como fuente de trabajo e ingresos, para los pobres es innegable; sus ingresos son generalmente, bajos e inferiores a los del sector formal. Ello ocurre en parte en las diferencias de capital humano, pero, fundamentalmente, por las características de las unidades productivas en los sectores y los mercados al que acceden. Se concentra en actividades de escasos requerimientos de capital y tecnología, por tanto, generalmente son de baja productividad e ingresos por cada trabajador; También son el resultado de la diversidad productiva, y cuando hay abundante disponibilidad de mano de obra, la innovación es limitada y también el progreso (Tokman, 2004). En América Latina el mercado de trabajo opera en la informalidad, y este actúa como un seguro de desempleo tácito o sobreentendido e imperfecto, y con efectos no deseadas en la economía y en el desarrollo de

actividades productivas de los países. Evidentemente, una economía que funciona en una acelerada competencia internacional, necesita incrementar sus esfuerzos para posicionarse competitivamente en los mercados de alta productividad. No obstante, la alta y constante informalidad frena las posibilidades de desarrollo de crecimiento económico productivo, ya que la informalidad distrae recursos en actividades con escaso aporte al crecimiento. Así también la actividad empresarial afronta circunstancias de competencia desleal, de poca de mano de obra calificada y un contexto de incertidumbre incrementado el riesgo para las inversiones y el crecimiento productivo. Estas distorsiones que provoca la informalidad impiden la eficiencia en las economías (Velásquez, 2010).

### **1.1.11 La movilidad o rotación laboral**

El Banco Interamericano de Desarrollo BID respecto a la movilidad laboral señala: “que en economías de mercado las empresas crean nuevos puestos de trabajo y otros puestos se destruyen. Así mismo, existen trabajadores que se mueven entre puestos de trabajo ya existentes, ocasionando un mercado de trabajo muy dinámico, en el cual el empleo es reasignado en cada periodo, donde lamentablemente una parte de los trabajadores afronta periodos de desempleo. Estudios señalan que en la mayoría de las economías de mercado se producen una alta tasa de reasignación de puestos y trabajadores en el sector formal, esta rotación alta ocurre por el proceso permanente de aprendizaje y adaptación de las empresas a la economía competitiva que es también conducido por la imposibilidad de las empresas menos productivas de subsistir. Este proceso de creación y destrucción de puestos reasigna a trabajadores de actividades menos productivos hacia actividades más productivas constituyéndose en el crecimiento de la productividad. Pero también existe un riesgo considerable, para los trabajadores con acceso limitado a los mercados financieros, En la realidad la rotación laboral es considerable, independientemente de la protección que otorga la legislación. Siendo la creación y destrucción de puestos muy dinámica es característica de las economías modernas, asociada a los cambios tecnológicos y el ciclo de vida de los productos, que cada vez es más corto” (BID, 2004).

De la misma manera Cowan (2007), señala que en periodos de tiempo, hay empresas que crean puestos de trabajo, y otras que disminuyen puestos de trabajo. En esta rotación, además hay movimientos de empleo que se originan cuando los

trabajadores se trasladan entre los puestos de trabajo que ya existen, ocasionando mercados de trabajo muy dinámicos, donde parte significativa del empleo debe ser reasignada periódicamente, en esta relación, inevitablemente, habrá movimientos entre puestos de trabajo y, por tanto, trabajadores que pasaran por periodos de desempleo. En América Latina existe evidencia un alto movimiento o rotación laboral, principalmente en los jóvenes incluso mayor que los países del OCDE. La rotación laboral no siempre es negativa, pero si será perjudicial si esta lleva a empeorar la situación del trabajador. El fenómeno de rotación laboral es consecuencia del avance de la globalización y la tecnología. En esta realidad hay poca probabilidad que los trabajadores permanezcan con un solo empleo en la misma empresa para toda la vida laboral, fenómeno que debe considerarse en las relaciones laborales (Gualavisi & Oliveri, 2016).

#### **1.1.12 La seguridad social o protección social**

La OIT (2017) respecto a la seguridad o protección social señala que la expresión “protección social” hace referencia a la “seguridad social” indistintamente, ambos términos se usan en una mayoría de contextos, seguridad social y protección social, son conceptos intercambiables. Afirmando que “la protección social, o la seguridad social, es un derecho humano definido como el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en el ciclo de vida de la persona. Comprende las prestaciones familiares y por hijo por desempleo; en casos de accidente del trabajo y de enfermedad profesional; de protección de la salud; las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes. En un sistema de protección social, estas contingencias se evidencian mediante la combinación de programas contributivos (seguro social) y de prestaciones no contributivas financiadas mediante tributos, incluida la asistencia social” (OIT, 2017).

Tokman (2001) señala “el modelo de protección social con mayor difusión durante gran parte del siglo XX se encuadró en una concepción keynesiana de pleno empleo y en la creación del Estado Bienestar”. En las economías cerradas, el pleno empleo regulados por las concepciones económicas de demanda interna, transformo al trabajo ocupacional en la fuente principal de ingresos. Así también, los empleos tienden a ser protegidos y estables con la legislación laboral protectora conduciendo y asegurando la estabilidad absoluta en el puesto de trabajo mediante contratos que

encarecían los costos de la terminación del mismo, Para quienes lograban una inserción laboral imperfecta el estado de bienestar incorporó la protección social integral para proteger a los trabajadores en distintas etapas de la vida; la vejez mediante las pensiones; y los riesgos durante la vida laboral: como desempleo, invalidez, accidentes y muerte (Tokman, 2001).

En el Perú, El Tribunal Constitucional ha señalado que “La seguridad social es la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Se concreta en un complejo normativo estructurado, por imperio del artículo 10 de la Constitución, al amparo de la ‘doctrina de la contingencia’ y la calidad de vida; por ello, requiere de la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (cese en el empleo, viudez, orfandad, invalidez, entre otras) que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria y/o asistencial, regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y fundada en la exigencia no solo del mantenimiento, sino en ‘la elevación de la calidad de vida’ (STC N° 1417-2005-TC, Fundamento 30).

### **1.1.13 Protección al desempleo**

En el Informe Mundial sobre la Protección 2014-2015 la OIT, sostiene “los sistemas de protección al desempleo proporcionan apoyo a los ingresos durante un período determinado de tiempo a los desempleados con capacidad de trabajar. Su objetivo es proporcionar al menos la sustitución parcial de los ingresos perdidos a causa del desempleo temporal, lo que permite al beneficiario mantener un cierto nivel de vida durante el período de transición hasta obtener un empleo adecuado. En tiempos normales, los sistemas tienen como objetivo satisfacer las necesidades de los individuos cuyas pérdidas del empleo se dan por rotación en el mercado de trabajo y, por lo tanto, desempeñan un papel clave en el apoyo a la movilidad laboral y facilitar el cambio estructural en la economía. Además de garantizar la seguridad de los ingresos para los trabajadores desempleados, los sistemas de protección en caso de desempleo, también pueden brindarles protección para que no caigan en la informalidad y apoyarlos en su búsqueda de nuevos puestos de trabajo en los que puedan aplicar sus competencias existentes” (OIT, 2017). El objetivo principal de los modelos de protección al desempleo es, indudablemente, reducir los problemas que ocasiona la pérdida de empleo de los ingresos de los trabajadores y sus familias. Esos

mecanismos pueden tener efectos positivos para el desempeño macroeconómico, al servir como estabilizadores automáticos de la demanda de los hogares en períodos de crisis, y para el funcionamiento del mercado laboral, al facilitar procesos más eficientes de interacción entre la oferta y la demanda de calificaciones, pues permiten que los desempleados dispongan de más tiempo para encontrar un mejor empleo (Weller, 2007). Los modelos de protección por desempleo es la consecuencia a los requerimientos sociales que tienen su fundamento, no solo en el derecho, que contribuyó con la técnica normativa, sino también el aporte importante de la economía. La protección ante el desempleo puede adoptar distintas modalidades, con la finalidad de reducir los costos originados por la pérdida del empleo. No obstante, esta concepción es incompleta, pues no trata ni incluye la reinserción laboral del desempleado como etapa principal en el proceso de protección frente a la pérdida de trabajo. Desde esta perspectiva, la búsqueda de empleo para la reinserción laboral del trabajador desempleado adquiere, al menos, similar importancia que la propia compensación monetaria (Velasquez, 2014). Los tipos de protección al desempleo son de dos tipos según Toharia (1997) son: “las denominadas contributivas, para las personas que han perdido su empleo y han realizado aportes en un determinado periodo de tiempo, que se rigen por nociones actuariales; la cuantía de la prestación se relaciona con determinada proporción de los salarios anteriores a la contingencia del desempleo. Y las denominadas asistenciales, que atiende a personas en situación de necesidad que se encuentran desempleados y no tienen acceso a las prestaciones contributivas, por haberlas agotado o por no haber aportado el tiempo necesario para tener derecho a percibir las y que generalmente no guardan relación con los salarios anteriores. La mayor parte de los sistemas de protección por desempleo regulados en el mundo, y también en el español, prestan una combinación de estos dos tipos de prestaciones”. Los mecanismos de protección al desempleo forman parte de los instrumentos de la seguridad social, Conforme con la OIT, es la protección que la sociedad provee a las personas y las familias para asegurar prestaciones de servicios de salud, garantizar la seguridad de las prestaciones en ingresos, en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia. El Instituto Nacional de Estadística (2017) señala “la OIT establece que la protección al desempleo busca proteger a los trabajadores frente a las fluctuaciones de los ingresos dada la pérdida de empleo”. En países con elevado empleo informal, se deberán realizar mayores esfuerzos para implementar medidas



creadoras que combinen las prestaciones monetarias de desempleo con medidas que garanticen el empleo, la formación y readaptación e incorporación laboral, Para lo cual es importante implementar políticas de empleo.

#### **1.1.14 Políticas de protección al desempleo**

Bertranou & Paz (2007), afirma “que por políticas y programas de protección al desempleo es cualquier acción desplegada por el Estado con el propósito evidente de ayudar, no importa cómo ni de qué manera, a la persona desempleado. En esta definición no importa los tipos de desempleados que se beneficiara con la acción y si se orientan con algún fin productivo o solamente está pensado para sustituir la pérdida de ingresos por la contingencia del desempleo”. Asimismo, Samaniego (2002), afirma que las políticas de mercado de trabajo utilizan conjuntos de instrumentos y programas mediante los cuales el sector público interviene en este mercado, con el objeto de combatir o evitar el desempleo, reducir sus efectos y apoyar a la población activa frente al riesgo de desocupación. Estas generalmente son: las “políticas pasivas”; que concede prestaciones a los trabajadores desempleados, para compensar la pérdida de sus ingresos. Y las “políticas activas”; que tratan de ayudar a los desempleados a encontrar nuevo empleo en el menor tiempo, evitar que los que tienen empleo puedan perderlo y caer en la desocupación, propender al incremento de más puestos de trabajo, facilitar la conexión entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudar a sostener los costos de búsqueda de trabajo, mejorar las habilidades y competencias de los desempleados incluso de los trabajadores de las pequeñas o microempresas, apoyar en forma directa o indirecta a la creación de mampuestos de trabajo o el mantenimiento de los mismos. En el mismo sentido Chacaltana & Sulmont (2004), “señala que las políticas definidas de empleo se clasifican en dos grandes categorías, las denominadas ”políticas activas” que mejoran la empleabilidad y condiciones de los trabajadores que se encuentran desempleado, para que estos, puedan reincorporarse en el mercado laboral, y también, las “políticas pasivas” que tienen como propósito garantizar, en lo posible, los medios o ingresos que permitan la subsistencia de quienes se encuentran temporalmente fuera del mercado laboral. Ambas políticas activas y pasivas forman parte de políticas integrales respecto a la oferta y demanda de trabajo. Las políticas activas como las pasivas admiten que existen determinadas imperfecciones o fallas en la operatividad del mercado de trabajo, y que este mercado imperfecto, no

garantiza el acceso equitativo y razonable de las personas a un trabajo adecuado, por cuanto, el trabajo es fuente principal no solo de los ingresos económicos, sino además, de autoestima y de inserción social de los ciudadanos (Chacaltana & Sulmont, 2004).

### **1.1.15 Modalidades de protección al desempleo**

Las modalidades de protección al desempleado, se clasifican en dos categorías básicas: El primero en seguros solidarios de desempleo donde trabajadores, empleadores y el gobierno aportan y conservan fondos para el pago de las prestaciones de los trabajadores desempleados. El segundo consiste en el aporte y mantenimiento de ahorros del propio trabajador bajo un sistema de cuentas individuales. Esta última es la propuesta hecha en Colombia con el nombre de mecanismo de protección al cesante, Es decir no se ha propuesto crear un seguro de desempleo (Reina Salgado, 2013). Otra clasificación de las modalidades o esquemas de protección que garantiza ingresos al trabajador en el mercado de trabajo se establece en cuatro modalidades: indemnizaciones por despido; cuentas de ahorro individual por desempleo; seguros de desempleo tradicionales y asistencia en el desempleo (Velasquez, 2014)

#### **1.1.15.1 Cuentas de ahorro individual al desempleo**

Velázquez (2014) respecto a esta modalidad sostiene, “que el financiamiento del desempleo se realiza a través de cuentas individuales, como lo han realizado, parcialmente, los seguros al desempleo de Austria, Chile. En esta modalidad, los fondos son de propiedad del trabajador y permite más eficiencia e incentivos para buscar un nuevo trabajo. Esta eficiencia depende principalmente si los individuos no tengan preferencia por el consumo presente, ni que exista fallas en el mercado de capitales. Sin embargo, tiene como desventaja de otorgar menos seguridad, pues bajo este esquema, los trabajadores asumen el riesgo de la rentabilidad y de la capacidad para acumular fondos”. Es decir, la protección al desempleo financiada con cuentas de ahorro individual no se basa en las concepciones de agrupar y transformar riesgos que caracteriza a los seguros grupales. Esta modalidad es una alternativa a los sistemas de seguros de desempleo tradicionales que tienen el

beneficio de asumir los costos que generan las prestaciones por desempleo en el mismo trabajador, evitando problemas de riesgo moral presentes en los programas de seguros tradicional. Sin embargo, presentan también efectos adversos, no esperados, a no ser, que las cuentas de ahorros individual se transformen o pasen a fondos de pensiones de jubilación, caso contrario, los trabajadores preferirán dejar su empleo antes de su retiro para requerir sus ahorros individuales acumulados. Esta modalidad de cuentas de ahorro individual, tienen como desventaja que no proporcionan cobertura y beneficios suficientes antes la ocurrencia del desempleo, ya que, no es seguro que el trabajador desempleado tenga los recursos suficientes para poder financiar el tiempo de su desempleo que le permita compensar la pérdida de ingresos. Por ello, esta modalidad requiere la combinación de auto seguros con un seguro público para garantizar el financiamiento, en los períodos de desempleo. En el mismo sentido, respecto a esta modalidad de protección al desempleo las regulaciones Repetto (2007), señala : los seguros basados en cuentas de ahorro individual, en años recientes, algunos países, han creado este nuevo sistema basados en la acumulación de ahorros en cuentas individuales. La gran diferencia con el modelo de seguro tradicional es que los aportes de los empleadores y trabajadores se encuentran en cuentas individuales, que sirven para los pagos por desempleo, en estos casos, la causa del despido no es condicionante para que el desempleado pueda acceder a estos fondos, cumpliendo ciertos requisitos como el número de contribuciones anteriores y el tipo de contrato laboral de los trabajadores cuyos fondos no alcanzan para el pago de contribuciones mínimas, en este caso, el desempleado podrá acceder a un fondo Estatal para complementar el beneficio, o incluso acceder a préstamos con cargo a las cuentas futuras de ahorro individual. Los trabajadores sin contrato laboral y los independientes generalmente no están cubiertos por esta modalidad. Para los trabajadores formales, el sistema es obligatorio. Las cuentas de ahorro individual tienen ventajas, especialmente, evitar los problemas de riesgo moral, por cuanto las contribuciones y los beneficios están juntos y los trabajadores reconocen los costos del desempleo. Además, quienes tienen un empleo y quienes lo han perdido, tienen mayores incentivos en la búsqueda de un nuevo trabajo. Igualmente, los beneficios se pagan por cualquier causa, incluido la renuncia voluntaria, facilita la movilidad laboral,

asimismo, se reducen costos judiciales que definen en algunos casos la elegibilidad de dichos beneficios. Estas cuentas individuales permiten menores tasas de desempleo, menos impuestos y mayores remuneraciones.

Respecto a esta modalidad de Cuentas de Ahorro Individuales para Desempleo (CAID) Van Breugel (2014), señala que “son una alternativa para financiar la protección al desempleo y surgieron para evitar las debilidades de los modelos tradicionales de seguro de desempleo. Este modelo, fue desarrollado para estimular la búsqueda de nuevos empleos, y no perder el actual y evitar el desfinanciamiento. La concepción general, es que los trabajadores, empleadores y/o el Estado contribuyan a una cuenta individual del trabajador y este, al momento del desempleo, cobre estos fondos de su cuenta por la pérdida de ingresos. Si los fondos no alcanzan para los periodos de desempleo, el trabajador pedirá un crédito que el trabajador pagará cuando vuelva a trabajar. En este modelo, los fondos que excedan se transfieran a los fondos de pensiones. Si no existe esta reserva, los trabajadores tendrían incentivos para abandonar el trabajo antes de la jubilación y retirar los fondos excedentes”.

Las fortalezas de las Cuentas de Ahorro Individual para el Desempleo, según la misma autora Van Breguel (2014), señala, los siguientes: “ Incentivos positivos con respecto al empleo; se tienden a bajar los costos de desempleo y, por tanto, ofrecen a los desocupados un mayor incentivo para buscar empleo, al mismo tiempo hacen que disminuya el riesgo moral. Garantiza pagos, este sistema tienen una mayor garantía de que haya fondos para pagar los beneficios cuando el trabajador se quede sin trabajo por el hecho de que las empresas hacen contribuciones mensuales antes del despido, de modo que reducen el riesgo moral. Disminuye los costos laborales, para los empleadores, pues las contribuciones del empleador no suelen depender de la duración del empleo y tampoco tienen un vínculo con otros costos laborales, permitiendo una menor tendencia a estimular contratos informales en comparación con contratos formales. Disminuye los costos de administración, por lo general, estas cuentas tienen costos de administración relativamente bajos, cuyo monto específico depende de las opciones y de los límites que se establezcan. Por otro lado, si el retiro de fondos depende de la causa del despido o si las cuentas están combinadas con un seguro social, los costos asociados son mayores. Aumenta

las pensiones; estas cuentas se convierten en fondos de jubilación al final de la vida laboral de los trabajadores pudiendo dar sostenibilidad del sistema de jubilación y menores costos en comparación con las pensiones administradas por fondos de pensiones de empresas. Aumenta la movilidad laboral, la cuenta pertenece al trabajador y no al empleador como otros diseños de seguros de desempleo. Por tanto, el cambio de empleador no los afecta, lo que resulta positivo en la movilidad laboral de los trabajadores entre empresas y sectores”.

Respecto a las debilidades, Van Breugel (2014) señala que las debilidades de este modelo de las, son “Los fondos de cuentas individuales no sean suficientes para las personas desocupadas durante mucho tiempo o con alta frecuencia, ese riesgo es más peligroso si se permite el retiro de fondos por razones distintas al desempleo, sobre todo cuando las personas tienen escasos recursos, razón por la cual es necesario establecer algún sistema complementario con contribuciones del Estado, o que las personas tengan la posibilidad de obtener préstamos del Estado. Otra debilidad, es que las personas que tengan poca liquidez podrían intentar acceder a los fondos de manera ilegal, con la colaboración de los empleadores. Los efectos positivos no son tan importantes y a veces requieren información que no se dispone, por ejemplo, del nivel de riesgo moral y de aversión al riesgo de los trabajadores, o dependen de las características del seguro de desempleo vigente, de las características de estas cuentas, o de las condiciones del mercado de trabajo. La debilidad como instrumento de protección para personas con inserción precaria, trabajadores a tiempo parcial, contratación por obra o por plazo determinado, estos tienen menos posibilidades de acumula recursos suficientes para enfrentar el desempleo; además los beneficios otorgados dependen de los aportes individuales anteriores, en consecuencia, estas personas son las que suelen verse más afectadas por el desempleo. Pérdida de solidaridad y limitada capacidad redistributiva, entre los trabajadores que caracteriza un seguro de desempleo, especialmente entre trabajadores de distintos niveles de ingresos; es decir, estas cuentas no son un mecanismo para fomentar una distribución menos desigual de los ingresos”

Resumiendo, este modelo está orientado a mejorar el mercado laboral; no cumplen el objetivo institucional de fortalecer a los trabajadores más débiles.

Mediante un diseño que incorpore a las personas con inserción precaria, así como de solidaridad redistributiva, o mediante una combinación adecuada con otros instrumentos, las CAID se consideran instrumentos que cumplen el objetivo de contribuir al funcionamiento eficiente del mercado laboral y, al mismo tiempo, proteger a los trabajadores más débiles.

Así también, en el Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/2015, la OIT. sostiene que los modelos de ahorro para el desempleo se requieren que los trabajadores aporten y acumulen ahorros en cuentas individuales, que luego les proporcionarían ingresos durante el desempleo. Los regímenes de este tipo carecen en su diseño de mancomunidad o concentración de riesgos; en consecuencia, al agotarse los ahorros de su cuenta, también se agota la protección de sus ingresos al desempleo, que puede ocurrir en tiempos cortos. De la misma manera, los trabajadores que hayan acumulado más ahorros en sus cuentas individuales están menos expuestos al riesgo del desempleo, y los trabajadores con mayor riesgo tienen dificultades para acumular ahorros significativos en sus cuentas. Por tanto, estos regímenes no proporcionan la misma protección individual que los regímenes de seguro social que operan como estabilizadores automáticos de la demanda. Asimismo, cuando dichos regímenes permiten el endeudamiento de las cuentas de pensiones del trabajador, puede ocurrir la reducción de la seguridad de los ingresos para la vejez del trabajador (OIT, 2017).

#### **1.1.15.2 El Seguro de desempleo**

Velasquez, (2014) señala que el seguro de desempleo (que también tiene las denominaciones de: prestaciones por desempleo, subsidio por desempleo, seguro de cesantía, seguro de paro forzoso) “nace con la aparición de la seguridad social, fue en el Reino Unido donde se inició los mecanismos de seguro social para la protección frente al desempleo en el año 1911. Después se extiende a Italia en 1919 y a Alemania en 1927, siendo la concepción original de aseguramiento del desempleo, y no, la de un seguro, sino principalmente como asistencia social. Con la crisis de la depresión de los años 30, la concepción del seguro social se extenderá a los países industrializados y hoy inspira y fundamenta los sistemas de protección frente al desempleo de gran

parte de Europa con el propósito de hacer frente a la creciente conflictividad y al auge de los partidos obreros,” Se trata de sistemas que operan con un diseño de reparto y con una lógica contributiva, ya que su financiamiento proviene fundamentalmente de aportes mensuales de los cotizantes. Este es el caso de los Seguros de Desempleo en Argentina, Venezuela y Uruguay. También, respecto al seguro al desempleo tradicional Sanhueza & Castillo, (2008). señala “Los seguros al desempleo tradicionales, implementados en países industrializados, se establecen mediante fondos redistributivos comunes financiados tanto por empleadores y trabajadores, y también por el Estado, otorgando recursos a los trabajadores desempleados. En este modelo se ha mostrado que el financiamiento común provoca la sobre utilización del modelo por problemas de riesgo moral. Asimismo, los empleadores tienden a despedir más a los trabajadores, frente a los trabajadores desempleados que tienden a rechazar ofertas. Estos modelos incrementan la duración y la tasa de desempleo en el largo plazo, lo que obliga a la creación de sistemas control con altos costos. Este modelo no es recomendable ni favorable para países que tienen menos ingreso. Por otra parte, los estudios recientes sostienen que los seguros de desempleo a través de fondos redistributivos ocasionan efectos negativos sobre el incremento de la duración del desempleo, existe también un resultado indirecto favorable en la duración del empleo posterior. Los beneficios usados en períodos de desempleo permiten al trabajador realizar una mejor búsqueda de empleo. este efecto positivo es mayor en países donde el seguro de desempleo es más generoso”(Sanhueza & Castillo, 2008).

Samaniego (2002), afirma “que en América latina y el Caribe los seguros por desempleo no se desarrollaron, los motivos fueron: los cuestionamientos que habían recaído sobre esta modalidad de política pública en los países desarrollados. Los altos costos de la indemnización por despido que funciona como una forma de seguro de empleo, y la inexistencia de instituciones que representen los derechos e intereses de los trabajadores excluidos del sistema productivo y del mercado laboral. El seguro por desempleo se implementó con limitaciones principalmente en lo referente a la cobertura, en la Argentina, y Uruguay, por citar, a los países de más larga tradición sobre estos seguros. La discrepancia acerca de su eficacia, como se dijo, está referida a la cobertura,

que está relacionada con problemas de la precariedad laboral y la falta de indicadores de la cantidad de trabajadores formales con los elevados niveles de rotación de la mano de obra, característicos de estos países, y los niveles de desempleo de larga duración; aspectos que tienen semejanza de los países de la región, con los países desarrollados de Europa”. Así también, Tokman (2001) sostiene “el seguro al desempleo en las últimas décadas mostraron crecientes imperfecciones del sistema, aún para los países desarrollados, lo que generó su cuestionamiento y el inicio de sucesivas reformas, este cuestionamiento tuvo sus motivos en el cambio del funcionamiento económico y principalmente en la desaparición del pleno empleo, agregándose además la necesidad de flexibilizar los mercados con mayores imperfecciones y los problemas financieras para proteger a los más desocupados y por períodos de tiempo más prolongados de los previstos. Las transformaciones de este modelo en países europeos, contrariamente a lo afirmado, no ha desaparecido el sistema; sino que, existió una tendencia a revisar la reducción de los beneficios, limitar los requisitos de elegibilidad, así como exigir criterios adicionales para disminuir los períodos de búsqueda de empleo”. Los cambios, hacia la apertura e incorporación a la economía internacional, junto a políticas macro económicas basadas en equilibrio y precios flexibles, se trasladan a los mercados laborales aumentando la inseguridad introduciendo reformas laborales que ocasionan mayor inestabilidad y desprotección en el trabajo y la seguridad social. Además, los seguros al desempleo enfrentan problemas complicados de limitación financiera. En este escenario, la controversia se profundiza y se deja, la búsqueda, del modelo pleno empleo y de la protección social, abandonando el Estado de bienestar. El avance de la flexibilidad de los mercados de trabajo, incrementa la inseguridad y riesgos que enfrentan los trabajadores y sus familias mediante reformas laborales que facilitan el despido o desprotegiendo al trabajador; incrementando la demanda por protección fuera del mercado de trabajo. Para ello, la conciliación entre flexibilización y protección permitirá reducir la necesidad de seguros de desempleos y al mismo tiempo, contribuiría a la creación de nuevos empleos en contraste a los seguros al desempleo tradicionales. Respecto a América latina, la expansión de los seguros de desempleo tradicional, ha sido restringida, ya sea por las características de los mercados de trabajo como por la escasez de recursos para



financiarlos. Además, las tasas de desempleo pueden alcanzar niveles significativos coexistiendo la ocupación informal que supera a la mitad de la ocupación urbana formal (Tokman, 2001).

### **1.1.15.3 Asistencia o subsidio al desempleo**

Bucheli & Amarante (2008), señala “que los programas no contributivos a los desempleados (programas asistenciales), cuyo objetivo es disminuir la pobreza de los hogares afectados por el desempleo. Estos programas asistenciales, que conviven con los seguros de desempleo principalmente en los países de la OCDE, están fuertemente focalizados y la concesión de las prestaciones se basa en la verificación de la situación de carencia de los hogares. Tienen, por tanto, una naturaleza diferente al seguro de desempleo, ya que no se basan en las cotizaciones previas de los beneficiarios”. Velasquez (2014), sostiene “que la modalidad de asistencia al desempleo es un programa de naturaleza no contributiva financiado con rentas del Estado, que normalmente busca apoyar a los trabajadores más vulnerables mediante el pago de un beneficio monetario sujeto a la comprobación de ingresos. Algunos países, los combinan con los seguros de desempleo, permitiendo ofrecer protección a los desempleados de extensa duración una vez que estos hayan agotado sus prestaciones. También es posible ampliarlos a los programas de empleo, para ampliar la protección de cesantías. Estos programas se concentran en grupos de personas vulnerables y se aplican mediante pagos de salarios iguales o inferiores a los salarios mínimos. Si se encuentran organizados, estos, pueden realizar trabajos productivos y lograr habilidades laborales para todos ellos; en caso contrario solo servirá para distribuir recursos financieros en etapas de dificultados. Estos programas, consisten en pagos a personas desempleadas que buscan reducir la pobreza en estos hogares para la cual, es necesario un análisis del nivel de ingresos de las personas y hogares, es decir, son programas específicos hacia la población de bajo nivel socio-económico. Por ende, tienen similitudes con los programas de asistencia social; la diferencia principal es que sus beneficiarios se encuentren sin empleo y, además, generalmente las prestaciones son superiores a los de asistencia social, y se dan en forma uniforme para todos los beneficiarios”. Respecto a esta modalidad, Lora &

Pagés (1997) sostiene solo se dan en una minoría de países de la región en la que existen programas de subsidio a trabajadores desempleados. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estos programas son administrados por entidades del gobierno y financiados por la empresa y/o el trabajador, o con el presupuesto general del Gobierno a través de contribuciones a la seguridad social, El motivo de estos programas son: primero, se propone ofrecer un seguro contra la pérdida de empleo por causas distintas a la voluntad del trabajador y que su acceso sea limitado al mercado de capitales, estos programas proporcionan ingresos que reduce la inestabilidad del consumo y mejoran el bienestar del desempleado. Segundo, promueven la movilidad, para los trabajadores ante cambios tecnológicos o de la demanda de bienes; también contribuyen a mejorar la asignación de recursos. Si bien los beneficios son reconocidos, se ha aludido que estos programas podrían constituir subsidios al ocio, disminuyendo el esfuerzo de búsqueda de trabajo e incrementando la duración del desempleo. En la región algunos países como Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela han incorporado estos programas especiales de asistencia al desempleo. En la mayoría de países, los trabajadores tienen que cumplir requisitos especiales para acceder al subsidio, con el objeto de reducir los riesgos que ocasionan. Coloma, (1996) señala que los programas de asistencia al desempleo son no contributivos, que es financiado con recursos del Estado y generalmente están en forma conjunta a otras modalidades de seguros de desempleo o de cuentas individuales para corregir o prolongar los beneficios del desempleado Puede también aparecer aislado de los programas de seguridad social y entregarse exclusivamente a beneficiarios en casos de vulnerabilidad económica.

#### **1.1.15.4 Seguros privados de desempleo**

Velásquez (2003), señala, que las empresas privadas que ofrezcan seguros de desempleo, es decir, transferir el riesgo de cesantía o desempleo a una institución aseguradora privada por una cantidad determinado, mediante una prima, logrando así, el derecho a percibir beneficios específicos y garantizados en una póliza de seguro contra el desempleo. Las empresas privadas aseguradoras están incapacitadas para ofrecer posibilidades de aseguramiento idóneas por

las denominadas fallas o imperfecciones del mercado como: a) Riesgo de abuso moral; que consiste en que los asegurados desempleados tienden a realizar menos esfuerzos para impedir el desempleo, incrementando la posibilidad de quedar sin trabajo y con ello beneficiarse de usar el seguro más ampliamente. Por tanto, el desempleo deja de ser factor externo respecto a las situaciones propias del mercado y no acarrea un seguro completo; que, además, se pueden presentar acuerdos entre empleadores y trabajadores para simular despidos y acciones para utilizar el seguro indebidamente. Para neutralizar estos efectos, estos seguros operan estableciendo requisitos exigentes, para poder beneficiarse de esta modalidad, así como restringir la cantidad de los beneficios, su duración, y otros aspectos que afecten el mercado de trabajo. b) otra de las imperfecciones es la elección adversa que consiste en la diversidad de los riesgos de desempleo que afrontan los trabajadores y la baja o nula información de estos riesgos por las empresas aseguradoras privadas respecto a cada uno de los trabajadores. Así, no se podrá realizar o efectuar una diversificación del riesgo entre los asegurados, condición exigida por los sistemas de seguros privados, por la existencia de distintas probabilidades de desempleo entre los trabajadores asegurados; información que no está disponible para las entidades aseguradoras privadas y quienes más se beneficiarían de este seguro serán los trabajadores propensos a mayor riesgo de desempleo, y las aseguradoras privadas, tendrían portafolios con trabajadores más riesgosos; por tanto, las primas del seguro al desempleo aumentarían y solo cubriría a una menor cantidad de trabajadores. Estos factores explican la ausencia de mercados de seguros privados de desempleo; y la imposibilidad de asegurar obligatoriamente, a todos los desempleados del sistema; inconveniente para las aseguradoras. c) Imperfecciones del mercado de capitales; si los trabajadores desempleados no son considerados sujetos de crédito con cargo a sus ingresos por remuneraciones futuras, el tiempo de búsqueda de empleo será menor a lo óptimo. Ya que, las prestaciones por desempleo proporcionan a los beneficiarios ingresos que estos necesitan para buscar trabajo con mayor esfuerzo. Por esta razón, se justifica que las prestaciones económicas por desempleo deben tener correspondencia con el nivel de los salarios previos a las contingencias del desempleo, durante plazos limitados. d) Riesgo de desempleo masivo; está referido al sistema integral

asociado a los ciclos económicos, que se manifiesta con el mayor riesgo de desempleos masivos en momentos de depresión económica, al no existir independencia entre las causas del desempleo. Así, el sistema económico, ocasiona que, en períodos de recesión, se vuelva deficitario y superior a las expansivas. Teóricamente, este problema se resolvería estableciendo tasas de desempleo para que el sistema pueda equilibrar sus ingresos y gastos, de tal forma que en períodos de expansión económica se formen los excedentes suficientes para financiar el desempleo cuando el sistema se encuentre deficitario, No obstante, incluso sin considerar las dificultades para determinar una tasa de desempleo normal o de largo plazo para permitir su financiamiento. Frente a elevadas tasas de desempleo podría como contrapartida establecerse montos elevados de primas o contribuciones (Velásquez 2003).

#### **1.1.16 Características de los modelos de protección al desempleo**

Las características de los modelos protección al desempleo se enfrentarán principalmente por el riesgo moral que es el abuso de beneficios por los desempleados, y la elección adversa que es el riesgo que pueda ocurrir desempleo masivo por diferentes causas. Las características de los modelos de seguros al desempleo tradicional han sido desarrolladas por los convenios de la OIT y otros autores y desde las concepciones de las cuentas individuales por desempleo de Chile. Islas (2002) señala que las características del seguro al desempleo tradicional, comenzó a ser cuestionados por la necesidad de reducir el déficit fiscal público, y por la conducta de los trabajadores al reducir la motivación y el rendimiento en el trabajo, y la duración del tiempo de desempleo. Las características más resaltantes de los sistemas de protección por desempleo son:

**Contingencia.** El desempleo es una contingencia provocada por la economía, la tecnológica y cambios en el mercado laboral impuestos a los trabajadores y nacieron para reemplazar los ingresos de los desempleados para que puedan enfrentar el desempleo temporal, en economías cercanas al pleno empleo. Últimamente están relacionadas con políticas activas: de reinserción, formación laboral y creación y desarrollo de actividades económicas y conseguir la reincorporación al mercado laboral.

**Cobertura.** Los convenios de la OIT recomiendan que las legislaciones internas de los países deben optar por el principio de universalidad; los convenios de la OIT 102 y 168 señalan que debe cubrir un universo amplio de personas, estén asalariadas o no, con pagos periódicos y también mediante programas asistenciales, permitiendo la protección facultativa de los no asalariados al ser un Derecho humano conforme al principio de solidaridad. Islas (2002) señala que el tratamiento a los desempleados beneficiarios en los seguros tradicionales, puede ser selectiva; así, los trabajadores públicos no están cubiertos porque gozan de estabilidad y tiene una menor probabilidad de ser despedido, tampoco están comprendidos los trabajadores de la agricultura, servicio doméstico y otros. Además, los desempleados que ingresan por primera vez o después de largos períodos de tiempo, rara vez son beneficiados. Respecto a la cobertura en los modelos cuentas individuales por desempleo del sistema chileno, desarrollado por Acevedo & Pages (2006) señala “cubre a los trabajadores mayores de 18 años del sector , los auto empleados, están excluidos los trabajadores de servicio doméstico por tener un sistema especial. La participación es obligatoria para todos los trabajadores que empiezan un nuevo trabajo, y es voluntaria para los trabajadores que ya se encontraban empleados. El carácter obligatorio evita los problemas de la selección adversa, impide que un gran número de trabajadores con alto riesgo de desempleo se incorporan al sistema; los trabajadores con mayor movilidad tienen más probabilidad al desempleo porque transitan de un trabajo a otro trabajo, o del desempleo al empleo”

**Monto.** - Para calcular el monto de la prestación se han establecido diversos criterios, el Convenio 102 determina la cuantía en función del universo protegido, mientras que el Convenio 168 lo hace de acuerdo con la contingencia cubierta. aun cuando todos los supuestos cubiertos tienen elementos en común, afectan a las personas protegidas en forma distinta. Por tal motivo, deben establecerse reglas diferentes para calcular el monto de la prestación por desempleo para cada caso En los casos de desempleo total y suspensión perfecto, desempleo parcial, el monto de la prestación no debe desincentivar la búsqueda de un empleo a tiempo completo

**Duración de las prestaciones.** Los Convenios de la OIT determinan se limiten el otorgamiento de las prestaciones a un período de tiempo determinado; si bien se debe otorgar prestaciones todo el tiempo de la contingencia. puede incentivar el ocio, por tal motivo, lo mejor es establecer límites temporales de prestaciones; para fijar ese

límite además se debe considerarse la duración promedio de la rotación laboral, las prestaciones por desempleo deben cubrir el tiempo razonable que el beneficiario consiga un nuevo empleo; también se puede prolongar prestaciones por desempleo, , cumpliendo determinadas condiciones, hasta la edad de alcanzar la pensión de vejez, ya que estos por su avanzada edad no podrán incorporarse al mercado laboral. Islas (2002) respecto a los seguros al desempleo tradicional, señala “que la experiencia ha señalado dos métodos principales para determinar el monto del beneficio: un monto fijo igual para todos los beneficiarios, y un monto variable basado en pagos anteriores; además, se establecen cantidades mínimas y máximas de ingresos de la remuneración anterior, tanto la experiencia y la teoría concuerdan que los incentivos para volver al trabajo se ven comprometidos en sistemas donde los beneficios son más altos que la remuneración promedio ; razón por la cual las prestaciones son decrecientes en el tiempo y el número de meses cubiertos, las prestaciones decrecientes también se utilizan, después de un número de meses de pago, la prestación finaliza y, salvo se cumplan otras situaciones, solo quedara un pago mínimo. Por último, puede haber breves períodos muy cortos de puesta en marcha, donde no se pagan beneficios”. Respecto al monto y duración de las prestaciones de cuentas individuales por desempleo chileno, desarrollado por Acevedo & Pages (2006), señala “los montos de las cuentas de ahorro individual son de propiedad de los trabajadores, que podrán ser retirados indistintamente del tipo de contrato o de la causa de la terminación del contrato laboral; los criterios para recibir el beneficio y la duración de los mismos son diferentes dependiendo si el trabajador tiene la condición de permanente o temporal; el período de tiempo mínimo de contribución para recibir el beneficio y retirar los fondos de la cuenta individual del desempleado es de seis meses para los trabajadores temporales y doce meses para los trabajadores permanentes. Los trabajadores temporales pueden acceder al total de sus fondos acumulados en el primer mes después del desempleo, y los trabajadores permanentes podrán tener acceso a sus cuentas individuales por un período máximo de cinco meses; el número de retiros depende del número de años de contribuciones; un año de ahorros otorga a los trabajadores permanentes el derecho a un mes de beneficios; los trabajadores pueden agotar todos los recursos disponibles en sus cuentas individuales durante un período de desempleo; en Chile los beneficios del fondo común aseguran un nivel mínimo de beneficios para los trabajadores permanentes cuyos fondos acumulados no puedan financiar el programa completo de retiros, pero

que han contribuido por lo menos 12 meses consecutivos al programa; al principio de un periodo de desempleo, los trabajadores elegibles para esta opción de beneficio optan entre retirar fondos de sus cuentas o la obtención del programa solidario. Solo los trabajadores que han sido despedidos por causas ajenas a ellos pueden acceder a estos beneficios, que comienzan en 50 por ciento del sueldo promedio de los 12 meses anteriores y disminuyen 5 puntos porcentuales cada mes, hasta llegar a 30 por ciento en el quinto mes, los trabajadores no podrán retirar recursos del fondo común más de dos veces en un período de cinco años”

**Condiciones para obtener el derecho a las prestaciones.** Respecto a esta característica, Islas (2002), señala, que, en los seguros al desempleo tradicional, existe el riesgo que los beneficiarios obtengan ingresos no declarados mientras estos permanecen cubiertos por el sistema, lo que hace inevitable imponer condiciones, para el equilibrio financiero del sistema. Así, se requiere que las causas del desempleo deban ser involuntarias, y el abandono del trabajo sin causa alguna, por renuncia del trabajador, el despido por causales atribuibles al propio trabajador no da derecho a percibir las prestaciones por desempleo, también, se exige un período previo mínimo de trabajo, que generalmente comprende los últimos 12 meses, que demuestra que el trabajador estuvo dependiendo de un trabajo remunerado que se debe compensar; debe haber la disposición voluntaria del desempleado para trabajar; si el trabajador no acepta o rechaza ofertas de empleo, no se le considera en situación de desempleo involuntario y es inhabilitado para el pago de beneficios; además, en los regímenes asistenciales generalmente permite extender la protección, cuando finaliza el régimen contributivo, o para cubrir a aquellos que no cumplen con probar las condiciones de insuficiencia de ingresos para acceder a los beneficios”

**Financiamiento.** Islas (2002), respecto de los seguros al desempleo tradicional, señala “respecto al financiamiento, se realizan mediante el aporte de empleadores, trabajadores y el Estado; y los sistemas asistenciales están financiados por el Estado que aporta diversos subsidios, que financian ya sea el pago habitual de los beneficios, los costos que origina el sistema por la labor administrativo y de servicios relacionados, tales como las agencias de empleo. Los regímenes de financiamiento se realizan generalmente mediante el sistema de reparto, sin embargo, será necesario establecer reservas, para poder hacer frente a fluctuaciones imprevistas en el mercado de trabajo, especialmente en épocas de recesión donde se debe recurrir a medidas

especiales que está influida por variables demográficas y del mercado de trabajo que ocurren en períodos más cortos, debiendo corregirse las de tendencias deficitarias; la experiencia muestra que el incremento del desempleo obliga a contener aumentos de contribuciones, pero las empresas demandan menores obligaciones sociales, por tanto, el Estado por necesidad aumenta su participación en el financiamiento de los seguros, teniendo mayor injerencia en la gestión” Respecto al financiamiento, de cuentas individuales por desempleo chileno, desarrollado por Acevedo & Pages (2006) señala “las contribuciones en Chile son financiadas por: trabajadores, empleadores y el Estado. Los trabajadores y las empresas contribuyen en proporción a la remuneración del trabajador, la contribución del Estado es una suma directa, preestablecida, y fijada por la Ley; las contribuciones dependen de los trabajadores; si estos están empleados en trabajos temporales o permanentes; los empleadores para los trabajadores permanentes contribuyen con el 2.4 por ciento de las remuneraciones al programa del seguro al desempleo; de ese monto, un tercio de la contribución, 0.8 por ciento de los salarios, se destina a financiar el fondo común. El resto ,1.6 por ciento de los salarios, se deposita en las cuentas individuales del trabajador; por otra parte, los trabajadores contribuyen con 0.6 por ciento de sus remuneraciones. La contribución del Estado al fondo común asciende a 10 millones de dólares por cada año; los trabajadores temporales no tienen acceso a los beneficios proporcionados por el fondo común; así, las contribuciones del Estado solo benefician a los trabajadores permanentes; en el caso de trabajadores temporales, el empleador paga una contribución de 3%, que se deposita íntegramente en la cuenta individual del trabajador”

**Administración de la protección al desempleo.** Islas (2002) respecto al seguro al desempleo tradicional, señala “que la protección al desempleo requiere de los servicios de administración para la inscripción, recaudar las cotizaciones, en el caso de los seguros de carácter contributivo, calificar los requisitos de acceso, pagar los beneficios y controlar la disponibilidad a trabajar de los trabajadores, usualmente se complementan con servicios de empleo a cargo del Estado o relacionadas al gobierno local para propiciar la movilidad ocupacional y geográfica de los trabajadores; principalmente en sectores económicos en reestructuración o reconversión, las funciones de estos servicios varían y generalmente se refiere a actividades de colocación cuando son privados agregándose las de capacitación laboral y



actividades de los seguros de desempleo cuando es de carácter público; en los países desarrollados se ha realizado cambios en estos servicios, por la creación y utilización de nuevas tecnologías informáticas y de las organizaciones descentralizada; asimismo, recientemente existe la posibilidad de colaboración entre servicios con características de privados con fines de lucro y también públicos, participando en la información o compartiendo responsabilidades en los segmentos del mercado de trabajo”. Respecto a la administración de cuentas individuales por desempleo chileno, desarrollado por Acevedo & Pages (2006), señala, “Chile está a cargo de la empresa privada que administra los recursos acumulados por el sistema, tiene seis objetivos principales: recaudar las contribuciones, acreditar las cuentas de ahorro individual, invertir los recursos en el mercado financiero, verificar los criterios de elegibilidad, pagar los beneficios, y perseguir a los deudores. La administración de los recursos fue subastada a la empresa que acordó cobrar las tarifas administrativas más bajas por 10 años, el cargo anual por comisión que cobra la empresa administradora del sistema es 0.6 % por año, calculado sobre el monto total de recursos acumulados, incluyendo el fondo común; esta suma se cobra exclusivamente a los trabajadores que están contribuyendo”.

## 1.2 Antecedentes

En el presente apartado se citan los estudios y legislación comparada sobre los antecedentes de la protección al desempleo, los cuales fueron tomados como referencia para la presente investigación explicando los aportes que realiza sobre el tema objeto de estudio.

### 1.2.1 Antecedentes nacionales

**Proyecto de Ley que propone crear un seguro de desempleo por la congresista de la república. Dora Núñez Dávila 2003.** La congresista, Dávila (2003). al amparo del art. 10 de la Constitución de 1993, presentó un proyecto de ley que propone crear un seguro de desempleo, señalando “el propósito es otorgar ingresos a los trabajadores que se encuentren desempleados cumpliendo determinadas condiciones para acceder al seguro de desempleo, como son: a) Estar en la condición de desempleado; b) Inscribirse en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o en una agencia privada de empleo; c) Aportar a su cuenta del Seguro de Desempleo por un tiempo no menor de veinticuatro meses; d) No percibir pensión de jubilación; e) No haber dejado de prestar servicios por renuncia o mutuo disenso. Los aportes de

seguro de desempleo serán cobrados por compañías de seguros, las mismas que ofrecerán como contraprestación a los trabajadores los respectivos planes de seguros que cubran la contingencia de desempleo por un período de seis meses. La suma que se abone por seguro de desempleo no podrá ser inferior a una Remuneración Mínima Vital”. La propuesta de la congresista Núñez Dávila, se basa en las concepciones o modelos basados en seguros al desempleo prestados por compañías privadas

**La Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y el Seguro de Desempleo en el Perú.** Matos (2010). “propone un seguro de desempleo en el Perú para ser viable, se debe cumplir: a) Debe cubrir los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada, y los de tiempo parcial; b) Debe cubrir el desempleo total y los trabajadores en suspensión perfecta por causas que no seas imputable al trabajador El financiamiento debe ser por aportes de empleadores y trabajadores mediante un régimen contributivo Con la participación de la solidaridad del Estado mediante un régimen no contributivo. d) Debe tratarse de un sistema de reparto, pero que permita otorgar prestaciones en función a la remuneración dejada de percibir. El seguro de desempleo en el Perú, debe cubrir al menos el 50 % de la remuneración por un periodo máximo de 12 meses; e) Su administración, puede ser realizada por las instituciones que administran la seguridad social en el Perú. f) El seguro debe reunir ciertas condiciones de admisibilidad. g) Debe mantenerse la CTS, como un complemento adicional al seguro de desempleo. h) Debe ampliarse a los jóvenes en búsqueda de su primer trabajo y comprendidos en la ley de modalidades formativas laborales” La propuesta de modelo se basa en las concepciones de seguro al desempleo tradicional, además propone que la CTS debería continuar como complemento. El autor comparte la posición de la OIT que la CTS no puede funcionar como seguro de desempleo en el Perú.

**La Protección de la Seguridad Social en Perú, en caso de desempleo propuesto por Ugarte Marcos.** La autora, (Ugarte, 2016), señala “se debe propiciar la implementación de un seguro de desempleo, con fundamentos jurídicos como un derecho fundamental de acceso a prestaciones económicas por pérdida del empleo. Durante el año 2017, se consideró importante la aprobación e implementación de este seguro, conforme a pronunciamientos y opiniones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; sin embargo, esta se aplazó por diferentes factores como: la baja cobertura, la alta informalidad laboral, la predominancia de contratos a plazo

fijo, la alta rotación, y considerando que la mayoría de terminación no ocurre por despidos. Además, nuestro país carece de una cultura previsional, reflejada en no aprobar el proyecto que proponía este seguro al desempleo, diferente a la CTS, que se aplicara no solo, en caso de pérdida de empleo por despido, sino también como una prestación para el desempleado en caso de pérdida de empleo por causas ajenas a su decisión, y mientras dure la contingencia. El objetivo es proponer un seguro al desempleo para otorgar prestaciones económicas por despido, ya sea como un salario de reemplazo, a tiempo determinado, como un pago único, por un período y beneficio definido y bajo determinados requisitos” La propuesta está referida a un seguro al desempleo tradicional con prestación por pérdida de empleo por cualquier causa; además esta propuesta la permanencia de la CTS en el Perú.

**Proyecto que crea el seguro de desempleo y el programa de capacitación laboral. Congresistas del Grupo parlamentario de Unión por el Perú. Proyecto de Ley N° 02522.** El Proyecto de Ley N° 02522 del Grupo Parlamentario Unión por el Perú señala “que está dirigido a todos los trabajadores bajo relación de dependencia que se encuentren de un empleo permanente, o incluso en un empleo parcial, en términos de tiempo o remuneración, con continuidad de aportes de más de dos años antes de beneficiarse de las prestaciones. posteriormente y considerando el funcionamiento del sistema, se irá incorporando a nuevos trabajadores. Esta norma debe integrarse al sistema de seguridad social del país, junto con los sistemas de prestaciones de salud, pensiones de vejez, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, asignación familiar y otros, deben cubrir las necesidades de protección de los trabajadores en el Perú. La complejidad de la aplicación de las prestaciones sociales no debe ser un obstáculo para que estas sean otorgadas. Por tanto, se propone que la prestación de desempleo sea acompañada de un servicio de búsqueda de empleo desde el Ministerio de Trabajo, que sea uno de los elementos sustanciales del funcionamiento del seguro de desempleo. El proyecto de Ley, plantea que el máximo de tiempo que se pueda servir el subsidio sea de 6 meses por cada dos años de trabajo, desde el momento de su incorporación al sistema”. La propuesta tiene como aporte que el seguro al desempleo debe integrarse al sistema de seguridad social, y que las prestaciones de desempleo sean acompañadas de un servicio de búsqueda de empleo por el Ministerio de trabajo.

**Propuesta de seguro al desempleo plan de gobierno PPK peruanos Por el Kambio 2016-2021.** En el Plan de gobierno PPK en el ítem 3.1, se propone crear el seguro de desempleo, sustentando “los trabajadores peruanos carecen de una protección por desempleo, por razones de quiebra de la empresa, o simplemente por ajustes de personal ante cambios en la economía. Sin esta protección, el trabajador y sus familiares terminan asumiendo el costo y caen en la pobreza. Es real que la CTS puede llegar a ser un ahorro que permita al trabajador enfrentar el riesgo de perder el empleo. Sin embargo, es parcial y solo les podría ayudar a afrontar cuatro meses de desempleo, pues la legislación actual de la CTS les permite acumular como ahorro cuatro meses de CTS y disponer del resto. Incluso, al individualizarse las CTS, se convierte en una forma de seguro muy gravoso para los trabajadores, ya que, el costo de retención de por lo menos cuatro sueldos por año en un depósito bancario resulta excesivo, ya que asciende al 12.5 % del salario. Nuestro gobierno creará el seguro de desempleo durante los 100 primeros días de gobierno, el cual será operado por empresas de seguros del sector privado que garanticen al trabajador un ingreso que sea equivalente al 80 % del salario que recibía, por un periodo de 3 o 6 meses de desempleo. Nuestros cálculos indican que este seguro le costaría al empleador 2.2 % del salario en caso optemos por 3 meses de seguro o 3.5 % si se trata de 6 meses, lo cual es significativamente inferior al costo del CTS. Más aun, este costo ya incluye los costos administrativos que cobrarían las compañías de seguros” (Peruanos por el Kambio, 2015). Esta propuesta está basada en los modelos de seguros privados operado por empresas de seguros del sector privado y que sustituiría a la CTS:

**Comisión de Protección Social CPS. (Resolución Ministerial N° 017-2017-EF/10.2017) Perú.** Mediante R.M. N° 017-2017-EF/10. El gobierno ha creado la Comisión de Protección Social (CPS), con la finalidad de planificar reformas económicas para financiar y ampliar la cobertura de aseguramiento de salud y protección previsional; y también mejorar la protección frente al desempleo en el Perú. Esta comisión determino “que en el espacio del seguro de desempleo tradicional se debe posponer la implementación del seguro de desempleo hasta que en el Perú no se haya recuperado los contratos laborales por tiempo indeterminado o indefinido como principal contrato laboral, en el sector formal de la economía”. concluyendo, la Comisión señala “que las características del mercado laboral peruano no parecen ser viable implementar un seguro de desempleo tradicional que logre una

cobertura significativa incluso entre los trabajadores del sector formal que pierdan su empleo. Las características condicionantes son: a) La alta informalidad; b) El ámbito natural de un seguro de desempleo son los contratos por tiempo indefinido, ya que la pérdida de empleo por causas exógenas al individuo es más habitual en economías de mercado, donde los productos y tecnologías tienden a cambiar cada vez con mayor frecuencia. Sin embargo, estos contratos suceden en apenas poco más de un quinto del total de contratos formales en el mercado laboral. En adición, las terminaciones de estos contratos asociadas a despidos son apenas el 6% del total de terminaciones.; c) Si no consideramos estos criterios, para incorporar a los trabajadores con contratos temporales, no se llegaría mucho más lejos porque estos contratos son por periodos muy pequeños: más de la mitad no superan los seis meses de duración y apenas 15% son por periodos superiores a un año. Detrás de estas desalentadoras cifras está una elevada tasa de rotación, incluso para economías con mercados laborales donde el despido está completamente desregulado, como Estados Unidos”. Esta Comisión recomendó que no es posible implementar un seguro al desempleo tradicional, en nuestro país, siendo la principal causa el reducido número de contratos de duración indeterminada, la informalidad laboral, y la influencia de la economía en el mercado laboral del Perú.

**El seguro de desempleo en el Perú: una retrospectiva preliminar a través de la teoría jurídica, la economía neo institucional y el austrian law and economics.**

Méndez (2014) señala que “la implementación de un seguro de desempleo obligatorio cofinanciado y administrado por el Estado o empresas privados es una propuesta compleja. Esta propuesta puede complicarse aún más, si se opta por introducir un sistema de protección social único, eliminándose la CTS, o incluso mixto coexistiendo el seguro de desempleo con la actual CTS. Frente a este problema, consideramos que la posibilidad de establecer un seguro de desempleo privado, con restricciones en las regulaciones mercantilistas constituye una propuesta que debe ser explorada y meritada. Considerando que la principal virtud de un sistema de seguro de desempleo privado y masificado es su desarrollo dentro del proceso de mercado y su evolución por etapas. Esto significa que su ejecución no afectaría necesariamente a los agentes que interactúan en el sistema económico como oferta y demanda que involucra a trabajadores y empleadores, y que sobre todo permitiría el ahorro de recursos importantes en términos de establecimiento y desarrollo del sistema al no

requerirse ex ante la constitución de un entorno de control administrativa directa por parte del Estado” (Méndez, 2014). La propuesta es un modelo de seguro al desempleo privado, que no generará costos administrativos, que se adapta al modelo económico en nuestro país.

### **Propuesta de Reforma Laboral: Implementación del Seguro de Desempleo de**

**Hernán Ricardo Briceño Avalos.** Este autor “propone la implementación de un seguro de desempleo obligatorio por entidades aseguradoras privadas bajo la supervisión y regulación de la Superintendencia de Banca, Seguro y las Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (AFP), para la disminución de los costos, debiendo evaluarse la posibilidad de otorgar un subsidio máximo por parte del Estado para los trabajadores formales de las microempresas; reducir los costos de despido; eliminar la indemnización por despido intempestivo o arbitrario por no proteger a los trabajadores del riesgo unido a la pérdida del empleo, generando más bien sobrecostos laborales, obstaculizando la contratación laboral. La regulación debe propender a la formalización de los trabajadores del sector informal concentrados en las microempresas. Además, debe incorporarse el apoyo estatal a través de: subsidios y capacitación para conseguir la reinserción al mercado laboral, del desempleado y la difusión de las bondades de los beneficios de la formalización” (Briceño, 2011). El autor propone un modelo de seguro al desempleo mediante aseguradoras privadas bajo la supervisión y regulación de la Superintendencia de Banca, Seguro y las Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones, El Estado debe subsidiar el seguro para los trabajadores formales de las microempresas, además propone que el Estado debe tratar de conseguir la reinserción de los desempleados en el mercado laboral.

### **Ley que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un seguro de desempleo, a iniciativa del congresista Fernando Meléndez Celis,**

**miembro del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso.** El Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso mediante el Congresista Fernando Melendez en el art. 1. de la propuesta de Ley, señala “objeto de la ley. Declárese de necesidad pública e interés nacional la creación del seguro al desempleo, con el objetivo de proteger a los trabajadores que, en circunstancias de contingencia, ocasionados por hechos ajenos a su voluntad, como extraordinarios, imprevisibles o fortuitos, pierden su empleo, otorgándoles ingresos económicos de carácter temporal. Art.2.

Beneficiarios del seguro de desempleo. El Poder Ejecutivo, sobre la base de estudios actuariales, establecerá los requisitos que deben de cumplir los trabajadores que han perdido su empleo para que estos puedan acceder al seguro de desempleo, así como determinara cobertura, tasa de reemplazo y duración. Art. 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 del Estado” (Melendez, 2020). En el proyecto de Ley, la propuesta de seguro al desempleo estaría a cargo de entidades del Estado principalmente para proteger a los trabajadores, por causas ajenas a su voluntad, imprevisibles o fortuitos, pierden su trabajo; la administración de estos fondos, podrían estar a cargo de compañías aseguradoras privadas o a una entidad del Estado.

Siendo el objeto de la presente investigación proponer un modelo de protección al desempleo en el Derecho laboral peruano que sustituya a la CTS; del desarrollo de las teorías de las modalidades de protección al desarrollo, estos se clasifican: en cuentas de ahorro individual al desempleo, seguros de desempleo tradicional, asistencia o subsidios al desempleo, y seguros privados de desempleo. Del análisis de los antecedentes nacionales, en su mayoría, han propuesto para el Perú modelos basados en las concepciones de seguros privados de desempleo, así mismo, se han propuesto modelos basados en seguros al desempleo tradicional, y también se han referido a proponer subsidios al desempleo por el Estado. De estas propuestas, se debe destacar el informe de la Comisión de Protección al desempleo(CPS) creado mediante Resolución Ministerial N° 017-2017-EF/10 que llego a la conclusión, que debe postergarse la implementación del seguro al desempleo en el Perú, entre otros motivos, hasta que en el mercado laboral peruano no se haya recuperado los contratos laborales de duración indeterminada, Así mismo, del análisis de las propuestas en los antecedentes nacionales, se identifica la ausencia de estudios o antecedentes basados en las concepciones teóricas de cuentas. de ahorro individual por desempleo.

### 1.2.2 Antecedentes de legislación comparada internacional

**Seguro de Cesantía en Chile. Ley 19.728.** El seguro de cesantía en Chile, vigente desde el 2002 por Ley 19.728, tiene como característica principal, la implementación de cuentas individuales por cesantía que son de propiedad del trabajador. Estas cuentas individuales son administradas por la Sociedad Administradora Privada que tiene como función recaudar los aportes correspondientes de los empleadores mensualmente. Este fondo, tiene por finalidad suministrar recursos monetarios ante ciertas circunstancias que se complementa con un Fondo de Cesantía Solidario financiado por el Estado, a fin de complementar el financiamiento que provee la cuenta individual por cesantía. El financiamiento del seguro de cesantías se constituye de las contribuciones obligatorias del 0,6 % de las remuneraciones del trabajador; 2,4 % de las remuneraciones de cargo del empleador; un monto fijo en Unidades Tributarias Mensuales (UTM) que aporta el Estado de Chile, para financiar un fondo “solidario”. Los trabajadores desempleados y hayan acabado los recursos de su cuenta individual pueden acceder al Fondo de Cesantía Solidario si cumplen determinadas condiciones. El Seguro de Cesantía en Chile no admite modelos como el seguro al desempleo tradicional, ya que tiene características que lo hacen innovador; fusiona las cuentas individuales con un fondo de reparto solidario, financiado por privados y por el sector público. Este fondo permite asegurar niveles mínimos de prestaciones para trabajadores de insuficientes recursos, que no hayan reunido los fondos necesarios para un Seguro de Cesantía. Se trata de un modelo basado en cuentas individuales, administrado por instituciones privadas, constituye una innovación frente a los sistemas clásicos de seguro al desempleo tradicional.

**España Ley de Protección al Desempleo, Real Decreto 625/1985. Ley 31/1984.** La protección por desempleo en España, son de dos clases: el primero es contributivo, brindando prestaciones generadas anticipadamente mediante la cotización, de cuantía y tiempo de duración. El segundo es asistencial, brindando subsidios atendiendo las insuficiencias del desempleado, cuando este, no logra ingresos por el contributivo. Ambas clases son de carácter público y obligatorio, se encuentran normados en una sola Ley; ambos, tienen puntos en común dentro de dicho régimen, la gestión centralizada en ambos casos en el Servicio Público de Empleo Estatal-INEM también en lo relativo a los requisitos para el nacimiento del derecho, o las causas de suspensión y extinción. Son niveles que presentan diferencias importantes, por ello



requieren una regulación diferenciada. Una distinción es en la determinación de la contingencia; en el nivel contributivo es la pérdida total o parcial del empleo, en el asistencial se exigen caracterizaciones especiales por cada situación diferenciada para la protección; otra diferencia está referida a los requisitos para el nacimiento del derecho, aunque es igual en ambos casos por la situación de desempleo, para tener acceso al nivel asistencial se debe acreditar regularmente otras condiciones como: edad, situación personal o familiar, renta disponible. Así, la regulación de la prestación por desempleo sigue criterios comunes, pero la regulación del subsidio es mucho más diferenciada y específica, por las situaciones múltiples que se debe enfrentar. Al igual que en Europa, el modelo de España se basa en seguros al desempleo tradicional con participación del Estado y para los desempleados más vulnerables mediante programas de asistencia al desempleo.

**Colombia Ley 1636 del 2013 Mecanismo de Protección al Cesante MPC.** En Colombia se ha regulado dos prestaciones para los desempleados: el auxilio de cesantías y el Mecanismo de Protección al Cesante MPC. El auxilio de cesantías lo paga el empleador al extinguirse el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, por un mes de salario por cada año de servicios. El auxilio de cesantías se asemeja a las cuentas individuales de ahorro para el desempleo. Es un ahorro forzoso que el empleador contribuye y cuyos fondos acumulados pertenecen al trabajador que es entregado al término del contrato de trabajo como protección al desempleo. Sin embargo, este, se ha ido alterando a través de muchas excepciones que permiten el uso de los fondos para adquirir vivienda, pagos por educación y pago de impuestos. El Mecanismo de Protección al Cesante MPC, Ley 1636 de 2013, su finalidad es “la articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores; al tiempo que facilita la reinserción de la población cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización”. La creación del MPC mejora la protección por desempleo para trabajadores de bajos ingresos, en adición a las cesantías existentes. El MPC se compone de dos aspectos: a) el Servicio Público de Empleo, de agencias de gestión de empleo que busca emparejar al desempleado con un empleador, y b) prestaciones económicas de 6 meses como máximo, representadas en aportes a seguridad social, salud y pensión del cesante. De esta manera, el MPC garantiza la protección social a los trabajadores

desempleados, manteniéndoles temporalmente en el acceso a la salud, pensiones y un subsidio familiar. La financiación del mecanismo del MPC serán: a) Recursos voluntarios de los aportes a las cesantías. b) Recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), financiados por el Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo (FONEDE). Del aporte a las cesantías que realizan los empleadores los trabajadores, podrán decidir voluntariamente el porcentaje de ahorro para el MPC. Los trabajadores dependientes o independientes que ahorren voluntariamente para el MPC, recibirán un beneficio proporcional a sus ahorros que se pagará en el momento que quede desempleado con cargo al FOSFEC. El modelo colombiano a través del mecanismo de auxilio de cesantía mantiene un modelo de cuentas individuales y seguro al desempleo mediante el Mecanismo de Protección al Cesante MPC.

**Sistemas de prestaciones por desempleo de experience rating. EEUU.** Arranz & Serrano, (2014) sostiene que los países tienen varios métodos para financiar las prestaciones contributivas contra el desempleo: unos países, lo hacen, mediante impuestos a las empresas y/o los trabajadores, y otros países combinan impuestos a trabajadores y a las empresas. En EEUU, el método de financiación es único ya que los ingresos se adquieren mediante impuestos a los empleadores que varían según los antecedentes anteriores de despidos de trabajadores de cada empresa. Este sistema, por el cual el tributo pagado por los empleadores aumenta o disminuye conforme a sus antecedentes anteriores de despidos, este modelo se conoce como sistema de experience rating. El mismo autor, respecto a las características de este modelo, señala “los elementos principales de este sistema de protección por desempleo, es que recurre a un tributo sobre los despidos para financiar dichas prestaciones y el tipo de cotización de cada empresa depende de las prestaciones pagadas a los trabajadores que ha despedido, es decir, de su historial de despidos. Las principales características, de este sistema, son: a) las empresas pagan contribuciones para financiar el SPD, mientras que los gobiernos estatales se encargan de administrar el programa y el gobierno federal devuelve a los estados los gastos de administración. La idea de su funcionamiento consiste en ahorrar en los periodos expansivos de la economía para poder pagar las prestaciones en épocas recesivas, lo que a su vez debe contribuir a suavizar los ciclos económicos. b), las contribuciones estatales se basan en tablas de tipos mínimos y máximos que se aplican a la base imponible salarial fijada por cada

estado, que debe ser al menos igual a la base federal. El tipo que pagan los empleadores depende de su historial de despidos (su ER), que hace variar los tipos de acuerdo con las cantidades de prestaciones por desempleo que han recibido sus trabajadores en años anteriores. Los empleadores con una historia previa de muchos despidos están sujetos al tipo fijado más elevado, mientras que aquellos que han despedido poco están sujetos al tipo más bajo" (Arranz & Serrano, 2014). El modelo de Sistemas de prestaciones por desempleo de experience rating. EEUU, tiene como característica principal que lo financian íntegramente los empleadores a través de impuesto y es administrado por el Estado.

**Seguro al desempleo Brasil Decreto Ley 2.284, adoptado en 1986 por el que se mantiene la nueva unidad del sistema monetario brasileño, el seguro de desempleo y se amplían y consolidan las medidas para combatir la inflación.** El seguro de desempleo en Brasil permite la prestación económica temporal de los trabajadores que pierden su empleo por causas involuntarios, el sistema se inició en Brasil en 1986, con el Decreto Ley 2.284. Pero, desde el año 1990 se instaló y concedió los recursos y los criterios para la concesión de este beneficio a los desempleados mediante la creación del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) definiéndose un sistema de seguro de desempleo cuya finalidad es completar la ayuda financiera con la búsqueda de trabajo a través de programas de servicios de intermediación, capacitación profesional e inversión para la creación de empleos. El FAT es administrado por el CODEFAT o Consejo Deliberativo del FAT, que está integrado por el gobierno, los trabajadores y los empleadores, con la finalidad de financiar, decidir y realizar los planes de trabajo de este fondo. El FAT no solamente financia los beneficios del seguro de desempleo, sino también otros programas de intermediación de mano de obra y calificación profesional, así como el programa de fortalecimiento de la agricultura familiar (PRONAF), el pago del subsidio salarial para trabajadores de bajos ingresos (PIS-PASEP) y varios programas de microcrédito (OIT, 2006). Además, un 40 % de los recursos del FAT son invertidos por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social con el fin de apoyar la puesta en marcha de emprendimientos y de nuevos puestos de trabajo y así reducir la necesidad de hacer uso del seguro de desempleo. En el financiamiento para el Seguro de Desempleo, los empleadores no realizan ningún aporte. Para el FGTS, los empleadores abren cuentas individuales para cada trabajador aportando

mensualmente el 8 % de las remuneraciones, para el Seguro de Desempleo como para el FGTS no existiendo aportes de los trabajadores. El Financiamiento del FAT. proceden del Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público; contribuciones pagadas por las empresas estatales del 1 % de la renta y empresas privadas 0,65 % de la renta. El Programa de Seguro de Desempleo está administrado por: el Ministerio de Trabajo y Empleo del país, delegaciones y subdelegaciones regionales de trabajo, puestos regionales y locales de Trabajo, puestos del Estado dentro del Sistema de Empleo Nacional, sindicatos, secretarías municipales y la Organización Económica Federal. Pese a ser programas con coberturas amplias en relación a otros países de América Latina, solo el 35 % de la población económicamente activa del país son trabajadores registrados formalmente, denominados trabajadores con cartera de trabajo assinada, y solo los 2/3 de trabajadores cumplen con los requisitos para ser elegibles a las prestaciones, de haber contribuido seis meses durante los últimos tres años. Los requisitos de elegibilidad y el número de desempleados de primeras iniciales o que fueron informales, hace que solamente 7% de los desempleados reciban los beneficios de desempleo. El modelo de Brasil constituye un seguro tradicional financiado por el Estado.

**Seguro desempleo Argentina Establecido por la Ley del Empleo N° 24.013-1991.** En la Argentina en la Ley 24.013 de 1991 “Ley Nacional del Trabajo”. El Seguro de Cesantía brinda a los trabajadores registrados y despedidos legalmente sin causa, pagos mensuales, asignación familiar, seguro familiar y de salud cuando se encuentren temporalmente desempleados. Cobertura cubre a trabajadores dependientes, se excluye del sistema a los trabajadores domésticos, los trabajadores de la construcción y los que dejaron de prestar servicios en la administración pública por racionalización administrativa. La fuente de financiación es mediante el aporte de los empleadores del 1,5% y el aporte de los trabajadores de 1,5%. Y el financiamiento del gobierno mediante fuentes financieras extraordinarias. Requisitos para acceder a los beneficios: estar legalmente desempleado, disponible para un trabajo adecuado y despedido del empleo por razones ajenas al trabajador; haber aportado al Fondo Nacional de Empleo durante al menos 12 meses en los tres últimos años a la terminación de la relación laboral, y 90 días en los últimos 12 meses en el caso de empleo temporal en empresas de servicios. No percibir beneficios previsionales y no contributivas. Beneficios son del 60% del salario más alto del

trabajador en los últimos seis meses. Período total de beneficios relacionado con cotizaciones de los últimos tres años, de acuerdo a una escala. Los beneficios disminuyen al 85% y a partir del quinto mes a partir del noveno mes en un 70%. Además de las prestaciones económicas, los desempleados recibirán servicios médicos, deducciones familiares y el tiempo computable para efectos de la Seguridad Social. Las subvenciones están sujetas a un máximo de \$300 y un mínimo de \$150. Bajo ciertas condiciones (uso de beneficios para unirse a una cooperativa activa o similar), los beneficios se pueden obtener todos a la vez. Los beneficios se suspenden si el empleado no acepta un trabajo, participa en actividades de formación profesional recomendadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, realiza el servicio militar o es condenado a prisión con pena privativa de libertad. Administración del sistema. está a Cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es el responsable del funcionamiento y administración del Fondo Nacional de Empleo. La responsabilidad de otorgar los beneficios recae en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El seguro de cesantía en Argentina es un seguro al desempleo tradicional.

**Ecuador Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo.** En Ecuador mediante esta Ley, los desempleados se benefician de dos formas antes de ingresar al mercado laboral. El Fondo de Cesantía y el Seguro de desempleo son opciones disponibles para los afiliados desempleados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). El fondo de cesantía consiste en pagar a los desempleados una cantidad que paga un salario mensual del 2%. Estos recursos se acumulan en la cuenta personal del afiliado con rentabilidad financiera. Si se decide retirar el importe acumulado, el pago se realizará una sola vez. El seguro de desempleo, en cambio, está cubierto por un aporte del empleador del 1%, constituyendo un fondo solidario. Este fondo cubre el 70% del salario base fijo vigente a la fecha de finalización y se paga mensualmente durante 5 meses. La cesantía significa que no se tienen ingresos por el trabajo de empleados, obreros o servidores del Estado pertenecientes al IESS. Los fondos iniciales acumulados se retendrán hasta en un 3% en la cuenta personal hasta febrero de 2016. Desde de marzo de 2016, la cuenta personal de cesantía se constituye por el 2% de los empleados pertenecientes al IESS. Estos fondos se registran en la cuenta individual de cesantía de cada beneficiario, con sus

rendimientos financieros. Los afiliados que decidan retirar el importe acumulado en su cuenta por cesantía de desempleo deberán cumplir las siguientes condiciones: tener 24 aportes no simultáneos; desempleado durante 60 días; solicitar el retiro del subsidio de desempleo a través del Portal del Instituto. El seguro de desempleo es un beneficio económico que protege a los afiliados al IESS que han perdido su trabajo por causas ajenas a su voluntad. Este se financia con el aporte patronal del 1% de la remuneración de los trabajadores desempleados, creando un fondo de solidaridad. Este fondo solidario cubre el 70% del salario base fijo vigente el día del evento y se paga como una suma fija y mensual durante todo el período. Para recibir este beneficio debe cumplir con las siguientes condiciones: tener al menos 24 aportes acumulativos y no simultáneos, de los cuales al menos 6 continuas hasta que se produzca un imprevisto; estar desempleado durante al menos 60 días y solicitar el pago de los beneficios. Los desempleados optan voluntariamente por una de las siguientes opciones excluyentes: Retirar los fondos de desempleo disponibles acumulados en su cuenta personal. o b). acogerse del seguro de desempleo y cesantía expresando voluntariamente entre b.1). En la forma que marca la ley, recibir una cantidad correspondiente al fondo de solidaridad, más la cantidad disponible en tu cuenta personal por razón o b.2). Solo recibir el porcentaje correspondiente al fondo solidario. Si selecciona la opción b.1) o b.2). El beneficiario puede solicitar la disposición del saldo acumulado de cesantía que podría existir. El modelo de protección por desempleo de Ecuador es un sistema mixto de cuentas individuales y seguro de desempleo.

**Seguro de Desempleo: Análisis y Propuesta para Chile. Fernando Coloma.** Los seguros de desempleo convencionales o tradicionales en Europa fracasaron. No obstante, la idea de construir un seguro al desempleo regulado es importante. En general, esta alternativa que se propone es mejor que un mecanismo de ahorro forzado, como PROTRAC. El ahorro forzado es ineficaz por su alto costo para eventos riesgosos como el desempleo. Una posible opción para el seguro de desempleo es crear un sistema mixto mediante una parte del período de desempleo se financie con indemnizaciones por años de trabajo y la otra parte con un seguro, cubierto por las compañías de seguros privadas. En particular, podría implementarse un sistema según el cual aquellos que hayan sido despedidos y cuyas prestaciones no sean suficientes para cubrir un período de desempleo de cinco meses puedan tener

derecho a prestaciones por desempleo si el período real de desempleo supera sus prestaciones económicas. Dicho sistema evitaría en gran medida las infracciones que podrían idear los empleadores y los empleados para defraudar al sistema de seguros. Según la propuesta, los empleadores siempre tendrían que pagar el costo de los despidos y las indemnizaciones, lo que dificultaría cualquier maniobra coordinada que pudieran pactar. Por otro lado, aquellos que han sido despedidos y posiblemente desempleados tendrán un fuerte incentivo para encontrar trabajo rápidamente al principio, porque cuanto más larga sea la búsqueda de trabajo, menos serán las indemnizaciones. Lo importante es que recibir los beneficios únicos cuando ocurre el despido, sirve como deducción para el seguro de desempleo. El modelo propuesto por el autor para la República de Chile con un sistema mixto de subsidios por años trabajados y en parte diferente al seguro de desempleo tradicional (Coloma, 2000).

**República Oriental del Uruguay Ley N° 18.399. Seguro de Desempleo Administrado por el Banco de Previsión Social Modificación del Régimen Establecido por el Decreto Ley N° 15.180.** En el seguro al desempleo en el Uruguay, la cobertura incluye a los trabajadores del sector privado, sector comercial, industrial, construcción y de servicios que no forman parte de otras instituciones de seguridad social. La financiación se realiza mediante cotizaciones al sistema de seguridad social del 15% de los trabajadores y del 12,5% por los empresarios que cubre: pensión, invalidez, supervivencia, prestaciones por accidente de trabajo, maternidad, asignación familiar y también el desempleo. El déficit se financia con aportes estatales. Para ser elegible para los beneficios, debe haber cumplido de doce a seis meses antes de la contingencia del desempleado involuntario. El beneficio es un beneficio mensual que se paga en proporción al número de días de desempleo correspondiente a un mes de año. Se implementó por tres motivos de despido: despidos, suspensiones y reducciones del 25% o más en la jornada o jornada laboral. La administración está a cargo del Banco de Previsión Social (BPS), mientras el diseño del programa está bajo responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), su cobertura es baja (5,9% en 2014). Ya que, un alto porcentaje de trabajadores informales no tienen acceso a este beneficio, y muchos trabajadores regulares no cumplen con los requisitos para obtener el seguro de desempleo. La República



Oriental del Uruguay es el país con mayor tradición en la implementación del seguro de desempleo tradicional en América Latina.

Revisando los antecedentes internacionales, se establece que no existe un diseño o modelo preestablecido, sino que, depende de cada país respecto a varias causas como puede ser la población de trabajadores que se quiere proteger ya sean permanentes o temporales, etc. Los países han ido ajustando sus modelos conforme al funcionamiento del mercado de trabajo, las políticas económicas y laborales; Por tanto, del análisis de los antecedentes y estudios internacionales, hay una preponderancia hacia los modelos basados en seguros al desempleo tradicional. Otros países han optado por modelos combinados, debiendo de resaltarse el modelo novedoso implementado en Chile con preponderancia de cuentas individuales por desempleo. Respecto a la CTS que conforme a su creación “tiene la calidad de beneficio social de previsión de las contingencias que origina el cese en el trabajo y de promoción del trabajador y su familia” y que funciona en el Perú como una forma de protección al desempleo, no habiéndose encontrado antecedentes internacionales, desde la clasificación de las modalidades teóricas de protección al desempleo, la CTS no estaría en dichas categorías.



## CAPÍTULO II

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### 2.1 Identificación del problema

El desempleo es el mayor problema y preocupación que enfrentan los países en los mercados de trabajo, ocasionando dificultades políticas, económicas, sociales, y en los trabajadores pobreza, descontento y desigualdad por pérdida de empleo con las consecuencias perjudiciales para él y sus familias, por carencia de ingresos económicos, y pueden llegar a la desesperación si no consiguen ingresos que le permitan sobrevivir. Una de las formas que los países enfrentan este problema es mediante políticas públicas de protección contra el desempleo que son regulados en sus legislaciones laborales con la finalidad de sustituir los ingresos dejados de percibir durante los periodos de desempleo.

En nuestro país, desde la Constitución de 1993 que implementó la economía de mercado, donde la menor intervención del Estado es su característica, incluido los derechos sociales de los trabajadores; en esa dirección y concepción también se reguló el Derecho laboral y de seguridad social, ocasionando en los trabajadores la reducción de los derechos laborales y principalmente la posibilidad de quedar desempleado; sin embargo, los indicadores oficiales muestran una aparente baja tasa de desempleo que no reflejan la realidad del problema; siendo la percepción de los ciudadanos la imposibilidad de acceder a puestos de trabajo formales con derechos sociales incluido la protección al desempleo.

En el Perú, no solo es problema el desempleo por diferentes causas, sino el sub empleo, la precarización de las relaciones laborales, la cantidad de contratos a tiempo parcial, la desnaturalización de los contratos laborales, y otras formas de trabajo atípicos etc. y principalmente la informalidad laboral que el año 2019 fue del 73% según BCR., que se

originaron de la economía informal, trabajadores que no se encuentran registrados en planillas y no reciben ningún beneficio social, Estos problemas el Estado debe enfrentarlos mediante la implementación y reconocimiento del Derecho a la seguridad social y mediante políticas de protección al desempleo.

El Estado peruano viene sosteniendo ante OIT que como forma protección al desempleo y específicamente como seguro de desempleo se encuentra regulado como parte de la legislación peruana la CTS regulado en el TUO del D. Leg. 650. Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) D.S. 001-97-TR y su reglamento D.S. 004-97-TR , que conceptúa como “beneficio social de previsión de las contingencias que origina el desempleo en el trabajo y de promoción del trabajador”, para los trabajadores con más de 4 horas de trabajo, que se financia mediante el 8.33 % de la remuneración del trabajador que lo paga y deposita semestralmente el empleador, principalmente para los trabajadores del régimen laboral común de la actividad privado regulados por LPCL. Este beneficio, lo perciben también los trabajadores de regímenes laborales especiales de la actividad privada, así como también se aplica a algunos sectores de los servidores públicos.

El problema de la CTS, es que, no cumple con proteger adecuadamente al trabajador de la contingencia al desempleo, que se constituye como un fondo de ahorro individual del trabajador, al permitirse que estos fondos sean de libre disposición, de hasta el 50 %; y mediante leyes específica la disposición incluso del íntegro de la CTS convirtiéndose en parte de la remuneración, desnaturalizándose su carácter de previsión frente a la contingencia del desempleo.

También, los problemas de la CTS, entre otros, están referidos a su limitada y baja cobertura que beneficia solo a un sector minoritario de los trabajadores de la población económicamente activa que en nuestro país es alrededor de 17 millones de trabajadores que conforman la fuerza laboral, y solamente 3,2 millones, el 19%, perciben y gozan de la CTS conforme a los registros de la Planilla Electrónica 2019 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), constituyéndose en trabajadores formales; existiendo sectores de trabajadores con contratos de trabajo que sufren la reducción, o son excluidos y no reciben CTS estando desprotegidos frente a la contingencia del desempleo.

La CTS ha sido materia de observaciones por la “Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”, esta Comisión el año 2011 realizó una serie de observaciones y exhortaciones referidas a

incompatibilidades de la legislación laboral peruana y la aplicación con los convenios ratificados por el Perú. Una de las observaciones está referida a la necesidad que se implemente un sistema de seguro de desempleo, conforme al Convenio 44 OIT que fue ratificado por el Perú en 1962. Según esta Comisión, en los últimos 20 años el Perú ha sostenido que la protección a sus desempleados es mediante la CTS. que no puede ser considerado como un sistema de protección contra el desempleo, por no cumplir con los requisitos del convenio 44, específicamente, esta Comisión ha señalado “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”. Conforme al informe de la OIT la CTS, no constituye un seguro de desempleo. las principales razones son: a) la CTS no se financia mediante la seguridad social; b) se entrega al trabajador cuando se produce el desempleo y estos puede disponerlos sin restricciones, es decir, los trabajadores no están obligado a utilizarla para afrontar la contingencia del desempleo. Pese a estas observaciones, el Estado peruano sostuvo ante la OIT que la CTS sería un seguro del desempleo, contradiciendo la observación de la OIT. La observación en este sentido también lo ha realizado la OIT en su 79 reunión, afirmando “La comisión observa que, a pesar del comentario que el Gobierno realizó en su memoria anterior a través del que daba cuenta de la voluntad de establecer un sistema de seguro de desempleo a fin de ponerse de conformidad con las disposiciones del Convenio 102, hasta ahora no se ha adoptado ninguna medida en este sentido”. Al respecto, el Estado peruano hasta la actualidad no cumple con las observaciones y recomendaciones de la OIT.

Los problemas antes señalados y las observaciones de la OIT respecto a la CTS, desde hace tiempo, ha sido materia de estudio y discusión por el Estado, académicos y políticos habiéndose presentado iniciativas de proyectos de ley para modificar la CTS. Inclusive el gobierno anunció su intención de implementar un seguro de desempleo que sustituya a la CTS, propuesta impulsada por el grupo político ganador de las últimas elecciones presidenciales Peruanos Por el Kambio (PPK), que formaba parte de su plan de gobierno; la propuesta causó oposición por los grupos políticos y principalmente por los trabajadores.

El problema de la CTS en la actualidad persiste, mereciendo su estudio e investigación y plantear alternativas de solución, y mejorar la protección al desempleo en el Derecho laboral peruano y cumplir con los convenios internacionales celebrados por el Perú con la OIT.

## **2.2 Definición del problema**

La definición del problema, establece las interrogantes que han de ser desarrolladas en la investigación.

## **2.3 Enunciado general**

¿Cómo influyo la Constitución de 1993 y la legislación laboral, en la CTS como protección al desempleo en el mercado de trabajo; cuáles son las inconveniencias de la CTS como protección al desempleo; como debe ser la propuesta de modelo de protección al desempleo que sustituirá a la CTS en el Derecho laboral peruano?

### **Enunciados específicos**

¿Cómo influyo la Constitución de 1993 y la legislación laboral, en la CTS como protección al desempleo en el mercado de trabajo peruano

¿Cuáles son las inconveniencias de la CTS como protección al desempleo?

¿Cómo debe ser la propuesta del modelo de protección al desempleo que sustituirá a la CTS en el Derecho laboral peruano?

Las interrogantes de la investigación intentarán solucionar el problema planteado, mediante la información contenida en documentos sobre protección al desempleo en el contexto de la realidad económica del Perú.

## **2.4 Intención de la investigación**

Identificado los problemas de la CTS como protección al desempleo, la investigación tiene la intención de contribuir a resolver este problema en el Derecho laboral peruano, analizando las concepciones doctrinarias, la regulación de la legislación nacional y legislación comparada de otros países, considerando el entorno económico a fin de proponer una nueva ley que sustituirá a la CTS que permitirá otorgar prestaciones económicas a los trabajadores desempleados, ampliar la cobertura a sectores excluidos de la CTS y así reducir la pobreza y desigualdad, así mismo, ayudara a desarrollar las políticas de reinserción en el trabajo, a

fin que los desempleados se reincorporen al mercado laboral reduciendo la informalidad. La intención investigativa se ha establecido con la formulación y definición del problema de investigación.

## 2.5 Justificación

En nuestro país, debe procurarse políticas económicas laborales conducentes a generar trabajo independiente o bajo relación de dependencia que hagan posible el desarrollo y la dignidad de las personas. sin embargo en el Perú el desempleo es uno de los principales problema sociales considerado como situación preocupante que ocasiona inseguridad principalmente para los ciudadanos que depende de su fuerza de trabajo, que tiende a agravarse por la implementación de la economía de mercado, regímenes laborales de flexibilización y precarización, cambios en las diversas modalidades de trabajo, elevada movilidad de la informalidad laboral hacia la formalidad, que agudiza el problema del desempleo; frente a esta realidad es indispensable y justificado proteger a los desempleados al permitirles ingresos económicos temporales hasta obtener un empleo adecuado.

En el Perú, como una forma de protección al desempleo se ha regulado y vienen aplicándose la CTS a los trabajadores formales, que no cumple con proteger adecuadamente contra el desempleo, por diferentes inconvenientes, como la baja cobertura, por haberse constituido como parte de la remuneración, etc., incluso fue materia de observación por la OIT. Frente a los inconvenientes de la CTS se justifica proponer una nueva ley para mejorar la protección de los trabajadores desempleados, a fin de reducir los problemas sociales, por cuanto el modelo económico de mercado , no ha creado la cantidad de puestos de trabajo formales, por el contrario, permanece un gran sector de trabajadores desempleados sin protección alguna.

Así mismo, para solucionar este problema los gobiernos, los académicos, los trabajadores y empleadores han venido discutiendo el problema, habiéndose presentado varios proyectos de ley para sustituir la CTS, el problema en la actualidad persiste, siendo relevante y justificado su estudio e investigación y plantear alternativas de solución, al problema de protección al desempleo en el Derecho laboral peruano.

La justificación práctica de los resultados de la presente investigación es proponer una nueva “Ley de Protección al Desempleo en el Perú”, como parte del Derecho laboral peruano que

beneficiara a la población económicamente activa PEA con contrato de trabajo formal. La justificación teórica de la investigación plantea el aporte teórico desde las nuevas concepciones y estudios de protección al desempleo mediante cuentas individuales y programas asistenciales; por ser viables para la realidad peruana.

Se justifica la presente investigación, por cuanto es un aporte académico, debatible con otras propuestas, que permitirá hacer realidad los principios de universalidad y solidaridad de la seguridad social al incorporar a la protección al desempleo, como Derecho fundamental, al igual que en otros países.

## **2.6 Objetivos**

### **2.6.1 Objetivo general**

Explicar la influencia de la Constitución de 1993 y la legislación laboral, en la CTS como protección al desempleo en el mercado de trabajo; determinar las inconveniencias de la CTS como protección al desempleo, y proponer el modelo de propuesta de protección al desempleo que sustituirá a la CTS en el Derecho laboral peruano.

### **2.6.2 Objetivos específicos**

- Explicar la Influencia de la Constitución de 1993 y la legislación laboral, en la CTS como protección al desempleo en el mercado de trabajo peruano.
- Determinar las inconveniencias de la Compensación por Tiempo de Servicios CTS como protección al desempleo en el Perú.
- Proponer el modelo de protección al desempleo, que sustituirá a la CTS en el Derecho laboral peruano.

## CAPÍTULO III

### METODOLOGÍA

En la presente investigación, se ha optado por la estrategia metodológica del enfoque cualitativo adecuado para las ciencias sociales, como son las ciencias jurídicas, que permite estudiar y comprender las relaciones y derechos sociales de los trabajadores desempleados y proponer un modelo de protección al desempleo, con datos obtenidos de la revisión de documentos. Al respecto, Cruz (2016), señala que, mientras que las ciencias de la naturaleza pretenden la explicación de su objeto; las ciencias sociales aspiran a la comprensión de su objeto que dará como resultado la elaboración de un concepto o conocimiento, para el cual es necesario, partir de una noción previa conceptual del objeto de análisis.

En las investigaciones en ciencias jurídicas, los enfoques cualitativos, hacen posible el análisis dogmático, interpretativo, sistemático, casuístico social. La investigación cualitativa busca responder, el cómo y el porqué del objeto de estudio (Elgueta & Palma, 210.). En esta metodología de investigación, el proceso inductivo permite recopilar información; observando, participando en fenómenos particulares, a partir de ellas generar una conclusión general; no se prueba hipótesis previamente establecidas. La información recopilada servirá para llegar a la comprensión e interpretación del problema estudiado en relación a la situación y el contexto real en el que se desarrolla, considerando el fenómeno como un todo.

La investigación es aplicada, ya que resolverá un problema específico de la realidad en el mercado de trabajo del Perú. Es de dogmática jurídica, ya que tiene como objeto el análisis de la norma positiva vigente del TUO del D. Leg. 650, Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) D.S. 001-97-TR. Es propositiva, ya que se discutirá y objetará la vigente

CTS, para luego de evaluar sus inconvenientes como protección al desempleo, proponer una nueva “Ley de Protección al Desempleo en el Derecho Laboral Peruano”.

El ámbito de estudio comprende a los trabajadores formales en el mercado de trabajo del Perú, regulados por el TUO del D. Leg 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, D.S. N° 003-97-TR (LPCL) y los servidores civiles del sector público regidos bajo esta ley. Así como los trabajadores del régimen especial de las micro y pequeñas empresas regulados por el TUO Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial D.S. N° 013-2013-PRODUCE. en el contexto de la Constitución de 1993 y la legislación sobre seguridad social y laboral.

### **3.1 Acceso al campo**

Definido el problema de estudio, el acceso al campo se ha realizado progresivamente en documentos que se encuentran en el entorno de las ciencias sociales, económico, y jurídico; la investigación jurídica se relaciona con otras ciencias sociales como la sociología, la política, la economía, por cuanto, los fenómenos jurídicos no son aislados. La presente investigación relaciona el Derecho y la economía laboral, por cuanto, el problema de protección al desempleo, se manifiesta en los problemas económicos del mercado laboral y su relación con las normas del Derecho laboral y de seguridad social.

### **3.2 Selección de informantes y situaciones observadas**

Los informantes están constituidos por los documentos pertinentes para el logro de los objetivos de la investigación y que fundamentaran la presente propuesta legislativa. Al haberse adoptado por la estrategia metodológica del enfoque cualitativo, la técnica del “análisis de contenido” permitirá el análisis, interpretación de los textos y comunicaciones de los diferentes autores, sobre el tema, materializados en libros, tratados, periódicos, revistas científicas, documentos jurídicos y no jurídicos, páginas web, documentos electrónicos, etc. que nos permitirá conocer el problema. Al respecto Andréu, (1960) señala que la selección de informantes y situaciones observadas en la investigación cualitativa tiene como una de sus técnicas el análisis de contenido como una técnica de interpretación de textos, ya sean escritos, grabados, filmados, electrónicos u otra forma diferente donde puedan existir toda clase de registros de datos, transcripción de entrevistas, discursos, protocolos de observación, documentos, videos, el denominador común de todos estos materiales es su capacidad para albergar un contenido que leído e interpretado



adecuadamente nos abre las puertas a los conocimientos de diversos aspectos y fenómenos de la vida social.

### **3.3 Estrategias de recogida y registro de datos**

El procedimiento adoptado para recoger los datos y registro de la información ha sido mediante la identificación y revisión de los documentos de fuentes primarias y secundarias relacionadas con el objeto de la investigación, como: información del mercado laboral; normas constitucionales y laborales leyes de países que regulan la protección al desempleo y de seguridad social, aporte doctrinario sobre protección al desempleo nacionales e internacionales que se recabó de organismos oficiales: como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Organización Internacional del trabajo (OIT) y otras instituciones; Posteriormente, se clasificó y se seleccionó la información en función de la pertinencia y el alcance de sus contenidos que se trasladó en la “ficha de trabajo de análisis de información” para el análisis inductivo.

Para el primer objetivo: la recolección y registro de datos como principales documentos entre otros, fueron: la Constitución Política del Estado de 1993; las normas del derecho laboral peruano y de seguridad social del sector privado como del sector público; así como, del mercado de trabajo peruano.

Para el segundo objetivo: la recolección y registro principalmente es del TUO del D. Leg. 650 ley de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) D.S N° 001-97-TR. y normas conexas. En esta norma se trata de identificar las instituciones o normas jurídicas que crean conflicto, no solo legal, sino también doctrinario a fin discutir las identificando la ausencia de normatividad en un determinado contexto social, económico, jurídico.

Para el tercer objetivo: la recolección y registro de los documentos sobre protección al desempleo que permita diseñar el modelo de protección al desempleo para el Perú como norma que sustituirá a la CTS “lege ferenda”, que será argumentada sobre su conveniencia y viabilidad en el mercado de trabajo peruano.

### **3.4 Análisis de datos y categorías**

Efectuado el proceso de recolección, En las ciencias jurídicas se analizan e interpretan textos como leyes doctrina, etc; se procedió al estudio, analítico y de interpretación relevante sobre

el problema de estudio; se ha recurrido, principalmente al método dogmático y la hermenéutica jurídica.

El análisis de los datos cualitativos se realizó mediante el procedimiento de “inducción analítica” que se realiza simultáneamente con la recolección, desde las primeras hasta las sucesivas categorías conceptuales los fenómenos bajo estudio y ajustando lógicamente a los objetivos de la investigación, El resultado, es la construcción de un modelo de protección al desempleo, en el que se da cuenta los criterios de razonamiento explicación e interpretación del investigador. Finalmente, se redactó el texto escrito de propuesta legislativa de “Protección al Desempleo en el Perú”, debidamente justificada y sustentada.

Para el análisis de la información se ha realizado la estructuración y categorización de la investigación para permitir un procedimiento lógico para su desarrollo y comprensión, basado en los objetivos propuestos:

En el primer objetivo se explica la influencia de la Constitución de 1993, la legislación laboral, y la seguridad social en la CTS como protección al desempleo en el mercado de trabajo peruano.

En el segundo objetivo se determinar las inconveniencias de la Compensación por Tiempo de Servicios CTS como protección al desempleo en el Perú. En este acápite, se desarrolla ampliamente los inconvenientes de la CTS como protección al desempleo en el Perú.

En el tercer objetivo se proponer el modelo de protección al desempleo, que sustituirá a la CTS en el Derecho laboral peruano tomando como base los antecedentes sobre los orígenes del problema y los inconvenientes de la CTS como protección al desempleo, se intentará solucionar el problema proponiendo una nueva Ley de Protección al Desempleo en el Perú, debidamente fundamentad para la realidad peruana con criterios de razonamiento y explicación del investigador.

## CAPÍTULO IV

### RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### **4.1. Influencia de la Constitución de 1993 y la legislación laboral, en la CTS como protección al desempleo en el mercado de trabajo peruano**

En esta parte, se trata de analizar y explicar los orígenes, causas del problema de la CTS como protección al desempleo en el Perú. Se explica la influencia que tuvo la Constitución de 1993 en materia económica, seguridad social, y la legislación laboral del régimen común, y de la Mypes en la legislación de la CTS como protección al desempleo en el mercado de trabajo peruano, donde se aplicará la propuesta. La finalidad es obtener información sobre los orígenes del problema materia de investigación.

##### **4.1.1. Influencia de la Constitución económica**

Respecto a la Constitución de 1993, Fernandez (1994) señala, “la Constitución de 1993, ha optado por un modelo ortodoxamente liberal ha desaparecido todo principio valorativo, como la justicia social enunciada en la Carta de 1979. Estamos ante un modelo claramente liberal, aunque se autodefine como de economía social de mercado”. Conforme a esta concepción, la Constitución de 1993 de concepción liberal opto por el modelo económico de mercado, logrando indicadores macroeconómicos positivos: el Producto Bruto Interno (PBI) creció hasta el 8 %, y los últimos años se ha contraído creciendo en menor proporción de alrededor del 3%, siendo el promedio de 6 % anual, que los seguidores de este modelo económico lo califican de exitoso. Sin embargo, en nuestro país pese al crecimiento económico, en el mercado de trabajo, se percibe la falta de empleo formal como el principal problema social al no haberse generado más y mejores empleos, por el contrario, se mantiene o reduce el empleo formal, y la mayoría de los trabajadores tienen

dificultades para conseguir empleo, incluso el empleo formal es mayoritariamente temporal y precario, por la gran diversidad de contratos atípicos, como los contratos bajo modalidad, tiempo parcial, intermediación laboral, que no permite acceso a la protección al desempleo.

Conforme a la Constitución de 1993, la intervención del Estado, en el modelo económico de mercado tiende a ser mínima, ya que sus desajustes se corrigen mediante la libre competencia, incluido el mercado de trabajo y es contraria a las regulaciones laborales, por cuanto, limitan la libertad de los empleadores como ofertantes y los trabajadores como demandantes de fuerza de trabajo. Sin embargo, los trabajadores han venido perdiendo sus derechos laborales y de seguridad social y considera al factor trabajo como cualquier otro bien material, que permite adaptarse a los ciclos de crecimiento y contracción de la economía, haciendo que los mercados de trabajo pasen por ciclos económicos; cuando la economía crece se necesitan más trabajadores y habrá menos desempleo, y cuando la economía se contrae se necesitan menos trabajadores y el desempleo se incrementa.

Asimismo, con la Constitución de 1993 se segmentó el mercado de trabajo en un sector laboral formal minoritario con beneficios laborales incluido la CTS con la intención de afrontar el desempleo, y otro sector mayoritario con alta informalidad, sin beneficios laborales y de seguridad social excluidos de protección al desempleo, o la mayoría de trabajadores no gozan de este beneficio, constituyendo un problema persistente, que pone en riesgo la subsistencia del trabajador y su familia.

La actual Constitución económica de 1993 hasta la actualidad, lo optaron sucesivamente los diferentes gobiernos, han ocasionado en los trabajadores inseguridad, desempleo, e informalidad, En este modelo, el desempleo no desaparece y los trabajadores desempleados constituyen la reserva para ser viable el modelo económico; la Constitución de 1993, en coherencia con el modelo económico mercado, influyó y contribuyó en la emisión y aplicación de la legislación del trabajo la seguridad social y la protección al desempleo al legislarse Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS ) como previsión al desempleo.

#### 4.1.2. Influencia de la Constitución en la seguridad social

La seguridad social en la Constitución de 1993, se encuentra regulado como "Derechos Económicos y Sociales", con la denominación de "Seguridad Social, Salud y Bienestar". En el art. 10 señala que "toda persona tiene derecho al acceso universal y progresivo a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida": En el art. 11 dispone que "El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas, supervisa su funcionamiento". Estas normas permiten que la seguridad social pueda ser prestada por Empresas Privadas de Prestadoras de salud (EPS) para los servicios de salud; así como las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) para administrar los fondos del sistema de pensiones, permitiendo la privatización de la seguridad social, bajo la supervisión del Estado. El art. 12 prevé la intangibilidad de las reservas y fondos de la seguridad social. Esta regulación constitucional tiene su fundamento en la Constitución económica, la liberalización económica, la disciplina macroeconómica y fiscal, y la menor intervención del Estado en los derechos sociales.

La seguridad social constituye un derecho humano reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, esta particularidad de la seguridad social, es trascendente ya que permite contradecir las posiciones que lo consideran solo como una prestación laboral regulado en las legislaciones laborales de los países, sobre todo en el contexto del régimen económico actual, donde la liberalización económica, los cambios tecnológicos han ocasionado inseguridad e incertidumbre en los trabajadores del Perú. Concebir a la seguridad social como derecho humano implica que los ciudadanos y principalmente los trabajadores que dependen únicamente de su fuerza de trabajo deban ser asistidos, por el Estado que debe garantizar la subsistencia elemental de los ciudadanos, en salud, pensiones, trabajo, desempleo, educación etc.

En el Perú, en coherencia con la Constitución económica, respecto a la seguridad social, afirman que no es indispensable que el propio Estado se obligue a garantizar estas prestaciones, para satisfacer necesidades sociales públicas; pudiendo el Estado transferir estas obligaciones a los privados, así como su gestión, en ese sentido, es

indistinto si lo realizan los privados o lo realiza el propio Estado. Así también, en las economías de mercado el Estado solo debe intervenir en ámbitos en los que falla o exista imperfecciones en el mercado, por tanto, debe contribuir con subsidios sociales a las personas realmente necesidades y que estos demuestren su imposibilidad de resolver sus necesidades, de este modo se impide la ampliación de estos derechos sociales en forma ilimitada, debiendo el Estado limitarse a subvencionar a los realmente necesitados. La CTS en su origen habría seguido estas concepciones al permitirse que los mismos empleadores y el sistema financiero privados lo administran y el Estado se limita a exigir el cumplimiento del pago por los empleadores.

También, los derechos a la seguridad social son discutidos, principalmente, por sus altos costos que ocasionan desequilibrio fiscal y limitan la inversión pública, razón por el cual el Estado debe reducir estos costos o transferir la responsabilidad de estas prestaciones a los privados. Estas ideas han sido reguladas en la Constitución de 1993 en las prestaciones de salud y pensiones; permitiendo que la seguridad social en el Perú se adapte al modelo económico, introduciendo las tendencias privatizadoras y los conceptos de competencia y libertad de decisión por los ciudadanos de poder optar por la seguridad social pública o privada. Respecto a la CTS, el Estado ha transferido la responsabilidad a los empleadores privados quienes lo pagan lo pagan íntegramente. Estas ideas, son opuestas a los principios básicos de la seguridad social como son universalidad, integridad, solidaridad, unidad e internacionalidad, principios que sustentan hacia una seguridad para el bienestar de todos los ciudadanos del Perú.

Respecto a la protección al desempleo, como parte de la seguridad social, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el art. 23, reconoce expresamente esta condición en su primer párrafo, en la que señala “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”. Siendo la protección al desempleo parte de la seguridad social la OIT reiterativamente ha sostenido esta condición, a fin de proteger a las personas desempleadas y sus familias mediante prestaciones económicas en caso de desempleo, y así evitar o reducir la pobreza.

En el Perú, en la Constitución de 1993 al regular la seguridad social, protege prioritariamente la salud y pensiones, habiéndose excluido a la protección al desempleo, sin haber tenido en cuenta, como hemos señalado anteriormente, las normas internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, Así también, el Convenio Sobre el Desempleo N° 44-1934, ratificado por el Perú en 1962 que señala en el art. 1 “todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que ratifique el presente Convenio se obliga a mantener un sistema que garantice a los desempleados involuntarios comprendidos en este Convenio”. Es decir, la protección al desempleo como derechos humanos y como parte de la seguridad social no ha sido regulado ni reconocido expresamente en la Constitución de 1993, en coherencia con las concepciones de la Constitución económica basado en fundamentos hacia el libre mercado, apartándose de los Derechos humanos y de los principios de la seguridad social, razón por la cual muchos sectores de trabajadores no están adecuadamente protegidos o han sido excluidos de este beneficio. Por tanto, es indiscutible el derecho de toda persona a estar protegida contra el desempleo, por ser un derecho humano. de conformidad con el art. 3 de la Constitución, que señala que tienen rango constitucional los derechos que se fundan en la dignidad de la persona, si no han sido incorporados expresamente.

Como hemos señalado anteriormente, como forma de protección al desempleo, se encuentra regulado en el Perú mediante normas laborales con rango de Ley la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) TUO D. Leg. 650 D.S. N° 001-97 TR que se adecua a las concepciones de la Constitución económica de 1993, donde la administración está a cargo por los propios empleadores y el sector financiero como depositario de estos fondos; el propósito de estos fondos de la CTS es para dinamizar el mercado utilizándolo como instrumento de política económica y a su vez proteger a los desempleados cuanto ocurra la contingencia del desempleo, alejándose de las concepciones de la seguridad social, sin asumir el Estado el cumplimiento de esta prestación social que lo pagan los empleadores.

#### **4.1.3. Influencia de la Constitución laboral**

La anterior Constitución de 1979, con importante influencia social, desarrolla un modelo laboral rígido proteccionista basado en la estabilidad laboral absoluta y la mayoría de sus instituciones laborales y de seguridad social y los derechos

individuales, así como los derechos colectivos alcanzaron algunos con rango constitucional y otras se fundamentan en las concepciones de la legislación laboral rígida y proteccionista hacia los trabajadores.

En contraste al modelo de la Constitución de 1979, la Constitución laboral de 1993 recibe la influencia de las recetas del Consenso de Washington en materia laboral incorporando las denominadas “Reformas de Segunda Generación del Consenso de Washington”. Estas reformas, fueron aplicadas como fundamentales para generar condiciones y lograr desarrollo económico de largo plazo y generar empleos. Las recetas laborales que se implementaron, fueron: disminución del número de servidores públicos; privatización de las empresas públicas y despidos de trabajadores antes y después de la privatización; cambios en las leyes laborales para flexibilizar el trabajo introduciendo la eliminación de restricciones o causas para el despido de trabajadores; reducción de salarios y los salarios mínimos o congelarlos; aumentar la separación salarial entre trabajadores y directivos; reformas al sistema de pensiones mediante privatizaciones y recortes de los beneficios de seguridad social de los trabajadores (Tokman, 2004).

La Constitución laboral, contiene los lineamientos y principios básicos que orientan el Derecho del trabajo referido a derechos esenciales mínimos de la relación laboral, regulados en los arts. 23, 24, 28, 29 y siguientes, se mantiene el principio tuitivo y se relativiza el principio protector, la irrenunciabilidad de los derechos laborales; el indubio pro operario, y la estabilidad laboral; se limitan los derechos colectivos. Se trata de conciliar los principios y derechos de los trabajadores con los principios de la economía de mercado.

El problema de protección al desempleo, como hemos señalado anteriormente, es un derecho humano y de seguridad social, al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado: “que los derechos fundamentales sociales se orientan a favorecer a aquellos grupos humanos, que se encuentran en situación de desventaja por razones económico-sociales” concepción Constitucional del Derecho del trabajo que está directamente relacionado con los desempleados. En la Constitución laboral, específicamente en el art. 27 regula la estabilidad laboral relativa, señalando “La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario” cambiando la estabilidad absoluta a la protección relativa, permitiendo que el legislador regule las



normas sobre estabilidad laboral conforme a las realidades sociales. El cambio de la estabilidad absoluta a la relativa ha ocasionado un mercado laboral más flexible, con alta rotación obligatoria o voluntaria, entre puestos de trabajo y sectores, y mayor desempleo en sus diferentes modalidades, encontrándose los trabajadores en desventaja y vulnerables económicamente, que debe ser compensado con normas de protección al desempleo.

#### **4.1.4. Influencia de la legislación laboral LPCL**

Con la Constitución de 1979, se reguló en materia laboral la Ley N° 24514, denominada “Ley que Regula el Derecho de Estabilidad en el Trabajo”. Respecto a esta Ley, la OIT la describía como “la más rígida, proteccionista, la más intervencionista y la más confusa de América Latina...” con una concepción socialista de garantías y protección exagerada al trabajador principalmente respecto de la estabilidad absoluta en el puesto de trabajo y altos costos laborales en beneficios sociales. Estas normas de rigidez laboral, hace que las empresas no puedan adecuarse a competir en economías de mercados, por los altos costos laborales y la sobreprotección de los trabajadores, siendo necesario reformarla a fin que las empresas puedan adecuarse al modelo económico mediante la flexibilización de las relaciones laborales.

Respecto a la flexibilidad de las relaciones laborales el BID (1997) señaló que las reformas de las legislaciones laborales, tenían por finalidad la flexibilización de determinados aspectos del funcionamiento del mercado laboral, como la prevalencia de los contratos laborales de duración determinada o plazo fijo, y otros atípicos; ampliar el uso del período de prueba y facilitar modalidades de subcontratación, la disminución de los costos de despido, la ampliación de las causas de despido,. Así también, se introdujeron otras reformas con orientación flexibilizadora como mantener constantes los salarios, la flexibilidad interna de los horarios de trabajo, la reducción de los costos laborales no salariales.

La reforma se realizó, principalmente, con la Ley de Productividad y Competitividad Laboral LPCL que también se denomina régimen común laboral, que se ajusta al modelo económico de mercado, desregularizando y relativizando los principios laborales y fomentar la propagación de contratos laborales atípicos, disminuir los

costos laborales, precarizar la relación de trabajo, y en materia de seguridad social la participación de empresas privadas en la prestación de servicios de seguridad social.

En la LPCL, que regula las relaciones laborales del régimen común de la actividad privada, en la exposición de motivos, textualmente se señala “que los más recientes desarrollos y evoluciones del pensamiento económico coinciden en asignarle al mercado un rol fundamental en la asignación eficiente de recursos, y el mercado de trabajo tampoco constituye una excepción a esta regla”, también hace mención en el sentido que la reforma de la legislación peruana se inscribe “dentro de las líneas de la tendencia doctrinaria dominante en el Derecho laboral contemporáneo, surgida a inicios de la década de los ochenta en los países industrializados con economía de mercado”.

Ermida Uriarte (1999) señaló “que esta reforma normativa tuvo devastadores efectos para el Derecho del trabajo peruano dentro del marco de lo que denominó la “desregulación salvaje”, ya que dicho autor considera que la reforma implementada, vació de contenido al derecho laboral. La legislación laboral peruana sufrió reformas normativas de un “modelo proteccionista” de la década de los 80, a un modelo flexibilizador de la década de los 90, y la precarización de las relaciones laborales desde el 2008 con la promulgación del D. Leg. 1086 ley original de la Mypes, que perjudica a la mayoría de trabajadores en el mercado de trabajo.

La flexibilidad laboral y precarización de las relaciones laborales en economía de mercado, permite debilitar las normas de seguridad social al considerar al trabajo como una mercancía más, los empleadores pueden contratar y despedir trabajadores como cualquier otro bien para el eficiente funcionamiento del mercado, logrando al crecimiento económico, y según esta concepción, la creación de más puestos de trabajo; este pensamiento se orienta a terminar o relativizar los derechos a la seguridad social de los trabajadores o incluso suprimirlos, provocadas por concepciones y normas laborales de protección rígida.

En nuestro país regulado por la legislación laboral común de la LPCL, como norma principal, se han regulado derechos laborales especiales en función a las especialidades de las actividades económicas como el agrario, minería, textil, construcción civil, etc., normas especiales, que supletoriamente se rigen por la legislación común LPCL con sus propias particularidades, quienes también sufren la

flexibilización y precarización laboral y la limitación de los derechos a la seguridad social.

Respecto a los contratos laborales de duración indeterminada regulados LPCL, originalmente permitía la relatividad en el puesto de trabajo, esto es, que frente al despido arbitrario o sin causa procedía el despido mediante el pago de una indemnización de máximo 12 remuneraciones, cambiando la concepción de la estabilidad absoluta en el trabajo, de la anterior Ley. Esta concepción es cambiada por el Tribunal Constitucional al resolver “el caso Telefónica” expediente N° 1124-2001-AA/TC debido a que, esta empresa venía implementando un plan de despidos masivos vulnerando los derechos de estos trabajadores. El TC señaló, “que, frente a un despido “arbitrario”, un trabajador podría solicitar su reposición laboral y no solo una indemnización, interpretando que los despidos sin expresión de causa son arbitrarios que atentan contra el art. 27 de la Constitución del Estado, que señala que “la ley otorga adecuada protección al trabajador contra el despido arbitrario”, declarando inaplicable el art. 34 LPCL que establecía que la indemnización era la “única reparación frente al daño sufrido” ante un despido arbitrario.

Desde entonces, el despido sin causa es arbitrario e inconstitucional y la reparación es “reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional”. Por tanto, un trabajador despedido, puede elegir entre la indemnización o la reposición laboral. Desde el fallo del Tribunal Constitucional se incrementó significativamente el número de demandas por despidos solicitando reposición en el puesto de trabajo. Este pronunciamiento del Tribunal Constitucional trajo como consecuencia que los empleadores reduzcan los contratos de duración indeterminada, por cuanto, no les permitía adecuarse al modelo económico y generaba mayores costos de despido. Desde entonces la estabilidad, con contratos indeterminados es un privilegio de pocos trabajadores formales que además gozan de todos los beneficios sociales como salud, pensiones y otros y, también a una forma protección al desempleo con la CTS en un sector minoritario de trabajadores formales. Las reducciones de contratos de duración indeterminada impiden diseñar y proponer modelos tradicionales basados en fondos comunes solidarios como los modelos de seguro al desempleo, que son viables con un gran número de estos contratos, para que puedan financiar este modelo.

Los contratos temporales o bajo modalidad regulados en la LPCL en los arts. 53 al 79 del LPCL, que se pueden celebrar, incluso, por periodos menores a un año, estos contratos tienen un plazo de vencimiento fijo, que les permite adecuarse al modelo económico y evitar la estabilidad laboral y reducir costos de despido al tener fecha fija de extinción; estos contratos, se pueden celebrar sucesivamente con interrupciones de desempleo, impidiendo que el trabajador puede acceder a un contrato indeterminado generando inestabilidad y la posibilidad de quedar desempleado, sobre todo, cuando la economía se encuentra en contracción o recesión económica. Estos trabajadores con contratos bajo modalidad gozan de derechos y beneficios sociales durante el tiempo de vigencia, incluido la CTS, que generalmente no llegan a reunir los fondos necesarios para enfrentar la contingencia del desempleo. Los modelos de protección al desempleo los deben considerar ya que actualmente son la mayoría, solo un tercio es de duración indeterminada y dos tercios de los contratos laborales son bajo modalidad o temporales (MTPE, 2019).

También, se han regulado los contratos laborales a tiempo parcial con jornada de trabajo de menos de 4 horas en promedio que permiten al empresario la posibilidad de reducir el número de horas de trabajo efectivo del trabajador, y con ello la reducción del costo laboral y la empresa poder adecuarse a sus necesidades a los cambios de las fluctuaciones económicas. Es decir, por necesidades de la empresa puede contratar a un número de horas de trabajo que requiera. Estos trabajadores se encuentran en la categoría de subempleados, propensos al desempleo, tienen beneficios laborales restringidos y no se encuentran protegidos contra el desempleo, al haber sido excluidos de la CTS.

#### **4.1.5. Influencia en la legislación laboral de las Mypes**

En el Perú la flexibilización laboral fue extrema, hasta llegar a la precarización de la legislación laboral al crear un régimen laboral paralelo al régimen común, para las micro y pequeñas empresas Mypes; mediante varias normas, integrándose en la actual ley vigente “Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial D. S. N° 013-2013-PRODUCE recortando derechos laborales, donde están comprendidos la gran mayoría de trabajadores formales en el Perú, encontrándose en la categoría de trabajadores precarios.

El fundamento o justificación del régimen laboral de la Mypes es “promover la competitividad, formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa” Con disminución de los beneficios laborales en relación con el régimen laboral común, los trabajadores de este régimen laboral tienen contratos formales, generalmente con menores salarios e inseguridad en el empleo. Los menores derechos laborales vulneran el principio a la igualdad y en lo económico significa la reducción de los denominados costos laborales no salariales, es decir, aquellos costos adicionales a la remuneración mensual que son discriminatorias en relación con los trabajadores del régimen común.

Los derechos sociales reducidos de los trabajadores de la Mypes se han dado en relación con el régimen común LPCL: para estos trabajadores los beneficios laborales o (costos laborales para el empleador) son de alrededor del 60 % y en el régimen laboral de la Mypes reduce para las pequeñas empresas hasta 40 %, y en las microempresas a 5 %. Parte de estos beneficios sociales constituye la CTS que es una remuneración por año equivalente al 8.3 % de la remuneración para los trabajadores de la LPCL. Con el régimen laboral especial de la Mypes regulado en Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial D. S. N° 013-2013-PRODUCE. La CTS para las pequeñas empresas es de media remuneración al año siendo el 4.1 % de la remuneración. Los trabajadores de las microempresas han sido excluidos de la CTS. quedando estos trabajadores en total desprotección contra el desempleo. En este sector, es donde se encuentran los mayores números de trabajadores, en el año 2018, de las Mipyme en el Perú emplearon el 59,2 % de la PEA ocupada, las microempresas concentraron cerca de la mitad del empleo 47,6 %; mientras que la pequeña 9.7 % y mediana empresa 1.8 % (Ministerio de la Producción, 2020). Los trabajadores sujetos al régimen laboral especial de la microempresa en el año 2018 fueron de 286.633 que no perciben la CTS (El comercio, 15-11 2018).

Conforme al análisis de las normas de legislación laboral, estas ha sido influenciados por el modelo económico, que condiciona el mercado laboral de oferta y demanda de trabajo, que también determina el cumplimiento de las normas laborales, sobre todo en economías de mercado, ya que, si las normas laborales generan costos laborales altos y no permiten competir a los empleadores, probablemente se incumplirán las normas laborales; originando un gran sector de trabajadores que no estén regulados

ni amparados por el Derecho laboral llamados informales. Por tanto, siendo la fuerza de trabajo, el objeto de transacción, requiere de la intervención del Estado mediante legislaciones laborales para proteger a los trabajadores de la desigual relación con los empleadores, asegurando el cumplimiento de los principios y derechos laborales mínimos que incluye los derechos a la seguridad social.

Por tanto, La Constitución de 1993 no ha beneficiado a todos los trabajadores y en su mayoría han visto inseguridad y desprotección en sus condiciones laborales, incluida los derechos a la seguridad social y de protección frente al desempleo

#### **4.1.6. Contexto de la legislación de la CTS como protección al desempleo.**

Con la Constitución de 1993 y la legislación laboral en el Perú, entre otras normas, se emitió el D. Leg. 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral, (LPCL) D.S. N° 003-97-TR cuyas normas permiten la flexibilización de las relaciones laborales, con la cual lo trabajadores perciben recortados sus derechos laborales y de seguridad social se restringen los contratos de duración indeterminada y fomenta la propagación de contratos laborales atípicos, reduciendo a un tercio los contratos de duración indeterminada y dos tercios de los contratos temporales o bajo modalidad, lo que ocasionó que un número reducidos de trabajadores formales se beneficien de la CTS. En el Perú también se crear un régimen laboral, para las microempresas regulados en el D.S. N° 013-2013-PRODUCE de precarización laboral, donde están comprendidos la gran mayoría de trabajadores con menos derechos laborales que se encuentran desprotegidos frente al desempleo al estar excluidos de la CTS, habiendo ocasionado un sector formal minoritario con derechos laborales, y otro gran sector informal mayoritario sin derechos laborales, donde la falta de empleo formal es el principal problema En este contexto, se legislo El TUO D. Leg. 650 Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) D.S. N° 001-97 TR. como un beneficio social de previsión ante las contingencias del desempleo, como se señaló anteriormente, vendría a constituirse en una forma de protección al desempleo, que no tiene antecedes en otras legislaciones comparadas, orientando los fondos de la CTS a dinamizar la economía y utilizarlo como instrumento de política económica y también de proteger a los trabajadores contra el desempleo. Respecto a la seguridad social, se orientó hacia su privatización, excluyendo de la legislación a la protección al desempleo.

#### **4.1.7. Imperfecciones del mercado de trabajo en el Perú**

La Constitución de 1993, la legislación laboral de flexibilización y precarización; influyeron en el mercado de trabajo peruano, principalmente por la imposición de la economía de mercado (Tokman, 2006), creando un mercado de trabajo, inestable y de inseguridad y desempleo, lo que se traduce en distorsiones o imperfecciones del mercado de trabajo; siendo necesario analizar los problemas referidos al desempleo, subempleo, la rotación o movilidad laboral, la informalidad laboral, que inciden en el diseño del modelo de protección al desempleo en el Perú .

##### **4.1.7.1. Aparentes bajos indicadores de desempleo**

Considerando las cifras oficiales estatales de nuestro país, la tasa de desempleo abierto, según la OIT (2018) en su informe Panorama Laboral 2018, señaló que en el Perú para el año 2018 la tasa de desempleo es de 4.5 %, y en el informe laboral 2018 del Ministerio de Trabajo y Promoción al Empleo (MTPE) señaló que el desempleo en el 2018 fue 3.9 % de la PEA. Sin embargo, los indicadores oficiales que muestran la baja tasa de desempleo abierto no reflejan la realidad del problema real del desempleo en el Perú. El problema del desempleo percibido por la población no es el indicador de desempleo abierto, sino principalmente la realidad, casi imposible, de conseguir un empleo estable formal que contribuya al bienestar y realización del trabajador.

El indicador de desempleo abierto no considera el desempleo oculto, que son las personas que no trabajaron en los últimos días o no buscaron trabajo porque se cansaron de buscar y están obligatoriamente en inactividad, pero si les ofrecieran trabajo lo aceptarían, son los desocupados de hecho. Este indicador de desempleo abierto. tampoco considera, el subempleo, rotación laboral y la productividad laboral, que en nuestro país es importante al incidir en el desempleo.

En el Perú, actualmente solo una tercera parte tiene acceso a un empleo estable y formal, mientras que dos terceras partes se encuentran en actividades económicas informales de baja productividad y rentabilidad; existiendo trabajadores “no registrados” en sectores de las microempresas informales, sin estabilidad con ingresos bajos; o se encuentran totalmente desempleados en

las zonas urbanas y solo un 10 % de estos 2/3 son desempleados abiertos García (2003). Respecto al desempleo en el Perú, Yamada (2008), afirma: luego de seis años de crecimiento económico sostenido, el problema del empleo sigue encabezando en las encuestas de opinión como el principal problema por resolver en el Perú. y las estadísticas laborales convencionales, ofrecen pocas guías prácticas de dónde priorizar intervenciones de política pública que ayuden a la solución del desempleo persistente. Al no considerar estos criterios, los indicadores de desempleo abierto son bajas.

#### **4.1.7.2. Duración del tiempo de desempleo.**

Para comprender el problema de desempleo, también debe considerarse la duración del tiempo de desempleo para insertarse en un nuevo puesto de trabajo y dejar la condición de desempleado. La duración del desempleo mide la celeridad de inserción de los trabajadores en el mercado de trabajo, es muy importante, para los diseños de protección al desempleo, ya que permite determinar el tiempo que se financiará al trabajador desempleado.

Para el mercado laboral peruano, la duración del desempleo se estima en tres meses, sustentado en los estudios del Banco Central de Reserva del Perú. (Céspedes et al., 2014). La CTS originalmente no consideró el indicador de duración al desempleo que se concibió como un beneficio del trabajador por los años de servicio prestados, que se acumulaba durante la duración del contrato laboral, y se pagaba a la extinción del contrato de trabajo. Posteriormente, mediante la Ley N° 2935-2009, DU N° 001-2014, Ley 30334 (2015) dispuso la acumulación de seis remuneraciones mensuales estableciendo que la duración del desempleo sería de seis meses. Seguidamente se dispuso la acumulación de la CTS de cuatro meses de remuneración, tiempo que duraría el desempleo, que actualmente se encuentra vigente. La duración del tiempo de desempleo de cuatro meses sería mayor si consideramos el estudio del Banco Central de Reserva del Perú que es solo de tres meses. El modelo de protección al desempleo debe considerar este indicador.



#### **4.1.7.3. Altos niveles de subempleo**

Como señalamos anteriormente, en el mercado de trabajo peruano el desempleo abierto no refleja la problemática real del desempleo. Otro problema significativo son los trabajadores subempleados que laboran menos de 35 horas semanales y desean trabajar más horas, o aquellos que laboran más de 35 horas semanales, pero sus ingresos son menores a un mínimo referencial estimado que para julio del 2018 en S/ 968.85, estos trabajan, pero los ingresos que obtienen no le alcanzan para superar un nivel mínimo para satisfacer sus necesidades básicas que generalmente laboran en empresas que tienen problemas de productividad para adecuarse a la economía de mercado, que no puedan contratar trabajadores a tiempo completo o no pueden pagar mejores remuneraciones. La mayoría de estos trabajadores no se benefician de la CTS, por cuanto la norma señala que tienen derecho a este beneficio los que laboran más de cuatro horas diarias.

#### **4.1.7.4. Alta movilidad o rotación laboral**

Los mercados laborales en economías de mercado, se encuentra en constante cambio por la reestructuración económica, los avances tecnológicos y las necesidades de los consumidores que cada vez son más exigentes que hacen que los productos y servicios tienden a cambiar. Estos cambios hacen que se crean nuevos puestos de trabajo, y otros que se destruyen generando desempleados que se movilizan en el mismo sector formal, o al sector informal, también, lo hacen desde las actividades menos productivas hacia las más productivas, la mayoría lo hacen por razones involuntarias, mientras pocos lo hacen voluntariamente.

El Estado en el mercado de trabajo, no pueden regular mediante leyes la rotación o movilidad laboral, que está determinado por las fuerzas de oferta y demanda, sin embargo, en nuestro país al normarse contratos atípicos, como: los contratos bajo modalidad, a tiempo parcial, o el régimen laboral de las Mypes, admitiendo la intermediación laboral y la tercerización; han creado las condiciones para incrementar una alta movilidad o rotación laboral que generalmente es involuntaria.

En nuestro país, para la mayoría de trabajadores, la movilidad generalmente es perjudicial, ya que pueden permanecer largos períodos de desempleo sin ingresos y pérdidas de competencias laborales que no les permitan conseguir y reinsertarse en otro puesto de trabajo formal; siendo el más preocupante la movilidad o rotación externa, del sector formal al informal, obligando a muchos trabajadores a desarrollar actividades informales para sobrevivir y la posibilidad de pasar períodos prolongados en este sector con menores remuneraciones y sin beneficios sociales de salud, pensiones y protección al desempleo.

La característica del mercado laboral peruano es de alta rotación laboral, ya que, según la Asociación Peruana de Recursos Humanos, citado por el Instituto Peruano de Economía del Perú (IPE, 2019) hacia el 2014, la rotación laboral en el Perú superaba el 18 %, mientras que en América Latina se mantenía entre 5 % y 10 %. La propuesta de protección al desempleo debe considerar la movilidad laboral y la rapidez que sucede, que depende de los flujos de entrada y salida de trabajadores que es importante considerar para el diseño de protección al desempleo.

#### **4.1.7.5. Altas tasas de informalidad laboral**

El modelo económico de mercado ha distorsionado el mercado laboral, causando altas tasas de informalidad que generalmente se asocian con ocupaciones o actividades de sustento básico por motivos de falta de trabajo formal. La informalidad se origina en sectores donde la economía no ha generado puestos de trabajo suficientes y formales, y los trabajadores en su mayoría se ven obligados a trabajar sin beneficios sociales y remuneraciones menores a la remuneración mínima vital.

Las unidades de producción y servicios informales, carecen de competitividad en el mercado de trabajo, tienen bajos niveles de productividad y consecuentemente inferiores condiciones laborales para sus trabajadores no pudiendo acceder a contratos laborales formales. Los trabajadores que pierden su empleo que se desplazan sin su voluntad se convierten en informales en este sector, que estaría actuando como una forma de protección contra el desempleo de hecho, no regulado, ya que, muchos de los desempleados del sector formal

se ven obligados a refugiarse en la informalidad para lograr ingresos económicos.

Para los seguidores de la economía de mercado, las causas de la informalidad son los excesivos pagos por beneficios sociales que los empresarios lo consideran como costos no laborales, que impiden acceder a la formalidad. Además, sostienen que la actual legislación laboral vigente, del régimen laboral común, no les permite competir en el mercado interno y externo, solicitando su reforma para flexibilizarla aún más la legislación laboral para poder contratar trabajadores.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2018), respecto a los indicadores de informalidad laboral, presentó la “Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2017”. El estudio especifica las características del sector informal como, pequeñas unidades económicas de baja productividad, organizadas de forma muy básica y sin capacidad de acceso al crédito en el sistema financiero, con empleo informal, no sujeto a la legislación ni los beneficios laborales. La tasa de informalidad laboral en el Perú, es el porcentaje de asalariados no registrados en planillas y sin contrato laboral que es de 73 % de la (PEA), es decir, solo uno de cada cuatro trabajadores de la Población Económicamente Activa (PEA) tiene acceso a un empleo formal, mientras que tres se encuentran ocupados en actividades informales, sin estabilidad, o se encuentran abiertamente desempleados en el país. También, debemos considerar lo señalado por el INEI que señala, “que, en el año 2018, la población ocupada urbana con empleo informal, es decir los ocupados sin beneficios sociales o que trabajan en unidades de producción no registradas, alcanzaron los 8 millones 551 mil 800, lo que representa el 65,7% del total de ocupados en el área urbana”. En todo el Perú conforme al (IPE, 2019) para el año 2018, alrededor de 12 millones de trabajadores fueron informales.

La informalidad es la distorsión estructural más nociva que caracteriza el mercado laboral peruano, causando graves problemas sociales, beneficiando solo a un grupo minoritario de la fuerza laboral que se encuentra en el sector formal, relegando a los trabajadores del mayoritario sector informal. Esta

distorsión hace que la cobertura de la CTS, como protección al desempleo, sea reducida y se aplique a solo uno de tres trabajadores.

Los trabajadores del sector informal, al no aportar a la seguridad social, no están cubiertos por el Derecho a la seguridad social: como la salud, pensiones, y protección al desempleo, debiendo estos derechos sociales ser suministrados por el Estado, incompatible en economías de mercado, donde se prioriza la menor intervención del Estado en el mercado de trabajo. El modelo que se propone, deberá en lo posible reducir las altas tasas de informalidad y pueda expandir e incorporar a un mayor número de trabajadores al sector formal. Sin embargo, el modelo de protección al desempleo no comprenderá a estos trabajadores del sector informal, principalmente por la inconveniencia de identificar cuando estos trabajadores están realmente desempleados o perciben ingresos económicos como emprendedores o trabajadores autónomos.

La Constitución de 1993 y la legislación laboral incremento las imperfecciones y del mercado de trabajo en. desempleo, subempleo, alta movilidad, y principalmente incremento la informalidad laboral, condiciones que impiden implementar modelos de protección al desempleo basados en los principios de la seguridad social.

#### **4.1.7.6. Indicadores oficiales del mercado de trabajo peruano**

El Ministerio de Trabajo y Producción en el Empleo (MTPE), en el Informe Anual de Desempleo en el Perú 2018. Señala, que 17 millones 462 mil 752 formaron parte de la oferta laboral, conocida como la Población Económicamente Activa (PEA) La PEA, a su vez, estuvo compuesta por 16 millones 776 mil 484 personas que estuvieron laborando (PEA ocupada) y 686 mil 268 personas que buscaron empleo de forma activa y no lo encontraron (PEA desempleada). El 52,5 % de la PEA estuvo adecuadamente empleado en términos de horas e ingresos y el 43,6 % fueron subempleados, en términos de ingresos 41,2 %. La tasa de desempleo a nivel nacional ascendió a 3,9 %” (MTPE, 2019).

Según, el Ministerio de la Producción en el documento, las Mipymes en cifras para el año 218, señala “conforme al Registro Único de Contribuyentes del año

2018 de la SUNAT, según tamaño empresarial: las microempresas formales son 2'130,127 que representa el 95.9 %; la pequeña empresa 79,143 que representa el 3.6 %; las medianas empresas 2,711 que representa el 0.1 %. Todas estas empresas pertenecen a las Mipymes, por otro lado, la gran empresa son 9,182 que representan el 0.4 %. Siendo el total de empresas en el mercado laboral peruano de 2' 221.163" (Ministerio de la Producción, 2020).

Conforme a estos indicadores, la Constitución de 1993 y las normas laborales han creado en el Perú un mercado de trabajo con desempleo, subempleo, alta rotación laboral, y especialmente con alta informalidad, y principalmente no se ha generado empleo formal que permita modelos de protección al desempleo basados en seguros al desempleo tradicional. El contexto de las imperfecciones del mercado laboral peruano descritos deben ser considerados al proponer el modelo de protección al desempleo que sustituirá a la CTS.

#### **4.2. Inconveniencias de la Compensación por Tiempo de Servicios CTS como protección al desempleo.**

En esta parte, se trata de determinar las inconveniencias de la CTS como protección al desempleo, regulado en el TUO del D. Leg. 650 Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) D.S. 001-97-TR. y su reglamento el D.S. 004-97-TR y otras normas conexas y modificatorias, se analiza e identifica las normas o la ausencia de normatividad por los cuales la CTS no cumple con proteger adecuadamente a los trabajadores del desempleo. La finalidad es obtener información sobre las inconveniencias y limitaciones de la CTS como previsión al desempleo.

##### **4.2.1. Antecedentes legislativos de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS)**

Los derechos sobre seguridad social en el Perú estuvieron a cargo del Estado, sin embargo, a partir de la Constitución de 1993 se permitió que entidades privadas participen de estos derechos sociales. Así, mediante Ley N° 26790 (1997) Ley de Modernización de la Seguridad Social se crean las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) que son empresas privadas, cuya finalidad es prestar servicios de atención para la salud. También, se emitió el Decreto Ley N° 25897 (1992) que crea el Sistema Privado de Pensiones, creando las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones

(AFP). Junto a estas normas, conforme a esta tendencia privatista, se legisló la CTS (1991). Estas normas referidas a la seguridad social, se han emitido siguiendo los mandatos del acuerdo de Washington en materia laboral, contenidas en la Constitución de 1993.

Conforme a los antecedentes legislativos, la actual CTS en su origen no tenía la finalidad de previsión a la contingencia al desempleo y estaba normado en la Ley N° 4916 de 1920 como indemnización por tiempo de servicios del trabajador de 2 hasta 12 remuneraciones, tenía su fundamento en el tiempo laborado del trabajador en la empresa y se pagaba al cese o extinción del contrato de trabajo.

Posteriormente, con la Ley N°10239 de 1945, se determinó que la CTS se pague al trabajador en caso de despido de un sueldo por año, ratificado en 1962 con la Ley N°13842 al señalar “que la CTS es el pago otorgado al trabajador en contraprestación por su tiempo de labor”, el origen de este pago seguía relacionado con el tiempo que el trabajador laboró para el empleador, pagándose a la extinción del contrato de trabajo.

Seguidamente por Decreto Ley N° 21116, se reguló que el despido por falta grave no causaba la pérdida de la CTS, y si la falta grave cometida por el trabajador perjudicaba al empleador, este quedaba depositado en el Banco de la Nación hasta que se resolviera en un proceso de indemnización por los perjuicios ocasionados al empleador. Por tanto, el pago de la CTS originalmente no tenía relación alguna con el motivo o causa de desempleo sino con la antigüedad y el tiempo que el trabajador laboraba para el empleador, y de ningún modo se concibió como un beneficio social de previsión de las contingencias que se originaban a la extinción del contrato del trabajo.

Posteriormente, mediante D.S. 015-91-TR. se establece de manera transitoria el régimen de la CTS de los trabajadores obreros y empleados comprendidos en el régimen laboral de la actividad privada, que es igual a un dozavo de la remuneración computable por cada mes completo de servicios que el empleador lo depositaría semestralmente en una institución bancaria o similar y el trabajador solo puede retirarla al terminar la relación de trabajo; lo que ratificaba que era un beneficio del trabajador por el tiempo de trabajo laborado. Conforme a las normas citadas, la CTS

era un pago adicional a la remuneración, por los servicios del trabajador que el empleador abonaba al momento de la terminación de la relación laboral y se justificaba por el detrimento físico o intelectual que significaba el desgaste de energía que se debería compensar por el empleador. Es decir, constituía un pago adicional, por servicios prestados por el detrimento físico intelectual del trabajador y se calculaba y retribuía por cada año de servicio.

La norma original de la CTS como carácter previsional, se denominó “Dictan la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios D. Leg. 650” publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 1991 y entro en vigencia 30 días después de su publicación, que establece su carácter de “beneficio social de previsión de las contingencias el cese en el trabajo y de promoción del trabajador y su familia”, cambiando la naturaleza de su concepción original. La CTS desde 1991, es financiado íntegramente por los empleadores y depositados en una institución financiera, tiene como característica principal que estos fondos los puede destinar el trabajador para el consumo incluso, en algunos casos, antes de producirse el desempleo y así convertirse en instrumento de política económica para incrementar la demanda interna. De la misma manera, en el art. 35 dispuso que se podía sustituir el total los depósitos de la CTS del trabajador por un depósito que se quedara en poder del empleador, por dos años renovables, es decir, el empleador no los depositaba semestralmente en las instituciones financieras, y este podía retenerlos, otorgándoles liquides a los empresarios. En el art. 41 permitió autorizar retiros de la CTS. Así, el trabajador podía efectuar retiros parciales de sus depósitos acumulados en los siguientes casos: hasta un 20 % de libre disposición del trabajador; hasta un 50% para adquisición, construcción o ampliación o refacción de vivienda única del trabajado; hasta un 10 % el depósito por matrimonio civil del trabajador; hasta el 10 % del depósito en caso de fallecimiento del cónyuge, padres o hijos del trabajador. Además, se podía pagar con los fondos de la CTS deudas de los trabajadores con sus empleadores por concepto de adelanto de remuneraciones, venta o suministro de mercaderías o préstamos. Pese que el art. 47 señala que la CTS y sus intereses solo será pagada y en su caso retirado al cese del trabajador, precepto que no se cumplía, por permitirse su retiro antes de ocurrir desempleo. Las normas de la CTS posteriormente ha sido materia de muchas y reiteradas modificaciones.

La actual vigente Ley Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) D.S. 001-97-TR. ratifica que el pago se debe efectuar a la culminación del vínculo laboral independientemente del número de remuneraciones que se encuentran depositados a nombre del trabajador. Al igual que la norma original 1991. Con algunos cambios se determina su intangibilidad hasta el 50 % y se permite, que estos fondos, los puede destinar el trabajador para el consumo, en algunos casos, antes de producirse el desempleo a fin de estimular la economía y subsidiariamente proteger al trabajador contra la contingencia al desempleo.

Posteriormente, siendo presidente Alan García se emite la Ley N° 29352-2009, en el art. 1 señala “El objeto de la presente Ley es devolver a la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) su naturaleza de seguro de desempleo, que permita a los trabajadores tener una contingencia asegurada para la eventualidad de la pérdida del empleo”. En esta norma en el art. 2 dispone que los trabajadores, puede estar a su disposición libremente el ciento por ciento (100 %) de sus fondos por un año, igualmente señala que a partir del mes mayo de 2011 y hasta cuando ocurra la extinción del vínculo laboral, estos podrán disponer, de sus cuentas de CTS el setenta por ciento (70 %) del excedente de seis (6) remuneraciones brutas. Respecto a esta norma, es de resaltar, que la CTS, se convertiría en un seguro al desempleo o cumpliría estas funciones y además el pago ya no se realiza al finalizar el vínculo laboral, sino que se paga cuando el trabajador tiene el excedente de seis (6) remuneraciones y por un monto máximo del 70% del total de la CTS que tiene depositado el trabajador.

Posteriormente siendo presidente del Perú Ollanta Humala se emite el D.U. 001-2014 “Que Establece Medidas Extraordinarias Para Estimular la Economía en el art. 11 autoriza a los trabajadores comprendidos dentro de los alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) aprobado por D.S. N° 001-97-TR. disponer libremente del cien por ciento (100 %) del excedente de cuatro (04) remuneraciones, de los depósitos por CTS efectuados en las entidades financieras y que tengan acumulados a la fecha de disposición”. Es decir, mediante esta norma, se reduce el monto intangible de 6 a 4 remuneraciones el monto intangible, haciendo disponible el 100% del exceso, hasta el 31 diciembre del 2014.



Con la Ley 30334 “Ley que Establece Medidas para Dinamizar la Economía en el año 2015” en el art.5 autoriza a los trabajadores comprendidos dentro de la CTS a disponer libremente del cien por ciento (100 %) del excedente de cuatro (4) remuneraciones brutas, de los depósitos por CTS que tengan acumulados considerando la última remuneración del trabajador.

También, mediante DU 033-2020, regula el retiro libre de CTS, en dos etapas, por s/ 2,400.00 y da la posibilidad, que el MTPE, pueda autorizar el retiro por otros s/ 2,400.00, a través de un decreto supremo, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas. Conforme a las normas citadas, la CTS ha sido modificado en el tiempo priorizando, políticas económicas desnaturalizándose de su fin primordial de proteger al trabajador del desempleo.

#### **4.2.2. La Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) como previsión de las contingencias que origina el cese en el desempleo.**

Los trabajadores consideran a la CTS un derecho del trabajador por prestar servicios bajo relación de dependencia y los empresarios como un costo laboral. Conforme al Art.1 tiene la finalidad de “previsión de las contingencias que origina el cese en el desempleo y como promoción del trabajador y su familia” para los trabajadores de más de 4 horas de trabajo. Esta finalidad permite que los trabajadores puedan acumular cuatro remuneraciones más los intereses, para la contingencia al desempleo, siendo de libre disponibilidad los excedentes del fondo. El monto del beneficio es de una remuneración por año y es depositado semestralmente en instituciones financieras en los meses de mayo y noviembre que los paga integralmente el empleado de 8.33 % del salario mensual. Estos fondos individuales acumulados son intangibles e inembargables, salvo por alimentos y hasta el 50 %. La ley no dispone retirar obligatoriamente el exceso de 4 sueldos depositados por CTS pudiendo el trabajador mantenerlo como un ahorro hasta que este decida, y es de responsabilidad del trabajador la forma que lo invierta o gaste, ya que la norma no obliga a que este fondo sea destinado necesariamente a las contingencias al desempleo.

#### **4.2.3. Inconveniencia de la prestación de la CTS como previsión al desempleo**

La distorsión o desnaturalización de la CTS. es que la ley permite al trabajador disponer de los fondos de la CTS antes y después de producirse el desempleo y destinarlos para, adquirir bienes para él y su familia, constituyéndose en parte de la remuneración distorsionándose su finalidad primordial, de previsión frente al desempleo.

Conforme al TUO del D. Leg. N° 650 D.S. N° 001-97-TR, donde se legisló como intangibles los recursos la CTS, en la misma ley, se dispuso que estos fondos pueden utilizarse hasta en un 50 %; para garantizar préstamos y ser considerado sujeto de crédito en el sistema bancario y financiero. El D.U. N°. 0672002, permite el retiro extraordinario para pagar deudas a estas entidades. El art. 40 de la Ley de la CTS dispone que los fondos y sus intereses también pueden garantizar préstamos para la cuota inicial de préstamos hipotecarios o mejoras de la vivienda. El art. 51 permite que el empleador puede retener la CTS si el trabajador ha sido despedido por falta grave y que causa perjuicio económico al empleador, siempre y cuando, interponga una demanda por daños y perjuicios dentro de los 30 días reteniendo la CTS hasta que se emita un fallo judicial. También, el empleador puede compensar deudas por préstamos si el trabajador debe al empleador por adelantos de remuneración, venta o provisión de mercaderías producidas por su empleador, siempre que no excedan del 50 %.

#### **4.2.4. Inconveniencia de la prestación de la CTS cuyos los fondos se destinan para reactivar la economía**

Los diferentes gobiernos de turno, especialmente en épocas de recesión o contracción económica, han emitido innumerables normas permitiendo que los trabajadores puedan disponer libremente de parte o del íntegro de la CTS. con el objeto de incrementar la demanda interna y reactivar la economía, utilizándolo como instrumento de política económica y dejando en algunos casos al trabajador sin fondos o estos sean insuficientes para afrontar la contingencia del desempleo. Citamos algunas de estas normas, que distorsionan su finalidad previsión al desempleo.

El D.U. N.º 030-99. sobre retiro adicional de CTS, temporalmente, señala “Es política del Estado implementar medidas tendientes a acelerar el proceso de reactivación de

la economía, incrementando la demanda interna, con el fin de superar el proceso de recesión causado por los impactos de la crisis externa; Que en este contexto resulta urgente autorizar temporalmente el retiro de un porcentaje adicional al de libre disposición de los depósitos de Compensación por Tiempo de Servicios. CTS”.

Mediante D.U. N° 127-2000, hasta el 31.10.2001 permite la libre disponibilidad, de la CTS, señala “Que, atendiendo a la actual coyuntura económica de aguda recesión, es necesario incrementar los niveles de demanda interna que propicien una reactivación económica sin generar desequilibrios significativos tanto en el Sistema Financiero como en las empresas; Que, dentro de la política de reactivación económica, resulta indispensable y de interés nacional autorizar como medida única y excepcional que la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) que se devengue hasta el 31 de octubre de 2001, se deposite mensualmente en la entidad financiera elegida por el trabajador, siendo esta de libre disponibilidad”.

El D.U. N° 115-2001 (02.10.2001), en los considerandos se vuelve a reiterar, “que, a fin de contribuir con la reactivación económica que se ha impuesto este gobierno, es necesario establecer en forma extraordinaria lo dispuesto en el D.U. N.° 127-2000. Se dispone ampliar el plazo previsto en el art. 20 del D.U. N.° 127-2000, hasta el 30 de abril de 2002”.

D.U. N.° 019-2002, de prórroga los depósitos mensuales hasta octubre de 2002, se reitera: “que, con el objeto de incrementar los niveles de demanda interna que propician una reactivación económica resulta indispensable y de interés nacional autorizar como medida extraordinaria que la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) que se devengue hasta el 31 de octubre de 2002”, prácticamente, se reproduce el texto del D.U. N.° 127-2000.

D.U. N.° 057-2002, de prórroga de los depósitos mensuales hasta abril de 2003, señalando “se invoca el interés nacional de incrementar la demanda interna y la capacidad adquisitiva de los trabajadores para consolidar el crecimiento económico sostenido que expresan los indicadores económicos y, como medida de carácter extraordinario, se dispone la libre disponibilidad de la CTS que se devengue hasta el 30 de abril de 2003”.

D.U. N.º 013-2003, de prórroga de los depósitos mensuales hasta octubre de 2003 señala “Con el objeto de incrementar los niveles de demanda interna que propicien una reactivación económica; así como consolidar el crecimiento económico sostenido que expresan los indicadores económicos resulta de interés nacional prorrogar la vigencia del D.U. N.º 019-2002 hasta el 31 de octubre de 2003”. Se reitera en el art. 41, los depósitos mensuales realizados al amparo del D.U. N.º 127-2000 y sus normas modificatorias son de total libre disposición del trabajador.

#### **4.2.5. Distorsión de la CTS por “convenios de remuneración integral” (RIA)**

También, existen inconvenientes en la CTS para su fin de previsión, de contingencia al desempleo, al permitir que el TUO del D. Leg. 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral, en el Art 8, permita celebrar “convenios de remuneración integral anual” (RIA) entre empleadores y trabajadores y pactar una remuneración integral anual de todos los derechos y beneficios laborales, menos la participación por utilidades, esto es, a la remuneración del trabajador agregar los beneficios laborales como gratificaciones y otros beneficios incluidos la CTS en un solo cantidad o monto integrado para dividirlos entre los 12 sueldos anuales, para aquellos trabajadores que tengan remuneraciones de más de 2 UIT. Así, la CTS, gratificaciones, vacaciones desaparecen y se constituyen como conceptos remunerativos, ocasionando, que el trabajador no tenga los fondos para la contingencia al desempleo, desnaturalizando la finalidad previsional. El art. 2 del reglamento de la LPCL ratifica dispone la RIA, al disponer: “no se encuentran obligados a efectuar los depósitos semestrales de la CTS, los empleadores que hubiesen suscrito con sus trabajadores convenios de remuneración integral anual que incluyan este beneficio, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 8 de la LPCL”.

Convertir la CTS en parte de la remuneración, es política del actual gobierno, ya que, mediante D.S. 237-2019-EF el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), donde desarrolla el “Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) 2019-2030”, en dicho documento, como medida de política laboral, también se propone el prorrateo mensual de los beneficios laborales de los trabajadores mediante acuerdos con el empleador. Es decir, el pago de la CTS no se pagaría en desembolsos mensuales como actualmente ocurre, así como las gratificaciones de julio y diciembre. A cambio de ello, todos estos montos y otros, se prorratearían en doce

partes y se pagarían en forma mensual junto a los salarios habituales, Así, se señala, en la “Medida de Política 5.1: Actualización del marco normativo laboral durante las últimas décadas la economía peruana se ha encontrado expuesta a nuevas tendencias tecnológicas globales y a cambios sustantivos en su matriz productiva. No obstante, el marco legal que rige las relaciones entre los trabajadores y empleadores no ha sido adaptado para afrontar de manera óptima los desafíos que ofrece este nuevo contexto. Para dicho propósito, se plantea una medida que consiste en actualizar el marco normativo laboral vigente. En particular, se propone otorgar mayores contenidos al reglamento del D. Leg. N° LPCL, Ley de Fomento de Empleo, en relación con una serie de aspectos tales como la determinación prorrateada mensual de beneficios laborales tras acuerdos con el empleador (...)”, mediante estas políticas las gratificaciones y la CTS se convierten en parte de la remuneración orientándolos hacia el consumo, y en el caso de la CTS se reafirmaría su desnaturalización de su carácter previsional.

La distorsión o desnaturalización de la CTS, de su objetivo primordial como previsión a las contingencias del cese del trabajador, no permite, a los trabajadores reinsertarse en el mercado laboral, ya que, los fondos para buscar un nuevo empleo no existen o son muy escasos debido a que se consumieron como remuneraciones, lo que los obliga a reinsertarse en puestos de menores condiciones y menores salarios y generalmente en el sector informal; para posteriormente, si la economía lo permita puedan regresar al sector formal. Incluso la CTS sería un complemento a las bajas remuneraciones de muchos trabajadores.

#### **4.2.6. Distorsión de la CTS al no proteger a todos los trabajadores formales**

La implementación de la economía de mercado, ha segmentado a los trabajadores en el mercado laboral en trabajadores formales e informales. Todos los trabajadores formales con contrato laboral deberían estar cubiertos y protegidos contra el desempleo, sin embargo, en nuestro país solamente reciben la CTS de una remuneración anual (más el dozavo de dos gratificaciones legales), los trabajadores formales del régimen común de la actividad privada, empresas grandes y medianas regulados por la LPCL, y en menores condiciones, los trabajadores de la pequeña empresa regulados por el D.S. N° 013-2013-PRODUCE que reciben por CTS solo medio remuneración (más el dozavo de las dos gratificaciones legales que es también

de medio sueldo con un tope de 90 remuneraciones diarias), quedando posteriormente desprotegidos frente a la contingencia del desempleo. Estos trabajadores de la mediana empresa, reciben un trato discriminatorio en relación con los trabajadores del régimen común de la CTS. También, se encuentran excluidos de la CTS y sin cobertura frente al desempleo los trabajadores formales a tiempo parcial regulados LPCL con menos de 4 horas diarias o de 20 horas semanales, pese a ser los trabajadores más inseguros y de alta rotación en la relación laboral, estos trabajadores han sido excluidos de la CTC, con el argumento de que laboran menos horas de trabajo.

También, se encuentran excluidos y sin cobertura los trabajadores de la microempresa pese a que tienen contratos de trabajos formales, negándoseles este derecho, no recibiendo suma alguna por CTS, que se encuentran regulados por régimen laboral especial de las Mypes regulados por el D.S. N° 013-2013-PRODUCE, siendo el sector mayoritario de PEA que están desprotegidos frente a la contingencia del desempleo y son discriminados en relación con los trabajadores del régimen común.

También, están excluidos los trabajadores con suspensión perfecta del contrato de trabajo, en los casos, que la suspensión no sea imputable al trabajador o por causas de fuerza mayor que deben enfrentar los empleadores por cualquier causa, la ley que regula CTS no considera el tiempo de suspensión perfecta como computables para el cálculo de la CTS, quedando sin protección durante este tiempo.

En nuestro país, los sectores mayoritarios de la PEA están excluidos; que son los trabajadores del sector económico informal que labora generalmente en unidades económicas de baja productividad, que no tiene un contrato formal de trabajo o que trabajan en empresas que no han sido legalmente constituidas. Estos trabajadores informales, tienen remuneraciones en algunos casos por debajo de la remuneración mínima legal y no tienen ningún beneficio social. Este sector, mayoritario informal es producto del modelo económico de mercado que no ha permitido crear unidades económicas de producción o servicios que puedan contratar a más trabajadores formales, convirtiéndose la informalidad en el principal problema estructural en nuestro país, ya que hace varios años permanece en más del 70 %. Para este sector de trabajadores mayoritario, el Estado no ha podido determinar políticas para

insertarlos en el sector formal de la economía, y tampoco políticas sociales de protección por falta de ingresos económicos.

Estas limitaciones de la CTS, como protección al desempleo, explica el bajo nivel de cobertura, ya que en el Perú; conforme (IPE, 2019) solo el 19 % de los trabajadores reciben la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), de estos, la mayoría que reciben este beneficio, el 82 %, son trabajadores que pertenecen al régimen común de la actividad privada, mientras que el 10 % lo hace en el régimen agrario; en tanto, una proporción menor labora en la pequeña empresa (3 %), en el régimen de construcción civil (3 %) o minero (1 %). Según tipo de contrato, el 60 % de los empleados con CTS tiene un contrato a plazo fijo, mientras que solo el 33 % trabaja con un contrato a plazo indeterminado. Las estadísticas, de trabajadores, en nuestro país señala que de los más de 17 millones de trabajadores que conforman la fuerza laboral (PEA) solamente 3,2 millones, el 19 % reciben la CTS, según la Planilla Electrónica 2019 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

#### **4.2.7. Distorsión de la CTS al no destinarse necesariamente para la contingencia del desempleo**

Una de las objeciones de la OIT a la CTS, es que, estos fondos no se destinan necesariamente por el trabajador a la contingencia del desempleo existiendo la posibilidad de utilizarlo para fines diferentes, a esta contingencia, como el gasto y el consumo superfluo. Expresamente la OIT, respecto a la CTS, señala “b) es entregada al trabajador una vez que se produce el cese y este puede disponer de la misma sin restricciones, es decir, que no está obligado a utilizarlo para atender la contingencia del desempleo necesariamente”. Al respecto, la ley de la CTS no señala expresamente que los fondos se destinen exclusivamente para la contingencia del desempleo; permitiendo la misma norma, que los fondos se destinen al consumo antes o después de producirse el desempleo; incluso una vez que es entregado al trabajador, cuando ocurre la contingencia del desempleo, este puede utilizar el total de estos fondos sin limitaciones sin limitación alguna, al no haberse legislado como un pago periódico, que le permita al desempleado cubrir el tiempo que durara el desempleo hasta que se reincorpore en un nuevo empleo.

Para que los fondos de la CTS se tengan destinados para el consumo, como señalamos anteriormente, han existido casos de simulación de despido, a fin de hacer uso de los

recursos acumulados de CTS, comportamientos que se realiza entre el empresario que no se perjudica al simular el despido y el trabajador que logra el pago de beneficios sociales incluido la CTS para su libre disponibilidad indebidamente, así, en el Expediente N° 01931-2011-PA/TC, se trató de un caso en el que el empleador con la relación laboral seguía vigente, emitió una carta simulada de despido a un trabajador con el propósito que el trabajador retire los depósitos correspondientes de la CTS. El Tribunal Constitucional (TC) se pronunció por simulación fraudulenta y una transgresión del trabajador y del empleador. También, mediante la simulación de la extinción del contrato de trabajo por mutuo disenso entre trabajador y empleador se consigue acceder a los fondos acumulados de la CTS. Estas simulaciones evidencian que la CTS no necesariamente tienen la finalidad para cubrir la contingencia del desempleo.

#### **4.2.8. Distorsión de la administración de CTS**

Los empleadores depositan directamente la CTS en las entidades privadas del sistema financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en cuentas de ahorros individuales a nombre de los trabajadores., hasta que los empleadores dispongan su liberalidad conforme a ley, por tanto, se encuentran administradas por privados. Anteriormente, los empleadores los mantenían mediante provisiones contables y por falta de liquidez o cierre de la empresa, los trabajadores tenían problema para el cumplimiento de este beneficio.

Los depósitos de la CTS en el sistema financiero en cuentas ahorros, se encuentran a riesgo del mercado, están protegidos por el fondo de seguro de depósito. Estos depósitos de los trabajadores sirven a las empresas del sistema financiero para que estos realicen operaciones de fondeo para el otorgamiento de créditos (operaciones activas) incrementando el consumo y la inversión, y obtener ganancias por diferencial de tasas de interés. La norma no determina que estos depósitos deben estar en las empresas financieras de menor riesgo para la seguridad de los depósitos, pudiendo instituciones financieras de mayor riesgo ofertar con altos intereses a fin de captar el depósito de la CTS, que luego no pueden cumplir pudiendo quebrar o cerrar y dejar en la incertidumbre a los depositarios de CTS. La Administración privada de los fondos CTS se legisló conforme a la economía de mercado y beneficiando a las instituciones financieras, y el Estado solo controla el cumplimiento



del pago de los aportes de los empleadores a través MTPE En el sistema financiero existen 3.6 millones de cuentas de CTS vigentes con un saldo conjunto de S/. 16,655.5 millones, según estadísticas de la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP(SBS) al cierre de mayo 2014 (Diario Gestión 14-07-2014). Estos fondos, que deberían estar administrados por el Estado para la seguridad social de protección al desempleo, son utilizados por el sistema financiero para realizar operaciones activas de crédito.

#### **4.2.9. Distorsión de la CTS al no considerar programas de reinserción laboral**

Para afrontar los problemas del desempleo, los países optan por políticas pasivas como es la protección a los desempleados otorgándoles, a estos, ingresos económicos. También optan por políticas activas de búsqueda de empleo y de reinserción laboral. En el caso de la CTS, donde el trabajador que ha logrado acumular hasta 4 remuneraciones o más los mantiene como ahorro en instituciones financieras, estos fondos pasan a disposición del trabajador sin que el trabajador este obligado a buscar un nuevo trabajo y reinsertarse en el mercado laboral formal, por cuanto las normas que regulan la CTS, no ha previsto políticas activas y no obliga al trabajador a estar en un programa de búsqueda de trabajo y menos participar en programas de capacitación o de recibir servicios de reinserción laboral públicos, lo que ocasiona, que en muchos casos, sobre todo los menos capacitados, los de avanzada edad, y otros, que no han logrado reinsertarse en el mercado laboral formal, pasen al sector informal o a la pobreza, agravando este problema en nuestro país.

La CTS como previsión a la contingencia del desempleo, al no haber regulado políticas activas, ante la pérdida del trabajo es insuficiente e incompleto, ya que, la búsqueda de empleo para la reinserción laboral del trabajador desempleado, adquiere similar importancia que la propia compensación monetaria (Velasquez, 2014). Las políticas activas de protección a los desempleados ayudan a encontrar trabajo más rápidamente, así como a estimular el crecimiento del empleo; facilitan el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudan a solventar los costos de búsqueda de trabajo, contribuyen a mejorar las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o microempresas, y apoyan directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes (Samaniego, 2002).

Actualmente en nuestro país, las políticas activas de búsqueda y reinserción laboral los realiza el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) mediante El Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del Perú que tiene a su cargo los asuntos de promoción del empleo, que incluyen, entre otros: políticas de promoción del empleo; intermediación laboral; formación profesional y capacitación para el trabajo; información laboral del mercado de trabajo; reconversión laboral, normalización y certificación de competencias laborales y autoempleo y que a su vez está estructurado en: la Dirección General de Promoción del Empleo; la Dirección General del Servicio Nacional del Empleo; Dirección General de Normalización, Formalización para el Empleo y Certificación de Competencias Laborales. En nuestro país, acceder a estas políticas activas es voluntaria para los trabajadores desempleados y no tienen relación alguna con la CTS. En la presente propuesta, las políticas laborales activas de reinserción laboral serán públicas y obligatorias con la finalidad que el trabajador desempleado, se vuelva a reinsertar en el sector formal y así evitar el incremento de la informalidad.

#### **4.2.10. La CTS aplicable a los servidores del sector público**

La CTS también se aplica a los servidores de los diferentes regímenes laborales del sector público. Los servidores, regulados por el D. Leg. N° 276, la CTS está a cargo del Estado como empleador es un beneficio económico para el trabajador nombrado, que se otorga a la extinción de la relación laboral que varía conforme al tiempo de servicios siendo el 50% de su remuneración principal para los servidores públicos con menos de 20 años de servicios o una remuneración principal para los servidores con más de 20 años de servicios, por cada año o fracción mayor de 6 meses y hasta por un máximo de 30 años de servicios. Para el cálculo, se realiza sobre el concepto de remuneración principal conformado solo por la remuneración básica y no la remuneración total que está conformada por la remuneración básica y la remuneración reunificada. Percibiendo estos servidores sumos diminutos por CTS.

Mediante la Ley N° 30931 el Congreso de la República ha determinado los alcances de la CTS para los trabajadores de EsSalud pertenecientes al régimen laboral del D. Leg. 276, señalando que se otorga al momento del cese a los trabajadores para lo cual debe considerarse el 100 % del ingreso percibido como remuneración principal y

bonificación por productividad, aplicándose en la práctica el mismo criterio utilizado para los trabajadores del régimen laboral en el LPCL.

También, se ha modificado el cálculo de la CTS para los docentes de las universidades públicas mediante el D.S N° 341-2019 que perciben un equivalente al 50 % de su remuneración mensual, conforme a su categoría y régimen de dedicación al momento del cese, por año de servicio, se aplica a partir de la entrada en vigencia de la norma, y se otorga hasta por un máximo de treinta (30) años de servicios. En el caso de los docentes ordinarios con más de treinta (30) años de servicios. La CTS correspondiente a los períodos anteriores a la entrada en vigencia de la Ley N° 30220, se otorga con sujeción a la normativa vigente en ese momento.

Para los trabajadores del sector público de los regímenes LPCL y la Ley 30408 que modifica el TUO de la CTS y para los servidores públicos de la Ley SERVIR 30057 y su reglamento de Compensaciones regulado por D.S. N° 138-2014-EF, los pagos de la CTS quedan a cargo del mismo Estado es obligatoria y se deposita en la institución elegida por el trabajador. Efectuado el depósito queda cumplida y pagada. Con la ley 30408 se corrige la desventaja en la cual se encontraban los trabajadores públicos frente al sector privado.

Los trabajadores públicos del Régimen Administrativo de Servicios CAS regulados por la Ley 1057 no gozan de este beneficio no teniendo derecho a la CTS, quedando vulnerables frente a la contingencia del desempleo considerando que son regímenes creados para puestos temporales en el sector público, debiendo tenerse en cuenta que el régimen CAS, viene siendo modificado continuamente no solo por el poder ejecutivo, sino también por el Tribunal Constitucional.

Conforme a lo expuesto anteriormente. Los servidores del sector público que perciben el beneficio de la CTS del régimen del D. Leg. 276, perciben su CTS al terminar el vínculo laboral y se les liquida con sumas mínimas dispuestas en el D.S. 051-91-PCM del año 1991. Los servidores CAS son excluidos y no reciben la CTS. Los servidores públicos regulados por la LPCL perciben bajo las normas del régimen privado. Esta diferencia es discriminatoria, no debiendo existir desigualdades entre los servidores de las entidades del sector público, problema que se solucionará cuando todos los servidores del Estado se incorporen al régimen único de la Ley 30057 SERVIR. Sin embargo, debemos considerar que todos los servidores públicos,

por su naturaleza de prestación de servicios, tienen mayor estabilidad en el puesto de trabajo y generalmente la CTS constituye parte de la remuneración y lo destinan hacia el consumo, en algunos casos, cuando el servidor público se jubila de la entidad pública.

#### **4.3. Propuesta de protección al desempleo, que sustituirá a la CTS en el Derecho laboral peruano**

En esta parte, se desarrolla la propuesta de protección al desempleado que sustituirá a la CTS en el Derecho laboral peruano. Las protecciones al desempleo son realizadas mediante políticas laborales y de seguridad social, dependiendo, entre otros factores, de la economía, condiciones del mercado laboral o la regulación laboral, pudiendo ser mediante los modelos de: seguros de desempleo tradicionales, cuentas individuales por desempleo, programas asistenciales o subsidio al desempleo. seguros privados al desempleo; estas modalidades pueden combinarse conforme a la realidad de cada país, tienen la finalidad otorgar fondos cuando se produzca el desempleo y además de reinsertarse al trabajador en el mercado laboral. La finalidad es obtener información para determinar cuál es el modelo de protección al desempleo se optará para la realidad del Perú considerando los orígenes y las inconveniencias de la CTS como modalidad de protección al desempleo en el Perú.

##### **4.3.1. Imposibilidad de proponer seguro al desempleo tradicional**

Para proteger a los trabajadores frente al el desempleo, es necesario determinar si la modalidad de un seguro desempleo tradicional es posible y conveniente para el Perú. Conforme a las concepciones teóricas el modelo de seguro desempleo tradicional, se fundamenta en un sistema público obligatorio basado en un fondo común de reparto solidario, que se constituye con los aportes financiados por los trabajadores, empleadores y el Estado, a un fondo común de reparto social, sin necesidad de una acumulación anterior de fondos individuales para los desempleados favorecidos, son de naturaleza contributiva, con cotizaciones de los salarios de trabajadores, empleadores, y aportes del Estado, los beneficios tienen una duración que depende del tiempo de contribuciones realizadas por el trabajador, se establecen requisitos para el trabajador beneficiario con el objetivo de reducir el riesgo de abuso y moral, están condicionados a políticas activas para la reinsertión laboral de capacitación, entrenamiento o acceder a un empleo con servicios del Estado.

Esta protección al desempleo basados en seguros de desempleo tradicional, se han implementado principalmente en países desarrollados de Europa en economías de bienestar (el Estado de bienestar con derechos sociales públicos y universales, vienen siendo transformados por las economía de capitales y disminución de beneficios sociales y la automatización del trabajo), con fuerte participación del Estado en las cuales predomina la formalidad económica y laboral; con numerosos contratos formales de duración indeterminada; normas laborales rígidas de protección a los trabajadores y políticas sociales de seguridad social otorgando derecho a percibir servicios estatales, como: salud, jubilación, desempleo, etc. Este modelo se ha implementado en algunos países de Latinoamérica en forma restringida como Brasil, Argentina y Uruguay.

Implementar el modelo de seguro al desempleo tradicional en el Perú, no sería factible por las siguientes consideraciones: La Constitución económica de 1993 ha creado contextos para la economía de mercado y normas laborales flexibles y de precarización, descritos en el primer capítulo, que impide implementar el seguro al desempleo tradicional, que requiere de modelos económicos sociales orientados a la economía de bienestar con intervención del Estado. En el mercado de trabajo peruano, solo un tercio de la PEA tienen contratos formales y dos tercios son trabajadores informales (MTPE, 2019) o no tienen contrato de trabajo alguno, siendo insuficientes los contratos de duración indeterminada para que puedan financiar el seguro de desempleo tradicional que se aporta solidariamente para financiar el desempleo de otros desempleados. De la misma manera, los trabajadores temporales o bajo modalidad y tiempo parcial son contratados por periodos cortos y son muchos más numerosos que los contratos de duración indeterminada, estos no alcanzarían aportar fondos para financiar el desempleo, quedándose sin derecho de los beneficios al desempleo, ya que el seguro de desempleo tradicional generalmente opera condicionado al número de aportes de los trabajadores sin los cuales no tendrían derecho a este beneficio.

En este modelo de seguro al desempleo tradicional, los trabajadores con mayor rotación laboral, característica de nuestro mercado de trabajo; probablemente no alcancen una protección al seguro de desempleo, así como aquellos sectores que se encuentra en el sector de regímenes de precarización laboral como los trabajadores de la Mypes, impidiendo que el sector formal pueda ampliarse e incorporar a un

mayor número de trabajadores y solo beneficiaría a este grupo minoritario que se encuentra empleada en el sector formal.

En el mercado de trabajo de nuestro país, la Población Económicamente Activa (PEA) es de aproximadamente 17 millones de trabajadores, las tres cuartas partes son informales y solo se beneficiaría del seguro al desempleo tradicional la tercera parte de la PEA. Por tanto, los trabajadores que accederían a los beneficios de un seguro de desempleo tradicional serían pocos y además estarían excluidos otros trabajadores formales por diferentes causas.

También se debe considerar, la supuesta restitución de la CTS como seguro al desempleo tradicional regulado en el art 1 de la Ley N° 29352, que señala: “El objeto de la presente Ley es devolver a la CTS su naturaleza de seguro de desempleo, que permita a los trabajadores tener una contingencia asegurada para la eventualidad de la pérdida del empleo”. Es decir, mediante esta norma, a la CTS se le habría restituido su naturaleza de seguro de desempleo y conforme a esta ley el Estado Peruano ha venido sosteniendo que la CTS sería un seguro de desempleo. Al respecto, si consideramos las concepciones teóricas del seguro de desempleo y las experiencias empíricas en otros países, la CTS no cumple ninguno de las concepciones y requisitos teóricos y no opera ni funciona como en los países que han optado por esta modalidad basada en cuentas mancomunadas solidarias; por el contrario, la CTS tiene una concepción de individualizar los aportes para la contingencias del desempleo, estas características expuestas anteriormente, nos lleva afirmar, que la CTS no constituye un seguro al desempleo tradicional, también la OIT, mediante las observaciones efectuadas a la CTS por la “Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)” ha señalado que la CTS no puede ser considerado como un seguro al desempleo en el Perú.

#### **4.3.2. Imposibilidad de transformar la CTS a un seguro desempleo tradicional**

Consideramos, que tampoco es posible transformar la actual CTS a un modelo de seguro al desempleo tradicional ya que el trabajador, en nuestro país, considera a la CTS un derecho individual concedido por la ley que forma parte de la remuneración que recibe en una cuenta individual por los depósitos que realiza el empleador en una institución financiera de un sueldo al año que se encuentra a su disposición cualquiera sea la causa del desempleo; en cambio, el seguro por desempleo tradicional, solo

cubriría el desempleo por causas ajenas al trabajador, por tanto, los trabajadores que renuncian voluntariamente por cualquier causa o para sustituir su fuente de ingreso con una actividad independiente, cuando cesa para jubilarse, o cuando fallece el trabajador no tendría derecho al seguro por desempleo.

Con la CTS, los trabajadores consideran que tienen un 8.33 % mensual más de remuneración, siendo imposible pedirles a los trabajadores que sacrifiquen su CTS por seguro al desempleo tradicional, al cual estos tendrían que aportar obligatoriamente y probablemente reciban menos o no accedan a este beneficio. Además, modificar la actual CTS a un seguro tradicional quitaría derechos a los trabajadores y le perjudicaría reduciendo sus ingresos, ya que estos reciben 15 remuneraciones al año: 12 remuneraciones mensuales, dos gratificaciones en julio y diciembre y una remuneración por CTS, al quitar este beneficio al trabajador se le disminuiría una remuneración anual.

Además, si el trabajador decide mantener la CTS sin retirarlos de las entidades financieras a más años de servicios acumulará un mayor fondo de su propiedad de libre disposición; en cambio en el seguro al desempleo tradicional recibiría en caso de desempleo, los montos y los meses fijos determinados en la ley como beneficio al desempleo; por tanto, el cambio de dejar de gozar la CTS por el seguro de desempleo tradicional afectará los intereses del trabajador lo que ocasionaría conflictos e inestabilidad política agravando los problemas sociales en el Perú

Actualmente, los empleadores financian el total la CTS con el 8.33 % de la remuneración mensual del trabajador, en el caso de implementar el seguro de desempleo tradicional el aporte del empleador sería mucho menor de alrededor del 3 y 4 %, ya que, en este sistema también aportan el trabajador y el Estado lo que significaría un menor costo para el empleador y la reducción de costos laborales, siendo beneficiado el empleador.

Desde el punto de vista del gobierno peruano, que ha optado desde hace más de 25 años por el modelo económico de mercado, la implementación de un seguro al desempleo de concepción social, es opuesta al modelo económico, ya que la CTS lo han venido utilizando como herramienta de política económica. Además, de implementarse el seguro al desempleo tradicional, el Estado deberá financiarlo con el presupuesto nacional, concepción opuesta al modelo económico con tendencia

hacia la privatización de la seguridad social como viene ocurriendo con las pensiones y la salud.

También, debemos considerar la posibilidad de implementar paralelamente a la CTS. un seguro de desempleo tradicional. Esta alternativa, no tendrían aceptación por cuanto empleadores y el Estado no desearían financiar ambos beneficios, y los trabajadores no tendrían interés en el seguro de desempleo tradicional, ya que perderían el carácter remunerativo de CTS. En el caso de optar por ambos beneficios, la CTS. y seguro al desempleo tradicional que sería aceptada por los trabajadores, encarecería el costo de contratación laboral formal e incrementaría la alta informalidad laboral. Además, si desaparece la CTS. sin ofrecer otro beneficio similar, posiblemente el Estado tendría que incrementar las remuneraciones en un 8.33 % que perderían los trabajadores al desaparecer la CTS., que se convertiría legalmente en remuneración.

Nuestro país, políticamente tiende a permanecer en economía de mercado regulado por normas laborales flexibles y precarias en un mercado de trabajo con desempleo, subempleo, rotación, laboral, y principalmente alta informalidad, donde se debe de los empresarios y trabajadores, en este contexto, el Estado debe asegurar un modelo de protección al desempleo que asegure recursos económicos al producirse la contingencia del desempleo y además permita reinsertarse al trabajador en el mercado laboral formal. La propuesta, que sustituirá a la CTS. deberá ser viable en términos económicos, sociales, políticos, sin incorporar cambios sustanciales entre la oferta y demanda de trabajo, sin crear mayor desempleo o generar problemas sociales.

Determinados los inconvenientes de implementar un seguro de desempleo tradicional; mejorar el sistema de protección al desempleo es una necesidad, y también responde al cumplimiento del Estado peruano de los convenios asumidos ante la OIT para mejorar el sistema de protección de los trabajadores desempleados.

#### **4.3.3. Mejorar los inconvenientes de la CTS. como protección al desempleo**

Descritos los inconvenientes de la CTS. como protección al desempleo. El modelo que se propone debe superar y mejorar los siguientes aspectos:



a). El modelo de propuesta de protección al desempleo, debe tener como única finalidad, proteger al trabajador contra la contingencia del desempleo y los fondos deben ser destinados únicamente para cubrir esta contingencia, y no debe constituir parte de la remuneración ni utilizarlos para el consumo antes de haberse producido el desempleo. También, se debe evitar que se constituya como herramienta de política económica como ha venido ocurriendo con la CTS., para lo cual, la protección al desempleo se constituirá una función del Estado de carácter público. Los aportes de los empleadores, tendrán el carácter de tributo, específicamente de contribución tributaria a fin que los fondos se destinen solo a la finalidad que fue creada dentro de la seguridad social.

b) Se debe derogar, el art. 8 de la LPCL que permite convenios de remuneración integral anual (RÍA) entre empleadores y trabajadores de pactar en una remuneración integral anual de todos los derechos y beneficios laborales y convencionales, incluyendo la CTS. Por cuanto, no solo desnaturalizan los derechos sociales de los trabajadores al no especificar la naturaleza de cada beneficio social, impidiendo implementar los Derecho a la seguridad social y cualquier modelo de protección al desempleo.

c) La propuesta, ampliará la cobertura protegiendo a todos los trabajadores con contrato de trabajo formal, específicamente, a los trabajadores que actualmente se rigen por la LPCL, además, se incorporará a los trabajadores formales de la pequeña empresa regulados por D. N° 013-2013-PRODUCE. que reciben actualmente por CTS. solo medio sueldo por año con un tope de 90 remuneraciones diarias, en la propuesta estos trabajadores serán protegidos con el íntegro de la remuneración debiendo pasar al régimen común de la actividad privada regulada por LPCL. También, se incluirá a los trabajadores de tiempo parcial de menos de cuatro horas de jornada de trabajo, que actualmente se encuentran desprotegidos, estos se han incrementado en los últimos años por lo que es necesario protegerlos frente a esta contingencia. Del mismo modo, se incorporará a los trabajadores con suspensión perfecta por causas de fuerza mayor no atribuibles al empresario ni al trabajador. De la misma forma, se incorporará a los trabajadores de la microempresa D.S. N° 013-2013-PRODUCE, que tienen contrato de trabajo y se encuentran en el sector formal de la economía y actualmente se encuentran excluidos, estos trabajadores deberán cumplir determinados requerimientos para acceder a este beneficio mediante

subsidios del Estado. Sin embargo, en la propuesta la cobertura seguirá siendo reducida, ya que no incluirá al gran número de trabajadores informales que no tienen contratos de trabajo formales ya que es difícil determinar cuando estos trabajadores están desempleados o carezcan de ingresos económicos.

d) La propuesta de protección al desempleo para el Perú es un programa de política laboral pasiva, que será complementada con políticas laborales activas que permitirá reinsertar en el mercado laboral a los trabajadores desempleados, para lo cual, la administración de los fondos, estará a cargo de instituciones públicas del Estado, que prestará servicios de información, intermediación, búsqueda de trabajo, capacitación, reconversión de capacidades laborales, principalmente.

Para el actual modelo económico de mercado, la generación del trabajo formales por cuenta propia es prioritaria, y nuestro país, políticamente seguirá en este modelo económico donde se prioriza la generación de organizaciones empresariales. La presente propuesta estimulará la generación de empleo independiente o por cuenta propia, tanto para la creación como al apoyo de las existentes de empresas formales, pudiéndose accederse a los fondos de desempleo de los trabajadores para esta finalidad, cumpliendo determinados requisitos.

e). Los sistemas de seguridad social están considerados en los Convenios de la OIT y en los instrumentos de la ONU como un derecho fundamental que garantiza la protección de la salud, las pensiones y también el desempleo. En nuestro país, se debe priorizar los derechos sociales de los trabajadores incorporando la protección al desempleo en el art. 10 de la Constitución y desarrollarse legislativamente, este derecho, mediante norma con rango de ley en beneficio de los trabajadores.

f) El Perú, debe tomar en cuenta las observaciones realizadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios de la (OIT). “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”; conforme a la recomendación de la OIT se debe modificar la actual CTS e implementar un seguro de desempleo. Esta propuesta de la OIT,

consideramos que no es posible ni viable para el Perú, como lo hemos sustentado anteriormente, por cuanto, la Constitución económica de 1993 que implementó el modelo de economía de mercado, impide implementar este modelo, que requiere de modelos económicos de bienestar con fuerte intervención del Estado como en países principalmente de Europa. Asimismo, en el mercado de trabajo peruano, son insuficientes los contratos de duración indeterminada para que puedan financiar el seguro desempleo tradicional y los trabajadores contratados temporales o bajo modalidad y tiempo parcial son muchos más numerosos.

La propuesta, cumplirá con los convenios celebrados por el Perú con la OIT, sobre protección al desempleo, entre otros: El Convenio sobre el desempleo, N° 44 de 1934 (ratificado por el Perú 1962). El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). El convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), considerando que la OIT, ha determinado que se deben reevaluar y examinar los convenios de la OIT más antiguos para determinar si se amoldan a las circunstancias actuales de los diversos instrumentos que se refieren a la seguridad social que se adoptaron cuando la mayoría de los trabajadores tenían un empleo estable (OIT, 2010). En el caso del Perú los convenios de la OIT no pueden cumplirse en forma literal y absoluta, respecto a la implementación de un seguro al desempleo tradicional, principalmente, entre otros, por el modelo económico adoptado por el Perú con mayoría de trabajadores sin trabajo estable y otros factores, señalados anteriormente.

#### **4.3.4. Modelo de propuesta de protección al desempleo para el Perú**

La propuesta de protección por desempleo, que se propone para el Perú, cumplirá una función social de proteger al desempleado sin permitir su desnaturalización para otros fines; tendrá el carácter de público y será parte de la seguridad social al igual que el sistema de salud o de pensiones; se ampliará su cobertura a todos los trabajadores con contratos laborales formales; la administración de los fondos estará a cargo de instituciones públicas que presten servicios para la reinserción del desempleado; cumplirá con los requisitos mínimos de protección al desempleo de la OIT. Para lo cual, se propone, para dos regímenes laborales de trabajadores: para los trabajadores del régimen común del LPCL basado, en la modalidad de cuentas individuales por desempleo financiadas por los empleadores, Para los trabajadores

de las Mypes regulados por el D.S. N° 013-2013-PRODUCE mediante la modalidad asistencia al desempleo financiado por el Estado, sector donde se encuentran los trabajadores con menores ingresos, con mayor rotación y los que más necesitan ser protegidos frente al riesgo de desempleo. Consideramos que la propuesta será viable para la realidad del Perú.

#### **4.3.4.1. Propuesta para el régimen común de LPCL, mediante cuentas individuales por desempleo**

El modelo que se propone, para los trabajadores del régimen común de la LPCL, está basado en las concepciones teóricas de cuentas individuales por desempleo que se sustentan teóricamente por Van Breugel (2014), Velasquez (2014), OIT (2017)], así como implementados en países de América latina como Chile Colombia, conveniente para países con economías de mercado y legislaciones laborales flexibles y de precarización con altas tasas de informalidad financiados íntegramente por los empleadores. Será: obligatorio, contributivo, protegerá el desempleo voluntario o involuntaria por cualquier causa, incluso por renuncia. Los trabajadores dispondrán de sus fondos que estarán en cuentas individuales, al cual podrá acceder de mes en mes solo para cubrir el evento del desempleo y, excepcionalmente para la creación de emprendimientos de empresas formales y deberán inscribirse y participar obligatoriamente en los programas de inserción laboral, actividades de promoción, formación o reconversión profesional. No estamos proponiendo un seguro al desempleo tradicional, que vienen operando en países desarrollados y algunos de Latino América basados en esquemas solidarios de reparto que operan mediante un fondo común que cubre los riesgos de otros desempleados.

Los modelos de cuentas individuales por desempleo, sustituyen a los seguros de desempleo tradicional, que se adecuan a las economías de mercado y las características del mercado de trabajo, descritas anteriormente. Es una opción para nuestro país, por las características del mercado de trabajo y las altas tasas de informalidad y están exentos del problema de riesgo moral, selección adversa y fraudes por parte de los trabajadores. La propuesta integra el programa de protección al desempleo con el sistema de pensiones, permitiendo que los trabajadores voluntariamente puedan transferir los fondos de su cuenta

individual para el desempleo, que no se utilizó, a los sistemas de pensiones al momento del retiro o jubilación.

Este sistema de cuentas individuales por desempleo, será en favor de los trabajadores y funcionará como un fondo constituido en forma obligatoria, asegurando un determinado nivel de ingresos al desempleado. Producido el desempleo, los fondos que se retiran y se reducirán en un monto igual, de modo que los trabajadores conocen los montos que recibirán por desempleo.

Los principales inconvenientes de este modelo de cuentas individuales por desempleo, es la falta de solidaridad y la repartición del riesgo entre los trabajadores, también, puede ocurrir que los trabajadores de menos ingresos, menos capacitados y los de tiempo parcial, no acumulen las suficientes contribuciones en sus cuentas, para la contingencia del desempleo. También es inconveniente, el pago de las contribuciones para el desempleo asumidas en su totalidad por los empresarios, estos lo podrían considerar como un impuesto al trabajo, lo que podría dificultar la creación puestos de trabajo al incrementar los costes no salariales en la contratación laboral, Al respecto, esta posible dificultad no sobrevendrá ya que actualmente la CTS también es financiada íntegramente por el empleador.

#### **4.3.4.2. Propuesta para el régimen especial de las Mypes D.S. N° 013-2013-PRODUCE, mediante asistencia social al desempleo**

Para este sector del régimen laboral especial de las microempresas, regulado por el D.S. N° 013-2013-PRODUCE, Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial; se propone un modelo basado en programas asistenciales al desempleo sustentados teóricamente por (Coloma, 1996); Velasquez (2014) implementados en países como España, Chile parcialmente; de carácter público, no contributivo, obligatorio, financiado íntegramente por el Estado, como parte de la seguridad social, bajo el principio de solidaridad, condicionado a determinados requisitos que deben cumplir los beneficiados para acceder a estos programas asistenciales con un nivel mínimo de prestaciones. El fundamento de esta compensación social, es la desigualdad económica que ha provocado la economía de mercado al no generar puestos de trabajos formales y principalmente reducir la informalidad, siendo importante

la presencia y participación de la solidaridad del Estado, en los niveles salariales más bajos, para garantizar un beneficio mínimo a los que se encuentran en inseguridad económica.

En el Perú pese al crecimiento económico, en los últimos años, se han creado regímenes laborales especiales, como las microempresas, cuyos trabajadores formales no están protegidos contra el desempleo, por haber predominado la concepción de reducción de costos laborales principalmente de los beneficios sociales, que el empleador lo considera como sobrecostos que les impide competir. Las microempresas carecen de recursos, tecnología, baja productividad, condiciones que no les permite insertarse en la economía de mercado, y sus trabajadores están en constante movilidad no solo entre sectores, sino de empleo a desempleo y expuestos a más inestabilidad laboral con remuneraciones inferiores y, con mayor riesgo de quedarse desempleados.

En este sector, los trabajadores no podrían aportar para la contingencia del desempleo por tener bajas remuneraciones que tienen como referencia la remuneración mínima vital. Los empleadores, en este sector, tampoco podrían contribuir la protección al desempleo por considerar estos, sobrecostos laborales que no les permitiría competir en el mercado impidiendo contratar trabajadores formales, ampliándose la informalidad en el mercado laboral.

Para implementar este modelo, el Estado debe implementar políticas asistenciales contra el desempleo, que otorgará subsidios financiados con recursos públicos, que no tiene relación con las remuneraciones. que se otorgará al desempleado, en forma periódica, para afrontar sus necesidades primordiales mediante un monto fijo, en base a la Remuneración Mínima Vital (RMV), por un periodo temporal previamente determinado y los beneficiarios podrán no ser aportantes a la seguridad social. Los desempleados de este sector, para acceder a este subsidio debiendo acreditar la situación de desempleo, y la carencia de ingresos o rentas y deben inscribirse y participar obligatoriamente en los programas de inserción laboral, actividades de promoción, formación o reconversión profesional. Las microempresas deberán estar inscritas en el REMYPE para que los trabajadores de este sector, puedan gozar de este beneficio.

Se debe considerar, que los estados con modelos de economía de mercado, como el Perú, consideran que el financiamiento con impuestos a la seguridad social y específicamente la protección al desempleo mediante subsidios es un gasto oneroso y un privilegio para los desempleados, ya que el Estado no puede asumir la carga social, por desempleo que implicaría un incremento de tributos, y además los desempleados podrían aprovecharse de los beneficios de esta subvención y podría convertirse en un desaliento al trabajo.

#### **4.3.5. Características de la propuesta de protección al desempleo en el Perú**

Las características específicas que tendrá la propuesta de la “Ley de Protección al Desempleo en el Perú” estarán referidas a la cobertura; monto y duración de las prestaciones; condiciones para obtener el derecho; financiamiento y la administración de la protección al desempleo.

##### **4.3.5.1. Ampliación de la cobertura**

La propuesta ampliará la cobertura en la modalidad contributiva, protegiendo a todos los trabajadores con nuevos contratos de duración indeterminada regulados por la LPCL del sector privado, así como del sector público regulados por LPCL y SERVIR Ley 30057; igualmente los trabajadores que voluntariamente, estando en los alcances de la CTS, migren a la Ley de Protección al Desempleo; así como los trabajadores con contratos temporales o bajo modalidad; también estarán comprendidos los trabajadores del sector privado con contratos a tiempo parcial y de la pequeña empresa; asimismo se encontrarán protegidos los trabajadores con suspensión perfecta por caso fortuito o fuerza mayor por un hecho no previsible que ocurra independientemente del empleador o trabajador. Los trabajadores sujetos a regímenes especiales del sector privado, tales como construcción civil, pescadores, artistas, trabajadores del hogar que enfrentan situaciones de continuidad y remuneración variable se regirán por sus propias normas especiales y supletoriamente por la presente propuesta de Ley.

También se ampliará la cobertura, para los trabajadores formales bajo la modalidad asistencial, sujetos al régimen especial laboral de la microempresa de la actividad privada, que laboran bajo relación de dependencia regulados

por el TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial D. S. N° 013-2013-PRODUCE.

#### **4.3.5.2. Monto y duración de la prestación**

En la modalidad contributiva, los trabajadores de la LPCL, percibirán el monto de una prestación mensual, en ningún caso será inferior al promedio de las cuatro últimas remuneración o ingresos del trabajador; los trabajadores con contratos temporales o modalidad y los de tiempo parcial también recibirán el importe a una prestación mensual salvo que se hubieren agotado sus recursos acumulados. El tiempo de duración de las prestaciones por desempleo serán de cuatro meses, periodo que el desempleado está obligado a inscribirse y participar en programas de empleo, formación y reinserción laboral, pudiendo ser menor dicho periodo si se agotan la cuenta individual al desempleo. Los trabajadores recibirán pagos periódicos mensuales por desempleo y no podrán retirar los fondos de sus cuentas individuales hasta un máximo de cuatro meses, que serán destinados solo para cubrir necesidades de esta contingencia, solo se permitirá, el retiro del total de los fondos, si tuvieran un saldo positivo, que estos lo podrá utilizar excepcionalmente para el autoempleo o para complementar sus pensiones en caso de jubilación.

En la modalidad asistencial, para los trabajadores de la microempresa, la prestación o cuantía del subsidio será no menor del 50 % de la remuneración mínima vital RMV; el trabajador desempleado no podrá recibir más de doce pagos por subsidio financiado por el Estado en un periodo de 5 años. Las subvenciones para los trabajadores de las microempresas cumplirán el objetivo de proteger al desempleado, así como reinsertarse en el mercado laboral y así evitar la informalidad. El tiempo de duración del subsidio por desempleo serán de tres meses, considerando los estudios del BCRP, (Céspedes et al., 2014) periodo que obliga el desempleado a participar en programas de inscripción, participación formación, y reinserción laboral.

#### **4.3.5.3 Condiciones para obtener el derecho a las prestaciones**

Para tener derecho a las prestaciones de desempleo los trabajadores de la LPCL, principalmente, se requiere la extinción el contrato de trabajo por



cualquier causa, incluido la extinción por causas objetivas; que el trabajador se encuentre registrado con aportes en la cuenta individual por desempleo; solicitar a la entidad administradora el beneficio por desempleo, acompañando la certificación del empleador que acredita el desempleo, y el documento de inscripción, participación en los programas de empleo, formación, y reinserción laboral públicos.

Para los trabajadores de las Mypes, para ser beneficiarios de las prestaciones de subsidio, el trabajador debe haber laborado, para el mismo empleador 9 meses antes del desempleo, no tener más de 65 años, que el contrato de trabajo se haya extinguido por causas ajenas a la voluntad del trabajador y sin responsabilidad del mismo; para gozar del beneficio de desempleo, deberá solicitar a la entidad Administradora la certificación del empleador que acredita el desempleo; el trabajador deberá inscribirse y participar obligatoriamente en los programas de servicios empleo, formación, y reinserción laboral público. Los empleadores deberán cumplir con los requisitos formales reguladas en el TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial D.S N° 013-2013-PRODUCE.

#### **4.3.5.4 Financiamiento de la protección al desempleo.**

El financiamiento para los trabajadores del régimen laboral común de la LPCL estará a cargo de los aportes del empleador como contribución tributaria, de una remuneración mensual, que se constituirá en la base imponible y la alícuota que será de 8.33 % que el empleador debe declarar y pagar a nombre de la entidad administradora dentro de los primeros siete días del mes siguiente que se devengaron las remuneraciones afectas. La obligación tributaria nace en el momento del vencimiento de las remuneraciones afectas; siendo el empleador el obligado a efectuar la retención de tales aportes. Las aportaciones del empleador para la protección al desempleo tienen el carácter previsional y de contribuciones sociales.

El financiamiento, para los trabajadores del régimen laboral de la microempresa será con recursos públicos del Estado asegurando que nadie obtenga menos de 50 % RMV. mensual hasta un máximo de tres meses, cumpliendo ciertos requisitos exigidos obligatoriamente. El financiamiento

para este sector está debidamente justificado al existir antecedentes, ya que actualmente, el Estado subsidia a los trabajadores de las microempresas, al régimen sémico contributivo del Seguro Integral de Salud (SIS), y también aporta subvencionando al sistema de pensiones para este sector de trabajadores.

#### **4.3.4.5. Administración de la protección al desempleo.**

La administración estará a cargo de entidades públicas del Estado, quienes podrán celebrar convenios de colaboración con instituciones privadas o públicas para la gestión de funciones principales de administrar el sistema de protección al desempleo y de reinserción de los desempleados en el mercado de trabajo; tendrá a su cargo, dos modos diferentes de protección: La administración del modelo de cuentas individuales por desempleo financiados por los empleadores y el de carácter social mediante de subsidios al desempleo financiado por el Estado, las cuales exigen la gestión y procedimientos administrativos distintos.

Se propone, que la entidad administradora será el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) que planificara, dirigirá y ejecutara la protección al desempleo, específicamente, entre otros; las principales funciones serán: llevar los registro de cuentas individuales para el desempleo; administrar los fondos de protección al desempleo y las contribuciones de los empleadores y las transferencias del Estado para el cumplimiento de la modalidad asistencial; declarar el reconocimiento, nacimiento, suspensión, extinción de las prestaciones, y subsidios; controlar las situaciones de fraude, simulación y otras conductas análogas para beneficiarse indebidamente de la protección al desempleo; implementar y desarrollar servicios de programas de empleo, capacitación, y reinserción laboral que cumplirán los trabajadores para ser beneficiarios de las modalidades contributivas y asistencial; proponer políticas públicas que faciliten la protección, consolidación, atracción y retención de empleos formales; proponer alternativas para mejorar la protección al empleo y reducir la informalidad. Los fondos de protección al desempleo administrados por entidades públicas, serán destinados al cumplimiento del Derecho a la seguridad social de protección al desempleo.

#### **4.4. Discusión de los resultados.**

La investigación tiene como objetivo proponer una “Ley de Protección al Desempleo en el Derecho Laboral Peruano” que sustituiría a la CTS. El modelo supera los inconvenientes de la CTS: tendrá como única finalidad proteger al trabajador del desempleo y los fondos no se constituirán en parte de la remuneración; se evitará que los fondos sean utilizados para dinamizar la economía; los aportes de los empleadores tendrán el carácter de contribución tributaria; disponiendo la reinserción de los trabajadores desempleados en el mercado de trabajo dentro la seguridad social regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad; la protección al desempleo debe incorporarse como parte de la seguridad social al igual que los sistemas de salud y pensiones; se ampliará la cobertura protegiendo a todos los trabajadores con contrato de trabajos formales que se rigen por la LPCL y los trabajadores formales del régimen laboral especial regulados D.S N° 013-2013-PRODUCE, sin embargo, la cobertura seguirá siendo reducida, ya que no incluirá al gran número de los dos tercios de trabajadores informales que no tienen contratos de trabajo de la economía informal; El modelo se encuentra sustentada en las concepciones teóricas de las modalidades de protección al desempleo y legislación comparada internacional.

Conforme a la revisión de la literatura, el modelo propuesto de cuentas individuales por desempleo para los trabajadores LPCL, se fundamenta en las concepciones teóricas, sustentados, entre otros, por Velásquez (2014), Fajnzylber & Repetto (2007), Van Breugel (2014) y la OIT (2017). Estos autores, consideran a esta modalidad como una opción a los sistemas de seguros de desempleo tradicionales, mediante aportes que se depositan a una cuenta individual que pertenece al trabajador y que al momento del desempleado retire los fondos de su cuenta para compensar la pérdida de ingresos, tienen la ventaja de reducir los problemas de riesgo moral porque las contribuciones y aportes están unidos con los pagos en la misma proporción; haciendo que tengan un mayor incentivo a esforzarse en el trabajo y en la búsqueda de un nuevo trabajo; las compensaciones que reciben serán por cualquier causa de desempleo lo que facilita la movilidad voluntaria; los fondos que sobran o exceden al momento de jubilarse se transferirán a los fondos de pensiones o se entreguen al trabajador. Esta modalidad se adecua más a países en desarrollo que han optado por economías de mercado con alta informalidad laboral.

También el modelo de cuentas individuales por desempleo, se fundamentan en la legislación comparada internacional de países de América Latina que han optado por este modelo como las legislaciones de los países de Chile y Colombia. El modelo de protección al desempleo de Chile denominado, “Seguro de Cesantía en Chile. Ley 19.7283”, se constituye en un modelo transformador que se basa en las concepciones teóricas de cuentas individuales en el que aportan el trabajador y el empleador, y también el Estado que crea un fondo solidario al cual pueden acceder cuando se han agotado las cuentas individuales; la administración está a cargo de una institución privada. El modelo que se propone en el presente trabajo para el Perú tendrá algunas de las características del modelo de Chile, de cuentas individuales al desempleo, sin embargo, a diferencia del modelo de Chile, en el Perú tendrá una concepción social, la recaudación y administración será público, se debe considerar también, que el modelo optado Chile se realiza en economías de mercado, al igual que nuestro país. El modelo de protección al desempleo de Colombia. Ley 1636 del 2013 “Mecanismo de Protección al Cesante MPC”. El país de Colombia tiene regulado dos beneficios para los desempleados: el auxilio de cesantías y el Mecanismo de Protección al Cesante MPC. El auxilio de cesantías lo paga el empleador al terminar el contrato de trabajo de un mes de salario por cada año de servicios complementado por El Mecanismo de Protección al Cesante MPC, cuya finalidad es “la articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores; al tiempo que facilita la reinserción de la población cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización”. La creación del MPC mejora la protección por desempleo para trabajadores de bajos ingresos, en adición a las cesantías existentes con aportes del Estado. Los trabajadores que ahorren libremente en el MPC reciben un beneficio monetario proporcional a su ahorro en el momento en que quede desempleado. Los modelos de protección al desempleo de Chile y Colombia son diferentes a la mayoría de países con modos de protección al desempleo basado en seguros al desempleo tradicional de América Latina como Argentina, Uruguay o Brasil entre otros, y los países desarrollados de Europa.

La propuesta para los trabajadores de las microempresas, regulados por el D.S N° 013-2013-PRODUCE, mediante programas al desempleo asistenciales, conforme al

marco teórico estas concepciones son desarrolladas y sustentadas, entre otros autores, por Bucheli & Amarante (2008); Velásquez (2014), Lora & Pagés (1997), Coloma (1996) y OIT (2017) tienen por objetivo reducir la pobreza de los trabajadores más vulnerables afectados por el desempleo, son programas no contributivos financiado con presupuesto del Estado, mediante la entrega de un beneficio monetario inferior al salario mínimo condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos para trabajadores con alto riesgo de vulnerabilidad y con necesidad económica, beneficio que generalmente son por periodos de tiempo definidos a fin de evitar su abuso.

El modelo propuesto de asistencia al desempleo también se fundamenta en la legislación comparada internacional de los países de Europa como la Ley de protección al desempleo de España, constituido por seguro de desempleo tradicional, al igual que la mayoría de países de Europa, España regula un nivel asistencial que provee subsidios atendiendo a las necesidades de los desempleados financiados íntegramente por el Estado español. Para el caso del Perú, se justifica el nivel asistencial para los trabajadores desprotegidos han sido excluidos de la CTS como los trabajadores del régimen laboral de la microempresa; el fundamento de esta compensación social, es la desigualdad económica que ha provocado la economía de mercado al no generar puestos de trabajos formales y principalmente para reducir la informalidad, siendo importante la presencia y participación de la solidaridad del Estado, en los niveles salariales más bajos, para garantizar un beneficio mínimo a los que se encuentran en inseguridad económica.

También, se debe considerar que en la presente investigación que se propone, para nuestro país, un modelo por cuentas individuales por desempleo y asistencia al desempleo es contrario a los aportes teóricos doctrinarios y proyectos de ley nacionales que proponen modelos de protección al desempleo basado en seguros privados, y seguros al desempleo tradicional.

Los antecedentes nacionales que proponen sustituir la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) mediante seguro privados, como: el Proyecto de Ley que propone crear un seguro de desempleo por la congresista de la república Dora Núñez Dávila. (Dávila; 2003). La propuesta de seguro al desempleo plan de gobierno PPK, Peruanos por el Cambio 2016-2021 (Peruanos por el Cambio, 2015); El seguro de desempleo en el Perú: una retrospectiva preliminar a través de la teoría jurídica, la economía

neo institucional y el austrian law and economics (Méndez, 2014); Propuesta de Reforma Laboral: Implementación del Seguro de Desempleo de Hernán Ricardo Briceño Avalos (Briceño, 2011), estos autores proponen crear seguros privados al desempleo por medio de compañías aseguradoras privadas reguladas por Superintendencia de Banca, Seguro y AFP, financiados por los propios trabajadores o empleadores, con dichos fondos se cubriría la contingencia al desempleo. Estas propuestas teóricamente no son viables por el riesgo de selección adversa, por cuanto, los trabajadores con mayor riesgo a perder su empleo estarán más proclives a beneficiarse de estos fondos, poniendo en riesgo las mismas aseguradoras privadas. Este modelo fue objetado por los trabajadores, alegando que beneficiaba a las aseguradoras privadas y los empleadores. En América Latina ni en Europa no existe antecedentes de países que hayan optado por seguros privados masivos para proteger a todos los desempleados. Esta propuesta, tampoco es factible para la realidad peruana que requiere un sistema de protección de amplia cobertura, público, como derecho a la seguridad social, que proteja a todos los trabajadores formales.

Los antecedentes nacionales que proponen sustituir la Compensación por Tiempo de servicios (CTS), mediante seguros al desempleo tradicionales, entre otros, como los de: Mauricio Matos Zegarra La Compensación por Tiempo de Servicios y el Seguro de Desempleo en el Perú (Matos, 2010). La Protección de la Seguridad Social en Perú, en caso de Desempleo (Ugarte, 2016); Proyecto que crea el seguro de desempleo y el programa de capacitación laboral del grupo parlamentario de Unión por el Perú, congresistas integrantes del Grupo parlamentario de Unión por el Perú. Proyecto de Ley N° 02522; la Ley que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un seguro de desempleo; iniciativa del congresista Fernando Meléndez Celis, miembro del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso (Melendez, 2020). Al respecto de estas propuestas, se ha sustentado ampliamente la inconveniencia de proponer un seguro al desempleo tradicional, hemos señalado que, para la realidad de nuestro país, principalmente, entre otros, por la implementación de la economía de mercado y los inconvenientes identificados resto a los contratos de trabajo, no es posible ni recomendable implementar este modelo, y se ha optado por un modelo basado en cuentas individuales por desempleo y programas de asistencia social al desempleo, que cumplirán los requerimientos de la OIT.

También, la presente propuesta considera que las recomendaciones efectuada por la “Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT” de implementar un seguro al desempleo en el Perú. Al respecto dada la realidad de nuestro país, que opera en economía de mercado y legislaciones laborales flexibles y de precarización, impide implementar el seguro al desempleo tradicional, que requiere de modelos económicos orientados a la economía de bienestar con intervención del Estado; tampoco es viable por el reducido número de contratos formales, en el cual, dos tercios de la PEA son infórmes sin contrato de trabajo, y solo un tercio de la PEA tienen contratos formales, de los cuales los contratos temporales y tiempo parcial contratados por periodos cortos son muchos más numerosos que los contratos de duración indeterminada. El seguro de desempleo tradicional, opera condicionado al número de aportes de los trabajadores y el Estado a un fondo de reparto solidario sin los cuales el desempleado no tendrían derecho a este beneficio, en el mercado laboral peruano serian pocos los aportantes y los trabajadores que han aportado pocos meses, los de ingresos bajos, los menos capacitados y con mayor rotación probablemente no alcancen una protección alguna, beneficiando a un grupo minoritario que se encuentra empleada en el sector formal; implementar el seguro al desempleo tradicional obligaría a los trabajadores renunciar a la CTS y aportar al fondo solidario reduciendo sus ingresos de una remuneración por CTS por año que lo consideran como remuneración, afectaría los intereses de los trabajadores, crearía conflictos sociales e inestabilidad política.

La recomendación de postergar la implementación del seguro al desempleo tradicional realizada por la “Comisión de Protección Social (CPS)” (CPS Resolución Ministerial No 017-2017-EF/10, 2017) hasta que no se haya recuperado los contratos laborales por tiempo indefinido o indeterminado como el principal tipo de contrato laboral, en el sector formal de la economía y además, señala que en el mercado laboral peruano no parecen ser viable implementar un seguro de desempleo por la alta informalidad, el gran número de contratos a plazo fijo, la alta rotación del empleo, y que los despidos no son significativos y ocurren por causas exógenas al trabajador. Esta recomendación implica aplazar, y postergar el problema de la CTS como protección al desempleo, considerando que el Perú, políticamente tiende a permanecer en economía de mercado con normas laborales flexibles y precarias en un mercado de trabajo con desempleo, subempleo, rotación laboral, y alta



informalidad, difícilmente se restablecerán, en el corto plazo, las causales señaladas por dicha Comisión.



## CONCLUSIONES

### **Explicar la Influencia de la Constitución 1993 y la legislación laboral, en la CTS como protección al desempleo en el mercado de trabajo peruano.**

La Constitución de 1993 optó por la economía de mercado, influyó en la CTS como protección al desempleo, agravando el problema del desempleo, originando un sector formal minoritario con beneficios laborales y otro sector con alta informal mayoritario sin beneficios laborales; la seguridad social es cuestionada por ocasionar gastos al Estado, y se permite que también las empresas privadas puedan prestarlas, concepciones opuestas a los principios de universalidad, solidaridad de la seguridad social. Se regula dentro la seguridad social, la salud y pensiones, excluyendo a la protección al desempleo. En el contexto de las concepciones de economía de mercado se legisla la CTS como una forma particular de protección al desempleo a cargo de los empleadores, administrado por particulares a fin de hacer viable el modelo económico.

La influencia de la legislación laboral se produjo con la emisión del el D. Leg. 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral, D.S. N° 003-97-TR que implementa la flexibilización laboral incrementando en dos tercios los contratos temporales o bajo modalidad, reduciendo a un tercio los contratos de duración indeterminada, produciendo un sector minoritario de trabajadores beneficiados con la CTS. Se precariza las normas laborales mediante un régimen laboral para las Mypes regulados en el D. S. N° 013-2013-PRODUCE donde están comprendidos la gran mayoría de trabajadores con menos derechos laborales, excluidos de la CTS y desprotegidos frente al desempleo.

La Constitución de 1993 y la legislación laboral empeoró las condiciones del mercado de trabajo en desempleo, subempleo, alta movilidad, y principalmente incremento la informalidad laboral, condiciones que impiden implementar modelos de protección al desempleo basados en los principios de la seguridad social.

### **Inconvenientes de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) como protección al desempleo**

Se ha determinado que la CTS, no cumple con proteger adecuadamente a los trabajadores del desempleo, al haberse distorsionado su finalidad al permitir que el trabajador pueda retirar los fondos incluso antes de producirse el desempleo, constituyéndose en parte de la

remuneración, ocasionando que el trabajador no tenga fondos o sean insuficientes para afrontar el desempleo.

La CTS tiene cobertura limitada, solo protege a los trabajadores con contratos de duración indeterminada, y bajo modalidad regulada por la LPCL, habiendo trabajadores menos protegidos como los de la pequeña empresa que reciben por CTS medio remuneración, y otros, que han sido excluidos como los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores de las microempresas formales.

La CTS no cumple con políticas activas inserción laboral ya que el trabajador desempleado, no está obligado a buscar un nuevo trabajo para reinsertarse en el mercado laboral.

La Administración de los fondos de la CTS se encuentran a cargo de las instituciones privadas del sistema financiero, con la finalidad que los fondos se orienten a dinamizar la economía y utilizarlos como instrumento de política económica

### **Propuesta de Protección al Desempleo en el Derecho Laboral Peruano**

La propuesta, será viable en términos económicos, sociales, políticos; debe tener como única finalidad proteger al trabajador del desempleo, para lo cual, se incorporará al sistema de seguridad social como beneficio social público a fin de otorgar prestaciones económicas temporales por desempleo; los fondos deben ser destinados únicamente para cubrir la contingencia del desempleo, tendrán el carácter de contribución tributaria administrado por el Estado. ampliará la cobertura, incorporando a los trabajadores formales de la pequeña empresa, a los trabajadores de tiempo parcial y a los trabajadores de la microempresa. Se complementará con políticas laborales activas, para la reincorporación de los desempleados al mercado laboral, para lo cual, el Estado prestará servicios de información, intermediación, búsqueda de trabajo, capacitación, reconversión de capacidades laborales, que reducirá la informalidad laboral.

Se propone, un modelo para dos regímenes de trabajadores: para el régimen común de la actividad privada y servidores públicos regulados por el\_TUO. D. Leg. 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral D.S. N° 003-97-TR (LPCL) un modelo basado en la modalidad de cuentas individuales por desempleo contributivo, obligatorio, financiado mediante tributos por los empleadores, al cual podrán acceder de mes en mes para cubrir la contingencia del desempleo, El modelo de cuentas individuales por desempleo son sustitutos de los seguros de desempleo tradicional, que se adecuan a las economías de mercado con



altas tasas de informalidad y están exentos del problema de riesgo moral. Para el régimen laboral especial de las microempresas, regulado por el D.S. N° 013-2013-PRODUCE. “Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial”, se propone un modelo basado en programas asistenciales al desempleo no contributiva, obligatorio, financiado íntegramente por el Estado como parte de la seguridad social, condicionado a determinados requisitos de los beneficiados. El fundamento es la desigualdad económica que ha provocado la economía de mercado al no generar más puestos de trabajos formales, siendo importante, la participación de la solidaridad del Estado en este sector al igual que lo viene haciendo en los sistemas de pensiones y salud de las microempresas actualmente.

## RECOMENDACIONES

La Constitución de 1993, económica, laboral, seguridad social, y la legislación del Derecho del trabajo influyeron en las causales por los cuales la CTS no cumplen con proteger adecuadamente a los desempleados. Por tanto, se debe procurar su cambio y su modificación hacia concepciones sociales. Específicamente se debe modificar, entre otros aspectos: el régimen económico; restituir los derechos laborales fundamentales; garantizar el derecho universal a la seguridad social, incorporando la protección al desempleo. Las reformas, mejoraran el funcionamiento del mercado de trabajo, creando empleos con contratos laborales de duración indeterminada que hagan viable, en el futuro, transformar la presente propuesta, hacia un modelo de seguro de desempleo tradicional de reparto basado en la solidaridad. conforme a la propuesta de la OIT.y la “Comisión de Protección Social (CPS) creado por Resolución Ministerial No 017-2017-EF/10, 2017.

La implementación de la presente propuesta de “Ley de Protección al Desempleo en el Derecho Laboral Peruano”, solo será posible con la voluntad política del Poder Ejecutivo y Legislativo, y el apoyo de los ciudadanos, debiendo el gobierno concientizar y difundir los beneficios de la presente propuesta de protección al desempleo en sustitución de la CTS.

Integrar todas las normas de seguridad social en un solo cuerpo normativo, que permita que los trabajadores pueden optar voluntariamente trasladar los fondos de sus cuentas individuales por desempleo hacia los sistemas de pensiones.

Se debe ampliar el beneficio de “asistencia social al desempleo”, mediante el aporte solidario del Estado a los desempleados de contratos a tiempo parcial y los subempleados que no alcancen los fondos suficientes para el periodo de desempleo de cuatro meses.

Implementar sistemas de protección al desempleo voluntario, para los trabajadores independientes sin vínculo laboral, permitiendo que los trabajadores informales puedan acceder a este beneficio.

Se debe modificarse la LPCL respecto a los contratos laborales bajo modalidad, disponiendo que estos no deben ser menores a cuatro meses para alcanzar fondos suficientes para la protección al desempleo.

..

## BIBLIOGRAFIA

- Acevedo, G., & Pages, C. (2006). Seguro de desempleo en Chile: Un nuevo modelo de ayuda al ingreso para trabajadores desempleados. 2(January 2006), 177–201. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/228423562>
- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D. S., Pages, C., & Ripani, L. (2015). Empleos para crecer. Empleos Para Crecer. Recuperado de <https://doi.org/10.18235/0000139>
- Andréu, A. J. (1960). Las Técnicas de Analisis de Contenido. *Hispania*, 43(2), 296. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/334486>
- Arranz, J., & Serrano, C. (2014). Un examen de los sistemas de prestaciones por desempleo de Experience Rating. *Papeles de Trabajo Del Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Alcala, P.T. no 4.* Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4695804&orden=1&info=link>
- Arrieta, Alejandro; Jaramillo Miguel; Prieto Lorena; Seinfeld Janice; De la Torre, A. T. david. (2017). Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo. Comisión de Proteccion Social Resolución Ministerial No 017-2017-EF/10.
- Bertranou, F. M., & Paz, J. A. (2007). Políticas y Programas de Protección al Desempleo en Argentina (OIT. (ed.)). Recuperado de <http://orton.catie.ac.cr/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=COLEC.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=014833>
- BID. B. I. de D. I. 2004. (2004). Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina.
- BID. (1997). *América Latina Tras Una Decada de Reformas Progreso Economico Y Social.- Informe 1997.*
- Briceño, A. H. R. (2011). Propuesta de Reforma Laboral: Implementación del Seguro de Desempleo. “Soluciones Laborales” No 39, 1–17.

- Bucheli, M., & Amarante, V. (2008). Análisis del seguro de desempleo en Uruguay y discusión de propuestas para su modificación. Cuaderno Del Claeh No 96-97, 175–207.
- Céspedes, N., Gutiérrez, A. P., & Belapatiño, V. (2014). Determinantes de la duración del desempleo en una economía con alta informalidad Determinantes de la duración del desempleo en una economía con alta. Asociación Peruana de Economía., 1–22.
- Chacaltana, J., & Sulmont, D. (2004). Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo. Editorial Pontificia Universidad Católica Del Perú, Consorcio de Investigaciones Económica y Sociales, 1, 1–74.
- Coloma Correa, F. (1996). Seguro de Desempleo: Teoría, Evidencia y una Propuesta. Cuadernos de Economía: Latin American Journal of Economics, 33(99), 117–153.
- Colombia Ley 1636 del 2013 Mecanismo de Protección al Cesante MPC.  
<https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/empleo/mecanismo-de-proteccion-al-cesante>
- Comisión de Protección Social CPS. (Resolución Ministerial No 017-2017-EF/10.2017)  
<https://www.sptdss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/VIII-Congreso-Nacional-Chiclayo-oct-2018-418-423.pdf>
- Cowan, K. (2007). ¿Estabilidad Del Empleo O Del Ingreso? (Vol. 105, Issue verano).
- Cruz Villalón, J. (2016). La metodología de la investigación en el Derecho del Trabajo. Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, 132, 73–121.
- De Soto, H. (1986). EL Otro Sendero, La Revolucion informal (E. El Barranco (ed.)).
- Donoso, T., & Figuera, M. (2007). Niveles de diagnostico en los procesos de inserción y orientación profesional. Universidad de Barcelona, 5(1), 103–124.
- Ecuador Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo. [www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2012/10/LEY-ORGANICA-PARA-PROMOCION-DEL-TRABAJO-JUVENIL-CESANTIA-.pdf?x42051](http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2012/10/LEY-ORGANICA-PARA-PROMOCION-DEL-TRABAJO-JUVENIL-CESANTIA-.pdf?x42051)

- El Peruano Decreto Supremo N° 001-97-TR (01/03/1997), Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 650, Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS).
- El Peruano Ley N° 29352 (01/05/2009) Ley sobre libre disponibilidad temporal y posterior intangibilidad de la CTS
- El Peruano TUO de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, D.S. N° 003-97-TR.
- El Peruano.-Constitución Política del Perú de 1993.
- El Peruano.-Decreto Supremo N° 004-97-TR (15/04/1997), Reglamento de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios.
- El Peruano.TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial D.S. N° 013-2013-PRODUCE.
- El seguro de desempleo en el Perú: una retrospectiva preliminar a través de la teoría jurídica, la economía neo institucional y el austrian law and economics. Méndez (2014).- <https://www.proquest.com/docview/1614637847->
- Elgueta, R. M. F., & Palma, G. E. E. (210 C.E.). La Investigación en Ciencias Sociales y Jurídicas (ORION Cole). Universidad de Chile.
- España Ley de Protección al Desempleo, Real Decreto 625/1985. Ley 31/1984. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-8124-consolidado.pdf>
- Fajnzylber, E., & Repetto, A. (2007). “Instrumentos Alternativos Para La Protección Social .” CIEPLAN, Serie Estu, 70.
- Figueroa., A. (1993). Naturaleza del Mercado de Trabajo. 1, 117–125.
- García, N. E. (2003). Las propuestas de política de la red de empleo. 79.
- Gualavisi, M., & Oliveri, M. L. (2016). Antigüedad en el Empleo y Rotación Laboral en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, 55. Recuperado de <https://doi.org/IDB-TN-1072>

Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo 2013 - 2014(OIT). Recuperado de <https://www.ilo.org/global/standards/lang--sp/index.htm>.

Instituto Nacional de Estadística. (2017). Mercado Laboral mecanismo protección al desempleo. Actividad, ocupación y paro. Recuperado de [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica\\_P&cid=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735976595)

IPE, I. P. de E. (2019). Protección de Pocos. El Comercio. Recuperado de <https://www.ipe.org.pe/portal/?s=Protección+de+pocos>

Islas, G. (2002). Sistemas de protección a desempleados en los países de la OEA.

La Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y el Seguro de Desempleo en el Perú. Matos (2010). M. MATOS ZEGARRA, “El seguro de desempleo y la CTS en el Perú”, en: Actualidad Jurídica, Gaceta Jurídica, Lima, Agosto, 2011.

La Protección de la Seguridad Social en Perú, en caso de desempleo propuesto por Ugarte Marcos. La autora, (Ugarte, 2016). <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/8342/browse?type=author&value=Ugarte+Marcos%2C+Antonia>

Lavado, P., & Campos, D. (2017). Empleo e Informalidad. Política Económica, 43. Recuperado de [http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance\\_y\\_agenda\\_pablo\\_lavado\\_y\\_dc.pdf](http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_pablo_lavado_y_dc.pdf)

Ley que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un seguro de desempleo, a iniciativa del congresista Fernando Meléndez Celis, miembro del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL05524\\_20200615.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05524_20200615.pdf)

Lora, E., & Pagés, C. (1997). La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe. Empleo y distribución del ingreso en América



- Latina; Hemos Avanzado?, 1–39. Recuperado de <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-343.pdf>
- Méndez Reátegui, R. (2014). El Seguro de Desempleo en el Perú: Una Retrospección Preliminar a Través de la Teoría jurídica, la economía Neo Institucional y el Austrian Law And Economic. *Revista de Derecho UNED*, 14, 375–423.
- Merino, S. A. (2014). Los efectos de la crisis en el empleo. Integración económica, Estado de bienestar y medidas de fomento de (des)empleo. *Revista IUS*, 8(33), 59–76.
- Ministerio de la Producción. (2020). *Las Mipymes en cifras 2018*. (1era edici).
- MTPE, M. de T. y P. del E. (2019). Informe Anual del Empleo en el Perú 2018. 8(9), 66. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Neffa, J. C., Panigo, D. T., Pèrez, P. E., & Persia, J. (2014). *Actividad , empleo y desempleo Conceptos y definiciones (CEIL-CONICET (ed.); 4o edición)*.
- OIT, Organizacion Internacional del Trabajo Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).
- OIT, Organizacion Internacional del Trabajo Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).
- OIT, Organización Internacional del Trabajo. (2003). *Directrices sobre una definición estadística de empleo informal , adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre – diciembre de 2003 )*.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo. (2010). CIT87 - Memoria del Director General - Trabajo decente. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- OIT, Organizacion Internacional del Trabajo. (2013). *Estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo*. Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--stat/documents/meetingdocument/wcms\\_202307.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--stat/documents/meetingdocument/wcms_202307.pdf)
- OIT, Organizacion Internacional del Trabajo. (2014). *Hacia el derecho al trabajo Analizar el desempleo y el subempleo*. Oit, 1(primera edición), 19.

- OIT, Organización Internacional del Trabajo. (2018). Panorama Laboral 2018 América Latina y el Caribe. In Garden.
- Organización Internacional del Altiplano, O. (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15. Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social. In Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017 (Primera ed). Recuperado de [http://who.int/disabilities/world\\_report/2011/summary\\_es.pdf](http://who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo, O. (2017). Informe Mundial Sobre la Protección Social 2017-2019 .- La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Primera ed).
- Pelayo, P. M. B. (2012). Capital social y competencias profesionales: Factores condicionantes para la inserción laboral.
- Peruanos por el Kambio. (2015). Plan De Gobierno 2016 -2021 PPK.
- Propuesta de Reforma Laboral: Implementación del Seguro de Desempleo de Hernán Ricardo Briceño Avalos. <https://es.scribd.com/document/384844113/El-Seguro-de-Desempleo-en-El-Peru-Propuesta>
- Propuesta de seguro al desempleo plan de gobierno PPK peruanos Por el Kambio 2016-2021.- <https://www.presidencia.gob.pe/docs/plandegobierno.pdf>
- Proyecto de Ley que propone crear un seguro- de desempleo por la congresista de la república. Dora Núñez Dávila 2003,- <https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/B37CEFC1114558E905256D44000D81A7?opendocument>
- Proyecto que crea el seguro de desempleo y el programa de capacitación laboral. Congresistas del Grupo parlamentario de Unión por el Perú. Proyecto de Ley N° 02522. PROYECTOS DE LEY QUE PROPONEN CREAR UN SEGURO DE DESEMPLEO. Repositorio del Congreso de la República. Año 2002 y 2003. Lima.
- Reina Salgado, M. (2013). Mecanismo de protección al desempleado en Colombia : ¿en el camino de la protección laboral? Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09894.pdf>



- República Oriental del Uruguay Ley N° 18.399. Seguro de Desempleo Administrado por el Banco de Previsión Social Modificación del Régimen Establecido por el Decreto Ley N° 15.180. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18399-2008/7>
- Samaniego, N. (2002). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. CEPAL- SERIE Macroeconomía Del Desarrollo., 19, 86.
- Sanhueza, C., & Castillo, J. L. (2008). Parte I : Factores de riesgo individual del desempleo y seguro de desempleo. 1–60.
- Seguro al desempleo Brasil Decreto Ley 2284, adoptado en 1986 por el que se mantiene la nueva unidad del sistema monetario brasileño, el seguro de desempleo y se amplían y consolidan las medidas para combatir la inflación.  
: [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_isn=2118&p\\_lang=es](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=2118&p_lang=es)
- Seguro de Cesantía en Chile. Ley 19.728. <https://vlex.cl/vid/ley-establece-seguro-desempleo-243152090>
- Seguro de Desempleo: Análisis y Propuesta para Chile. Fernando Coloma. Recuperado de <https://economia.uc.cl/docs/099coloa.pdf>
- Seguro desempleo Argentina Establecido por Ley del Empleo N° 24.013-1991 Recuperado [https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1644/ds\\_argentina\\_ley24013\\_leydelemplo.pdf](https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1644/ds_argentina_ley24013_leydelemplo.pdf)
- Sen, A. (1997). Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea. Revista Internacional Del Trabajo, 116(2), 169–187.
- Sistemas de prestaciones por desempleo de experience rating. EEUU. Arranz & Serrano. (2014). Recuperado de <https://archivo.alde.es/encuentros.alde.es/anteriores/xviieea/trabajos/a/pdf/93.pdf>
- Toharia, L. (1997). El sistema español de protección por desempleo. Papeles de Economía Española, 72, 192–213.
- Tokman, V. E. (2004). Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad. Financiamiento Del Desarrollo, 150, 77.



- Tokman, Victor. (2001). Hacia Una Visión Integrada Para Enfrentar La Inestabilidad y el Riesgo. In CEPAL.
- Tokman, Víctor. (2006). Inserción laboral , mercados de trabajo y protección social. CEPAL-Coleccion Documentos de Proyectos.
- Ugarte Marcos, A. (2016). La Proteccion de la Seguridad Social en el Peru, en caso de desempleo Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23754.16323>
- Van Breugel, G. (2014) Sistemas de protección al desempleo. CEPAL, 57. Recuperado [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36820/S1420165\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36820/S1420165_es.pdf?sequence=1)
- Velásquez, M. (2010). Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina. 57.
- Velasquez, P. M. D. (2014). Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina. Macroeconomía Del Desarrollo. CEPAL, 154, 87–115. Recuperado de <https://doi.org/10.18356/335611f0-es>
- Velásquez, P. M. D. (2016). Regulacion del mercado trabajo y protección social en America Latina. Políticas Sociales CEPAL, 218.
- Weller, J. (2007). La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe : Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas. 61, 78.
- Yamada, G. (2008). Reinserción Laboral Adecuada: Dificultades e implicancias de Política -. Centro de Investigación Universidad del Pacífico, 69.

## ANEXOS

### Anexo 1

## Propuesta de Ley de Protección al Desempleo en el Perú

### TÍTULO PRELIMINAR

#### Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley, tiene por objeto establecer y regular la protección al desempleo de los trabajadores del sector formal que hayan perdido su empleo, así como crear las condiciones para su reinserción a un empleo en el mercado laboral.

#### Artículo 2. Naturaleza de la protección al desempleo.

La Ley de protección al desempleo regula la contingencia del desempleo que forma parte del sistema de seguridad social, es público y de interés social.

#### Artículo 3. Trabajadores desempleados

Para efectos de la presente Ley, se considera como trabajador desempleado a toda persona que haya perdido su empleo, que cumpla con las disposiciones, requisitos y condiciones previstos por esta Ley y sus reglamentos.

#### Artículo 4. Modalidades de protección

La protección por desempleo se constituye mediante el modo de cuentas individuales por desempleo y modo asistencial, ambos de carácter público y obligatorio. El modo de cuentas individuales por desempleo es contributivo tiene por finalidad proporcionar prestaciones económicas durante los periodos de pérdida del empleo. El modo asistencial tiene la finalidad de proporcionar subsidios asistenciales por el Estado durante los periodos de pérdida de empleo. La prestación, solo procede al producirse y determinarse la contingencia del desempleo del trabajador.

#### Artículo 5. Servicios de reinserción laboral

La presente Ley, también regula los servicios de empleo, formación, y reinserción laboral públicos que el Estado prestará a favor de los trabajadores desempleados, que se beneficien de la presente Ley, conforme al reglamento correspondiente.

## **TÍTULO I**

### **PROTECCIÓN AL DESEMPLEO MEDIANTE EL MODO DE CUENTAS INDIVIDUALES POR DESEMPLEO**

#### **Artículo 6.** Trabajadores comprendidos.

Están comprendidos en la protección por desempleo, mediante el modo de cuentas individuales por desempleo, los trabajadores sujetos al régimen laboral común de la actividad privada. Así como los trabajadores con contratos bajo modalidad, temporales a plazo fijo; Así como los trabajadores a tiempo parcial.

También, están comprendidos los trabajadores con suspensión perfecta del contrato de trabajo por caso fortuito o fuerza mayor por hechos no previsible, que ocurran independientemente del empleador o trabajador. Todos estos regulados en la Ley del régimen común de la actividad privada por el TUO de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, D.S. N° 003-97-TR (LPCL) o norma que lo sustituya

Se encuentran igualmente comprendidos en la presente Ley, los trabajadores sujetos al régimen laboral común de la actividad privada, aun cuando tuvieran un régimen diferente de remuneración; la determinación de la remuneración se determina conforme a la presente Ley y el reglamento.

Los trabajadores sujetos a regímenes especiales del sector privado tales como construcción civil, pescadores, artistas, trabajadores del hogar y casos análogos, se rigen por sus propias normas y la presente Ley en cuanto fuera aplicable.

#### **Artículo 7.** Servidores de la Administración Pública

Lo establecido en esta Ley, es de aplicación para los servidores públicos sujetos al régimen de la actividad privada regulados LPCL y a los servidores civiles regidos por la Ley del Servicio Civil Ley 30057. Los trabajadores sujetos a otros regímenes, y los de regímenes

especiales del sector público como: educación, salud, policías, militares y otros, se rigen por sus propias normas especiales.

**Artículo 8.** Incorporación al régimen común regulados por la LPCL.

Por Ley, el Estado podrá incorporar al régimen común a otros regímenes laborales cuya naturaleza sea compatible con la misma.

**Artículo 9.** Financiamiento, aportes y recaudación.

La prestación económica por desempleo, en el modo de cuentas individuales por desempleo se financiará mediante el aporte de los empleadores del 8.3% de la remuneración o ingreso del trabajador, que se constituye como la base imponible y la alícuota establecida, que tienen el carácter de contribuciones tributarias como aportes a la seguridad social al desempleo. Para efectos legales, los aportes del empleador tienen carácter previsional.

**Artículo 10.** Declaración, depósito y pago de las contribuciones.

El empleador debe declarar, depositar y pagar las contribuciones dentro de los primeros siete días del mes siguiente a aquél en que se devengaron las remuneraciones afectas.

**Artículo 11.-** Inicio de aportes

El empleador se obliga a realizar las contribuciones de protección al desempleo desde el primer mes de iniciado el vínculo laboral; cumplido este requisito toda fracción se computa por treintavos.

**Artículo 12.** Modificación de los aportes

El Estado por Ley podrá modificar el porcentaje de la alícuota de los aportes del empleador.

**Artículo 13.** Cuenta individual por desempleo.

Los aportes de cargo del empleador, para la protección al desempleo de los trabajadores comprendidos en esta Ley, se registrarán en una cuenta individual de desempleo a nombre del trabajador, que se abrirá en la Entidad Administradora la que se denominará "Cuenta Individual por desempleo".

**Artículo 14.** Intangibilidad de las cuentas individuales por desempleo.

Las cuentas individuales por desempleo, incluidos sus intereses, si existieran, son intangibles e inembargables, excepto solo por obligaciones alimentarias y hasta el 50%.

#### **Artículo 15.** Recaudación

La recaudación, fiscalización de las contribuciones por desempleo, estarán a cargo del administrador tributario que nombre el Estado, pudiendo este, delegar funciones total o parcialmente en otras instituciones públicas o privadas.

los aportes recaudados, serán transferidos a la entidad administradora, para el cumplimiento de la protección al desempleo mediante el modo de cuentas individuales por desempleo

#### **Artículo 16.** Nacimiento del derecho a las prestaciones.

El derecho a las prestaciones nacerá a partir del día siguiente de ocurrido el desempleo.

#### **Artículo 17.** Requisitos para acceder a la prestación.

- a) Que, el contrato de trabajo haya se haya extinguido.
- b) Que, el trabajador se encuentre registrado como titular la cuenta individual por desempleo en la Entidad Administradora.
- c) Que, el trabajador solicite las prestaciones por desempleo a la Entidad Administradora, adjuntando la certificación de desempleo. El empleador entregará dicha certificación al trabajador dentro de las 48 horas de producido la extinción del contrato de trabajo. En caso de negativa injustificada, demora del empleador o abandono de la empresa por sus titulares, o cualquier otro caso en que se acredite la imposibilidad del otorgamiento de la certificación de desempleo dentro de las 48 horas de producido el mismo; la Entidad Administradora, se sustituirá al empleador extendiendo la certificación que permita al trabajador el cobro de la prestación, conforme al reglamento.
- d) La presentación del certificado de inscripción, participación en los programas de empleo, formación, y reinserción laboral por el trabajador desempleado.

#### **Artículo 18.** Pago de la prestación.

La Entidad Administradora autorizará el pago de la prestación por desempleo, mediante desembolsos mensuales con cargo a la cuenta individual al desempleo del trabajador



solicitante, y se devengará a partir del día siguiente de la extinción del contrato laboral. Excepcionalmente, la Entidad Administradora podrá pagar de una sola vez el total o parte de la cuenta individual al desempleo del trabajador para gestionar su auto empleo mediante constitución de emprendimientos de producción o servicios formales. El reglamento determinará los requisitos y condiciones para este pago.

**Artículo 19.** Cuantía de las prestaciones.

El importe de la prestación mensual, en ningún caso será inferior al promedio de las cuatro últimas remuneración o ingresos del trabajador.

**Artículo 20.** Duración de las prestaciones.

El tiempo de duración de las prestaciones por desempleo serán de cuatro meses, periodo que el desempleado está obligado a inscribirse y participar en programas de empleo, formación y reinserción laboral, pudiendo ser menor dicho periodo si se agotan la cuenta individual al desempleo del trabajador.

**Artículo 21.** Remuneración computable.

Constituye remuneración computable, la remuneración básica y todas las cantidades que regularmente percibe el trabajador, en dinero o en especie como contraprestación de su labor, cualquiera sea la denominación que se les dé, siempre que sean de su libre disposición. Se incluye en este concepto el valor de la alimentación principal cuando es proporcionada en especie.

La remuneración computable de los trabajadores, se determina en base al sueldo o treinta jornales que perciba el trabajador, respectivamente, y comprende los conceptos remuneratorios señalados en el artículo anterior.

Las remuneraciones diarias se multiplicarán por treinta para efectos de establecer la remuneración computable. La equivalencia diaria se obtiene dividiendo entre treinta el monto mensual correspondiente.

**Artículo 22.** Trabajadores comisionistas, destajeros y trabajadores que perciban remuneración principal imprecisa.

En el caso de comisionistas, destajeros y en general de trabajadores que perciban remuneración principal imprecisa, la remuneración computable se establece en base al promedio de las comisiones, destajo o remuneración principal imprecisa percibidas por el trabajador en el semestre respectivo. El reglamento determinara las remuneraciones computables específicas para acceder a la protección al desempleo.

**Artículo 23.** Finalización del derecho a las prestaciones.

Finaliza el derecho a las prestaciones.

- a) Haber obtenido un nuevo empleo por el trabajador.
- b) Por finalización el tiempo de duración de las prestaciones. Si el trabajador desempleado no ha logrado reinsertarse en el mercado laboral, podrá excluyentemente a su elección: solicitar pagos mensuales hasta agotar los fondos de su cuenta individual. Trasladar el saldo total o parcial de su cuenta individual por desempleo, al sistema pensiones, del trabajador, a cargo de privados y/o del Estado El reglamento determinará las condiciones y procedimientos correspondientes.
- c) Agotamiento de la cuenta individual al desempleo.
- d) Pasar a ser pensionista por jubilación, o por invalidez total o absoluta.

**Artículo 24.** Fallecimiento del trabajador

En caso de fallecimiento, la Entidad Administradora, a solicitud de parte, entregará sin dilación, al cónyuge supérstite, al conviviente a que se refiere el Artículo 326 del Código Civil, o a los herederos el 30 % del monto total acumulado de la cuenta individual por desempleo del trabajador fallecido; excepto tratándose del régimen de separación de patrimonios a que se refiere el Artículo 327 del Código Civil.

El saldo de la cuenta individual lo mantendrá la entidad administradora en custodia hasta la presentación del testamento o la declaratoria de herederos. Si hubiera hijos menores de edad el saldo correspondiente quedará retenida hasta que el menor cumpla la mayoría de edad en cuyo caso se abrirá una cuenta individual separada a nombre del menor, siendo de aplicación, cuando corresponda el Artículo 46 del Código Civil. El reglamento determinará las demás condiciones.

## **TÍTULO II.- PROTECCIÓN AL DESEMPLEO MEDIANTE EL MODO DE SUBSIDIO ASISTENCIAL**

**Artículo 25.** Trabajadores beneficiados.

Están comprendidos en la protección por desempleo mediante el modo de a subsidio asistencial los trabajadores formales sujetos al régimen especial laboral de la actividad privada. Mypes que laboran bajo relación de dependencia regulados por TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial D. S. N° 013-2013-PRODUCE; o norma que la sustituya. El reglamento determinara los alcances y condiciones.

**Artículo 26.** Incorporación al régimen del subsidio asistencial.

Por Ley el Estado podrá incorporar en la modalidad de subsidio asistencial a los trabajadores de otros regímenes especiales cuya naturaleza sea compatible con la misma.

**Artículo 27.** Financiamiento.

La prestación económica por desempleo al subsidio asistencial, será financiada íntegramente con recursos del presupuesto del Estado.

**Artículo 28.** Derecho y nacimiento del derecho al subsidio asistencial.

El derecho a las prestaciones por subsidio asistencial es personalísimo y nacerá a partir del siguiente día del desempleo.

**Artículo 29.** Requisitos para acceder al subsidio asistencial.

- a) Que el desempleo se haya producido por causas ajenas a la voluntad y sin responsabilidad del trabajador.
- b) El empleador deberá cumplir con los requisitos de incorporación señalados en el TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial D. S. N° 013-2013-PRODUCE. o norma que la sustituya.
- c) Haber trabajado de forma continuada, para el mismo empleador, durante, al menos, 9 meses antes de quedarse desempleado, bajo el régimen laboral D. S. N° 013-2013-PRODUCE.

d) El trabajador desempleado no deberá tener más de 65 años de edad.

e) El trabajador deberá solicitar la prestación del subsidio asistencial a la Entidad Administradora acompañando la certificación del empleador que acredita el desempleo. El empleador entregará dicha certificación al trabajador dentro de las 48 horas de producido el cese.

En caso de negativa injustificada, demora del empleador o abandono de la empresa por sus titulares, o cualquier otro caso en que se acredite la imposibilidad del otorgamiento de la constancia de cese dentro de las 48 horas de producido el mismo, la Entidad Administradora, se sustituye al empleador, y extenderá la certificación de cese que permita al trabajador el cobro de la prestación.

f) El trabajador deberá inscribirse y. participar obligatoriamente en los programas públicos de servicios empleo, formación, y reinserción laboral.

#### **Artículo 30.** Pago del subsidio asistencial.

La Entidad Administradora autorizará el pago del subsidio asistencial por desempleo, mediante desembolsos mensuales, y se devengará a partir del día siguiente de la extinción del contrato laboral.

#### **Artículo 31.** Cuantía del subsidio

La cuantía del subsidio para la microempresa será el equivalente 50 % de la remuneración mínima vital. RMV.

#### **Artículo 32** Modificación de los subsidios

Por ley, el Estado podrá modificar los porcentajes señalados por subsidio en la modalidad asistencial

#### **Artículo 33.** Duración y finalización del subsidio asistencial

El tiempo de duración del subsidio asistencial por desempleo será de tres meses, finalizado el tiempo de duración, si el trabajador no ha logrado reinsertarse o rechaza un empleo en el mercado laboral, o cambia de régimen laboral, se da por extinguido el subsidio asistencial por desempleo.

El trabajador no podrá recibir más de doce pagos de subsidio por desempleo asistencial, financiadas por el Estado, en un periodo de cinco años.

**Artículo 34.** Incompatibilidad del subsidio asistencial.

- a) El subsidio asistencial por desempleo son incompatibles con el trabajo por cuenta propia o ajena en el sector formal o informal.
- b). Serán, así mismo incompatibles con la obtención de pensión o jubilación del trabajador.

**Artículo 35.** Finalización de las prestaciones por subsidio asistencial.

- a) Haber obtenido un nuevo empleo por el trabajador de subsidio asistencial.
- b) Pasar a ser pensionista de jubilación, o por invalidez absoluta.
- c) Falsificar, adulterar documentos para que obtengan fraudulentamente prestaciones o subsidios por desempleo.
- d) Rechazo por parte del trabajador desempleado de un empleo igual o análogo con la remuneración anterior.
- e) Por muerte del trabajador subsidiado.
- f) La simulación de la contratación laboral, con la finalidad que obtengan o disfruten fraudulentamente del subsidio asistencial por desempleo.
- g) Otras modalidades de fraude para percibir el subsidio ilegalmente.

El reglamento determinará las condiciones de finalización de las prestaciones asistenciales.

### **TÍTULO III.- ADMINISTRACIÓN DE LA PROTECCIÓN AL DESEMPLEO**

**Artículo 36.** Entidad administradora

Corresponde al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) ejercer las competencias y funciones como Entidad Administradora del cumplimiento de la presente ley. Así como, la planificación, organización, ejecución y control de las políticas de protección al desempleo en el Perú.

**Artículo 37.** Registro de cuentas individuales por desempleo y subsidio asistencial

Corresponde a la Entidad Administradora registrar y mantener actualizados las cuentas individuales por desempleo a nombre del trabajador, así como el registro de los trabajadores del subsidio asistencial.

**Artículo 38.** Administración de los fondos por la Entidad Administradora.

- a) Administrar, los aportes de las contribuciones, transferidos por el ente recaudador, para el cumplimiento de la modalidad contributiva.
- b) Administrar las transferencias del Estado para el cumplimiento de la modalidad del subsidio asistencial, Así como las transferencias para prestar el servicio público de empleo, capacitación, y reinserción laboral.
- c) Los ingresos propios, que generen.
- d) Los demás que adquiera con arreglo a Ley.

Los reglamentos establecen las condiciones y procedimientos correspondientes.

**Artículo 39.** Reconocimiento de prestaciones y subsidios

Corresponde a la Entidad Administradora, el reconocimiento del pago, suspensión, extinción, de las prestaciones por desempleo, y el otorgamiento de los subsidios. El reglamento, determinará demás condiciones y procedimientos.

**Artículo 40.** Control y fiscalización de las prestaciones y subsidios

Corresponde a la Entidad Administradora controlar y fiscalizar las situaciones de fraude, simulación y otras conductas análogas que puedan cometerse para beneficiarse indebidamente de las formas de protección al desempleo. Así como tramitar las devoluciones de las prestaciones y subsidios indebidamente percibidas por los trabajadores.

**Artículo 41.-**Funciones de la Entidad Administradora.

La principal función de la Entidad Administradora es cumplir con los objetivos de la protección al desempleo regulado en el art. 1 de la presente Ley, y, además:

- a) Desarrollar progresivamente los programas de empleo, capacitación, y reinserción laboral que cumplirán los trabajadores desempleados para ser beneficiarios de las modalidades contributivas y asistenciales, El reglamento determinara los requisitos. condiciones, para hacer efectiva la reinserción en el mercado de trabajo.
- b) Proponer políticas públicas, así como programas y actividades que faciliten la protección, consolidación, y mantenimiento de empleos y la generación de nuevos empleos. Conforme a políticas a las políticas públicas de empleo y reducción de la informalidad laboral
- c) Proponer y en su caso buscar alternativas para mejorar los esquemas de protección al empleo.
- d) Convenir y suscribir acuerdos y convenios con instituciones públicas, privadas a efecto de cumplir con los objetivos de la presente Ley.
- e) Las demás funciones y atribuciones y acciones que le confiere el reglamento.

#### **Primera disposición transitoria.**

La presente Ley, entrará en vigencia al día siguiente de su publicación. Sin embargo, será reglamentada dentro de los 6 meses, para la aplicación de la presente Ley.

#### **Segunda disposición transitoria.**

Los trabajadores a la promulgación de la presente Ley voluntariamente, podrán excluyentemente: a) continuar seguir percibiendo la Compensación de tiempo de Servicios (CTS) bajo la normatividad correspondiente; b) solicitar al empleador que los fondos de la CTS del trabajador del sistema financiero se trasladen a la Sociedad Administradora de Protección al Desempleo, incorporándose el trabajador a los alcances de la presente Ley. El reglamento determinara las demás condiciones.

#### **Tercera disposición transitoria.**

Los trabajadores del sector público de regímenes especiales u otros regímenes, seguirán rigiéndose por sus propias normas, respecto a la CTS. Los servidores civiles regulados LPCL y la Ley del Servicio Civil Ley 30057, se rigen supletoriamente por la presente Ley.

#### **Cuarta disposición transitoria**



La modalidad de Protección al Desempleo de Subsidio Asistencial se implantará en forma progresiva en el plazo máximo de un año.

**Disposición derogatoria.**

Queda derogado, el TUO D. Leg. 650 Ley de Compensación por Tiempo de Servicios D.S. N°001-97-TR. El reglamento de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios D.S. N° 004-97-TR., así como cualquier norma de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta Ley.





Universidad Nacional  
del Altiplano Puno



Vicerrectorado  
de Investigación



Repositorio  
Institucional

## DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD DE TESIS

Por el presente documento, Yo Hugo Yvan Atencio Zambrano,  
identificado con DNI 01213573 en mi condición de egresado de:

Escuela Profesional,  Programa de Segunda Especialidad,  Programa de Maestría o Doctorado

informo que he elaborado el/la  Tesis o  Trabajo de Investigación denominada:  
"Propuesta de Protección al Desempleo en el Derecho  
Laboral Peruano"

Es un tema original.

Declaro que el presente trabajo de tesis es elaborado por mi persona y **no existe plagio/copia** de ninguna naturaleza, en especial de otro documento de investigación (tesis, revista, texto, congreso, o similar) presentado por persona natural o jurídica alguna ante instituciones académicas, profesionales, de investigación o similares, en el país o en el extranjero.

Dejo constancia que las citas de otros autores han sido debidamente identificadas en el trabajo de investigación, por lo que no asumiré como tuyas las opiniones vertidas por terceros, ya sea de fuentes encontradas en medios escritos, digitales o Internet.

Asimismo, ratifico que soy plenamente consciente de todo el contenido de la tesis y asumo la responsabilidad de cualquier error u omisión en el documento, así como de las connotaciones éticas y legales involucradas.

En caso de incumplimiento de esta declaración, me someto a las disposiciones legales vigentes y a las sanciones correspondientes de igual forma me someto a las sanciones establecidas en las Directivas y otras normas internas, así como las que me alcancen del Código Civil y Normas Legales conexas por el incumplimiento del presente compromiso

Puno 7 de julio del 2023 \_\_\_\_\_

  
FIRMA (obligatoria)



Huella



Universidad Nacional  
del Altiplano Puno



Vicerrectorado  
de Investigación



Repositorio  
Institucional

## AUTORIZACIÓN PARA EL DEPÓSITO DE TESIS O TRABAJO DE INVESTIGACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL

Por el presente documento, Yo Hugo Yvan Atencio Zambrano,  
identificado con DNI 01213573 en mi condición de egresado de:

Escuela Profesional,  Programa de Segunda Especialidad,  Programa de Maestría o Doctorado

informo que he elaborado el/la  Tesis o  Trabajo de Investigación denominada:

**“PROPUESTA DE PROTECCIÓN AL DESEMPLEO EN EL DERECHO LABORAL PERUANO”**

para la obtención de  Grado,  Título Profesional o  Segunda Especialidad.

Por medio del presente documento, afirmo y garantizo ser el legítimo, único y exclusivo titular de todos los derechos de propiedad intelectual sobre los documentos arriba mencionados, las obras, los contenidos, los productos y/o las creaciones en general (en adelante, los “Contenidos”) que serán incluidos en el repositorio institucional de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno.

También, doy seguridad de que los contenidos entregados se encuentran libres de toda contraseña, restricción o medida tecnológica de protección, con la finalidad de permitir que se puedan leer, descargar, reproducir, distribuir, imprimir, buscar y enlazar los textos completos, sin limitación alguna.

Autorizo a la Universidad Nacional del Altiplano de Puno a publicar los Contenidos en el Repositorio Institucional y, en consecuencia, en el Repositorio Nacional Digital de Ciencia, Tecnología e Innovación de Acceso Abierto, sobre la base de lo establecido en la Ley N° 30035, sus normas reglamentarias, modificatorias, sustitutorias y conexas, y de acuerdo con las políticas de acceso abierto que la Universidad aplique en relación con sus Repositorios Institucionales. Autorizo expresamente toda consulta y uso de los Contenidos, por parte de cualquier persona, por el tiempo de duración de los derechos patrimoniales de autor y derechos conexos, a título gratuito y a nivel mundial.

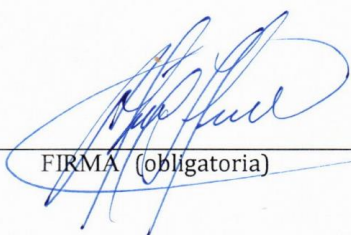
En consecuencia, la Universidad tendrá la posibilidad de divulgar y difundir los Contenidos, de manera total o parcial, sin limitación alguna y sin derecho a pago de contraprestación, remuneración ni regalía alguna a favor mío; en los medios, canales y plataformas que la Universidad y/o el Estado de la República del Perú determinen, a nivel mundial, sin restricción geográfica alguna y de manera indefinida, pudiendo crear y/o extraer los metadatos sobre los Contenidos, e incluir los Contenidos en los índices y buscadores que estimen necesarios para promover su difusión.

Autorizo que los Contenidos sean puestos a disposición del público a través de la siguiente licencia: Creative

Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visita: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

En señal de conformidad, suscribo el presente documento.

Puno 7 de julio del 2023.

  
FIRMA (obligatoria)



Huella