

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

La Protección de la Seguridad Social en Perú, en caso de Desempleo

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

AUTOR

Antonia Ugarte Marcos

ASESOR

Luciana Carolina Guerra Rodríguez

CÓDIGO DEL ALUMNO:

20153371

AÑO 2019

LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN PERÚ, EN CASO DE
DESEMPLEO

1- Seguridad Social frente al Desempleo	6
1.1. Marco internacional	6
1.2. Marco constitucional frente al desempleo	7
2- El sistema de la Seguridad Social y la protección contra el desempleo en Perú	10
2.1. Características y alcances de la seguridad social	10
2.2. Alcances de la seguridad social peruana frente al desempleo	13
3- Seguro de desempleo y su viabilidad en el Perú	16
3.1. ¿Qué es un seguro de desempleo?	17
3.2. Principales antecedentes sobre el seguro de desempleo en el Perú ..	17
3.3. ¿Es viable un seguro de desempleo en el sistema de seguridad social peruano?	19
3.3.1. ¿Qué aspectos sustentan viable un seguro de desempleo en Perú?	24
3.3.2. Argumentos en contraposición. La informalidad peruana	25
4- Pautas o Lineamientos para la implementación del Seguro de Desempleo en Perú	26
4.1. Reseñas de experiencias comparadas aplicables a la realidad peruana..	26
4.2. Características que debería considerar el seguro de desempleo en Perú..	27

RESUMEN

Se debe propiciar la implementación de un Seguro de Desempleo, con fundamentos en la evaluación de factores jurídicos, a través de los cuales se recuerde que este constituye un derecho fundamental de acceso a prestaciones económicas ante la contingencia social por pérdida del empleo. Si bien durante el año 2017 se consideró relevante la aprobación e implementación de este Seguro, conforme a diversos pronunciamientos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; sin embargo, esta se posterga por factores como, la baja cobertura, la alta informalidad laboral, la predominancia de contratos a plazo fijo, la alta rotación del empleo, y a que la mayoría de desvinculaciones no ocurren por despidos. Como vemos, nuestro país carece de una cultura previsional, reflejada en no apoyar y no aprobar el Proyecto de Ley que proponía la implementación de este Seguro, diferente a la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), ya que opera no sólo en caso de pérdida de empleo por despido, sino como una prestación recibida por el empleado en caso pierda su empleo por causas ajenas a su decisión, y mientras dure la contingencia. El objetivo del presente artículo es consolidar una propuesta para otorgar prestaciones económicas a las personas desempleadas por despido, ya sea como un salario de reemplazo, a tiempo determinado, como un pago único, por un período y beneficio definido y bajo taxativos requisitos.

CONCLUSIÓN

La implementación de un Seguro de Desempleo es un derecho fundamental a través de la Seguridad Social, conforme a la Constitución Política y normas internacionales, y viable en nuestro país, por la capacidad económica con la que se cuenta y se sustenta en diversos Informes de la Comisión de Protección Social e la información del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.

INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Es importante, a través de la investigación, identificar los fundamentos jurídicos suficientes que permitan comprender la necesidad de implementar en nuestro sistema de seguridad social, un Seguro de Desempleo. Para lograr ello, considero necesario evaluar los factores jurídicos que sustentan la necesidad de su pronta regulación, el cual debe establecerse como un derecho de acceso a prestaciones económicas que atenúen las consecuencias de la pérdida del empleo como contingencia social.

En el año 2017, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ejecutivo propició su implementación. El Poder Legislativo a su vez, acogió tal iniciativa y elaboró el proyecto de ley N° 3988/2002, Proyecto de Ley que propone crear el "Seguro Nacional de Desempleo" (año 2002), así como el proyecto de ley N° 7182/2003, Proyecto de Ley que propone crear un seguro de desempleo, por la congresista Dora Núñez Dávila (año 2003). Estos, sin embargo, no tuvieron acogida por parte de la sociedad peruana, convirtiéndose posteriormente en un tema político más que social, alimentado de opiniones jurídicas de laboristas que vaticinaban su inviabilidad; todo lo cual, conllevó a su postergación hasta la fecha. Bajo este marco, por ejemplo, los principales argumentos en contra¹ fueron, que tendría una baja cobertura debido a la alta tasa de informalidad laboral, a la fuerte predominancia de contratación a plazo fijo, a la alta rotación del empleo, y al hecho de que, la mayoría de pérdidas de empleo, no ocurren por despidos.

Ante este panorama, y como veremos en el desarrollo del presente artículo, en efecto, nuestro país carece de una cultura previsional; fomentada indirectamente tal vez, por la escasa intervención del Estado; lo cual no le resta el rango de derecho fundamental que tiene el derecho a la seguridad social, conforme a nuestra Constitución Política. Esta problemática, no solo se refleja en esta materia; sino también en la falta de interés de las personas, por comprender y aceptar las propuestas normativas o iniciativas que

¹ Ver Diario Gestión, 28 de setiembre de 2017. "Seguro de Desempleo: tres razones de por qué, no verá la luz en Perú". (Enlace: <https://gestion.pe/economia/seguro-desempleo-3-razones-vera-luz-peru-144392-noticia/>)

Ver Diario El Comercio, 20 de noviembre de 2017. "Por qué el seguro de desempleo es inviable en el Perú". Informe de El Comercio –IPE. (Enlace: <https://elcomercio.pe/economia/peru/seguro-desempleo-inviable-peru-noticia-475079-noticia/>)

comprendan algún tipo de desprendimiento económico por parte del trabajador o del empleador, con fines previsionales.

La contingencia social suscitada por la pérdida del empleo debido al despido, existe como tal, por lo tanto, la desprotección del trabajador y con él su entorno familiar, siempre ha existido, con o sin cobertura de la misma. ¿Será entonces, una real protección social la que brinda nuestro sistema de seguridad social?

El objetivo del presente artículo es, lograr consolidar una propuesta sobre la necesidad de otorgar prestaciones económicas a las personas desempleadas por despido, ya sea a razón de un salario de reemplazo, por un tiempo determinado, o a través de un pago único adecuado, mientras dure la búsqueda de un nuevo empleo; es decir, por un período y beneficio definido, bajo taxativos requisitos para su percepción.

La afirmación sostenida en este trabajo es discutible por supuesto; sin embargo, la contribución que se lograría para la comprensión sobre este tema, es importante para los trabajadores y sus familias. Entiéndase que, de acuerdo a los principios de universalidad y solidaridad de la seguridad social, la protección del sistema de la seguridad social en nuestro país, debe comprender a la totalidad de las personas y a la totalidad de las contingencias. Como señala nuestra Constitución Política, el derecho a la seguridad social se implementará de manera progresiva, por lo que, acogiéndonos a este principio, me permito plantear la implementación de un seguro de desempleo en Perú, en el supuesto de pérdida de empleo por despido.

La evidencia de lo sostenido en este trabajo, la encontramos en la existencia de antecedentes sobre la propuesta de implementar un seguro de desempleo, plasmados en diversos artículos y estudios sobre el tema, así como en dos proyectos de ley de los años 2002 y 2003; los cuales se basan en el reconocimiento constitucional del derecho a la seguridad social y en las disposiciones de los instrumentos internacionales aplicables a nuestro país. La implementación de un seguro de desempleo puede empezar a discutirse nuevamente si se demuestra que hacerlo viable es una necesidad en nuestro sistema.

1. Seguridad social frente al Desempleo

1.1.Marco internacional

La seguridad social es reconocida por:

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 y obliga al Perú por formar parte de esta organización.

El artículo 22 señala que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener la cooperación internacional, según los recursos con los que cuenta cada Estado, así como la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

El artículo 25, numeral primero de esta Declaración, señala que 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. Se reconoce el derecho a los seguros en caso de pérdida de empleo (desempleo), enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes de la voluntad.

El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales ratificado por el Perú el 28 de abril de 1978, señala que: “Los Estados Partes en el presente Pacto, reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

Convenios

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana de 1948 señala también en su artículo XVI que:

“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que,

proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.

Asimismo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador adoptado el 17 de noviembre de 1988 y ratificado por el Perú señala en su artículo 9.1 que toda persona tiene derecho “a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”.

El artículo 9.2 del referido instrumento internacional señala que, cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, en caso de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

El artículo 10 refiere que toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar determinadas medidas para garantizar este derecho, como atención primaria en salud, prevención y tratamiento de enfermedades, satisfacción de necesidades de salud, entre otros.

El Convenio Simón Rodríguez (versión original), firmado el año 1973 y su Protocolo en 1976. El 24 de junio de 2001, este Convenio y su Protocolo fueron reemplazados por un Protocolo sustitutorio.

Entre las motivaciones para elaborar un Protocolo Sustitutorio se consideraron dar un mayor impulso a la coordinación de políticas en asuntos sociolaborales, orientarlos dentro de un marco de acción subregional concertada y, establecer una base institucional que permita contribuir efectivamente con el desarrollo de los asuntos sociolaborales en el marco del Sistema Andino de Integración.

El 7 de mayo de 2004, en la ciudad de Guayaquil Ecuador, se aprobó el Instrumento Andino de Seguridad Social mediante la Decisión 583 (que reemplazo a la Decisión 546) con la finalidad de garantizar una adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios para que, a consecuencia de la migración, no vean mermados sus derechos sociales.

Sobre el ámbito internacional, el profesor Miguel Canessa, refiere que, la mayoría de tratados internacionales sobre derechos humanos, reconoce la universalidad del derecho a la seguridad social (derecho de la persona, de los miembros de la sociedad o de todo ciudadano), observándose una cobertura amplia e integral, y que la mayoría de estos tratados inciden en el deber del Estado para lograr niveles de vida más adecuados. Incluir a los derechos laborales en los instrumentos internacionales de los derechos humanos, obliga a colocar a este grupo de derechos en la cúspide del ordenamiento internacional.

1.2.Marco constitucional frente al desempleo

Nuestro modelo constitucional reconoce derechos económicos, sociales y culturales, los cuales, a través de políticas del Estado, se implementan para el bienestar de los ciudadanos. Mediante el artículo 43² se reconoce un modelo de Estado democrático y social de derecho.

Esta 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 vida³”.

Sin embargo, esta disposición no es precisa para un Estado social de derecho, ya que deja la tarea al legislador peruano, para determinar aquellas contingencias sociales que el Estado “reconoce”; es decir, mientras una norma sustantiva no

² Artículo 43.- Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

³ Artículo 10.

regule expresamente que el desempleo debe ser cubierto por la seguridad social, esta no encontraría amparo legal. Tenemos ahí un tema pendiente de regulación fundamental, que como estudiantes nos corresponde recordarle al Estado.

Ahora bien, este reconocimiento constitucional, se propugnaba también desde la carta magna del año 1979, en la cual, por primera vez, el Estado peruano estableció el derecho a la seguridad social como un derecho fundamental. No obstante, esta Constitución sí detallaba taxativamente aquellas contingencias cubiertas por la seguridad social, entre las cuales se encontraba la del Desempleo.

A continuación, un cuadro elaborado por el autor Álvaro Vidal, que ejemplifica las principales características y diferencias entre las Constituciones Políticas de 1979 y 1993, respectivamente:

PRINCIPALES DIFERENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL ENTRE LAS CONSTITUCIONES DE 1979 Y 1993		
	Constitución 1979	Constitución 1993
Cobertura	El estado garantiza el derecho de todos a la seguridad social. La Ley regula acceso progresivo	El estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social.
Prestaciones	Contingencias cubiertas: enfermedad, invalidez, desempleo, accidente, vejez, muerte, viudez, orfandad y otras susceptibles de ser amparadas por ley.	Protección frente a las contingencias que precise la ley.
Financiamiento	Tripartito. Intangibilidad de fondos.	Fondos y reservas de la seguridad social son intangibles. Se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.
Gestión	Institución autónoma y descentralizada. Gestión tripartita.	El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

Por su lado, el Tribunal Constitucional peruano define como una expresión máxima de la función del Estado, a la seguridad social, precisando que esta condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria o asistencial, a la existencia de situaciones de necesidad y señala que la seguridad social está

“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” (sentencia recaída en el expediente N° 1417-2005-AA/TC).

En palabras de Álvaro Vidal⁴, el reconocimiento que hace el TC sobre los principios de universalidad y solidaridad, constituye un mandato a los poderes del Estado, con el objeto de elevar la calidad de vida de la población y la protección frente a las contingencias sociales mediante mecanismos redistributivos.

2. El sistema de seguridad social y la protección contra el desempleo en Perú

2.1. Características y alcances de la seguridad social

La seguridad social es concebida como un conjunto de actividades de la sociedad, que buscan prevenir los riesgos sociales y reparar sus efectos, a través de un sistema de políticas⁵, normas y procedimientos. Como señala Grzetich Long (2005), citado por Javier Paitán (2018), y por César Abanto⁶, la seguridad social se considera componente trascendental en la estructura política, social, económica y jurídica de un país, de tal manera inclusive que, la posición que se adopte en relación al sistema de seguridad social, en un determinado contexto de un país, podría trascender en un descontento social, lo cual considero podría ocurrir frente a una seguridad social que no alcanza a todas las personas ni contingencias sociales.

En líneas a lo señalado, la seguridad social debe brindar protección a través del otorgamiento de prestaciones frente a riesgos o contingencias⁷ sociales, a

⁴ Pág. 47, Revista Laborem N° 15.

⁵ Según Rendón Vásquez, Jorge, en “Derecho a la seguridad social”, Editorial Grigley, cuarta edición, Lima, 2008, págs. 83-84: las políticas se orientan a mantener la salud y suministrar ingresos económicos a los individuos frente a la imposibilidad de adquirirlos por sus propios medios.

⁶ En Revista Laborem N° 6, Lima 2006, SPDTSS.

⁷ Respecto de las contingencias, citando a Gonzales y Barcelón (2017)⁷, señalan que estas son “*un acontecimiento más o menos hipotético que, cuando se realiza, provoca un daño o situación de necesidad de naturaleza económica*”. Agregan que, es una posibilidad de suceso y que, por lo tanto, no puede saberse si sucederá ni cuándo sucederá. Es a través de las prestaciones que se otorgaría la necesaria protección.

los individuos y sus familias. El Estado peruano contempla un modelo regular de la seguridad social. Para efectos del desarrollo del presente artículo, tenemos que, la seguridad social comprende a la protección social, y es la forma en que aquella se manifiesta frente a los riesgos o contingencias sociales como es el desempleo por causa de despido; por lo que la mención de ambos, puede entenderse de manera indistinta, en tanto permita comprender el tema principal.

La doctrina peruana a través de los años, así como de reiterada jurisprudencia, nos demuestra que, el sistema de protección contra los riesgos sociales, en los hechos, encuentra restricciones respecto de los beneficiarios, considerando a los trabajadores como principales beneficiarios; es decir, aquellos comprendidos dentro de un ámbito laboral, lo cual se propicia para el trabajador dependiente; sin perjuicio del carácter potestativo con que cuenta la seguridad social respecto de los trabajadores independientes. Por ende, no comprende a los trabajadores desempleados, excepto durante el periodo de latencia en el cual se extiende solo las prestaciones de salud por un periodo determinado y sujeto a requisitos taxativos.

Véase por lo tanto que, en la realidad peruana, el principio de universalidad es pues el objetivo que la seguridad social deberá alcanzar, ya que, en la práctica, las prestaciones de salud o económica que cubrirían ciertas contingencias sociales, son restringidas y dirigidas no a la mayoría de la población. De la misma opinión son los profesores sanmarquinos Jorge Rendón Vásquez y Leopoldo Gamarra Vílchez, conforme se observa de su libro “Derecho a la seguridad social”⁸.

Refiere el profesor César Abanto (2014, pág. 20), la seguridad social se constituye como el mecanismo supremo de protección ante las situaciones de necesidad que se presentan durante el desarrollo de nuestra vida.

En Perú, el artículo 80 de la Ley N° 19990 (norma mediante la cual se crea el sistema nacional de pensiones de la seguridad social), señala que es el momento en el que se genera el derecho a la prestación.

⁸ RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge. “Derecho a la seguridad social”, Editorial Grigley, cuarta edición, Lima, 2008, págs. 83-84

En diversa doctrina se sostiene que, a través del Estado, se garantiza el acceso a prestaciones de salud (atención médica) y prestaciones económicas (pensiones) frente a ciertas contingencias sociales como es, el nacimiento, maternidad, enfermedad, accidente de trabajo, invalidez, vejez y fallecimiento), mediante las cuales garantiza una vida digna para las personas (dignidad humana); independientemente de su vínculo o relación laboral con un empleador y de su contribución al sistema de seguridad social.

En líneas de ello, podemos concluir que la seguridad social peruana se caracteriza principalmente por ser pública y bajo el principio de universalidad, entre otras características generales como:

- a. Público: en tanto existe obligación del Estado de cubrir las necesidades de protección de la población.
- b. Mixto: porque las prestaciones otorgadas por el Estado, pueden ser contributivas y no contributivas. Por ejemplo, en materia de pensiones cuenta con un régimen contributivo de reparto y un régimen de capitalización individual.
- c. Cubre necesidades: la finalidad del Estado es que ningún peruano se quede desprotegido frente a las contingencias sociales, y de esta manera universalizar el sistema de seguridad social⁹.

2.2. Alcances de la seguridad social peruana frente al desempleo

Como se puede apreciar, en Perú el desempleo es una contingencia que, vista desde la seguridad social, no alcanza protección para los trabajadores.

Entonces, bajo estos conceptos, es importante descifrar ¿por qué en Perú no se brinda prestaciones económicas frente al desempleo?; es decir, por qué

⁹ Ver artículo de Jorge Toyama y ÁNGELES LLERENA, Karen en “Seguridad Social Peruana: Sistemas y perspectivas”, Revista THEMIS. Revista de Derecho. Núm. 48, Lima, 2004.

como Estado y como sociedad, no se ha logrado entender que el desempleo necesita protección.

Ahora bien, sin perjuicio de ampliar la investigación del tema, con inclusión de la totalidad de trabajadores, acorde más a los principios rectores de la seguridad social, no como una propuesta universalista o todista, en la oportunidad del tratamiento de mi tesis; para el presente artículo, el universo de la investigación comprende a aquellos trabajadores cuya extinción del vínculo laboral es por despido y dentro de ellos, aquellos con contratos de trabajo a plazo fijo o determinado, ya que, respecto de estos, no existe seguridad de estabilidad laboral, corresponden a la mayoría de contrataciones laborales.

A través de la Constitución Política del Perú, se establece que los ciudadanos peruanos tienen derecho al disfrute a través de prestaciones de salud y económicas, que pueden aliviar las contingencias sociales.

Artículo 10.- El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

Artículo 11.- El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

Es motivo de reflexión y cuestionamiento entonces, por qué la legislación peruana no ha considerado al desempleo como una contingencia social, que debe ser parte de nuestro sistema de seguridad social, si la ausencia de empleo conlleva afectación de la dignidad de las personas. Así, en caso de pérdida del empleo, este seguro cubriría ciertos gastos necesarios, alimenticios que, al no percibir una remuneración, podría conllevar a una situación de pobreza, en afectación del trabajador y su familia.

Cabe agregar sobre la protección constitucional del derecho a la seguridad social, que la Constitución de año 1979 ya lo consagraba en dicho rango fundamental humano. Por ende, dada la importancia que tiene para cubrir las necesidades que se presentan por esta contingencia, por constituir un derecho humano, la seguridad social es un derecho reconocido internacionalmente.

Dicho ello, es preciso en primer término, citar las disposiciones del Convenio N° 102, Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), de la Organización Internacional de Trabajo, conforme sigue; sin perjuicio de señalar que, los eventos mencionados en este Convenio, sobre las contingencias sociales, refieren que, estas imposibilitan al ser humano, a desarrollar con normalidad sus actividades y la búsqueda de subsistencia:

“Artículo 19.- Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio, deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de desempleo, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

(...)

“Artículo 20.- La contingencia cubierta deberá comprender la suspensión de ganancias, según la define la legislación nacional, ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente en el caso de una persona protegida que sea apta para trabajar y esté disponible para el trabajo”.

Comprender la importancia del Convenio 102 requiere tener en cuenta sus antecedentes para contextualizarlo, y luego analizar su estructura, contenido e influencia en la normativa internacional, así como el desarrollo de las normativas nacionales. A continuación, hacemos una breve reseña de los antecedentes de este convenio para luego analizar su diseño e influencia internacional.

Es importante a su vez, mencionar el numeral 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que señala:

"Toda persona tiene derecho (...) a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Estas disposiciones universales son importantes para comprender lo vertido en la Constitución Política del Perú, en su artículo 3, por el cual adquieren rango constitucional todos aquellos derechos que se fundan en la dignidad del hombre, aun cuando no hayan sido establecidos expresamente

Dicho ello, y leyéndolo de manera conjunta con el artículo 10, el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la Ley y para la elevación de su calidad de vida. Entre las contingencias de las personas, se encuentra la de desempleo.

Ahora bien, ante la constitucionalización del derecho a la seguridad social, y el reconocimiento internacional de este, como un derecho fundamental de las personas; no es posible continuar viéndolo a través de un objetivo, de un ideal; razón por la que, este artículo espera lograr se implemente el seguro de desempleo, el cual debe trascender a excusas de índole político o presupuestario. Esperar a que en Perú se establezca el empleo o que se logre a bajos niveles de informalidad, sería esperar un eterno "a largo plazo", cuando el desempleo y sus contingencias existen hoy.

En la actualidad, la seguridad social peruana solo otorga prestaciones de salud frente al desempleo, las cuales son por un periodo determinado, denominados periodos de latencia. Como podemos apreciar, el campo de protección y centro de atención de la seguridad social, siguen siendo los trabajadores; por lo que las críticas antes mencionadas en razón a que el seguro de desempleo es inviable debido a la baja cobertura que tendría por el tipo de desvinculación laboral que significaría solo relaciones laborales, necesitarían otro respaldo.

Sobre esta prestación de salud (no económicas o monetarias), el artículo 11 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, señala:

“En caso de desempleo, los afiliados regulares y sus derechohabientes tienen derecho a las prestaciones de prevención, promoción y atención de la salud durante un período de latencia no menor de seis meses ni mayor de doce, siempre que cuenten con un mínimo de treinta meses de aportación durante los tres años precedentes al cese. El reglamento establecerá las normas complementarias”.

3. Seguro de desempleo y su viabilidad en el Perú

El presente artículo se apoya en autores que ya han estudiado profundamente el tema, y quienes, abordándolo desde su naturaleza social, concluyen que el desempleo en los trabajadores, afecta un derecho laboral fundamental o un derecho laboral humano¹⁰, directamente relacionado a la dignidad humana; por lo que, lo que pretendo con este trabajo, es establecer a través de un recordatorio de la importancia del tema, la necesidad de implementar un seguro de desempleo y que, la actualidad económica peruana, es un el momento propicio para ello.

En palabras de Miguel Canessa Montejo, en su artículo *“El Jus Cogens Laboral: los derechos humanos laborales recogidos en normas imperativas del derecho internacional general”*, los derechos humanos laborales, son todos aquellos derechos en materia laboral consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen universalmente como titular a la persona, respetando su dignidad humana.

3.1.¿Qué es un seguro de desempleo?

De conformidad a los convenios internacionales mencionados, el Seguro de Desempleo es un mecanismo de la seguridad social que constituye una

¹⁰ “El Jus Cogens Laboral: los derechos humanos laborales recogidos en normas imperativas del derecho internacional general”. Pág. 4

especial cobertura cuya finalidad es reducir las consecuencias negativas que conlleva la pérdida del empleo; es decir, funciona como un alivio transitorio, en la calidad de vida de las personas que sufren esta contingencia, hasta que puedan acceder nuevamente a un empleo.

3.2. Principales antecedentes sobre el seguro de desempleo en Perú

Más que describir los precedentes estudios que, sobre el seguro de desempleo pocos autores han realizado, o aquellos proyectos (2) de ley que no se han legislado, considero que, los antecedentes de este tema, nos obligan a recoger el significado del derecho protegido desde sus inicios.

Según Jorge Rendón Vásquez¹¹, en relación a países europeos y Estados Unidos, Perú empieza a formar parte del desarrollo industrial, recién a finales del siglo XIX, con el surgimiento de la clase obrera; estableciéndose de manera sólida desde entonces, la necesidad de protección social contra los riesgos sociales, entre ellos hasta la actualidad, la pérdida de empleo o el desempleo involuntario para efectos del presente artículo.

Por otro lado, y no como un antecedente histórico al seguro de desempleo, es importante mencionar en este título que, han existido estudios que sientan posiciones alternativas para paliar las consecuencias de la pérdida de empleo, cogiendo ciertos beneficios o instituciones ya establecidos por el sistema labora peruano como es la Compensación por Tiempo de Servicios y la Indemnización por Despido Arbitrario.

La existencia de esta última figura, contemplada en el artículo 34 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral¹², tiene un carácter de

¹¹ En “El derecho a la seguridad social”, Grigley. Lima, 2008, págs. 60-68.

¹² Artículo 34°.- El despido del trabajador fundado en causas relacionadas con su conducta o su capacidad no da lugar a indemnización.

Si el despido es arbitrario por no haberse expresado causa o no poderse demostrar ésta en juicio, el trabajador tiene derecho al pago de la indemnización establecida en el Artículo 38°, como única reparación por el daño sufrido. Podrá demandar simultáneamente el pago de cualquier otro derecho o beneficio social pendiente.

resarcir o de reparar los daños ocasionados como consecuencia de este tipo de despido atribuido como causa del empleador, es así que no podría considerarse una propuesta válida, pues corresponde a otra figura que, si bien surge como respuesta a la misma contingencia social (desempleo); no obstante, la finalidad de un seguro de desempleo, está en cubrir, solo por un tiempo determinado, la ausencia de un ingreso económico, ello en tanto dure la búsqueda de un nuevo empleo.

Por otro lado, el uso o disfrute de la Compensación por Tiempo de Servicios se ha desnaturalizado en su finalidad. La legislación peruana permite que el trabajador aún con el vínculo laboral vigente, es decir, no un ex trabajador o un desempleado, retire parte de este beneficio social (al existir un tope mínimo establecido, cuyo exceso puede ser retirado) para fines económicos, y de esta manera impulsar la economía; sin embargo, se pierde la naturaleza misma de la CTS; por lo que aquellas propuestas que señalan que un Seguro de Desempleo es innecesario dado que ya existe la CTS, carece de sustento fáctico.

Respecto al seguro de desempleo, he encontrado los siguientes estudios y proyectos como antecedentes al tema:

- a. El seguro de desempleo. Ernesto Alonso Aguinaga Meza. *Laborem, Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. N° 5. Año 2005.
- b. 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. Rubén Méndez Reátegui. Año 2014.

El autor examina las implicancias de implementar un seguro de desempleo en nuestro país, y los beneficios de fortalecer a la seguridad social en el derecho laboral.

- c. Proyecto de Ley N° 3988/2002, Proyecto de Ley que propone crear el "Seguro Nacional de Desempleo", por el congresista José Luis Risco Montalván. Año 2002. En la página web del Congreso (www.congreso.gob.pe).
- d. Proyecto de Ley N° 7182/2003, Proyecto de Ley que propone crear un seguro de desempleo, por la congresista Dora Núñez Dávila. Año 2003. En la página web del Congreso (www.congreso.gob.pe).
- e. Informe Final de la Comisión de Protección Social. Setiembre 2017. Lima. Esta Comisión concluye que, bajo la realidad actual y las condiciones laborales peruanas vigentes, no es recomendable la implementación de un seguro de desempleo, por lo que debe postergarse. Considera que su cobertura sería baja, pero que superada dicha situación, este podría encontrar viabilidad. Este Informe es minucioso en datos estadísticos sobre el mercado laboral peruano e indicadores económicos que justificarían su no implementación en la actualidad.

3.3. ¿Es viable un seguro de desempleo en el sistema de seguridad social peruano?

Es importante reconocer a través de datos económicos, la tasa de desempleo en nuestro país y de esta manera, reconocer si existe viabilidad o posibilidad en la implementación de un seguro de desempleo.

Según el “Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2019-2022” del Ministerio de Economía y Finanzas, las cifras para este año son positivas y van en crecimiento respecto al año inmediato anterior (2018); así señala que el Producto Bruto Interno (PBI), proyecta un crecimiento para el presente año 2019, de 4,2%, superior al registrado en el año 2018 (4,0%), básicamente por la mayor inversión privada del sector minero, factor que continuará en aceleración y se consolidará con una tasa de 7,6% en el presente año (2018: 4,4%), la más alta desde el año 2012.

Asimismo, sostiene que crecerá a un 4.5% la inversión pública, por la continuidad de proyectos de gran escala como la Reconstrucción, los Juegos Panamericanos y la Modernización de la Refinería de Talara; y por las medidas implementadas a fin de fortalecer la inversión pública en los gobiernos regionales, adelanto de canon de junio a febrero, asistencias técnicas y capacitaciones.

En este contexto, considera dicho Informe, que la economía familiar se mantendrá dinámica, y permitirá una tasa de crecimiento de 3,8% de consumo privado, lo cual estaba previsto y se ve reflejado en el crecimiento del “crédito de consumo” que, en marzo de 2019 creció a 13,5%, mayor al 13,1% del cierre del año 2018, conjuntamente con las importaciones de bienes de consumo no duradero que aumentaron a 10,1%, todo lo cual constituye una de las tasas más altas desde marzo de 2018. En tal sentido, el Estado prevé que las mayores inversiones en el presente año, impulsen una dinámica de “círculo virtuoso” inversión-empleo-consumo.

Como vemos, según este Informe, los indicadores asociados al empleo muestran resultados favorables, vistas a través de las contribuciones a EsSalud: 4,3% en el 1T 2019; e impuesto a la renta de quinta categoría: 8,1% en el 1T 2019.

Un adicional resaltante sobre la información vinculada al empleo, según el Banco Central de Reserva del Perú: *“los puestos de trabajos formales en el sector privado han mantenido su dinamismo y los ingresos de los trabajadores del sector privado se han recuperado”*.

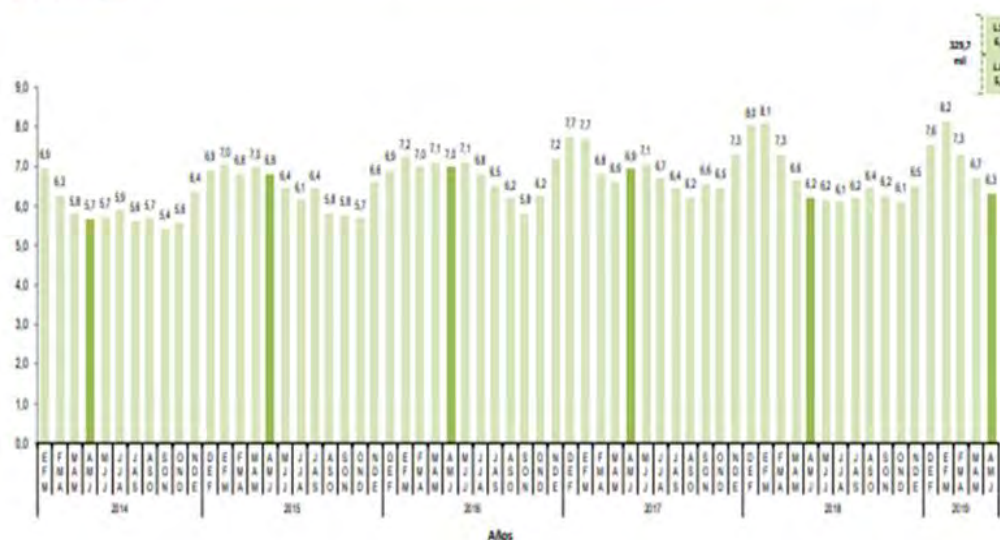
Por otro lado, tenemos las cifras del INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática, con la Encuesta Permanente de Empleo (EPE), cuyas encuestas se realizan en los distritos de Lima provincia y de la provincia Constitucional del Callao, a fin de recabar información para estimar indicadores del mercado laboral en el corto plazo, que se publican mensualmente a través de un Informe Técnico de Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana; para lo cual se muestra la información siguiente, que obra en dicho Informe Técnico:

7. TASA DE DESEMPLEO

En el trimestre abril-mayo-junio 2019, la tasa de desempleo de Lima Metropolitana se ubicó en 6,3%. En términos de cifras absolutas se estima que existen 329 mil 700 personas que buscan un empleo activamente.

GRÁFICO N° 14

Lima Metropolitana: Evolución de la tasa de desempleo, según trimestres móviles 2014 - 2019 (Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Permanente de Empleo.

CUADRO N° 23

Lima Metropolitana: Población desempleada y tasa de desempleo según sexo
Trimestre móvil: Abril-Mayo-Junio 2018 y 2019
(Miles de personas y porcentaje)

Sexo	Abril-Mayo-Junio 2018	Abril-Mayo-Junio 2019	Variación	
			Absoluta (Miles)	Porcentual (%)
Total	322,5	329,7	7,2	2,3
Hombre	137,3	149,0	11,7	8,5
Mujer	185,1	180,7	-4,4	-2,4
Tasa de desempleo				
Total	6,2	6,3	-	-
Hombre	4,9	5,3	-	-
Mujer	7,8	7,5	-	-

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Permanente de Empleo.

Del total de personas desempleadas, el 45,2% (149 mil personas) son hombres y el 54,8% (180 mil 700 personas) mujeres.

La tasa de desempleo femenino se ubicó en 7,5%, siendo 2,2 puntos porcentuales más que la de los hombres (5,3%).

A continuación, algunas cifras obtenidas del INEI, que dan cuenta de la población ocupada respecto al año 2017, en que se abandonó este proyecto de Seguridad Social.

POBLACIÓN OCUPADA, SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD, TAMAÑO DE EMPRESA Y CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, 2007-2017											
(Miles de personas)											
Principales características	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ramas de actividad	4 016.7	4 040.9	4 135.4	4 332.1	4 414.8	4 484.9	4 594.2	4 642.6	4 689.9	4 782.2	4 846.0
Manufactura	688.0	674.4	660.6	728.6	737.5	736.1	721.9	731.1	706.1	687.7	676.5
Construcción	248.8	262.2	260.1	308.7	312.2	320.6	329.7	339.9	363.7	362.7	346.3
Comercio	882.4	892.1	922.0	943.5	944.5	949.8	977.2	965.5	975.8	952.9	1 007.6
Servicios 1/	2 132.5	2 151.7	2 236.6	2 292.8	2 364.7	2 407.8	2 506.3	2 550.5	2 593.1	2 721.9	2 768.3
Otros 2/	65.0	60.5	55.7	58.5	55.9	70.7	59.0	55.7	51.2	57.1	47.3
Tamaño de la empresa											
De 1 a 10 trabajadores	2 589.0	2 489.9	2 560.0	2 731.8	2 710.7	2 678.8	2 759.3	2 731.6	2 770.4	2 831.0	2 925.4
De 11 a 50 trabajadores	409.2	421.2	420.3	442.2	471.0	482.6	460.4	455.0	481.1	483.4	480.7
De 51 a más	1 018.5	1 129.8	1 155.1	1 158.1	1 233.1	1 323.6	1 374.4	1 456.1	1 438.5	1 467.8	1 439.9
Categoría de ocupación											
Empleador o patrono	225.6	235.8	250.6	266.0	270.8	254.4	274.0	258.2	275.0	272.9	268.9
Trabajador Independiente	1 141.2	1 104.0	1 125.3	1 232.8	1 209.0	1 193.0	1 241.8	1 213.8	1 239.1	1 310.0	1 337.9
Empleado	1 396.7	1 505.1	1 554.5	1 520.0	1 606.9	1 731.1	1 803.5	1 886.8	1 902.8	1 955.8	1 954.1
Obrero	813.1	768.2	765.3	861.7	888.1	895.3	843.7	872.4	865.7	866.1	883.3
Trabajador familiar no Remunerado	211.9	194.3	203.7	222.8	220.0	192.3	226.8	208.5	205.3	199.0	197.0
Trabajador del Hogar	228.2	233.5	228.8	224.0	216.0	213.1	200.2	198.6	196.3	173.1	200.7
Otro	-	-	-	-	4.0	5.8	4.3	4.2	5.7	5.2	4.1

1/ El Sector "Servicios" incluye: Restaurantes y Hoteles (venta de comida ambulante), Transportes y Comunicaciones, Sector Público, Salud, Educación, etc.
2/ El Sector "Otros" está constituido por las actividades extractivas como: Agricultura, Pesca y Minería.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Permanente de Empleo.

Cabe resaltar en los siguientes cuadros, la Población Económicamente Activa, Desocupada, según Niveles de Empleo y según Principales Características:

7.64 POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, SEGÚN NIVELES DE EMPLEO, 2007-2017

(Miles de personas)

Niveles de Empleo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total PEA	4 385.0	4 410.4	4 514.0	4 703.7	4 781.2	4 812.2	4 885.1	4 916.5	5 015.4	5 128.4	5 204.3
PEA ocupada	4 016.7	4 040.9	4 135.4	4 332.1	4 414.8	4 484.9	4 594.2	4 642.6	4 689.9	4 782.2	4 846.0
Adecuadamente empleada	1 748.7	1 913.7	2 122.1	2 332.8	2 542.0	2 658.4	2 840.2	3 053.6	3 043.6	3 104.1	3 099.3
Subempleada	2 268.0	2 127.1	2 013.3	1 999.3	1 872.8	1 826.5	1 754.0	1 589.0	1 646.3	1 678.1	1 746.6
Por horas (visible)	665.0	631.3	636.4	627.9	547.1	541.5	536.8	486.5	487.3	541.7	555.3
Por ingresos (invisible)	1 603.0	1 495.8	1 376.9	1 371.4	1 325.7	1 285.1	1 217.1	1 102.5	1 159.1	1 136.4	1 191.3
PEA desocupada	368.3	369.5	378.5	371.6	366.5	327.3	290.9	273.9	325.5	346.2	358.4
Con experiencia laboral	349.6	343.9	354.5	351.7	344.2	305.4	272.9	246.9	301.0	314.7	326.1
Sin experiencia laboral	18.7	25.6	24.1	19.8	22.3	21.9	18.0	27.0	24.4	31.5	32.3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Permanente de Empleo.

TASA DE DESEMPLEO DEL ÁREA URBANA, SEGÚN PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y REGIÓN NATURAL, 2007-2017

(Porcentaje)

Principales características / Región natural	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	6.3	6.0	5.9	5.3	5.1	4.7	4.8	4.5	4.4	5.2	5.0
Sexo											
Hombre	5.7	5.3	5.6	4.6	4.8	4.0	4.1	4.2	4.2	4.9	4.8
Mujer	7.0	6.9	6.1	6.0	5.5	5.5	5.6	5.0	4.5	5.6	5.4
Grupos de edad											
14 a 24 años	14.8	13.4	12.8	12.9	13.0	12.3	11.1	13.1	11.2	14.1	13.7
25 a 44 años	4.2	4.3	4.2	3.5	3.3	3.1	3.9	3.1	3.4	3.9	3.7
45 a 64 años	3.4	3.2	3.3	2.7	2.3	2.0	1.9	1.4	1.9	1.9	2.1
65 y más	2.6	2.6	3.5	1.7	2.9	1.6	2.6	2.1	2.7	3.1	3.6
Nivel de educación											
Primaria o menos 1/	3.6	2.5	3.3	2.4	2.9	2.5	3.0	1.6	1.9	2.5	2.1
Secundaria 2/	7.3	7.2	7.1	6.2	6.3	5.5	4.8	5.5	4.9	5.8	5.5
Superior 3/	6.5	6.2	5.6	5.6	4.7	4.7	5.5	4.7	4.8	5.7	5.7
Región natural											
Costa Urbana	6.5	6.3	6.1	5.5	5.4	4.9	4.9	4.7	4.6	5.4	3.7
Sierra Urbana	6.4	5.9	5.6	5.3	4.9	4.4	5.2	4.5	4.1	5.2	4.4
Selva Urbana	4.8	4.2	4.5	3.3	3.7	3.4	3.2	3.5	3.0	3.4	3.1

1/ Incluye: sin nivel e inicial.

2/ Incluye: secundaria incompleta y secundaria completa.

3/ Incluye: superior no universitaria, superior universitaria y post grado.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

3.3.1. ¿Qué aspectos sustentan viable un seguro de desempleo en Perú?

Luego de la revisión que, sobre este tema se ha desarrollado en la legislación comparada, en particular en los países de Latinoamérica, con quienes se asemeja nuestra realidad; he llegado a la conclusión que la implementación de un Seguro de Desempleo es viable en nuestro país, ello por la capacidad económica con la que se cuenta y de la cual el Informe Final de la Comisión de Protección Social, desarrolla ampliamente; además de la información que el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, proporciona en su página web y en sus documentos sobre el particular.

Es preciso recordar que, de acuerdo al principio de universalidad de la seguridad social, ésta debe encargarse de la totalidad de personas y se implementará de manera progresiva, por lo que, acogiéndonos a este principio, me permito concluir que, de la misma manera, este Seguro de Desempleo debe implementarse en Perú.

Asimismo, a la par de esta prestación, se deben implementar programas y capacitaciones transversales con otras entidades; en particular por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; diseñados en especial para trabajadores que se encuentran en situación de desempleo por despido y que los coadyuve en la búsqueda de nuevos empleos.

En otros países de Latinoamérica, a estos programas y capacitaciones, se les denomina mecanismos institucionales de búsqueda de empleo.

3.3.2. Argumentos en contraposición. La informalidad peruana

Como referimos en el aspecto económico del presente artículo, a pesar del crecimiento económico, los problemas que podrían mencionarse de manera sucinta, para la implementación de un seguro de desempleo, son: la debilidad del empleo formal, la formalización laboral es débil aún y las cifras numéricas que nos muestran algunas entidades como la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL¹³, no reflejan la realidad peruana en este aspecto, por cuanto, un trabajador en planillas no significa necesariamente un trabajador formalizado, un trabajador que perciba sus beneficios sociales acorde al trabajo realizado.

En la expresión de empleo formal con todos los beneficios sociales que nuestras leyes han establecido; es decir, con amplio dominio del trabajo independiente, temporal, sin contrato, o en términos generales informal (34). Existe una escasa cobertura de los seguros sociales frente al grupo poblacional que enfrenta la contingencia. El desempleo y subempleo se convierten en un límite estructural para el seguro social; además, el impacto de esta situación se extiende a la economía informal, por cuanto la demanda de los bienes y servicios depende en gran medida del ingreso medio de los trabajadores. No obstante, en la última década, muchos países han implementado políticas públicas, con el objetivo de ampliar la cobertura de la protección social, con programas no contributivos. A pesar de estos avances, que solo son programas, gran parte de la población aún no tiene acceso a sistemas de protección social.

¹³ www.sunafil.gob.pe. Cifras de trabajadores formalizados a nivel nacional.

4. Pautas o Lineamientos para la implementación del Seguro de Desempleo en Perú

4.1. Reseñas de experiencias comparadas aplicables a la realidad peruana¹⁴

Las características y diferencias de este seguro son similares en la mayoría de los países en los que se encuentra implementado. Por ejemplo, prevén que los aportes provengan de los trabajadores y empleadores y, es proporcional a los salarios que venían siendo pagados durante la relación laboral. Aquí una breve reseña.

- a) En **Argentina**: opera como un fondo de reparto con una cotización de cargo del empleador. Este seguro otorga un pago mensual, asignación familiar y cobertura médica en tanto el trabajador se encuentre temporalmente desempleado, según está previsto por las Leyes N°24.013 de Empleo, N°25.371 del sistema integrado de prestaciones por desempleo para trabajadores comprendidos en el régimen de la construcción y la Ley N°25.191 de trabajadores rurales.
- b) En **Brasil**: el financiamiento proviene del Fondo de Amparo del Trabajador (FAT), el cual tiene por objeto integrar una asistencia financiera y apoyo en la búsqueda de empleo mediante servicios y programas de capacitación profesional. Este se financia con impuestos a las empresas y genera beneficios contributivos, no contributivos (pescadores) y voluntarios (trabajadores domésticos).
- c) En **Chile**: el seguro opera sobre la base cuentas individuales (cuenta individual de cesantía) y un fondo de reparto (fondo de cesantía solidario). Para el acceso a este seguro de desempleo, el gobierno exige requisitos particulares según la relación laboral que haya sostenido con su empleador, así como la inscripción a una bolsa de trabajo para la búsqueda de un nuevo empleo.

¹⁴ Ver en: "COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA – CEPAL de LAS NACIONES UNIDAS: Seguro de Desempleo: Análisis comparativo regional e internacional de sus opciones de Diseño". Montevideo, 2002.

- d) En **Uruguay**: Sus beneficios se financian a partir de una única contribución general para financiar beneficios de seguridad social.
- e) En **Alemania**: Sí considera la cobertura para trabajadores despedidos por mala conducta, pero por un periodo máximo de tres (3) meses.
- f) En **Francia**: No considera a trabajadores cuya terminación del vínculo laboral, corresponda a renuncia; pero sí a quienes hayan sido despedidos por falta grave, descontándoles cierta cantidad de meses de su cobertura de desempleo.

4.2. Características que debería considerar el seguro de desempleo en Perú

- a. Población beneficiaria: trabajadores desempleados a raíz o como consecuencia de un despido, por decisión unilateral; de preferencia aquellos que tengan alta probabilidad de volver a encontrar empleo; por lo que no deben sufrir de algún impedimento físico o legal para volver a acceder a un nuevo empleo.

El presente trabajo exceptúa a los trabajadores independientes, debido a la dificultad que existe de probar que su situación corresponda a una de desempleo; esto es, en el entendido puro de que se trate de una relación de trabajo o de carácter laboral; así como a los trabajadores del hogar, trabajadores familiares; en el entendido que, no realizan labores propiamente definidas en nuestra legislación laboral; y/o trabajadores con contratos a plazo corto, ya que respecto de ellos, es previsible la constante situación de desempleo y/o rotación, llámese casos de sectores con alto grado de rotación como trabajadores del régimen especial de construcción civil, por ejemplo.

- b. Duración del Seguro de Desempleo: hasta por 24 semanas.

- c. Monto: éste va depender del salario perdido o último percibido por el trabajador desempleado; además de considerar la antigüedad de éste en su anterior empleo.
- d. Requisitos: Los beneficiarios deben cumplir ciertas condiciones, como:
- Se acogería la propuesta del: tiempo de servicios de 26 semanas en las últimas 52 semanas.
 - Que el solicitante no haya sido despedido por falta grave.
 - Disponibilidad para trabajar, en términos generales referidas a cuestiones de salud y sin impedimento alguno para acceder a un puesto de trabajo.
 - Acreditar encontrarse buscando empleo a través de los programas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y/o en capacitaciones, charlas o eventos que coadyuven a encontrar un empleo, desarrolladas también por programas de este Ministerio.
- e. Cobertura: De acuerdo al sector o actividad económica, en los que exista la obligación de otorgar prestaciones.
- f. Financiamiento: El Informe Final de la Comisión de Protección Social señala que el financiamiento del seguro puede ser público o privado, a través de cuentas individuales o de un fondo común.

Estas características que debería considerar el Seguro de Desempleo, se encuentran desarrolladas en los proyectos de Ley, emitidos por el Congreso de la República durante los años 2002 y 2003; los cuales a la luz de la legislación comparada (que detallaremos a continuación) resultan congruentes y pertinentes.

3. BIBLIOGRAFÍA

1. ABANTO REVILLA César, “El contenido esencial y el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la pensión”. GACETA JURÍDICA, Revista Soluciones Laborales. Núm. 122, Lima, 2018.
2. AGUINAGA MEZA Ernesto Alonso, “El seguro de desempleo”. LABOREM, Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Núm. 5, 2005.
3. CANESSA MONTEJO, Miguel F., “El Jus Cogens Laboral: los derechos humanos laborales recogidos en normas imperativas del derecho internacional general”
4. GRZETICH LOG, Antonio. “Derecho de la Seguridad Social”. Uruguay, 2005, Fundación de Cultura Universitaria, págs. 73-83.
5. MENDEZ REÁTEGUI, Rubén. “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”. UNED. Revista de Derecho. Núm. 14, 2014.
6. GONZALES, César y PAITÁN, Javier. “El derecho a la seguridad social”. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2017.
7. NEVES MUJICA, Javier, La Seguridad Social en la Constitución. “La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación”. Lima, 1987.
8. TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge y ÁNGELES LLERENA, Karen. “Seguridad Social Peruana: Sistemas y perspectivas”, Revista THEMIS. Revista de Derecho. Núm. 48, Lima, 2004.
9. RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge. “Derecho de la seguridad social”. Editorial Grigley, cuarta edición, Lima, 2008.

10. VIDAL BERMÚDEZ Álvaro, “El Derecho a la Seguridad Social en la Constitución Política y los Convenios Internacionales”. Revista Laborem. Núm. 5. Año 2015.
11. INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE PROTECCIÓN SOCIAL: PROPUESTAS DE REFORMAS EN EL SISTEMA DE PENSIONES, FINANCIAMIENTO EN LA SALUD Y SEGURO DE DESEMPLEO”. Setiembre de 2017. Lima.
12. INFORME MUNDIAL SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL. La protección social universal para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible 2017-2019. Resumen Ejecutivo de la OIT. Ginebra, 2019.
13. PLAN NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD, aprobado por Decreto Supremo N° 237-2019-EF.
14. PROYECTOS DE LEY QUE PROPONEN CREAR UN SEGURO DE DESEMPLEO. Repositorio del Congreso de la República. Año 2002 y 2003. Lima.
15. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA – CEPAL de LAS NACIONES UNIDAS: Seguros de Desempleo y reforma recientes en América Latina. Enero de 2010, Santiago de Chile.
16. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA – CEPAL de LAS NACIONES UNIDAS: Seguro de Desempleo: Análisis comparativo regional e internacional de sus opciones de Diseño. Setiembre de 2002, Montevideo.