



Organización
Internacional
del Trabajo



Protección social
y gestión de las finanzas públicas



Financiado por
la Unión Europea

► Un seguro social por desempleo para el Perú

Valuación actuarial



► OIT Países Andinos
PERÚ 

► Un seguro social por desempleo para el Perú

Valuación actuarial

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021
Primera edición 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Un seguro social por desempleo para el Perú. Valuación actuarial. Perú: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2021. 78 pp.

ISBN: 9789220362839 (versión impresa)

ISBN: 9789220362846 (versión web pdf)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Este informe forma parte del programa “Mejora de las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas”. Este documento se elaboró con la ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en este documento no pueden, en modo alguno, tomarse como un reflejo de la opinión oficial de la Unión Europea.

Impreso en Perú

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización.

Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español *o/a* para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a mujeres y hombres.

► Índice

Resumen ejecutivo	1
Introducción	4
1. Un régimen de prestaciones frente al desempleo en el marco de los convenios y recomendaciones de la OIT	5
2. Marco legal de la protección frente al desempleo en el Perú	7
3. Descripción del esquema de prestaciones propuesto	10
3.1. Tipo de sistema	10
3.2. Población protegida	10
3.3. Beneficios, duración y suficiencia	11
3.4. Condiciones de elegibilidad	13
3.5. Período de carencia (o de espera)	14
4. Supuestos utilizados para evaluación actuarial del esquema propuesto	14
4.1. Supuestos para las proyecciones de población	15
4.2. Supuestos macroeconómicos y del mercado de trabajo	16
4.3. Supuestos del seguro social por desempleo	19
4.3.1. Cobertura	19
4.3.2. Distribución por sexo y edad de los asegurados y potenciales beneficiarios	20
4.3.3. Crecimiento del salario	21
4.3.4. Meses de contribuciones previos para ser elegible	21
4.3.5. Porcentaje de ceses involuntarios	21
4.3.6. Porcentaje de los desempleados que acceden a la prestación por desempleo	22
4.3.7. Gastos por administración	22
4.3.8. Tasa de rentabilidad del Fondo de Desempleo	22
5. Valuación de los costos del esquema propuesto	23
5.1. Proyecciones demográficas y financieras del seguro social por desempleo	23
5.2. Determinación de la tasa de contribución	24

6. Análisis de sensibilidad	26
6.1. Escenarios optimistas y pesimistas	26
6.1.1. Supuestos	27
6.1.2. Proyecciones financieras	28
6.2. Impacto del cambio de los parámetros de diseño	30
6.2.1. Monto y tiempo de duración de la prestación	30
6.2.2. Porcentaje de cesantes que permanecen en el desempleo durante el tiempo de recepción del beneficio	31
6.2.3. Cesantía involuntaria	31
6.2.4. Tasa de rendimiento de la reserva	32
6.2.5. Gastos administrativos	32
7. Consideraciones adicionales	33
7.1. Vínculos con las políticas activas de mercado de trabajo	33
7.2. Vínculo con otros beneficios	34
7.3. Administración del esquema de prestaciones	34
7.4. Diálogo social para la efectiva implementación del seguro social por desempleo	35
7.5. Desarrollo progresivo en el tiempo	36
8. Conclusiones y recomendaciones	37
Bibliografía	40
Anexos	42
Anexo 1: Metodología de la valuación actuarial	42
Anexo 2: Contexto macroeconómico y demográfico, y características de la población asegurada	44
Anexo 3: Relación entre el desempleo y el número de beneficiarios	59
Anexo 4: Síntesis de Principales características de los seguros de desempleo en América Latina y el Caribe	60
Anexo 5: Síntesis de condiciones de elegibilidad de los seguros de desempleo en América Latina y el Caribe	61

► Índice de gráficos

► Gráfico 1	Perú: tasa de crecimiento de la población 2009-2020 y proyecciones 2021-2030	15
► Gráfico A2. 1	Perú: evolución de la población 2010-2020. Tasa de crecimiento y número de personas	44
► Gráfico A2. 2	Perú: distribución de la población por grupo de edad y sexo (año 2020)	45
► Gráfico A2. 3	Perú: tasa de participación de la fuerza laboral por sexo (2010-2019) (%). Serie suavizada	46
► Gráfico A2. 4	Perú: tasa de participación por grupo de edad y sexo, promedio del período 2015-2019 (%)	47
► Gráfico A2. 5	Perú: tasa de participación por sexo para el período 2010-2030	48
► Gráfico A2. 6	Perú: tasa de desempleo por sexo (%) (2015-2030)	49
► Gráfico A2. 7	Perú: tasa de desempleo por grupo de edad y sexo, promedio del período 2015-2019 (%)	50
► Gráfico A2. 8	Perú: PEA ocupada y tasa de variación anual de la PEA ocupada. Observada 2015-2019. Estimada 2020-2030	50
► Gráfico A2. 9	Perú: proyección del número de trabajadores asegurados por tipo de contrato y sexo. Observada 2015-2020. Estimada 2021-2030	52
► Gráfico A2. 10	Distribución de los trabajadores asegurados por grupo de edad, según sexo y tipo de contrato	53
► Gráfico A2. 11	Porcentaje de meses en planilla anualmente, según grupo de edad, sexo y tipo de contrato	54
► Gráfico A2. 12	Tasa de cesantía proyectada (2021-2030), según sexo y tipo de contrato	55
► Gráfico A2. 13	Distribución de los cesantes, según grupo de edad, sexo y tipo de contrato	56
► Gráfico A2. 14	Perú: salario promedio anual, según grupo de edad sexo y tipo de contrato	56
► Gráfico A2. 15	Porcentaje de trabajadores por grupo de edad que cumple la condición de elegibilidad, según sexo y tipo de contrato	57

► Índice de cuadros y tablas

► Cuadro 1	Parámetros clave del seguro social por desempleo en un escenario base	2
► Cuadro 2	Tasa de contribución en escenario base y en escenarios pesimista y optimista (en % del salario de referencia)	2
► Tabla 1	Convenios y recomendaciones internacionales ante el desempleo	6
► Tabla 2	Perú. Suficiencia de los beneficios propuestos para el seguro social por desempleo	12
► Tabla 3	Perú: población mayor de 15 años proyectada para los años 2020, 2025 y 2030 por grupos de edad (en miles de personas)	16
► Tabla 4	Perú: Comparativo de proyecciones de la tasa de crecimiento del PBI e Inflación 2021-2025	17
► Tabla 5	Perú: Lima Metropolitana, tasa de desempleo proyectada según varias fuentes	18
► Tabla 6	Perú: principales supuestos económicos 2020-2030 utilizados en la valuación actuarial (en porcentajes de variaciones anuales)	18
► Tabla 7	Perú: principales proyecciones del mercado laboral 2020-2030	19
► Tabla 8	Perú: proyección de los asegurados cubiertos por el seguro social por desempleo (en miles)	20
► Tabla 9	Perú: proyección de contribuyentes, ingresos mensuales asegurables e ingresos anuales	23
► Tabla 10	Perú: número de beneficiarios, monto promedio mensual de prestaciones y gasto total en prestaciones	24
► Tabla 11	Proyecciones financieras del régimen del seguro social por desempleo con una tasa sugerida de 1,16% del salario (en miles de soles)	25
► Tabla 12	Conciliación de la tasa de contribución sugerida	26
► Tabla 13	Supuestos económicos para evaluar el escenario base, optimista y pesimista	27
► Tabla 14	Perú: proyecciones financieras escenario pesimista, tasa de contribución 1,16 por ciento (en miles de soles)	28
► Tabla 15	Perú: proyecciones financieras escenario optimista, tasa de contribución 1,16% (en miles de soles)	28
► Tabla 16	Conciliación de la tasa de contribución mínima sugerida para asegurar la sostenibilidad del esquema de prestaciones en el escenario base	29
► Tabla 17	Tasa de contribución sugerida ante cambios en la duración y monto de la prestación	30

► Tabla 18	Tasa de contribución sugerida según proporción de desempleados que permanece en tal condición menos del tiempo de duración del beneficio	31
► Tabla 19	Tasa de contribución sugerida según porcentaje de cesantes involuntarios	31
► Tabla 20	Tasa de contribución sugerida ante cambios en la tasa de rendimiento de la reserva	32
► Tabla 21	Tasa de contribución sugerida ante cambios en los gastos administrativos	32
► Tabla A2. 1	Perú: población de 15-69 años de edad proyectada entre 2019-2030 por grupos de edad (miles)	45
► Tabla A2. 2	Perú: PEA por sexo para el período 2015-2030 (valores en miles)	48
► Tabla A2. 3	Perú: PET, PEA y PEA ocupada, años seleccionados: 2010, 2015, 2020, 2025 y 2030 (en miles)	51
► Tabla A2. 4	Trabajadores a ser asegurados. Año 2020. Según grupo de edad, sexo y tipo de contrato	53
► Tabla A2. 5	Perú: porcentaje de meses en planilla anualmente. Promedio 2015-2019. Según sexo y tipo de contrato	54
► Tabla A2. 6	Perú: porcentaje de trabajadores asegurados elegibles, según sexo y tipo de contrato	57
► Tabla A2. 7	Distribución de los motivos de salida promedio 2015-2020	58
► Tabla A2. 8	Distribución de los trabajadores cesantes según tiempo de duración de la cesantía. Según sexo y tipo de contrato	59

► Agradecimientos

El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto de cooperación técnica “Fortaleciendo la protección social frente al desempleo en el Perú”, liderado por la OIT, y financiado por la Unión Europea a través del programa “Mejora de las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas”.

La coordinación del informe Un seguro social por desempleo para el Perú. Valuación actuarial estuvo a cargo de Pablo Casali, Ana Gómez Narvaez, Celine Peyron Bista, y André Picard, todos funcionarios de la OIT. Por su parte, con distinto grado de responsabilidad, su ejecución contó con la colaboración de los consultores de OIT Alexandre Landry, Rosario Maldonado, Mario Velásquez y Alvaro Vidal. Por la OIT también colaboraron Julio Pérez, Luisa Carmona Llano y Maya Stern-Plaza.

Resulta importante destacar la colaboración brindada durante todo el proceso por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por intermedio de las distintas personas que al tiempo de elaboración del presente informe prestaban funciones en estas instituciones: por parte del MTPE, Javier Palacios Gallegos, José Luis Parodi Sifuentes, Jeanette Noborikawa Nonogawa, Gina Salazar Lozano, Juan Carlos Gutiérrez Azabache, Jesús Baldeón Vásquez, Eduardo García Birimisa, Patricia Pérez Malca, Katia Samanamud Pinedo, Arturo García Chávez, Viviana Cruzado de la Vega, Jorge Apaza Flores, Diana Ángeles Santander, Margarita Romero Rojas, Javier Royle Flores y David Tenorio Manayay, y; por parte del MEF, Carlos Portillo Calderón, Andrés Yáñez Cárdenas, Carlos Gallardo Torres y Rafael Vera Tudela.

El equipo de la OIT expresa un especial agradecimiento al señor Gaspar Frontini, embajador y jefe de la Delegación de la Unión Europea en el Perú; al señor Robert Steinlechner, jefe de Cooperación, y al señor José Luis Arteaga Céspedes, oficial de Cooperación, ambos de la Delegación de la Unión Europea en el Perú por su apoyo y compromiso reiterado con la ejecución del proyecto.

De igual forma, también se agradece al director de la Oficina de la OIT para los Países Andinos, Italo Cardona, por el apoyo brindado a la ejecución del trabajo y actividades de coordinación; y al personal del Departamento de Protección Social de la OIT en la sede (Ginebra).

► Resumen ejecutivo

El presente informe se ha preparado en el marco del proyecto de Cooperación Técnica de la OIT con la Unión Europea “Fortaleciendo la protección social frente al desempleo en el Perú”, financiado por EC-INTPA, dentro del programa europeo “Mejora de las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas” que tiene por objetivo institucionalizar un mecanismo de protección frente a la desocupación en el Perú. Para su desarrollo se constituyó un grupo de trabajo interinstitucional integrado por el equipo coordinador de la OIT y altos funcionarios y especialistas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, con el que se consensuaron los parámetros para el diseño del modelo (incluyendo la exclusión de la cobertura a los trabajadores en régimen CAS del sector público) y el uso de las cifras macroeconómicas procedentes de fuentes estadísticas de organismos oficiales peruanos. En este documento se presenta la valuación actuarial de la propuesta del seguro social por desempleo, realizada por la Unidad de Servicios Actuariales del Departamento de Protección Social de la OIT. Sus características de diseño han sido elaboradas por la Oficina de la OIT para los países andinos en estrecha colaboración con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La propuesta busca garantizar prestaciones económicas a los asalariados que enfrenten un evento de desempleo involuntario, considerando un período de proyección de ocho años que, teóricamente, cubriría un ciclo económico bajo el supuesto de que el modelo se implementa en el año 2021. Se ha considerado este periodo como el idóneo para extraer conclusiones sobre la sostenibilidad del régimen y sobre la sensibilidad del modelo de seguro respecto a cambios en los supuestos y en los parámetros establecidos para su diseño. Cabe asimismo señalar que los datos macroeconómicos utilizados proceden del informe sobre el Marco Macroeconómico Multianual para el período 2021-2024, presentado por el BCRP y el MEF, con cifras macroeconómicas actualizadas al mes de abril de 2021. Se prevén condiciones de elegibilidad para acceder a los beneficios, basadas principalmente en el cumplimiento de un plan de al menos 12 contribuciones previas en un período de 24 meses; y se establece un esquema de beneficios por hasta 5 meses, con tasas de reemplazo que van desde un 70 por ciento hasta un 50 por ciento del salario medio de los últimos 12 meses previos al evento de la pérdida del empleo. Adicionalmente, el diseño propuesto considera su funcionamiento integrado con políticas activas que promuevan la reinserción en el mercado de trabajo de los trabajadores asegurados.

Su diseño está en línea con el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que define nueve ramas de la seguridad social, entre ellas el desempleo, y establece parámetros mínimos para cada una de las contingencias objeto de cobertura. Estos mínimos refieren a la población protegida, la suficiencia de las prestaciones y las condiciones y los plazos para tener derecho a las prestaciones establecidas (Casalí y Velásquez, 2016). Además, también toma en consideración los principios y orientaciones del Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (núm. 168) establecido en 1998 por la OIT que abarca la contingencia del desempleo, definido como la pérdida de ganancias debida a la imposibilidad de obtener un empleo conveniente, se coordina con la política de empleo y su aplicación considera la consulta y colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, según la práctica nacional.

Un seguro social de desempleo debe ser financiado de tal manera que contribuya a una estabilización anticíclica de la economía y que cumpla con la condición de ser sostenible en el tiempo, lo que incluye garantizar los beneficios en condiciones de caídas de la actividad económica y de aumento de la desocupación. Lo anterior implica que se debe contar con un esquema de financiamiento que permita generar las reservas necesarias para operar en situaciones diversas. Por ello, la propuesta desarrollada

considera la creación de un esquema de prestaciones económicas, bajo los principios que definen un seguro social, mediante la constitución de un Fondo de Desempleo. Además, establece la condicionalidad de la percepción de las prestaciones monetarias al cumplimiento de un plan de cotizaciones previas al evento del desempleo, así como la participación del beneficiario del seguro en los servicios y programas de políticas activas destinada a apoyar su reinserción productiva en el mercado de trabajo.

Los parámetros clave de la propuesta cuyo costo de implementación se evalúa son los siguientes:

► **Cuadro 1. Parámetros clave del seguro social por desempleo en un escenario base**

Parámetros	Escenario base
Cobertura	Obligatoria para asalariados con contratos indeterminados y sujetos a un plazo fijo del régimen laboral privado
Contribuciones requeridas para acceder a los beneficios	12 meses de contribuciones en los últimos 24 meses previos al evento de la pérdida de ganancias por desempleo involuntario
Eventos cubiertos ante la pérdida del empleo	Desempleo involuntario
Tasas de reemplazo	70 %, 65 %, 60 %, 55 % y 50 % del salario medio de los últimos 12 meses previo al evento de la pérdida del empleo
Duración máxima del beneficio	5 meses
Período de carencia	7 días
Año de implementación	2021 (supuesto)

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 2 se presenta la tasa de contribución sugerida para la opción de diseño propuesta en el escenario base, así como la tasa de contribución mínima que se requeriría para garantizar la sostenibilidad del sistema en dos escenarios: pesimista y optimista. La presentación de resultados en un rango de estimación es de mayor utilidad para el análisis, ya que permite incorporar cambios exógenos que no logran ser capturados en un escenario condicionado a una única probabilidad de ocurrencia.

La tasa de contribución estimada para el escenario base es de 1,16 por ciento del salario imponible o asegurable¹. Al evaluar escenarios alternativos, la tasa de contribución necesaria para garantizar la sostenibilidad del plan durante el período de proyección podría ser menor (0,87 por ciento en un escenario optimista) o mayor (1,50 por ciento en un escenario pesimista).

► **Cuadro 2. Tasa de contribución en escenario base y en escenarios pesimista y optimista (en % del salario de referencia)**

	Tasa de contribución en escenario base	Tasa de contribución mínima bajo un escenario pesimista	Tasa de contribución mínima bajo un escenario optimista
Tasa de contribución	1,16 %	1,50 %	0,87 %

Nota: Tasa de contribución se refiere a las contribuciones necesarias para acumular una reserva equivalente al menos al doble del último año de gastos del período de proyección (prestaciones y gastos administrativos) durante un período de proyección de ocho años.

También se han evaluado opciones de diseño alternativas. Por ejemplo, la de considerar cambios en la duración del beneficio, ya sea por una reducción a cuatro meses o por un incremento a seis meses, así como pasar a un esquema de tasa de reemplazo plana, ya sea de 60 o 70 por ciento en cada uno de los meses del período de prestaciones. Como es posible de prever, el pasar de un máximo de cinco a cuatro meses la tasa de contribución disminuiría del 1,16 al 1,08 por ciento, y con una tasa plana de 60 por ciento

¹En este estudio se considera ingresos/salarios asegurables o imponibles a los sueldos/salarios reportados en la planilla electrónica mensual, que es administrada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Según la información proporcionada por el MTPE los salarios asegurables se identifican con la remuneración permanente o remuneración bruta sobre la que se calculan las contribuciones a la seguridad social.

caería al 1,03 por ciento. En cambio, si el beneficio se incrementara a una tasa homogénea de 70 por ciento, la contribución de equilibrio aumentaría a un 1,15 por ciento.

Por su parte, si el tiempo de duración del beneficio se incrementa de 5 a 6 meses, el impacto en la tasa de contribución del escenario base pasaría de 1,16 a 1,25 por ciento. Si además el monto del beneficio se reduce al 60 por ciento del salario de referencia, cada mes la tasa de contribución sería del 1,21 por ciento. Y si se incrementara al 70 por ciento la tasa de contribución alcanzaría 1,36 por ciento de los ingresos asegurables.

Otras alternativas evaluadas consideran cambios en la proporción de los trabajadores cesantes según su duración en condición de desempleado por un tiempo menor a cinco meses. En el escenario base se asume que dicha proporción es de un 52 por ciento, que incluye un aumento del 20 por ciento al asumir que la prestación por desempleo podría ralentizar la búsqueda de un nuevo empleo. Al considerar un aumento de dicha proporción a un 57,2 por ciento, la tasa de contribución sugerida aumentará a un 1,25 por ciento, mientras que en un escenario optimista (con una proporción de 46,8 por ciento) dicha tasa se reduce a un 1,06 por ciento, siempre considerando una reserva de estabilización estimada como el doble de los gastos del último año de proyección. Resultados similares se obtienen sobre los cambios en la tasa de contribución sugerida si se asume que una proporción mayor al 75 por ciento o menor al 65 por ciento de los cesantes lo están por causas involuntarias.

Finalmente, cambios en la tasa de interés real o de rendimiento de la reserva no tendrían un impacto significativo en la tasa de contribución sugerida. En cambio, en el caso de los gastos administrativos, que se calculan como un porcentaje de los ingresos asegurables, sus modificaciones tendrían efectos de similar magnitud en la tasa de contribución sugerida.

Como se señaló previamente, el esquema de seguro social por desempleo propuesto opera articulado con las políticas activas del mercado de trabajo y se considera que este es un elemento de diseño fundamental de la propuesta presentada. Ello se enmarca a su vez con el propio Convenio núm. 168 que establece que todo miembro deberá adoptar medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo y su política de empleo. Es importante señalar que dicha integración es clave para avanzar hacia la institucionalización de un esquema comprehensivo de protección ante la desocupación en el Perú. Es para ello que, en el ámbito de este proyecto de cooperación técnica, se ha formulado una propuesta específica.

Finalmente, y siempre en el marco normativo señalado, el esquema propuesto será presentado y discutido con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. De este modo, a partir de un esquema inicial consensuado, será posible desarrollarlo progresivamente en el tiempo e incorporar otras contingencias previstas, como el número de personas protegidas, la cuantía de las indemnizaciones (o prestaciones monetarias) y su duración, entre otras.

► Introducción

En este documento se desarrolla uno de los componentes principales del esquema comprehensivo de protección ante el desempleo que se propone para el Perú: la creación de un seguro social por desempleo para los trabajadores formales asalariados bajo el régimen laboral de sector privado en Perú, incluidos servidores públicos adscritos a este régimen. Este seguro se concibe como integrado con las políticas activas de mercado de trabajo.

Previo a la determinación de sus características, en la primera sección se presentan los fundamentos que justifican su implementación en el país. Se enfatiza en la necesidad de disponer de este mecanismo, así como las consecuencias de no hacerlo, y se revisan las principales Normas Internacionales del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que proporcionan un conjunto de principios y parámetros acordados internacionalmente y que sirven para guiar el diseño de una Política de Protección ante el Desempleo.

En el segundo apartado se revisa y analiza el marco legal nacional en el que se inserta esta iniciativa y se subrayan los beneficios de contextualizar los debates sobre esta nueva política pública, en el marco de un posible proceso de ratificación del Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) y la aceptación de la parte IV —prestaciones de desempleo— del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), ambos de la OIT².

En la tercera sección se presentan los principales componentes de diseño del seguro social por desempleo. Estos consideran el tipo de esquema de protección, la cobertura de los beneficiarios o población protegida, la definición de la cuantía de los beneficios y su duración, las condiciones de elegibilidad para acceder a las prestaciones y la condicionalidad para mantener el derecho a su uso. Se destaca, además, como un componente clave de diseño, su interrelación con las políticas activas de mercado de trabajo.

En la cuarta sección se presentan con detalle la información, antecedentes y supuestos utilizados en la evaluación actuarial de esta propuesta. Por su intermedio se determina, en el quinto apartado, la tasa de contribución necesaria para asegurar su sostenibilidad en un escenario base, y en el sexto capítulo se realizan simulaciones en escenarios optimistas y pesimistas, así como sus efectos ante cambios en los principales parámetros considerados. El resultado obtenido muestra que es posible y sostenible el diseño e implementación de un seguro social por desempleo en el Perú, que proteja a los asalariados formales que se desempeñan con contratos de trabajo indeterminados y a plazo fijo³, garantizando su sostenibilidad en el tiempo.

Por último, en la sección 7 se destaca la importancia de otras dimensiones clave de su diseño: su relación con las políticas activas y con otros beneficios existentes; la necesidad de seleccionar una entidad administradora adecuada; la importancia de incorporar a los actores sociales en su gestión; y la perspectiva de su desarrollo progresivo en el tiempo. Finalmente, en el último apartado se exponen las principales conclusiones y se proponen diez recomendaciones operativas.

2 Perú ratificó el Convenio 102 el 23 de agosto de 192, aceptando las partes II (asistencia médica), III (prestaciones monetarias por enfermedad), V (prestaciones de vejez), VIII (prestaciones de maternidad) y IX (prestaciones de invalidez).

3 En el Perú los contratos a tiempo fijo tienen fecha de finalización o tiempo determinado de duración. Los contratos a tiempo indeterminado, por el contrario, no poseen estas características.

► 1. Un régimen de prestaciones frente al desempleo en el marco de los convenios y recomendaciones de la OIT

La creación de un régimen de prestaciones por desempleo constituye una respuesta de política pública orientada a subsanar la incapacidad del mercado para garantizar la protección a los trabajadores desempleados involuntariamente en busca de empleo, aptos para trabajar y disponibles para aceptar un empleo adecuado. Estos regímenes son esencialmente contracíclicos, ya que activan prestaciones monetarias cuando se produce la pérdida de ingresos, y su efectividad será mayor mientras más amplia sea la cobertura de la población protegida y se garanticen tasas de reemplazo suficientes. Además, estos esquemas pueden cumplir un rol de apoyo para proteger el empleo en circunstancias justificadas de suspensión o de reducción de las jornadas de trabajo, como ocurriera en América Latina y el Caribe con ocasión de la crisis financiera internacional de finales de la década pasada⁴, o en la actual crisis de la COVID-19. En efecto, en los eventos señalados su operación ha contribuido a conservar puestos de trabajo en las empresas, financiando total o parcialmente la planilla de trabajadores afectados, sin tener que cesar el vínculo laboral, abriendo así la posibilidad de retornar a las actividades una vez que tales circunstancias han sido superadas. De este modo, estos esquemas no solo pueden cumplir los roles tradicionales en situaciones de crisis agregadas, sino también ante dificultades temporales que se verifiquen en sectores productivos o grupos de empresas. Además, su efectividad será mayor al operar coordinadamente con políticas activas de mercado de trabajo⁵.

En el Perú el empleo informal alcanza alrededor de un 75 por ciento de los ocupados y la gran mayoría de los puestos de trabajo se registra en las pequeñas empresas (OIT 2019). Si a lo anterior se agrega que el desempleo abierto es relativamente estable y bajo en el tiempo, en torno a un 5 por ciento de la fuerza de trabajo, es posible concluir que la mayoría de los trabajadores que participa en los mercados de trabajo cuenta con un empleo, pero considerando que tres de cuatro son informales y que la condición de desocupado queda restringida solo a quienes disponen de recursos propios para financiarlo. Esto es así ya que el país no cuenta con un esquema de protección ante dicho evento⁶.

Tales antecedentes sugieren que el paso por el desempleo en la práctica es principalmente involuntario y de muy corto plazo debido a la perentoria necesidad del trabajador de obtener ingresos ante la ausencia de una debida protección social, y que las transiciones entre ocupaciones tienen como destino principal la informalidad, ya que esta no presenta barreras de entrada significativas. Así, en un contexto de alta informalidad como el caso peruano, la alta movilidad laboral no es el resultado de la eficiencia asignativa del mercado, o de transiciones de los desempleados hacia mejores ocupaciones, sino debido al efecto de la ausencia de protección ante el desempleo. Esto último, junto a la necesidad de ingresos de la persona trabajadora, aumenta las posibilidades de que esta termine por transitar hacia el sector informal de la economía. En consecuencia, el fortalecimiento y desarrollo institucional para la protección ante la pérdida del empleo, se convierte en una de las vías para enfrentar y avanzar en la reducción de la informalidad.

Esta propuesta de creación de un seguro social por desempleo se concilia con las Normas Internacionales del Trabajo (NIT), instrumentos jurídicos que establecen principios y derechos básicos y que adoptan,

4 Marinakis y Velásquez (2010a).

5 Marinakis y Velásquez (2010b).

6 Si bien en el Perú existe la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), esta no opera como un seguro de desempleo pues se utiliza para otros fines. Tampoco está asociada al funcionamiento de los servicios de empleo y de capacitación para el trabajo.

en parte, la forma de convenios cuya ratificación conlleva la obligación del país de su cumplimiento tanto en la ley como en la práctica. Por ello, las normas nacionales y su implementación han de estar en consonancia con esta normativa. En todo caso, aun cuando los convenios no fueran ratificados, representan igualmente referencias importantes incluso para la creación e implementación de políticas que protejan a las personas frente al evento de la desocupación. Las Recomendaciones que complementan al Convenio, o que pueden ser autónomas, proporcionan directrices más detalladas sobre su aplicación.

En la Tabla 1 se presentan aquellas normas y recomendaciones que están directamente vinculadas con la protección ante el desempleo y que han servido de guía para el diseño del esquema propuesto. También se incluyen otras que abordan dimensiones complementarias como la suspensión de la relación de trabajo, las políticas de empleo y la transición desde la informalidad hacia la formalidad.

► **Tabla 1. Convenios y recomendaciones internacionales ante el desempleo**

Ámbito normativo	Convenios y recomendaciones	Principales contenidos
<i>Políticas y promoción del empleo y seguridad del empleo</i>	► Convenio sobre Política del Empleo, 1964 (núm. 122) ► Recomendación sobre la Política de Empleo, 1964 (núm. 122) ► Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) ► Recomendación sobre política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) ► Recomendación sobre el empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) ► Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)	Medidas para estabilizar las economías y abordar los problemas de empleo, incluidos estímulos fiscales y monetarios destinados a estabilizar los medios de subsistencia y los ingresos, y salvaguardar la continuidad de las empresas Promoción de la recuperación económica para generar empleo y trabajo decente y la transición desde la economía informal a la economía formal
<i>Desempleo y prestaciones por desempleo</i>	► Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) ► Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) ► Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176) ► Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67) ► Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) ► Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)	Los trabajadores que hayan perdido sus ganancias debido a la imposibilidad de obtener un empleo conveniente para una persona apta para trabajar, disponible para el trabajo y efectivamente en busca de empleo, deberían disponer de prestaciones monetarias. Para ello se establecen tasas de sustitución mínimas respecto de las remuneraciones previas a la cesantía Además, se establece que dichos trabajadores deberán tener acceso a servicios de empleo y de formación profesional

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL-OIT (2020) y OIT (2020b).

La propuesta del seguro social por desempleo para el Perú ha sido desarrollada principalmente en base a los principios y orientaciones de política presentes en los Convenios 102 y 168 de la OIT, así como a la Recomendación 202 sobre pisos de protección social. En particular, se ha considerado el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), que en su artículo 2 establece que se deberán adoptar medidas para coordinar el régimen de las prestaciones por desempleo y la política de empleo. El artículo destaca asimismo que las modalidades de compensación por desempleo no deben tener el efecto de disuadir a los empleadores de ofrecer un empleo productivo ni a los trabajadores de buscarlo. También se tuvo presente el criterio de considerar las prestaciones

mínimas ante la contingencia del desempleo de los Convenios 102 y 168 y la Recomendación 202 que plantea estrategias de extensión de la seguridad social aplicadas a las personas que forman parte tanto de la economía formal como de la economía informal. Esta última que la garantía de seguridad básica del ingreso deberá ser por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.

En síntesis, las NIT constituyen un marco consistente de parámetros y principios para guiar el diseño de políticas de protección ante la pérdida del empleo y adquieren especial relevancia en economías segmentadas con alto empleo informal. Tales normas enfatizan que las políticas deben considerar como población protegida a las personas trabajadoras formales e informales, que el evento cubierto es el desempleo involuntario y que se requiere de políticas de mercado de trabajo, distintas fuentes de financiamiento y diseños. Finalmente se hace hincapié en que su institucionalidad se conciba sobre la base del diálogo social con los actores involucrados.

► 2. Marco legal de la protección frente al desempleo en el Perú

El Perú cuenta con un ordenamiento jurídico constitucional, jurisprudencial y convencional que considera necesarias la creación e implementación de un seguro social por desempleo y de una política activa de empleo, que incluya servicios de empleo, formación y orientación laboral y profesional.

La Constitución política peruana de 1993 destaca 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” (artículo 10). Estas contingencias han sido entendidas como aquellas que puedan ser reguladas por tratados internacionales o la jurisprudencia constitucional y convencional. A su vez el Tribunal Constitucional peruano en su sentencia recaída en el Expediente núm. 1417-2005-AA/TC ha definido a la seguridad social como la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado, estableciendo, además, sus características:

- Considerar a la pérdida de empleo como una contingencia que debe ser cubierta a través de una prestación. La expresión “cese en el empleo” es más amplia que despido o extinción unilateral y no requiere de un elemento subjetivo, sino que se determina por su calificación objetiva.
- El reconocimiento de los principios de progresividad, universalidad y solidaridad.

Dentro de la jurisprudencia que abunda en la obligación del Perú de contar con un seguro social por desempleo se encuentra la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que es vinculante para el Estado peruano (caso Muelle Flores vs. Perú⁷), por la cual se pronuncia por primera vez respecto del carácter autónomo del derecho a la seguridad social. En dicha jurisprudencia se desarrolla el contenido normativo del derecho a la seguridad social a partir de la Observación General 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Al respecto, de manera resumida, sobre el derecho a la seguridad social se indica que las prestaciones de la seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y se debe garantizar un disfrute mínimo del derecho a la seguridad social.

⁷ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Muelle Flores vs. Perú, dictada el 6 de marzo de 2019. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.

La Constitución Política peruana dispone en su artículo 55 la incorporación directa de los tratados en vigor celebrados por el Estado en el ordenamiento jurídico peruano, mientras que su artículo 3 contempla una cláusula de reconocimiento de derechos implícitos que conduce a otorgarles protección constitucional. Tanto por esta referencia como por el procedimiento de aprobación que siguen, se entiende que los tratados internacionales que versan sobre derechos humanos tienen eficacia y fuerza constitucional, es decir se incorporan al bloque de constitucionalidad-convencionalidad.⁸

El Perú ha ratificado un corpus de convenios vinculados a políticas de empleo que respaldan la creación de un mecanismo institucional de protección frente al desempleo. Estos son:

- Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), en vigor desde el 6 de abril de 1962.
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), en vigor desde el 10 de agosto de 1970.
- Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122), en vigor desde el 27 de julio de 1967.
- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), en vigor desde el 16 de junio de 1986.
- Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), en vigor desde el 16 de junio de 1986.

Respecto del vigente Convenio sobre el desempleo, 1934 (núm. 44), también ratificado por el Perú y que es parte del bloque de constitucionalidad-convencionalidad peruano, es importante señalar que el Grupo tripartito para el examen de normas de la OIT (MEN) viene proponiendo para los países como Perú que transiten hacia la ratificación del Convenio núm. 102 (Parte IV) y/o del Convenio núm. 168 para poder proceder a la derogación del Convenio núm. 44. Por su parte, en relación con las políticas activas de empleo, el Convenio sobre el servicio de empleo, 1948 (núm. 88), el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159) se mantienen en vigor y también conforman el bloque de constitucionalidad-convencionalidad, motivo por el cual deberían de considerarse en el diseño e implementación de políticas y programas de empleo. La ratificación de convenios implica obligaciones para el país sobre asegurar que la norma se aplique en la ley y en la práctica a nivel nacional.

Si bien el Perú ha ratificado el Convenio 102 con reservas, por ejemplo, no incluyendo la parte IV de prestaciones de desempleo, cabe igualmente considerar los principios generales en materia de seguridad social en el proceso de implementación de la propuesta aquí desarrollada:

- Responsabilidad general del Estado para la debida concesión de las prestaciones y su correcta administración.
- Prestaciones definidas.
- Afiliación obligatoria.
- Financiación colectiva de la seguridad social mediante impuestos, contribuciones o una combinación de ambos.

⁸ La Constitución peruana “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”. La referencia a las contingencias “que precise la ley” ha sido entendida como aquellas que puedan ser desarrolladas por tratados internacionales o la jurisprudencia constitucional y convencional. Ello constituye el llamado bloque de constitucionalidad-convencionalidad.

- Garantía de las prestaciones definidas por el Estado.
- Derecho de apelación en caso de denegatoria del derecho, calidad o cantidad.
- Gestión participativa.

No obstante, y aun contando con el correspondiente respaldo jurídico, el Perú no cuenta con un seguro social por desempleo⁹, sino con una norma que regula un fondo de cesantía denominado Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) gestionado por entidades financieras. Su financiamiento se encuentra a cargo del empleador y equivale a un 9,78 por ciento¹⁰ de la remuneración mensual imponible o asegurable. La cesantía se efectiviza mediante depósitos semestrales en la entidad financiera elegida por la persona trabajadora y es obligatorio para los asalariados de la mediana y gran empresa, por lo cual la gran mayoría de las personas asalariadas del país (de la micro y pequeña empresa) están excluidos de este beneficio. Tampoco tiene efectos redistributivos entre sus beneficiarios ya que se trata de un ahorro individual.

Este sistema no tiene topes, sino que se incrementa en función del tiempo de servicios y permite retiros anticipados bajo ciertas condiciones, como ha sucedido durante la emergencia por motivos de salud pública en donde se han permitido retiros parciales. En efecto, en 2020 se autorizaron retiros parciales y en abril de 2021, mediante la Ley 31171, hasta por un 100 por ciento del saldo acumulado en las cuentas, lo que desnaturaliza el objetivo de la CTS.

En definitiva, si se tienen en cuenta los fundamentos constitucionales que obligan al Estado peruano a contar con un sistema de protección frente al desempleo y si se analiza el limitado alcance de la protección de la CTS resulta propicio contextualizar la discusión sobre la nueva institucionalidad en el marco de la posible aceptación de la parte IV de prestaciones de desempleo del Convenio 102 y la ratificación del Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, ambos de la OIT. Estos documentos reflejan la visión más contemporánea en la materia, al integrar y coordinar estas políticas públicas y acogerse a las excepciones previstas por la normativa.

9 Como se señaló previamente, el Perú ratificó el Convenio núm. 44 sobre desempleo el 4 de abril de 1962 y la ratificación se encuentra vigente. Sin embargo, no se cuenta con un seguro en los términos dispuestos por el referido convenio.

10 Corresponde a un mes por año de servicio más un sexto de las gratificaciones semestrales.

► 3. Descripción del esquema de prestaciones propuesto

En esta sección se presentan las características del modelo del seguro social por desempleo desarrollado. Para ello se consideró los contenidos de los ya citados Convenios 102 y 168, principalmente la experiencia internacional; en particular las características de los seguros de desempleo de los países de la región de América Latina y el Caribe y de otras regiones del mundo, así como las principales características del mercado de trabajo del Perú.

3.1. Tipo de sistema

Un esquema recomendado para organizar una institucionalidad de protección ante el desempleo a través de un seguro social por desempleo es aquel que permite agrupar los diferentes riesgos de desempleo involuntario bajo un esquema de reparto (con un fondo de desempleo) y con afiliación obligatoria. La propuesta desarrollada se inscribe en dicho diseño, del mismo modo que la mayoría de los seguros existentes en la región de América Latina y el Caribe¹¹.

Es necesario tener en cuenta que un esquema de seguro como el propuesto es apropiado para proteger a quienes se enfrentan a un desempleo cíclico o friccional, y por lo tanto la extensión de los beneficios está acotada a un período de tiempo determinado. Así, la cesantía de larga duración excede el alcance de esta propuesta. Si se considera la experiencia internacional al respecto, especialmente la de países desarrollados, esta situación suele ser cubierta mediante el paso del asegurado que agotó su beneficio a un esquema de asistencia al desempleo financiado con rentas generales, condicionada a una evaluación de medios de subsistencia.

3.2. Población protegida

El seguro social por desempleo que se propone para el Perú protege a todos los trabajadores asalariados bajo el régimen laboral privado, incluidos los del sector público bajo dicho régimen, registrados en la planilla electrónica por tiempo indefinido o por plazo determinado. En esta cobertura se incluyen también todos los asalariados que se desempeñan con contratos a tiempo determinado de naturaleza ocasional o estacional. Esta definición se fundamenta en que es el empleo formal en condiciones de dependencia el que reúne los requisitos para asegurar protección ante el desempleo involuntario bajo la modalidad de un seguro social. Esto es así ya que se dispone de información actualizada sobre los ingresos efectivos de la persona trabajadora, y por lo tanto de sus aportes, y es posible verificar que el desempleo es efectivamente involuntario. No es el caso de los trabajadores independientes ni de los trabajadores informales.

Es preciso tener en cuenta que, si bien el Convenio núm. 168 establece en su artículo 11 que las personas protegidas deberán abarcar a categorías prescritas de asalariados (es decir, determinadas por la ley nacional), que en total representen al menos el 85 por ciento del conjunto de asalariados, incluidos los funcionarios públicos y los aprendices, también señala que podrán excluirse de la protección a los trabajadores dependientes del sector público, cuyo empleo está garantizado por la legislación nacional hasta la edad normal de jubilación. Para el caso peruano este colectivo de trabajadores públicos se encuentra bajo el régimen de contratación laboral regulado por el Decreto Legislativo 276 (Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público). Esta es la razón principal por la cual esta categoría de funcionarios públicos suele no estar considerados en la población protegida de la mayoría de los seguros de desempleo de la región.

11 Véase Anexo 4. Principales características de los seguros de desempleo en América Latina y el Caribe.

Asimismo, y a propuesta del grupo de trabajo constituido con el MTPE, quedaron excluidos de esta valuación actuarial los trabajadores dependientes del sector público bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) sobre la base de dos argumentos esgrimidos por la alta dirección del ministerio. El primero es relativo a la desaparición de dicho régimen transitorio por la implementación progresiva del Régimen de la Ley del Servicio Civil Ley N° 30057, y el segundo argumento se sostiene en que conviene analizar el alcance de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la Ley N° 31131, que fue aprobada en marzo de 2021. Esta norma obliga el traspaso de los trabajadores en régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 728 (régimen laboral privado) y al régimen del Decreto Legislativo N° 276 (Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público).

Finalmente, el Convenio 168 en relación con los Métodos de Protección, en su artículo 12, párrafo 1, señala que “Todo Miembro podrá determinar el método o los métodos de protección mediante los cuales se propone dar efecto a las disposiciones del Convenio, se trate de regímenes contributivos o no contributivos o de una combinación de ambos regímenes, a menos que se disponga de otra forma en el presente Convenio.” Ello es importante al considerar el alcance de la protección frente al desempleo involuntario que se propone, ya que si bien en el esquema de seguro social por desempleo propuesto se incluye a los asalariados formales, para el resto de los trabajadores en similar situación la protección es diferente en cuanto al método y al esquema de financiamiento, pues en el marco del Sistema Integral de Protección ante el Desempleo, estos cuentan con el derecho a ser asistidos mediante políticas activas de mercado de trabajo, en el marco de una Ruta de Empleabilidad Personalizada. Es más, en tales casos el Convenio 168 prevé también la adopción de medidas especiales para determinadas categorías de personas que puedan tener dificultades para encontrar un empleo como las mujeres, los trabajadores jóvenes, las personas con discapacidad, los trabajadores de mayor edad, los desempleados durante un largo período, los trabajadores migrantes en situación regular y los trabajadores afectados por reestructuraciones.

3.3. Beneficios, duración y suficiencia

Normalmente, la definición de los beneficios se establece como una proporción de los ingresos previos del trabajador (tasa de reemplazo) para lo cual es recomendable considerar un promedio de estos que refleje su condición de cotizante. No es recomendable tomar como referencia solo los salarios más cercanos al evento del despido (en un caso extremo la última remuneración, por ejemplo) con el fin de evitar un espacio para prácticas no deseadas que presionen artificialmente el financiamiento del Fondo de Desempleo. Otro aspecto que requiere ser considerado es la definición del salario de referencia, pues es posible aplicar para estos efectos el salario efectivo o bien aquel que se utiliza para los efectos de calcular los aportes para la seguridad social: el salario imponible, el que suele estar indexado.

Al respecto, el Convenio 168 establece que la tasa de reemplazo no puede ser inferior a un 50 por ciento del salario que se tome como referencia¹². Muchas legislaciones nacionales prevén prestaciones mínimas en caso de desempleo para garantizar que los beneficiarios de bajos ingresos puedan disfrutar de un nivel de prestaciones suficiente para vivir. Al establecer esta prestación se suele hacer referencia a otros parámetros nacionales relevantes como el salario mínimo, el valor de una canasta básica de consumo u otros, especialmente cuando se trata de economías con bajos niveles de salarios. El esquema propuesto considera un período de prestaciones de hasta cinco meses y las tasas de reemplazo respecto del salario de referencia van desde un 70 por ciento en el primer mes hasta un 50 por ciento en el quinto

¹² El Convenio toma como punto de referencia el salario del trabajador calificado de sexo masculino —se entiende que se refiere al mismo concepto que se describió en el Convenio 102 por primera vez y que establece en su artículo 65 al respecto que este puede equivalerse a un ajustador o a un tornero en una industria mecánica que no sea la industria de máquinas eléctricas—, o una persona cuyas ganancias sean iguales o superiores a las ganancias del 75 por ciento de todas las personas protegidas, determinándose estas ganancias sobre base anual o sobre la base de un período más corto, según se prescriba; o bien una persona cuyas ganancias sean iguales al 125 por ciento del promedio de las ganancias de todas las personas protegidas. Es decir que, en el caso del Convenio 102, se busca asegurar que estas personas, y todos los que ganan menos que estas personas, acceden a una prestación igual al 45 por ciento de sus ganancias, por lo menos, en un régimen que cubre a los asalariados. Pero puede aplicarse un techo para aquellos que ganen más que este salario de referencia.

mes, y con ello cumple con las disposiciones de los convenios señalados. En particular con el artículo 14 del Convenio 168 que establece que, en caso de desempleo total, deberán abonarse indemnizaciones en forma de pagos periódicos calculados de manera que se facilite al beneficiario una indemnización parcial y transitoria por su pérdida de ganancias y se eviten al mismo tiempo efectos disuasivos para el trabajo y la creación de empleos. La estructura de los beneficios es decreciente, lo que sirve de incentivo para la búsqueda de un nuevo empleo y una condición necesaria, aunque no suficiente, para alentar la proactividad en la búsqueda de empleo. Dicha estructura es similar a la que predomina entre los seguros de desempleo existentes en América Latina y el Caribe, así como en otras regiones del mundo.

En la Tabla 2 se presenta información sobre la suficiencia de los beneficios propuestos para el seguro social por desempleo, considerando indicadores salariales y de línea de pobreza. Respecto de los primeros es posible observar que, aun considerando una tasa de reemplazo (mes quinto) del 50 por ciento del salario de referencia, el valor de los beneficios absolutos supera al valor del salario mínimo cuando se trata de un asalariado que percibe un salario medio, aunque ello no se cumple si se considera a un trabajador que obtiene un salario mediano. Este resultado revela la desigualdad de la distribución de los salarios en la economía peruana, y que se expresa con particular nitidez si se considera que la moda salarial es el salario mínimo. En todo caso, los valores absolutos que se obtienen al aplicar las tasas de reemplazo superan largamente a las líneas de pobreza e indigencia vigentes en 2019. En efecto, estas representan un 54,1 por ciento y un 28,7 por ciento del beneficio del primer mes del seguro social por desempleo (70 por ciento), respectivamente. Si se estiman para un trabajador que percibe un salario mínimo, dichas proporciones se elevan a un 75,4 por ciento y 40,2 por ciento, respectivamente, si se considera la prestación del quinto mes que equivale a un 50 por ciento del salario mínimo.

► **Tabla 2. Perú. Suficiencia de los beneficios propuestos para el seguro social por desempleo**

Indicadores	Valores en S/ (2019)	Beneficios del S. Desempleo, según tasas de reemplazo	
		70 %	50 %
Salario mínimo	930	651,0	465,0
Salario medio	2 404	1 683	1 202
Salario mediano	1 484	1 038,8	742,0
Salario moda	930	651,5	465,0
Línea de pobreza	352	54,1 %	75,7 %
Línea de pobreza extrema	187	28,7 %	40,2 %

Fuente: Elaboración propia.

El tiempo de duración de los beneficios se ha establecido en cinco meses, y para ello se ha tomado como referencia la experiencia de los países de la región de América Latina y el Caribe que cuentan con un seguro social por desempleo. Al respecto, la evidencia disponible para el Perú muestra que la tasa de desocupación es relativamente baja y de corta duración. Este último indicador es particularmente importante para el presente análisis, pues proporciona información sobre la rapidez de la inserción laboral de los desocupados en actividades productivas y captura las fricciones de búsqueda de un empleo que se expresan en el tiempo requerido para abandonar la condición de desempleado. Y en este caso, en un contexto de alta informalidad y autoempleo.

Belapatiño, Céspedes y Gutiérrez (2014) estiman la duración del desempleo en Lima Metropolitana, y sus principales determinantes, y encuentran que es aproximadamente de tres meses (13,1 semanas), lo que coincide con los resultados que proporcionan estudios previos de Chacaltana (2000) y Díaz y Maruyama (2000), quienes estiman la duración del desempleo en 19 y 14 semanas, respectivamente.

Estos autores encuentran que la probabilidad de dejar el desempleo es diferente según las alternativas que enfrentan los desempleados, y que en la práctica estos se ven obligados a pasar rápidamente hacia empleos informales y a autoemplearse. De la población desempleada, un 32 por ciento transita a la inactividad luego de un trimestre, un 18 por ciento hacia empleos independientes, un 19 por ciento a empleos asalariados informales y el 24 por ciento se mantiene en el desempleo. Esta regularidad se explica porque se trata de sectores de fácil acceso ante la ausencia de mecanismos formales y masivos de seguro social por desempleo, de lo que se deduce el escaso o nulo impacto de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) para financiar la búsqueda de un nuevo empleo.

Finalmente, ante situaciones de crisis prolongadas, ya sea de carácter nacional, sectorial o geográficas, puede ser adecuado prever la extensión de los beneficios por unos meses adicionales. Su activación puede considerarse, por ejemplo, el aumento de la tasa de cesantía nacional registrado en un período respecto de la tendencia observada en años precedentes o bien la aplicación de tal criterio en aquellas zonas o territorios en los cuales se cumpla dicha condición.

3.4. Condiciones de elegibilidad

El acceso a las prestaciones deberá estar condicionado al cumplimiento de un plan de contribuciones previas del asegurado que requerirá de que el trabajador cuente con al menos doce contribuciones consecutivas o no consecutivas en los últimos 24 meses de contrato en la empresa o empresas donde haya laborado. En el Anexo 5 se presentan las condiciones que se han establecido en los seguros de desempleo de la región de América Latina y el Caribe para acceder a los beneficios, y es posible advertir que básicamente se refieren a tres aspectos: a) la existencia de contribuciones previas del asegurado; b) la disposición a trabajar del beneficiario, es decir su participación en los programas de capacitación laboral así como de los servicios de empleo; y c) que tales condicionalidades sean verificables, por lo que se requiere de un funcionamiento interrelacionado del seguro social por desempleo con los programas de políticas activas de mercado de trabajo.

En el diseño propuesto se han establecido dos condiciones. Por un lado, que para acceder a las prestaciones el asegurado deberá haber realizado al menos 12 contribuciones en los últimos 24 meses previos al evento del desempleo. Y, por otro, que para conservar dicho derecho mientras permanece cesante deberá participar activamente en los programas de políticas activas de mercado de trabajo que se hayan convenido con el Servicio de Empleo, en el marco de su Ruta de Empleabilidad.

Los seguros de desempleo pueden ser aplicados ante los eventos transitorios de suspensión de actividades o bien de reducciones de las jornadas de trabajo. En tales casos más que sustituir una fracción del ingreso previo por motivo de la cesantía, lo que se busca es contribuir al financiamiento de las remuneraciones en los casos calificados como los mencionados. Ante situaciones de shocks de demanda sectoriales o de grupos de empresas en localidades afectadas, arreglos de este tipo pueden ser de gran utilidad para conservar el empleo en fases críticas, así como para facilitar ajustes de las empresas y garantizar la estabilidad laboral. Estas situaciones deben estar previamente definidas en la legislación nacional, así como las condiciones y procedimientos para que las empresas puedan incorporarlas¹³.

Finalmente, hay que tener en cuenta que, en materia de protección ante la desocupación, el Convenio 168 en su artículo 10 busca remediar la suspensión de ganancias por el desempleo involuntario del trabajador, lo que le otorga el derecho a una prestación desde el momento en que es cesado y reúna los requisitos establecidos por ley.

¹³ Estas situaciones han sido abordadas en el Perú en el marco de la crisis de la COVID-19, ya sea garantizando beneficios del seguro de salud a trabajadores en suspensión de actividades o bien con subsidios de cargo fiscal de S/760 por mes a trabajadores de microempresas en suspensión. Tal experiencia podría no solo ser replicada en futuras crisis, sino también cuando se ven afectadas empresas o sectores económicos específicos sin que se trate de un contexto de crisis agregada.

3.5. Período de carencia (o de espera)

Una vez que se verifica el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad, en la mayoría de los países se establece un corto período de espera inicial antes de que se paguen los beneficios. Este se justifica principalmente para evitar costos de administración de las solicitudes por períodos muy cortos de desempleo, los que podrían ser excesivos en comparación con las prestaciones a pagar.

Este período, que se define como el tiempo que media para que el beneficiario reciba su primer beneficio, se establece en siete días. En este caso se hace referencia directa al artículo 24 del Convenio 102, (asimismo recogido en el artículo 18 del Convenio 168), que establece que: “La prestación podrá no ser pagada por un período de espera fijado en los siete primeros días en cada caso de suspensión de ganancias, contando como parte del mismo caso de suspensión de ganancias los días de desempleo antes y después de un empleo temporal que no exceda de una duración prescrita.”

► 4. Supuestos utilizados para evaluación actuarial del esquema propuesto

Las proyecciones obtenidas para el esquema del seguro social por desempleo que se propone se han realizado con el modelo denominado *The ILO Unemployment Insurance Model* (en adelante Modelo UI-ILO), desarrollado por la Unidad de Servicios Actuariales del Departamento de Protección Social de la OIT. Este modelo estima los ingresos y gastos de implementar un seguro de desempleo y provee un rango de tasas de contribución requeridas para asegurar su sostenibilidad. El modelo utiliza un conjunto de información y supuestos que se presentan en esta sección.

Los principales supuestos que se utilizan en las proyecciones de población y macroeconómicas se basan principalmente en información producida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En el Anexo 2 de este informe, se encuentran detalladas las principales características de la población, la fuerza de trabajo, el desempleo, la inflación, el crecimiento económico, la productividad, entre otras variables que describen la evolución reciente de la economía peruana y los supuestos empleados en esta valuación actuarial, información que también se resume en esta sección. Además, se presentan los supuestos empleados para la proyección de los asegurados cubiertos por el esquema de prestaciones de desempleo, los ingresos proyectados y las condiciones de acceso al esquema de beneficios, entre otros.

Dado que las prestaciones de desempleo son de corto plazo, en muchos casos menores a un año, y que las condiciones económicas afectan directamente al seguro social por desempleo, **las proyecciones de un esquema de prestaciones de desempleo se realizan generalmente en un período no mayor a diez años**. Por otra parte, dado el grado de incertidumbre asociado con las proyecciones macroeconómicas, evaluar la evolución de un seguro social por desempleo en el largo plazo no es recomendable puesto que podría conducir a la toma de decisiones erróneas. En consecuencia, el período de proyección que se ha utilizado es de ocho años, ya que permite cubrir con holgura eventuales fases expansivas o contractivas del ciclo económico. Adicionalmente, dado el contexto actual de la crisis de la COVID-19, en este período se asume que los efectos negativos de la pandemia sobre la actividad económica y el empleo se irán diluyendo paulatinamente.

4.1. Supuestos para las proyecciones de población

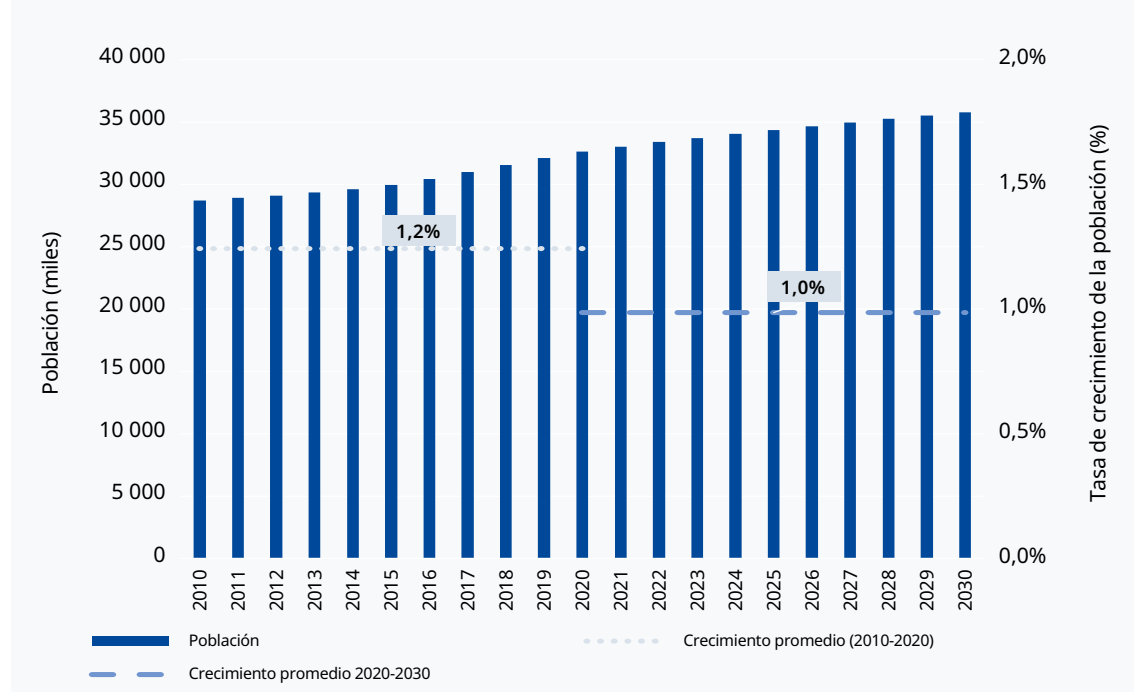
El INEI ha realizado varios esfuerzos para contar con proyecciones de población con desagregaciones que van desde edades simples y años calendarios, hasta departamentales. Para estos fines se han utilizado las proyecciones disponibles tanto en el Boletín de Análisis Demográfico N° 38 “Perú: Estimaciones y proyecciones de la población Nacional 1950-2070”, como en el Boletín Especial N° 25 “Perú: Estimaciones y proyecciones de la población departamental por años calendario y edades simples 1995-2030”.

Las proyecciones de población del INEI utilizan los siguientes supuestos para sus componentes demográficos:

- La esperanza de vida de los hombres se incrementa de 73,7 años en el período 2015-2030, a 75,2 para el período 2025-2030, mientras que en las mujeres aumenta de 79,2 años a 80,3 años para los mismos periodos respectivamente.
- La tasa global de fecundidad se ha supuesto decreciente entre los quinquenios 2015-2020 y 2025-2030, pasando de 2,3 hijos a 2,0 hijos por mujer en edad fértil.
- La migración anual neta se ha supuesto en 140 000 personas, con proyecciones de volverse negativa en los siguientes quinquenios, alcanzando 25 000 personas en el quinquenio 2025-2030.

Con estos supuestos, la tasa de crecimiento promedio de la población decrece desde 1,19 por ciento en el período 2009-2020 a 0,99 por ciento para el período 2020-2030. Estos comportamientos se ilustran en el Gráfico 1.

► **Gráfico 1. Perú: tasa de crecimiento de la población 2009-2020 y proyecciones 2021-2030**



Fuente: INEI, Boletín Especial N° 25 “Perú: Estimaciones y proyecciones de la población departamental por años calendario y edades simples 1995-2030”.

Es importante mencionar que, a diferencia de los modelos actuariales para pensiones donde los componentes de mortalidad, fertilidad y migración tienen efectos importantes en los resultados, en el modelo actuarial de desempleo estos supuestos tienen un efecto limitado en las proyecciones de cobertura y financieras del esquema.

En la Tabla 3 se presenta la proyección de la población peruana mayor de 15 años entre 2020 y 2030. Se observa un crecimiento de la población en alrededor de 3 millones de personas, lo que resulta en un crecimiento promedio anual de 0,99 por ciento entre 2020 y 2030.

► **Tabla 3. Perú: población mayor de 15 años proyectada para los años 2020, 2025 y 2030 por grupos de edad (en miles de personas)**

Años	2020	2025	2030
Grupo de edad			
15-19	2 466	2 727	2 571
20-24	2 691	2 446	2 701
25-29	2 712	2 665	2 416
30-34	2 582	2 683	2 632
35-39	2 450	2 550	2 647
40-44	2 245	2 415	2 511
45-49	1 938	2 207	2 372
50-54	1 760	1 895	2 158
55-59	1 517	1 708	1 840
60-64	1 209	1 455	1 641
65-69	1 012	1 138	1 373
70+	1 919	2 311	2 733
Total 15+	24 502	26 200	27 594

Fuente: INEI, Boletín Especial N° 25 "Perú: Estimaciones y proyecciones de la población departamental por años calendario y edades simples 1995-2030".

4.2. Supuestos macroeconómicos y del mercado de trabajo

En el contexto de las previsiones macroeconómicas, 2020 es considerado un año atípico por el efecto de la pandemia global de la COVID-19. De acuerdo con el Banco Central de la Reserva del Perú (BCRP)¹⁴, en el 2020 la pandemia golpeó la economía peruana en -11,1 por ciento respecto del año anterior. La COVID-19 tuvo también un efecto colateral en el flujo de información estadística, lo cual hizo difícil cuantificar el impacto de la pandemia en el año 2020 para variables como crecimiento económico, empleo, inflación y otras que son claves para guiar las decisiones económicas. Del mismo modo resultó complejo realizar previsiones macroeconómicas de mediano plazo.

No obstante, para la elaboración de esta valuación actuarial se ha utilizado la data disponible en el informe sobre el Marco Macroeconómico Multianual para el período 2021-2024 presentado por el BCRP

¹⁴ Banco Central de la Reserva del Perú, cifras revisadas a marzo de 2021.

y el MEF, con la actualización de las cifras macroeconómicas al mes de abril de 2021¹⁵. Si se comparan estas previsiones con las proyecciones realizadas por otros organismos, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o The Economist Intelligence Unit (EIU), se observan diferencias que son presentadas en la Tabla 4.

► **Tabla 4. Perú: Comparativo de proyecciones de la tasa de crecimiento del PBI e Inflación 2021-2025**

Variables	2021	2022	2023	2024	2025
Crecimiento del PBI					
Ministerio de Finanzas*	10,0	4,8	4,5	4,2	-
Fondo Monetario Internacional**	8,5	5,2	4,8	3,4	3,3
The Economist Intelligence Unit***	8,0	4,2	3,7	3,4	3,2
Inflación					
Ministerio de Finanzas	2,2	2,3	2,5	2,5	-
Fondo Monetario Internacional	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
The Economist Intelligence Unit	3,4	2,9	2,4	2,9	2,8

Fuentes: * Ministerio de Economía y Finanzas. Informe de Actualización de proyecciones macroeconómicas, abril 2021.

** Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook Database, Abril 2021.

*** The Economist Intelligence Unit, Country Report-Perú, Abril 2021.

Tomando en cuenta que el escenario de la COVID-19 ha incrementado la incertidumbre sobre la evolución futura de las variables económicas, y que la tasa de crecimiento e inflación se utilizan en el escenario base del modelo, se decidió optar por utilizar las proyecciones realizadas por el MEF y considerar de este modo, la recomendación dada por el MTPE en las reuniones de trabajo para la elaboración de este informe de priorizar el uso de las estadísticas oficiales.

Según los datos del citado informe sobre el Marco Macroeconómico Multianual para el período 2021-2024, se espera una rápida recuperación de la actividad económica, ya que para el año 2021, la tasa de crecimiento del PBI se estima en 10 por ciento; para el 2022 se espera una de 4,8 por ciento y a partir del 2023 la tendencia es ligeramente decreciente hasta estabilizarse alrededor del 4,2 por ciento en 2024. Después de este último año se supone que la tasa de crecimiento del PBI se reduce gradualmente hasta llegar al 2,9 por ciento en 2030. En cuanto a la tasa de inflación de final de período, se espera que en 2021 se encuentre alrededor del 2,2 por ciento¹⁶, en 2022 sea del 2,3 por ciento, y que en 2023 y 2024 alcance el 2,5 por ciento. Para la valuación actuarial se supone constante para el resto del período de proyección.

Otro indicador macroeconómico relevante es la tasa de desempleo nacional. Sobre esta última, las instituciones responsables de las estadísticas macroeconómicas oficiales no realizan proyecciones de mediano plazo. Por su parte, el FMI y el EIU proyectan y analizan únicamente la tasa de desempleo para Lima Metropolitana; la misma que es aproximadamente el doble que el desempleo nacional. Estas se presentan en la Tabla 5.

¹⁵ A cierre de esta valuación actuarial se cuenta con un nuevo informe para el Marco Macroeconómico Multianual para 2022-2025 donde las proyecciones del PBI varían por decimales.

¹⁶ A cierre de este informe la revisión a septiembre de la tasa de inflación del Banco Central de la Reserva de Perú es de 4,9. La proyección para 2022 es de 2,6%.

► **Tabla 5. Perú: Lima Metropolitana, tasa de desempleo proyectada según varias fuentes**

Variables	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Tasa de desempleo						
Fondo Monetario Internacional*	13,6	9,7	7,6	6,5	6,5	6,5
Economist Intelligence Unit**	13,9	11,0	9,0	8,4	8,0	7,4

Fuentes: * Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook Database, abril 2021.

** Economist Intelligence Unit. Country Report-Perú, abril 2021.

En el modelo económico que sirve de marco para las proyecciones financieras y demográficas del seguro social por desempleo se relaciona el producto bruto interno nacional con el empleo total del país, con el fin de calcular la productividad del país. Teniendo este elemento en consideración, el modelo usa la tasa de desempleo nacional, puesto que esta ofrece una idea más certera de la cuantía de la mano de obra ocupada necesaria para generar el valor agregado de la economía.

El único referente oficial disponible sobre el desempleo nacional esperado es el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2021, del MEF. Se espera que tanto la tasa de actividad laboral como el número de personas de la PEA ocupada para el 2021, represente el 98 por ciento del nivel que tuvieron estos dos indicadores en el año 2019. Este es el dato que se ha utilizado en la valuación actuarial para el año 2021. Para 2022 y en adelante se ha supuesto que la tasa de desempleo es igual al promedio observado entre 2015-2018, con una tendencia lineal decreciente hasta alcanzar una tasa de 3,5 por ciento en 2030.

En síntesis, el marco macroeconómico y de población que se utiliza para hacer las proyecciones demográficas y financieras del esquema de desempleo se resumen en la Tabla 6.

► **Tabla 6. Perú: principales supuestos económicos 2020-2030 utilizados en la valuación actuarial (en porcentajes de variaciones anuales)**

Años	Crecimiento del PBI real	Tasa de desempleo	Tasa de crecimiento del empleo	Tasa de crecimiento de la productividad	Inflación
2020	-11,1	7,4	-11,3	0,2	2,0
2021	10,0	7,0	11,2	-1,0	2,2
2022	4,8	3,9	6,7	-1,8	2,3
2023	4,5	3,9	1,0	3,4	2,5
2024	4,2	3,8	0,9	3,2	2,5
2025	3,9	3,8	1,0	2,9	2,5
2026	3,6	3,7	1,0	2,6	2,5
2027	3,4	3,7	1,0	2,4	2,5
2028	3,1	3,6	0,9	2,2	2,5
2029	3,0	3,6	0,9	2,1	2,5
2030	2,9	3,5	0,9	2,0	2,5

Fuente: Modelo UI-ILO.

A su vez, en la Tabla 7 se presenta un resumen de las principales proyecciones del mercado laboral.

► **Tabla 7. Perú: principales proyecciones del mercado laboral 2020-2030**

Indicadores	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030
Población en edad de trabajar (15-69) – miles	22 583	22 929	23 211	23 451	23 669	23 889	24 861
Población Económicamente Activa (15-69) – miles	15 512	17 168	17 734	17 908	18 067	18 235	19 052
Tasa de participación (%)	68,7 %	74,9 %	76,4 %	76,4 %	76,3 %	76,3 %	76,6 %
PEA ocupada (15-69)– miles	14 364	15 966	17 037	17 214	17 376	17 548	18 385
Desocupados (15-69)– miles	1 148	1 202	697	695	691	688	667
Tasa de desempleo (%)	7,4 %	7,0 %	3,9 %	3,9 %	3,8 %	3,8 %	3,5 %

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

4.3. Supuestos del seguro social por desempleo

En esta sección se discuten los principales supuestos que se han utilizado para evaluar el costo de implementar un seguro social por desempleo con las características presentadas previamente.

4.3.1. Cobertura

Los supuestos macroeconómicos presentados en la sección anterior están ligados al esquema de desempleo propuesto a través de la tasa de crecimiento del empleo, que sirve como referencia para la proyección del número de asegurados cubiertos. Dado que el seguro social por desempleo plantea cubrir a los trabajadores bajo el régimen del sector privado, con contrato a plazo fijo e indeterminado, se ha utilizado la información observada en el registro de trabajadores que administra el MTPE. La información de este registro o planilla electrónica es más precisa que otras fuentes de información como la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) ya que registra todos los trabajadores a quienes un empleador ha generado una planilla por el mes de trabajo. Por lo tanto, según la definición de la cobertura de beneficiarios, el grupo de trabajadores registrado en dicha planilla es representativo de quienes deben ser cubiertos.

En síntesis, el supuesto de cobertura para el modelo considera trabajador asegurado aquel que se encuentra contratado a plazo fijo o por tiempo indeterminado bajo el régimen del sector privado y tiene registrada al menos una planilla en el año analizado. Para proyectar el número de trabajadores potencialmente cubiertos por el seguro se supuso que la tendencia lineal del número de trabajadores observada entre 2015 y 2019 se mantiene, de tal forma que la tasa de variación del número de asegurados para cada grupo sea un factor de la tasa de crecimiento del empleo, como se ilustra en la Tabla 8.

► **Tabla 8. Perú: proyección de los asegurados cubiertos por el seguro social por desempleo (en miles)**

Años	Número de asegurados cubiertos
2020	4 794
2021	5 008
2022	5 340
2023	5 395
2024	5 444
2025	5 497
2026	5 554
2027	5 608
2028	5 660
2029	5 710
2030	5 759

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

4.3.2. Distribución por sexo y edad de los asegurados y potenciales beneficiarios

La estrategia adoptada para el **cálculo de las prestaciones del seguro social por desempleo** parte de distinguir los perfiles de los posibles asegurados; es decir, **evalúa la distribución de las variables de interés por edad, sexo y tipo de contrato**. Las principales características se detallan a continuación:

- Para determinar el perfil de los asegurados, es decir, la distribución por grupo de edad, sexo y tipo de contrato se tomó el promedio observado de los trabajadores registrados en la planilla electrónica desde el 2015 al 2020.¹⁷ Los trabajadores con al menos una planilla en el año se consideran población cubierta.
- El porcentaje de meses en el año que permanecen en la planilla se ha utilizado para evaluar la densidad de cotización anual.
- Se ha utilizado la planilla electrónica observada mensualmente para identificar a los potenciales beneficiarios. Así, quienes salen de esta en el mes de análisis, pero estuvieron en el mes anterior, se consideran cesantes. La distribución de los cesantes por grupo de edad, sexo y tipo de contrato se calculó utilizando la información mensual desde 2015 a 2020.
- La tasa de cesantía no incluye a los trabajadores desempleados que buscan trabajo por primera vez puesto que ha sido calculada del registro de trabajadores, tampoco incluye el desempleo en el sector informal.

¹⁷ Para proyectar el número total se tomó la tendencia 2015-2019. No se incluyó 2020 al ser un año anómalo por el efecto de la pandemia en el cambio de tendencia. Para determinar el perfil, es decir la distribución por grupo de edad y sexo, se tomó el promedio observado entre 2015 y 2020.

- El número inicial de beneficiarios ha sido calculado basado en la tasa de cesantes proyectada para el año 2021 y refleja los datos y supuestos realizados anteriormente.

4.3.3. Crecimiento del salario

La distribución de salarios se ha obtenido de los trabajadores registrados en la planilla electrónica para los años comprendidos entre 2017 y 2020 por grupo de edad, sexo y tipo de contrato. La escala de salarios en este período se ha mantenido relativamente estable, por lo que se considera que es un supuesto razonable asumir que la escala de salarios promedio observada en ese período también se mantendrá estable para el período de proyección 2021-2030.

Generalmente, las remuneraciones crecen anualmente tomando en consideración 3 factores: la inflación, la productividad y la productividad personal (experiencia y antigüedad). En algunos modelos económicos, el crecimiento real de los salarios está dado por el incremento de la productividad. En este estudio se ha asumido que **los salarios crecen de forma nominal con un factor compuesto por la inflación más el crecimiento real**. Para los años 2021 y 2022, se ha supuesto que los salarios reales no crecen, ya que la productividad nacional es negativa (ver Tabla 6), por lo que el crecimiento está dado por la inflación. Para el año 2023 en adelante los salarios nominales crecen por la inflación más un 2 por ciento de aumento real.

Para la evaluación de los costos del seguro social por desempleo se ha asumido el mismo comportamiento para la evolución de los salarios de los trabajadores asegurados elegibles, aun cuando se estima que la escala salarial de los trabajadores asegurados elegibles es ligeramente menor que la del total de asegurados.

4.3.4. Meses de contribuciones previos para ser elegible

De acuerdo con los parámetros establecidos para el modelo de seguro, **un trabajador que se queda cesante debe cumplir con 12 cotizaciones continuas o discontinuas dentro de los últimos 24 meses para acceder a la prestación**. De esta forma, no todos los que se quedan cesantes cada mes cumplen con el requisito.

El porcentaje de elegibles por grupo de edad, sexo y tipo de contrato se calculó utilizando la información de los trabajadores registrados en la planilla. La experiencia observada sugiere que alrededor del 50 por ciento de los trabajadores por contrato fijo cumple la condición (49,5 y 53 por ciento para mujeres y hombres respectivamente). Este porcentaje es mayor para los trabajadores por contrato indeterminado (74,8 y 76 por ciento para mujeres y hombres respectivamente). El detalle para la estimación de este parámetro del modelo se encuentra en el Anexo 2, sección A2.3.

4.3.5. Porcentaje de ceses involuntarios

En esta evaluación se asume que la causa del despido es involuntaria, tanto para el caso de los trabajadores con un contrato indeterminado como para quienes tienen contrato a tiempo fijo en régimen laboral del sector privado.

El MTPE registra las causas por las que los trabajadores no se encuentran en la planilla. Sin embargo, durante el análisis de los datos se encontró que existe un porcentaje importante de los registros de cese de trabajadores de los que se desconoce el motivo de despido o baja de la planilla. Dado que no es posible conocer la distribución de la causa de cese de los trabajadores, y considerando la experiencia internacional de países con seguro social por desempleo, así como que las salidas involuntarias podrían incrementarse por colusión entre el trabajador y el empleado, se ha supuesto que el 75 por ciento de las cesantías son involuntarias.

4.3.6. Porcentaje de los desempleados que acceden a la prestación por desempleo

Para el cálculo de la distribución del tiempo de duración de la cesantía se ha evaluado la experiencia observada entre 2015 y 2020, en períodos bienales considerando que, si un trabajador no aparece registrado en la Planilla Electrónica, es considerado cesante¹⁸.

Previamente es necesario acotar la temporalidad de la prestación ya que, por un lado, no todos los cesantes involuntarios que cumplen con la condición para ser elegibles acceden a la prestación por desempleo y, por otro, esta prestación no cubre la totalidad del tiempo, más allá del límite establecido en cinco meses. En efecto, si un trabajador encuentra empleo antes del período de carencia (o de espera para recibir el primer pago de la prestación) no recibirá dicho beneficio; lo mismo que sucederá si el trabajador agota los cinco meses de prestación y continua en el desempleo.

Por tanto, para determinar la distribución de trabajadores cesantes se ha supuesto que alrededor del 62 por ciento de los trabajadores con contrato indeterminado permanecen cesantes por menos del tiempo máximo de duración del beneficio que corresponde a cinco meses (62,2 y 60,7 por ciento para hombres y mujeres respectivamente); mientras que para los trabajadores por contrato fijo este porcentaje es de 50,5 por ciento para hombres y 48,1 por ciento para mujeres.

El cálculo corresponde a la experiencia observada, incrementada en 20 por ciento, y con el fin de incorporar la posibilidad de que el tiempo en el desempleo se incremente por motivos de la implementación del seguro social por desempleo, de acuerdo con lo que la literatura sugiere (Marston 1975; Katz y Meyer 1988; y Tatsiramos 2004).

4.3.7. Gastos por administración

Los regímenes de seguro social por desempleo son probablemente los regímenes de seguridad social más complejos de administrar, sobre todo por el volumen anual de solicitudes y la necesidad de realizar controles periódicos para evitar fraudes, lo que conlleva una revisión minuciosa de las solicitudes.

Dado que no existe un seguro social por desempleo en Perú, ha sido necesario hacer una hipótesis sobre los gastos administrativos. De acuerdo con la experiencia internacional, los gastos administrativos de los regímenes de desempleo pueden variar entre el 5 y el 15 por ciento de las prestaciones. Sin embargo, dado que este es un régimen que todavía no se ha implementado, se ha preferido cuantificar los gastos administrativos en base a los ingresos asegurables. Así, se ha supuesto que estos equivalen a un 0,25 por ciento del total de la remuneración asegurable de los cotizantes. Este porcentaje excluye los costos en los que se debe incurrir para la implementación de las políticas activas de mercado de trabajo para los trabajadores asegurados.

4.3.8. Tasa de rentabilidad del Fondo de Desempleo

Se asume que la tasa de rentabilidad nominal de los fondos es equivalente a la inflación más 2 por ciento de interés real para todo el período de proyección. Esta tasa es cercana a la tasa de interés para los depósitos a plazo fijo de más de 360 días, información obtenida de las estadísticas del BCRP en el momento de la realización de este informe con corte a marzo de 2021.

Es importante mencionar que, a diferencia de los seguros que administran prestaciones de largo plazo, el seguro social por desempleo requiere que los fondos se encuentren líquidos para afrontar los gastos mes a mes. Por lo tanto, la tasa de rentabilidad del fondo es un parámetro importante, pero no determinante en la valuación actuarial.

¹⁸ El modelo utiliza una función de Weibull para evaluar la distribución de la duración de la cesantía. Los parámetros alfa y beta se ajustan a la distribución inicial, y se asumen constantes a lo largo del período de proyección.

► 5. Valuación de los costos del esquema propuesto

En esta sección se presentan las proyecciones demográficas y financieras del seguro social por desempleo bajo el escenario base, que corresponde al diseño propuesto en la sección 3, teniendo en cuenta los principales supuestos de proyección presentados en la sección 4. La metodología general de la valuación se describe en el Anexo 1.

El objetivo principal de la evaluación es determinar la gama más probable de tasas de cotización que sean suficientes para financiar un régimen de seguro social por desempleo con el diseño propuesto durante el periodo de proyección seleccionado.

5.1. Proyecciones demográficas y financieras del seguro social por desempleo

Como se señaló previamente se ha considerado un periodo de proyección de ocho años, ya que permite extraer conclusiones sobre la sostenibilidad del régimen y proporciona una buena imagen de la sensibilidad del esquema de seguro propuesto, así como respecto a modificaciones sobre los parámetros establecidos para su diseño y otros supuestos.

Uno de los supuestos del modelo es que es 2021 el año en que empieza a operar el seguro social por desempleo por lo que la proyección para la evolución del fondo se extiende hasta 2028. Como es de esperar, en el primer año de aplicación no se prevé el pago de prestaciones dado que el parámetro de elegibilidad es de al menos 12 meses de contribución al seguro durante los 24 meses previos a la solicitud de la prestación respectivamente. Esto significa que, aunque la tasa de cotización requerida se evalúa a lo largo de un periodo de proyección de ocho años, solo se reflejan siete años de desembolso efectivo de prestaciones.

En la Tabla 9 se presenta el número promedio de contribuyentes mensuales y los salarios promedios mensuales asegurables para el periodo de proyección 2021-2028. El promedio de cotizantes mensuales se refiere a los asegurados activos del régimen ajustados por la densidad de cotización para cada año. Como se puede observar, se estima que el número promedio de cotizantes mensuales alcancen a 3,5 millones en 2021, mientras que se prevé que el número de asegurados activos sea aproximadamente 5 millones en el mismo año (ver Tabla 8).

► **Tabla 9. Perú: proyección de contribuyentes, ingresos mensuales asegurables e ingresos anuales**

Años	Número de contribuyentes mensuales (promedio)	Ingresos asegurables mensuales promedio (soles)	Ingresos anuales asegurables (miles de soles)
2021	3 489 427	2 165	90 653 899
2022	3 677 234	2 197	96 948 483
2023	3 814 982	2 274	104 086 343
2024	3 848 589	2 369	109 384 986
2025	3 881 733	2 470	115 041 434
2026	3 916 923	2 575	121 029 002
2027	3 952 312	2 685	127 324 306
2028	3 986 287	2 799	133 903 934

Nota: La variable "Ingresos asegurables mensuales" se encuentra redondeada. Debido a ese redondeo, es posible que los cálculos que realice el lector usando esa variable directamente desde la tabla no sumen exactamente con los presentados en la última columna. Por ejemplo: $3489427 \times 2165 \times 12 / 1000 = 90655313$.

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Como se mencionó anteriormente, el seguro social por desempleo no pagará prestaciones hasta el año 2022. Las proyecciones de los gastos del esquema de prestaciones se presentan en la Tabla 10.

► **Tabla 10. Perú: número de beneficiarios¹⁹, monto promedio mensual de prestaciones y gasto total en prestaciones**

Años	Número de beneficiarios Mensuales (promedio)	Prestación mensual promedio (soles)	Gasto total en prestaciones (miles de soles)
2021			
2022	53 806	1 137	733 940
2023	55 834	1 148	769 329
2024	56 389	1 195	808 786
2025	56 975	1 248	853 574
2026	57 603	1 304	901 427
2027	58 238	1 362	951 971
2028	58 849	1 423	1 004 872

Nota: La variable *Prestación mensual promedio* se encuentra redondeada. Debido a ese redondeo, es posible que los cálculos que realice el lector usando esa variable directamente desde la tabla no sumen exactamente con los presentados en la última columna.

Por ejemplo: $53806 \times 1137 \times 12 / 1000 = 734129$.

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

De acuerdo con el diseño del esquema, la prestación en el primer mes corresponde al 70 por ciento del promedio de los últimos 12 meses de salarios asegurables, porcentaje que se reduce en 5 puntos porcentuales cada mes, hasta alcanzar el 50 por ciento en el quinto y último mes. Asumiendo que la prestación se cobra todos los meses, esta equivale en promedio a un 60 por ciento de los ingresos. Sin embargo, si se compara la prestación promedio mensual respecto de los ingresos asegurables promedio, el porcentaje corresponde aproximadamente al 50 por ciento durante el período de proyección. Esto significa que los posibles demandantes tienden a tener salarios más bajos: de hecho, los posibles demandantes tienen salarios que son en promedio un 17 por ciento más bajos en comparación con los de los «contribuyentes promedio».

5.2. Determinación de la tasa de contribución

A diferencia de un régimen de pensiones, que prevé prestaciones a largo plazo que se acumulan a lo largo de 20 o 30 años, **el seguro social por desempleo prevé prestaciones a corto plazo que se pagan en un periodo inferior a un año**. Los regímenes de pensiones requieren una política de financiación para determinar el nivel de prefinanciación de sus obligaciones a largo plazo, desde el reparto hasta la capitalización total. En cambio, por su naturaleza, las prestaciones a corto plazo son necesariamente de reparto.

Normalmente, los regímenes de prestaciones a corto plazo, y en particular los regímenes de seguro social por desempleo, mantienen una reserva para imprevistos con el fin de absorber los aumentos inesperados de las prestaciones u otros efectos. Debido a la naturaleza de corto plazo de estas, las tasas de cotización de un régimen de seguro social por desempleo deben revisarse con más frecuencia que los tipos de cotización de un régimen de pensiones. Las Directrices de la AISS-OIT para el trabajo actuarial (Directriz 26) sugieren que los regímenes de seguro social por desempleo lleven a cabo revisiones actuariales anuales con el fin de revisar la tasa de cotización de acuerdo con un mecanismo predefinido de fijación de tasas.

¹⁹ El número de beneficiarios promedio mensual debe entenderse como el promedio mensual de pagos por derecho a prestación por desempleo concedido.

Para evaluar el nivel de la tasa de contribución requerida para la opción de diseño se fijaron dos objetivos para el periodo de proyección: el primero, acumular hacia el final de este una reserva de estabilización (prestaciones y gastos administrativos) equivalente a, al menos, el doble de los gastos del último año; el otro que la relación entre la reserva y los gastos anuales nunca fuera inferior a cero.

Algunos estudios económicos han demostrado que los cambios bruscos en las tasas de contribución son perjudiciales para la creación y el mantenimiento del empleo, por lo que deben evitarse durante una recesión. Esto justifica la necesidad de establecer suficientes reservas de contingencia para permitir que las tasas de contribución se mantengan estables cuando se produzcan recesiones económicas. Sin embargo, el tamaño de dichas reservas puede llegar a ser muy discutible.

Por otro lado, cabe considerar el riesgo de agotar las reservas del seguro social por desempleo por debajo de los niveles de seguridad y la consecuente necesidad de blindar la gestión de estas reservas frente a todo tipo de riesgos incluido los políticos e institucionales.

Dado que los regímenes de seguro social por desempleo son regímenes de prestaciones a corto plazo cuyas cotizaciones pueden requerir de cierto control y ser modificadas con más frecuencia que las de los regímenes de pensiones, se recomienda que la tasa de contribución del seguro social por desempleo propuesto se base en un mecanismo de fijación de tasas y en valuaciones actuariales para cada año, en lugar de fijarse por un periodo de tiempo indefinido.

Los mecanismos de fijación de tasas también deben especificar el periodo de proyección sobre el que se calcula la tasa, el nivel de la reserva para imprevistos, las normas para el uso de los activos que excedan la reserva para imprevistos, así como la forma en que la tasa de contribución se repartirá entre los empleados, los empleadores y el Gobierno. **Las revisiones periódicas son aún más importantes durante el inicio del funcionamiento del seguro social por desempleo o después de una conmoción, como la pandemia de la COVID-19.**

La tasa de contribución sugerida también considera los gastos administrativos proyectados y los ingresos de inversión proyectados, pero excluye, como se ha dicho, cualquier costo relacionado con las políticas activas de empleo. La financiación de las políticas activas de empleo suele provenir de rentas generales. La Tabla 11 presenta la proyección financiera del régimen.

► **Tabla 11. Proyecciones financieras del régimen del seguro social por desempleo con una tasa sugerida de 1,16% del salario (en miles de soles)**

Años	Tasa de contrib. (en %)	Ingresos			Gastos				PAYG (%)	Coeficiente de reserva (ratio de reserva)
		Ingresos asegurables	Contrib.	Ingresos inversión	Monto del beneficio	Gastos admin.	Superávit (déficit)	Reserva (final año)		
2021	1,16	90 653 899	1 051 585	15 257	0	226 635	840 207	840 207	0,25	3,7
2022	1,16	96 948 483	1 124 602	39 704	733 940	242 371	187 995	1 028 202	1,00	1,1
2023	1,16	104 086 343	1 207 402	50 784	769 329	260 216	228 642	1 256 844	0,98	1,2
2024	1,16	109 384 986	1 268 866	61 385	808 786	273 462	248 002	1 504 846	0,99	1,4
2025	1,16	115 041 434	1 334 481	72 819	853 574	287 604	266 122	1 770 968	0,99	1,6
2026	1,16	121 029 002	1 403 936	85 077	901 427	302 573	285 014	2 055 982	0,99	1,7
2027	1,16	127 324 306	1 476 962	98 197	951 971	318 311	304 877	2 360 859	1,00	1,9
2028	1,16	133 903 934	1 553 286	112 226	1 004 872	334 760	325 879	2 686 738	1,00	2,0

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Como se muestra en la Tabla 11, para la opción de diseño propuesta se necesitaría una tasa de contribución del 1,16 por ciento que permita que el régimen acumule una reserva de estabilización equivalente al menos al doble de los gastos del último año del periodo de proyección (prestaciones y gastos administrativos).

En la Tabla 12 se presenta una conciliación del tipo de cotización para la opción de diseño propuesta. A lo largo del periodo de proyección, un tipo de cotización del 0,91 por ciento (0,66 por ciento para los gastos de las prestaciones y 0,25 por ciento para los gastos administrativos) sería suficiente para pagar todos los gastos (sin acumular una reserva de estabilización al final del periodo de proyección). Por tanto, es necesario un aumento adicional del tipo de cotización del 0,25 por ciento para acumular la reserva de estabilización equivalente al doble de los gastos del último año del periodo de proyección (prestaciones y gastos administrativos).

► **Tabla 12. Conciliación de la tasa de contribución sugerida**

	Opción de diseño propuesta
Gastos en prestaciones	0,66
Gastos administrativos	0,25
Tasa mínima de contribución para asegurar la sostenibilidad del esquema en el período de proyección (a)	0,91
Tasa de contribución adicional para acumular una reserva de estabilización (b)	0,25
Tasa de contribución	1,16

(a) No incluye reserva de estabilización al final del periodo de proyección; (b) Tasa de contribución requerida para acumular una reserva de estabilización equivalente al menos dos veces los gastos (prestaciones y gastos administrativos) del último periodo de proyección de ocho años.

► 6. Análisis de sensibilidad

En esta sección se presentan los resultados del esquema de prestaciones propuesto bajo un escenario pesimista y optimista de la economía. Así también, se incluye un apartado en el que se analiza el efecto ante modificaciones en los parámetros de diseño del esquema.

6.1. Escenarios optimistas y pesimistas

Un esquema de prestaciones ante el desempleo debería funcionar de forma anticíclica, esto significa que debe tener alguna forma de financiamiento que genere una reserva en tiempos de expansión de la economía para poder disponer cuando la economía se contrae. De esta manera, los recursos que se requieren para pagar las prestaciones serán estables a lo largo del tiempo.

La determinación de los supuestos empleados en la valoración de los costos de un seguro social por desempleo suele tener en consideración la experiencia observada reciente y las tendencias de corto y mediano plazo. Así también se realizan supuestos ante la falta de información específica.

Existen dos elementos que deben ser tomados en consideración al momento de realizar la presente valuación. El primero es que **la incertidumbre en las tendencias de corto y mediano plazo es mayor debido a que la COVID-19 ha afectado el funcionamiento de la economía a nivel mundial**. Y el segundo elemento es que el Perú no cuenta con información previa de la evolución reciente del seguro social por desempleo. En consecuencia, y para los fines de este estudio, se ha decidido evaluar el desenvolvimiento del seguro social por desempleo bajo tres escenarios económicos: un escenario base, un escenario optimista y un escenario pesimista. Estos escenarios proporcionan información para

entender el efecto de la cesantía en la evolución de los resultados financieros y que deben ser analizados conjuntamente de tal forma que proporcionen una imagen completa.

Finalmente, es importante destacar que, como todo modelo, el de seguro social por desempleo se basa en supuestos y cifras imperfectas, y dada la incertidumbre en la evolución de los supuestos aquí empleados, los resultados presentados en esta sección ofrecen una serie de potenciales resultados para el tipo de cotización, los ingresos y los gastos en escenarios optimistas y pesimistas.

6.1.1. Supuestos

Con el fin de observar la evolución financiera del fondo ante un escenario de cambios económicos, el **escenario pesimista** tiene las siguientes características:

- La tasa de desempleo nacional se incrementa en un punto porcentual respecto del escenario base.
- Una reducción del 3,8 por ciento (escenario base) al 3,4 por ciento de la tasa de crecimiento de los trabajadores asegurados para el año 2021 como consecuencia del incremento de la tasa de desempleo, y dado que el crecimiento de los trabajadores asegurados está relacionado a la tasa de crecimiento de los trabajos ocupados a nivel nacional.
- La tasa de cesantía de los trabajadores del sector formal privado pasa de 7,6 por ciento del escenario base a 8,6 por ciento.

Mientras que las características del **escenario optimista** son las siguientes:

- La tasa de desempleo nacional se reduce en un punto porcentual respecto del escenario base.
- La tasa de crecimiento de los trabajadores asegurados para el año 2021 se incrementa de 3,8 por ciento (escenario base) a 4,2 por ciento.
- La tasa de cesantía de los trabajadores del sector formal privado pasa de 7,6 por ciento en el escenario base a 6,6 por ciento.

El resumen de supuestos empleados se detalla en la Tabla 13.

► **Tabla 13. Supuestos económicos para evaluar el escenario base, optimista y pesimista**

Años	Pesimista		Base		Optimista	
	Tasa de cesantía	Tasa de crecimiento de los asegurados	Tasa de cesantía	Tasa de crecimiento de los asegurados	Tasa de cesantía	Tasa de crecimiento de los asegurados
2020	8,7 %	-2,5 %	8,7 %	-2,50 %	8,7 %	-2,5 %
2021	8,6 %	3,4 %	7,6 %	3,80 %	6,6 %	4,2 %
2022	8,5 %	6,9 %	7,6 %	6,90 %	6,6 %	6,8 %
2023	8,6 %	0,9 %	7,6 %	0,90 %	6,6 %	0,9 %
2024	8,6 %	0,8 %	7,6 %	0,80 %	6,6 %	0,8 %
2025	8,6 %	0,9 %	7,6 %	0,90 %	6,7 %	0,9 %
2026	8,6 %	0,9 %	7,7 %	0,90 %	6,7 %	0,9 %
2027	8,7 %	0,9 %	7,7 %	0,90 %	6,7 %	0,9 %
2028	8,7 %	0,8 %	7,7 %	0,80 %	6,7 %	0,8 %
2029	8,7 %	0,8 %	7,7 %	0,8 %	6,8 %	0,8 %

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

6.1.2. Proyecciones financieras

En la Tabla 14 y Tabla 15 se presentan las proyecciones financieras bajo el escenario pesimista y optimista, respectivamente. En ambos casos se asume que la tasa de contribución es 1,16 por ciento igual que el escenario base presentado en la sección 5.2.

► **Tabla 14. Perú: proyecciones financieras escenario pesimista, tasa de contribución 1,16 por ciento (en miles de soles)**

Años	Ingresos				Gastos					Coeficiente de reserva (Ratio de reserva)
	Tasa de contrib. (en %)	Ingresos asegurables	Contrib.	Ingresos inversión	Monto del beneficio	Gastos admin.	Superávit (déficit)	Reserva (final año)	PAYG (%)	
2021	1,16	90 567 716	1 050 586	14 405	0	271 703	793 287	793 287	0,30	2,9
2022	1,16	96 786 354	1 122 722	31 247	982 560	290 359	- 118 951	674 336	1,32	0,5
2023	1,16	103 929 590	1 205 583	27 653	1 028 442	311 789	- 106 994	567 342	1,29	0,4
2024	1,16	109 223 104	1 266 988	22 655	1 079 742	327 669	- 117 768	449 574	1,29	0,3
2025	1,16	114 874 154	1 332 540	17 075	1 138 189	344 622	- 133 196	316 378	1,29	0,2
2026	1,16	120 856 322	1 401 933	10 771	1 200 483	362 569	- 150 348	166 030	1,29	0,1
2027	1,16	127 146 149	1 474 895	3 668	1 266 189	381 438	- 169 063	- 3 034	1,30	(0,0)
2028	1,16	133 720 136	1 551 154	-4 298	1 334 927	401 160	- 189 233	- 192 266	1,30	(0,1)

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

► **Tabla 15. Perú: proyecciones financieras escenario optimista, tasa de contribución 1,16% (en miles de soles)**

Años	Ingresos				Gastos					Coeficiente de reserva (Ratio de reserva)
	Tasa de contrib. (en %)	Ingresos asegurables	Contrib.	Ingresos inversión	Monto del beneficio	Gastos admin.	Superávit (déficit)	Reserva (final año)	PAYG (%)	
2021	1,16	90 740 082	1 052 585	16 110	0	181 480	887 215	887 215	0,20	4,9
2022	1,16	97 110 926	1 126 487	47 132	533 457	194 222	445 940	1 333 155	0,75	1,8
2023	1,16	104 243 739	1 209 227	70 574	560 012	208 487	511 302	1 844 457	0,74	2,4
2024	1,16	109 547 555	1 270 752	94 316	589 681	219 095	556 291	2 400 748	0,74	3,0
2025	1,16	115 209 449	1 336 430	120 095	623 223	230 419	602 883	3 003 632	0,74	3,5
2026	1,16	121 202 467	1 405 949	148 012	659 161	242 405	652 394	3 656 026	0,74	4,1
2027	1,16	127 503 303	1 479 038	178 202	697 181	255 007	705 052	4 361 078	0,75	4,6
2028	1,16	134 088 630	1 555 428	210 808	736 994	268 177	761 065	5 122 143	0,75	5,1

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

En el **escenario pesimista**, en el cual la tasa de cesantía es un punto porcentual por encima del escenario base, el esquema de prestaciones **no es sostenible** con una contribución de 1,16 por ciento²⁰ ya que las reservas se agotan al final del período de proyección. Para mantener una reserva de estabilización que al final del período de proyección sea el doble de los gastos del último año de este, se requeriría una tasa de contribución de 1,5 por ciento.

En el escenario optimista, en el cual la tasa de cesantía se supone un punto porcentual por debajo del escenario base, si se mantiene la tasa de contribución de 1,16 por ciento²¹ el esquema **acumula una reserva que es 5,1 veces los gastos del último año de proyección**. Para mantener una reserva de estabilización al final del período de proyección que sea el doble de los gastos del último año de este, se requeriría una tasa de contribución de 0,87 por ciento.

Tanto el **escenario pesimista** como optimista ponen énfasis en la necesidad de contar con una reserva de estabilización suficiente, que cubra las prestaciones ante cambios inesperados. Como se mencionó en las secciones anteriores, el nivel de las reservas es un elemento que puede generar demandas desde distintos sectores. Por ejemplo, un nivel alto de reservas podría generar presiones para incrementos de los beneficios a través de reformas a la normativa, mientras que algunas autoridades podrían ver a las altas reservas como fuentes de financiamiento.

En la Tabla 16 se presenta una conciliación de la tasa de cotización para el escenario base, pesimista y optimista para asegurar la sostenibilidad del esquema propuesto.

► **Tabla 16. Conciliación de la tasa de contribución mínima sugerida para asegurar la sostenibilidad del esquema de prestaciones en el escenario base**

	Pesimista	Base	Optimista
Gastos en prestaciones	0,88 %	0,66 %	0,48 %
Gastos administrativos	0,30 %	0,25 %	0,20 %
Tasa mínima de contribución para asegurar la sostenibilidad del esquema en el período de proyección (a)	1,18 %	0,91 %	0,68 %
Tasa de contribución adicional para acumular una reserva de estabilización (b)	0,32 %	0,25 %	0,19 %
Tasa de contribución	1,50 %	1,16 %	0,87 %

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Como se mostró en la Tabla 16, una tasa de contribución de 0,91 por ciento de los ingresos asegurables sería suficiente para cubrir los gastos en prestaciones y administrativos de la opción de diseño propuesto, sin contar con una reserva de estabilización al final del período de proyección. En el escenario pesimista, donde la tasa de cesantía se incrementa y por lo tanto aumenta el número de reclamantes y beneficiarios, la tasa mínima requerida sería de 1,18 por ciento, de los cuales 0,88 por ciento se destinaría al pago de prestaciones y 0,30 por ciento a gastos administrativos (sin contar con reserva de estabilización al final del período de proyección). Con respecto al escenario optimista, la tasa mínima requerida es 0,68 por ciento (0,48 por ciento para prestaciones y 0,20 por ciento para gastos administrativos) con lo cual se cubriría los gastos en prestaciones y administrativos, sin generar reserva de estabilización al final del período de proyección.

²⁰ Los gastos administrativos se asumen que equivalen a 0,3 por ciento de los ingresos asegurables.

²¹ Los gastos administrativos se suponen que equivalen a 0,2 por ciento de los ingresos asegurables.

6.2. Impacto del cambio de los parámetros de diseño

En esta sección se presenta el impacto que provoca en la tasa de contribución sugerida cambios en los parámetros de diseño del esquema de prestaciones.

6.2.1. Monto y tiempo de duración de la prestación

En el escenario base se ha supuesto que la duración de la prestación a los trabajadores que han quedado cesantes es de hasta cinco por mes, con un período de carencia de siete días. Así también, que el monto del beneficio en el primer mes es igual al 70 por ciento del salario de referencia, y que este porcentaje disminuye en 5 puntos porcentuales por mes, hasta alcanzar el 50 por ciento en el quinto mes.

En la Tabla 17, se muestra la tasa de contribución sugerida en caso de que el tiempo de duración del beneficio se reduzca a cuatro meses, o se incremente a seis meses. También en el caso de que el monto de la prestación sea del 60 por ciento del salario de referencia cada mes o se incremente a 70 por ciento cada mes; es decir en ambos casos se establece una tasa plana.

► **Tabla 17. Tasa de contribución sugerida ante cambios en la duración y monto de la prestación**

Opciones de reforma	Tasa del beneficio: 60 %	Tasa del beneficio: 70 %, 65 %, 60 %, 55 %, 50 %, 45 %	Tasa del beneficio: 70 %
Max. duración del beneficio: 4 meses	1,03 %	1,08 %	1,15 %
Max. duración del beneficio: 5 meses	1,11 %	1,16 %	1,25 %
Max. duración del beneficio: 6 meses	1,21 %	1,25 %	1,36 %

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Así, la primera columna de la Tabla 17 presenta la tasa sugerida en el caso de que la tasa del beneficio sea 60 por ciento. La primera fila indica que la tasa sugerida es de 1,03 por ciento en el caso de que el período de duración sea 4 meses. Si el número de meses de recepción del beneficio se mantiene en 5 meses, igual al diseño propuesto, la tasa de contribución sugerida es de 1,11 por ciento. En el caso de que el tiempo de recepción del beneficio se incremente a 6 meses, la tasa de contribución sugerida aumenta a 1,21 por ciento.

En la segunda columna de la tabla, se presentan los resultados de mantener la tasa de beneficio que sigue el patrón del diseño propuesto, es decir, se reduce cinco puntos porcentuales cada mes, empezando en 70 por ciento. Así, el cruce de la segunda columna con cada una de las filas es como sigue: la primera fila indica si la prestación se entrega sólo por 4 meses la tasa sugerida es de 1,08 por ciento; la segunda fila corresponde al diseño original propuesto, es decir 5 meses de entrega de beneficio, con una tasa sugerida de 1,16 por ciento; mientras que la tercera fila corresponde a la tasa sugerida en el caso de que el tiempo del beneficio se incremente a 6 meses, donde la tasa sugerida aumenta a 1,25 por ciento.

Finalmente, en la última columna de la tabla se presentan los resultados cuando la tasa de beneficio se incrementa a 70 por ciento para cada mes. Así el cruce con cada fila describe la tasa sugerida respecto del tiempo de beneficio. En la primera fila, que corresponde a un tiempo de beneficio de 4 meses, la tasa de contribución sugerida es de 1,15 por ciento; mientras que, si el tiempo de beneficio es de 5 meses, la tasa sugerida es de 1,25 por ciento; por último, en el caso de que el tiempo de duración de beneficio sea de 6 meses, la tasa sugerida sería 1,36 por ciento.

6.2.2. Porcentaje de cesantes que permanecen en el desempleo durante el tiempo de recepción del beneficio

Una variable de interés en el diseño propuesto es el porcentaje de trabajadores cesantes según el tiempo de duración del desempleo. En el escenario base se asume que el 52 por ciento de los trabajadores que queda cesante permanece en el desempleo por un tiempo menor a 5 meses, siendo esta una tasa aumentada en 20 por ciento de la observada, ya que se asume que una vez que el seguro social por desempleo se implemente existirá la posibilidad de que los trabajadores permanezcan más tiempo en el desempleo.

En la Tabla 18 se presenta la tasa de contribución sugerida en el caso de que el porcentaje de trabajadores cesantes que permanece en el desempleo varíe. Se ha asumido una variación de cerca de 5 puntos porcentuales por encima y por debajo respecto del escenario base propuesto. Así, por ejemplo, en el escenario pesimista se asume una tasa de 57,2 por ciento, la tasa de contribución sugerida se incrementa a 1,25 por ciento; por su parte, en un escenario optimista, si el porcentaje de trabajadores que permanece en el desempleo cinco meses o menos se reduce a 46,1 por ciento, entonces la tasa de contribución sugerida es de 1,06 por ciento. En ambos escenarios la tasa sugerida incluye una reserva de estabilización que es el doble de los gastos del último año de proyección.

► **Tabla 18. Tasa de contribución sugerida según proporción de desempleados que permanece en tal condición menos del tiempo de duración del beneficio**

Supuestos	Pesimista	Base	Optimista
% de trabajadores que permanecen desempleados menos del tiempo de duración del beneficio (5 meses global)	57,20 %	52 %	46,10 %
Tasa de contribución sugerida	1,25 %	1,16 %	1,06 %

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

6.2.3. Cesantía involuntaria

Una de las condiciones para ser elegible y acceder al seguro social por desempleo es que la cesantía laboral sea por causas ajenas a la voluntad del trabajador, es decir que sea involuntaria. Dado que la información disponible no es completa pues no se conoce la causa del desempleo, en el escenario base se adoptó el supuesto de que un 75 por ciento de los asalariados cesantes son involuntarios.

En la Tabla 19 se presenta la tasa de contribución estimada tanto para el caso de un escenario pesimista, como optimista. Así, asumiendo que en un escenario pesimista el porcentaje de salidas involuntarias se incrementa a 85 por ciento, la tasa estimada que hace sostenible el esquema de prestaciones es de 1,27 por ciento. Para una reducción de las salidas voluntarias al 65 por ciento en el caso optimista, la tasa estimada es de 1,05 por ciento. En ambos casos se considera una reserva de estabilización igual al doble de los gastos del último año de proyección.

► **Tabla 19. Tasa de contribución sugerida según porcentaje de cesantes involuntarios**

Supuestos	Pesimista	Base	Optimista
% de los cesantes que sale de forma involuntaria	85 %	75 %	65 %
Tasa de contribución sugerida	1,27 %	1,16 %	1,05 %

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

6.2.4. Tasa de rendimiento de la reserva

A diferencia de los esquemas de pensiones la tasa de rendimiento de la reserva no tiene un impacto significativo en la tasa de contribución sugerida para mantener la estabilidad del fondo, debido a la naturaleza de las prestaciones que son de corto plazo. En efecto, la Tabla 20 presenta los resultados del análisis de sensibilidad en el caso de reducir la tasa de interés real de 2 por ciento en el escenario base a 1 por ciento en el escenario pesimista, lo que incrementa la tasa sugerida de 1,16 a 1,17 por ciento. En el escenario optimista, donde se asume un incremento de la tasa de interés real a 2,5 por ciento, la tasa de contribución estimada es de 1,15 por ciento.

► **Tabla 20. Tasa de contribución sugerida ante cambios en la tasa de rendimiento de la reserva**

Supuestos	Pesimista	Base	Optimista
Tasa de interés real	1.0 %	2.0 %	2.5 %
Tasa de contribución sugerida	1,17 %	1,16 %	1,15 %

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

6.2.5. Gastos administrativos

Los gastos administrativos se calculan como un porcentaje de los ingresos asegurables, y por ello un incremento o disminución de estos tiene un impacto de la misma magnitud en la tasa de contribución sugerida. Así, por ejemplo, incrementar los gastos administrativos de 0,25 por ciento de los ingresos asegurables a 0,30 por ciento, incrementa la tasa de contribución sugerida en 0,05 por ciento, como se presenta en la Tabla 21.

► **Tabla 21. Tasa de contribución sugerida ante cambios en los gastos administrativos**

Supuestos	Pesimista	Base	Optimista
Gastos administrativos	0.30 %	0.25 %	0.20 %
Tasa de contribución sugerida	1,22 %	1,16 %	1,10 %

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

► 7. Consideraciones adicionales

7.1. Vínculos con las políticas activas de mercado de trabajo

La protección que se deriva de un seguro social por desempleo es aquella que cumple con el objetivo de sustituir ingresos provocados por la pérdida del empleo y que, además, apoya los esfuerzos de búsqueda de un nuevo empleo. Como fue señalado previamente, esta característica de la propuesta se concilia con el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), que en su artículo 2 establece que se deberán adoptar medidas para coordinar el régimen de las prestaciones por desempleo y la política de empleo. Además, el texto expresa que las modalidades de compensación por desempleo no deben tener por efecto disuadir a los empleadores de ofrecer un empleo productivo ni a los trabajadores de buscarlo.

Para ello es clave disponer de las fortalezas institucionales que permitan incorporar a los beneficiarios del seguro a los planes y programas de políticas activas de mercado de trabajo, como los de capacitación laboral, certificación de competencias y de los servicios de empleo, entre otros. Así, la Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176) plantea que uno de los objetivos prioritarios de la política nacional debería ser el fomento del empleo productivo y libremente elegido por todos los medios adecuados y que estos últimos deben comprender, especialmente, los servicios de empleo, la formación y orientación profesionales. Además, recomienda conceder asignaciones para cubrir los gastos y materiales para gozar de los servicios señalados, así como, en la medida de lo posible, apoyo financiero y servicios consultivos a los desempleados que deseen crear su propia empresa.

Junto con la extensión de la cobertura a los asalariados que enfrentan el desempleo involuntario, la vinculación del seguro social por desempleo con las políticas activas de mercado de trabajo constituye una característica a destacar en el diseño propuesto. En efecto, mediante esta vinculación se deja explícito el objetivo de apoyar al beneficiario en su reinserción a un nuevo empleo y, en consecuencia, el esquema de prestaciones monetarias propuesto es complementado con servicios de apoyo que garanticen la búsqueda efectiva de una nueva ocupación.

Adicionalmente, la inclusión de los beneficiarios del seguro social por desempleo en tales programas permite condicionar el mantenimiento de las prestaciones a la búsqueda o preparación activa para encontrar un nuevo puesto de trabajo. Para ello se deberá contar con las capacidades institucionales de identificación y verificación de tales acciones. Respecto de la condicionalidad de pago de prestaciones, el Convenio 168 sostiene en su artículo 20 que las indemnizaciones a las que tenga derecho una persona protegida en las contingencias de desempleo total o parcial o de suspensión de ganancias como consecuencia de una suspensión temporal de trabajo, sin terminación de la relación de trabajo, pueden denegarse, suprimirse, suspenderse o reducirse. Entre las situaciones consideradas se encuentran, por ejemplo, cuando el interesado haya contribuido deliberadamente a su despido o haya abandonado voluntariamente su empleo, sin motivo legítimo, o cuando haya hecho caso omiso, sin motivo legítimo, de los servicios disponibles en materia de colocación, orientación, formación y readiestramiento o reinserción profesionales en un empleo conveniente. Según el artículo 21, para la apreciación del carácter conveniente de un empleo se tendrán en cuenta “especialmente la edad del desempleado, la antigüedad en su profesión anterior, la experiencia adquirida, la duración del desempleo, la situación del mercado del empleo, las repercusiones de este empleo sobre la situación personal y familiar del interesado y el hecho de que el empleo esté disponible como consecuencia directa de una suspensión del trabajo debido a un conflicto laboral en curso”.

Por su parte, y en relación con el Desarrollo y Perfeccionamiento de los Regímenes de Protección, la Recomendación 176 sugiere que, tan pronto como sea posible, se disponga de la institución y el funcionamiento satisfactorio de un servicio público gratuito del empleo dotado de una red de oficinas de colocación y que haya adquirido la suficiente capacidad administrativa para reunir y analizar las informaciones sobre el mercado del empleo, registrar las ofertas y las demandas de empleo y verificar objetivamente las situaciones personales de desempleo involuntario. Además, se recomienda que con carácter prioritario se realice la orientación profesional y la formación, con objeto de facilitar la correspondencia voluntaria de las calificaciones con los empleos vacantes en el mercado del trabajo.

Los programas de políticas activas del mercado de trabajo constituyen el espacio privilegiado para incluir a grupos de trabajadores que operan típicamente al margen de los esquemas de seguridad social, como los grupos más vulnerables y trabajadores de la economía informal, en un esquema de protección comprehensiva ante el desempleo. Es por ello que, en el marco de las actividades consideradas en el actual proyecto de cooperación técnica de la OIT con el Perú, se ha desarrollado una propuesta destinada a integrar funcionalmente a las diversas políticas activas existentes y a estas con el seguro social por desempleo, con el fin de disponer de una institucionalidad que asegure la protección a todos los trabajadores que pierden su empleo.

7.2. Vínculo con otros beneficios

En relación al vínculo entre las prestaciones generadas por el seguro social por desempleo y otras establecidas en el país, como lo es en el caso del Perú con las Indemnizaciones por Años de Servicios (IAS) ante un despido sin justa causa y la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), el Convenio 168 establece que las prestaciones por desempleo a que tenga derecho el asegurado podrán suspenderse por un período equivalente a aquel durante el cual la indemnización de cesantía permita compensar la pérdida de ganancias sufrida. Como alternativa a lo anterior, se considera que la indemnización de cesantía (IAS o CTS) podrá reducirse en una cuantía equivalente al valor convertido en un pago único de las prestaciones por desempleo a que el interesado tendría derecho durante un período equivalente a aquel durante el cual la indemnización de cesantía permite compensar la pérdida de ganancias registrada.

Adicionalmente, en su artículo 23 el Convenio establece que cuando el derecho a la asistencia médica esté subordinado directa o indirectamente a una condición de actividad profesional, el país deberá esforzarse por garantizar la asistencia médica a los beneficiarios del **seguro social por desempleo** y a las personas a su cargo.

7.3. Administración del esquema de prestaciones

Para la selección de la entidad administradora normalmente se aplica el criterio de optar por aquella que permita aprovechar economías de escala y de ámbito, es decir considerando ahorros de costos que se obtienen al producir múltiples productos y utilizando las mismas instalaciones. Esta entidad puede surgir como una nueva institución o mediante mandatos y disposiciones para una entidad ya existente.

La administración de los regímenes de seguros de desempleo comparte características generales con otras ramas de la seguridad social y, en consecuencia, la institución que los administre debe adoptar los principios de buena gobernanza, como rendición de cuentas, transparencia, previsibilidad, participación y dinamismo, para lo cual es clave asegurar la responsabilidad general del Estado. Al respecto, la evidencia disponible muestra que estos sistemas son administrados por diferentes organizaciones que se han establecido teniendo en cuenta los desarrollos históricos y los contextos nacionales. Estas organizaciones pueden ser entes de seguridad social, un departamento dentro del ministerio, administradores de

fondos de desempleo públicos-privados o fondos privados de asociaciones de trabajadores (empleados y autónomos), entre otros.

El costo derivado de la administración del seguro puede ser financiado con los recursos del fondo de desempleo. Para efectos de la evaluación actuarial del seguro social por desempleo, y considerando buenas prácticas de la experiencia internacional, se ha estimado que los gastos por concepto de administración equivalen a un 0,25 por ciento de los ingresos asegurables. En todo caso, dicho costo debería quedar explícito en la ley que crea el seguro social por desempleo.

Es importante tener en cuenta la importancia de la selección de la entidad administradora, pues se deben valorar las capacidades, la experiencia y solvencia para llevar a cabo los procesos de recaudación de las cotizaciones, la administración de los registros o de las cuentas de los aportantes, el pago oportuno de los beneficios en todo el territorio nacional, la administración financiera de las inversiones del fondo de desempleo, y que sea capaz de brindar información veraz y oportuna a los asegurados, entre sus funciones fundamentales. Para ello se requiere de un cuerpo normativo y de una entidad de supervisión que regule su funcionamiento en las dimensiones señaladas.

Finalmente, el Convenio 168 se refiere a las garantías jurídicas y financieras. En este sentido, el artículo 27 establece que todo solicitante tendrá derecho a presentar una reclamación ante el organismo administrador y a interponer ulteriormente un recurso ante un órgano independiente en caso de denegación, supresión, suspensión o reducción de las indemnizaciones o de desacuerdo con respecto a su cuantía. Que deberá informarse por escrito al solicitante de los procedimientos aplicables, los cuales deberán ser simples y rápidos y que dicho procedimiento deberá permitir al solicitante, de conformidad con la legislación y práctica nacionales, que lo represente o asesore una persona calificada por él elegida, un delegado de una organización representativa de trabajadores o un delegado de una organización representativa de las personas protegidas.

7.4. Diálogo social para la efectiva implementación del seguro social por desempleo

Atendiendo a las mejores prácticas de gobernanza y en línea con las Normas Internacionales del Trabajo, en particular el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la participación de los aportantes al seguro social por desempleo en la administración del sistema debería ser considerada. En esta materia, las normas internacionales del trabajo buscan que el diálogo social en las instituciones de la seguridad social sea lo más amplio posible, ya sea mediante la participación en la toma de decisiones de representantes tripartitos o de manera consultiva para quienes representen a las personas interesadas y a las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al sistema (Canessa, 2019).

Al respecto, el Convenio 102 considera como un pilar del sistema de seguridad social el principio de la gestión participativa de los beneficiarios, los empleadores y la autoridad gubernamental en los órganos de dirección, y tal principio les reconoce una complementariedad en la gestión a los representantes de las personas protegidas. Por su parte, el Convenio 168 establece en el artículo 29 que cuando la administración sea confiada a un departamento gubernamental responsable ante el poder legislativo, los representantes de las personas protegidas y de los empleadores participarán en la administración, en condiciones prescritas, con carácter consultivo. Sin embargo, cuando no se haya confiado la administración a un departamento gubernamental responsable ante el poder legislativo: a) los representantes de las personas protegidas participarán en la administración, o estarán asociados a ella con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; b) la legislación nacional podrá también prever la participación de representantes de los empleadores; y c) la legislación podrá también prever la participación de representantes de las autoridades públicas.

Canessa (2019) identifica cinco ejes a considerar en la participación de los interlocutores sociales en la toma de decisiones. El primero se refiere al tipo de organización constituida (órgano de dirección centralizado) o una multiplicidad de órganos de dirección (descentralizados). El segundo, al tipo de capacidad decisoria (órganos decisorios u órganos consultivos). El tercero está relacionado al vínculo entre el aporte o la contribución financiera con el derecho a la participación. Un cuarto eje se refiere al tipo de participación de los interlocutores sociales dentro del órgano de dirección (tripartita o paritaria). Por último, el quinto eje se vincula al modo de elección de los representantes de los interlocutores sociales: directa, si es ejercida por todos los aportantes o indirecta si es ejercida por las organizaciones más representativas de estos.

La mayoría de los países que incorporan el principio de gestión participativa de los interlocutores sociales en la seguridad social acuden a órganos decisorios. Sin embargo, en países europeos se verifica la tendencia a considerar la participación a un rol de control y vigilancia sobre los órganos del sistema. Y entre los países iberoamericanos hay una inclinación muy clara por vincular la cotización como fundamento para la participación de los interlocutores sociales en los órganos del sistema, de modo que la incorporación de representantes de la sociedad civil no suele ser lo más común.

En definitiva, el modelo de gestión participativa es una decisión por adoptar en este caso, ya que se deberá, entre otros, determinar el número de miembros, el que debería estar relacionado con el tamaño del sistema, con la representatividad de sus componentes y la pluralidad de los colectivos. Por ejemplo: sectores privado y público; beneficiarios del sistema; y empresas según tamaño, así como el mecanismo de elección de los representantes en cada caso y siempre manteniendo sus autonomías.

Una instancia de carácter consultivo, con un funcionamiento regular se estima deseable con el fin de garantizar que los actores involucrados conozcan sobre su funcionamiento y dispongan de un espacio de participación para proponer perfeccionamientos a su diseño y operación.

7.5. Desarrollo progresivo en el tiempo

Finalmente, y atendiendo a las características y condiciones nacionales, si bien el país podrá eximirse del cumplimiento de obligaciones del Convenio 168, esta normativa también expresa en su artículo 5 (párrafo 4) que, cuando las circunstancias lo permitan, el país deberá: cubrir otras contingencias (como el desempleo parcial); aumentar el número de personas protegidas; incrementar la cuantía de las indemnizaciones; y ampliar la duración del pago de las indemnizaciones y otros componentes del diseño original.

Con la misma finalidad, abrir la posibilidad de ir desarrollando el esquema inicial de protección ante el desempleo, el artículo 6 de la normativa citada establece que el país debe garantizar la igualdad de trato, además de la posible adopción de medidas especiales que estén justificadas por la situación de grupos determinados destinadas a satisfacer las necesidades específicas de categorías de personas que encuentran problemas particulares en el mercado del trabajo, en particular de grupos desfavorecidos. Del mismo modo, el artículo 17 prevé que si se subordina el derecho a las prestaciones por desempleo al cumplimiento de un período de calificación, este no deberá ser de duración superior a la que se juzgue necesaria para evitar abusos. Ello puede ser especialmente relevante para el caso de las condiciones de elegibilidad generales, que se aplican a los casos de los trabajadores por temporada, ocasionales o de corta duración.

► 8. Conclusiones y recomendaciones

El diseño e implementación de un esquema de protección comprehensiva ante la desocupación en el Perú, tiene como objetivo asegurar prestaciones económicas y servicios de apoyo para la inserción en el mercado de trabajo para todos quienes pierden su empleo y con ello su fuente principal de ingresos. Se busca evitar que un evento propio de la vida activa tenga efectos catastróficos en el bienestar presente y futuro de los trabajadores y de sus familias.

Si bien el actual contexto de la COVID-19 ha puesto en evidencia en el Perú la ausencia de un sistema de protección ante el desempleo, y la importancia de contar con uno, su utilidad no solo se reduce a la necesidad de enfrentar con oportunidad, eficiencia y eficacia situaciones de crisis sistémica como la de la pandemia. También es una herramienta importante para enfrentar eventos asociados con el propio funcionamiento económico y permanentes, como la pérdida de los empleos y las actividades productivas (o el surgimiento de nuevas actividades).

La propuesta de creación de un seguro social por desempleo presentada en este estudio es uno de los componentes del Sistema Integral de Protección ante la Desocupación desarrollado por la OIT dentro del programa europeo “Mejora de las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas” para el Perú y, como se ha destacado con detalle, se concilia con las Normas Internacionales del Trabajo (NIT). En particular, con el Convenio 168 de la OIT sobre fomento del empleo y protección contra el desempleo, que aporta una mirada integral en el diseño normativo y de políticas públicas, así como el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) que establece orientaciones y parámetros mínimos para cada una de las contingencias sociales objeto de cobertura, entre ellas, las prestaciones por desempleo.

En efecto, siguiendo las disposiciones del Convenio 168, este esquema de protección se aplica ante los efectos de la pérdida del empleo por el desempleo involuntario, es decir, cuando se suspenden las ganancias debido a la imposibilidad de encontrar un empleo conveniente por parte de una persona apta y disponible que busca trabajo en forma activa. La población protegida incluye a todos los asalariados formales, con la excepción justificada de los trabajadores del sector público. Esto supone un avance significativo hacia el objetivo de universalizar la protección, como lo promueve la Recomendación 202. Asimismo, se establecen prestaciones económicas que se ajustan no solo a la norma mínima del Convenio 102 sino que también lo hace con la más exigente del Convenio 168. Este sistema de protección se paga periódicamente, en un período acotado de tiempo (la duración del desempleo en el país) y las prestaciones presentan una estructura decreciente con el objetivo de alentar la búsqueda activa de un nuevo empleo. Además, el derecho para acceder a las prestaciones se adquiere mediante el cumplimiento de un plan de cotizaciones previas.

También en línea con las disposiciones del Convenio 168 y de la Recomendación 176, **el seguro social por desempleo se integra con el esquema de políticas activas de mercado de trabajo**. Así, para mantener el derecho a percibir las prestaciones monetarias el beneficiario deberá participar en programas de políticas activas que hayan sido conjuntamente definidos con el servicio de empleo. De este modo, en su diseño **se concilia la sustitución de ingresos ante la pérdida del empleo y, al mismo tiempo, se adopta explícitamente el objetivo de apoyar la búsqueda activa de nuevo empleo**.

En el Perú existe la obligación constitucional y convencional de contar con un seguro social por desempleo y una política activa de empleo, que incluya servicios de empleo, formación y orientación profesionales. Si bien existe un corpus iuris internacional aplicable al Perú en estas materias, este constituye un conjunto de normas internacionales desarticuladas, y algunas desfasadas. Por ello, **es recomendable avanzar en un proceso de diálogo social informado para abordar la ratificación del Convenio 168 de la OIT, así como también de la rama IV del Convenio 102 sobre prestaciones por desempleo.**

Los resultados de la evaluación actuarial del modelo propuesto muestran que las necesidades de recursos requeridas para asegurar su financiamiento se estiman en un rango razonable y compatible con la experiencia internacional, sostenible en el tiempo. No obstante, también muestran que se requerirá de nuevas estimaciones para evaluar el impacto de ajustes y de nuevas propuestas que surjan del intercambio con los actores en el diálogo social.

En definitiva, la propuesta desarrollada se inserta en un cuerpo integrado de políticas para enfrentar la pérdida del empleo y apoyar una inserción productiva en el mercado de trabajo. Las principales recomendaciones operacionales se presentan a continuación.

1. Divulgar y debatir los contenidos en el marco del **diálogo social** sobre aspectos de: diseño; relación del seguro social por desempleo con otras instituciones de seguridad social existentes; rol de las políticas activas de mercados de trabajo; e institucionalidad responsable de su administración y regulación, entre otros.
2. Establecer la **modalidad de participación formal** de los actores de la seguridad social en su gestión. Son varias las dimensiones que requieren ser definidas como el tipo de organización y su capacidad decisoria o consultiva, el derecho a la participación, su composición tripartita, paritaria u otra y el modo de elección de sus participantes.
3. Elaborar los respectivos **reglamentos** una vez aprobado el Proyecto de Ley que crea el seguro social por desempleo por el Congreso Nacional y los ajustes institucionales en el MTPE para ponerlos en aplicación.
4. Crear las precondiciones que aseguren su **implementación**. Por ejemplo, el desarrollo de sistemas de registro e identificación de la población asegurada, la cuantía y frecuencia de sus cotizaciones y los procedimientos para verificar el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad, entre otros. Se requieren también procesos administrativos expeditos para que los empleadores informen y documenten oportunamente sobre las causas que generan el término de la relación de trabajo apenas esta se produzca. Ello implica definir tiempos acotados y conocidos, así como las sanciones asociadas con una conducta negligente. Es necesario tener en cuenta que se ha establecido un período de carencia de siete días para percibir el primer beneficio monetario, de modo que es imprescindible adoptar las medidas para honrar dicho compromiso.
5. Revisar, en materia de **información** y de **registros administrativos**, los campos de información solicitados a los empleadores que reportan periódicamente en la Planilla Electrónica del MTPE. En particular, se trata de subsanar vacíos de información de detalle acerca de las causas del término de un contrato de trabajo, el momento en que este se produce y todos aquellos datos que permiten identificar el inicio de una nueva relación laboral y sus características.
6. Coordinar con **políticas activas**. Dado que la continuidad de seguir percibiendo el beneficio también está asociada con la participación de los beneficiarios del seguro social por desempleo en programas de políticas activas, se requiere disponer de un proceso oportuno de información y verificación individualizada.

7. **Institucionalizar en el MTPE**, en las dependencias especializadas que se definan, el seguimiento periódico y documentado del funcionamiento del mercado de trabajo. En efecto, es necesario disponer de información analítica sobre la naturaleza y los cambios en la creación y destrucción de los empleos, la evolución del desempleo y de la cesantía y sus causas, su distribución según sectores productivos y zonas geográficas, el tipo de contratos, la evolución de las remuneraciones, así como las características de la oferta de trabajo disponible y de los requerimientos de las empresas.
8. Invertir en **capacitar a los funcionarios** sobre las características del sistema, la generación y administración de la información, el uso de tecnologías y plataformas de registro y el intercambio de información con dependencias del MTPE y con otras instituciones. También en el uso de técnicas para monitorear el funcionamiento del seguro social por desempleo.
9. Desarrollar un **soporte metodológico** y de capacidades de recursos humanos para evaluar el funcionamiento del seguro social por desempleo con una frecuencia conocida, a definir. Ello es clave para identificar oportunamente sus debilidades, realizar o conducir evaluaciones de impacto y elaborar propuestas normativas y de reglamento para asegurar su correcto funcionamiento.
10. Disponer de un adecuado **diagnóstico y evaluación** actualizada sobre el funcionamiento del seguro social por desempleo permitirá no solo corregir con oportunidad sus debilidades, sino que además posibilitará el desarrollo del diseño original en aquellos aspectos que no han sido considerados en una primera instancia, tal y como lo establece el Convenio 168.

► Bibliografía

- Belapatiño, V., Céspedes, N. y Gutiérrez, A.** 2014. "La duración del desempleo en Lima Metropolitana." *Revista Estudios Económicos* 27. Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/27/ree-27-belapatino-cespedes-gutierrez.pdf>
- Canessa Montejo, Miguel.** 2019. La participación democrática de la gestión de la seguridad social. Resultado de un estudio comparado: aportes para el caso ecuatoriano. Oficina de la OIT para los Países Andinos. [wcms_731636.pdf](https://www.ilo.org/wcms/731636.pdf) (ilo.org)
- Casalí, Pablo y Velásquez, Mario.** 2016. *Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento*. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
- Chacaltana, Juan.** 2000. *Un Análisis Dinámico del Desempleo en Perú*. Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). <http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/paper-JCH-desempleo.PDF>
- CEPAL** (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020. "El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)" en *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* 22. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45557/4/S2000307_es.pdf
- Díaz, J. y Maruyama, E.** 2000. "La dinámica del desempleo urbano en el Perú: Tiempo de Búsqueda y Rotación Laboral". <https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/la-dinamica-del-desempleo-urbano-en-el-peru-tiempo-de-busqueda-y-rutacion-laboral.pdf>
- Katz, L., y B. Meyer.** 1988. *The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Marinakís, Andrés y Velásquez, Mario.** 2010a. "Políticas de empleo: desde la crisis a la recuperación". *Notas sobre la crisis*. Lima: OIT. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms_limd2_20_es.pdf http://www.insightlink.cl/clientes/oit_crisis_N3/001_ing.pdf
- _____. 2010b. "Políticas activas y ciclo económico". *Notas sobre la crisis*. Lima: OIT. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms_limd2_29.pdf
- Marston, S.** 1975. "The Impact of Unemployment Insurance on Job Search". *Brookings Papers on Economic Activity* (1): 13-60.
- Mauricio, R.** 2017. "La rotación laboral en América Latina." *Alquimias Económicas*. <https://alquimiaseconomicas.com/2017/04/18/la-rotacion-laboral-en-america-latina/>
- OIT.** 1988. R176 – Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176).
- _____. Recomendación R176 - Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176) (ilo.org)
- _____. 2020a. SDG Labour Market Indicators (ILOSDG). Base de datos ILOSTAT.
- _____. 2020b. "Convenios y recomendaciones por tema y estatus." *NORMLEX Information System on International Labour Standards*. <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12030:0::NO::>

- _____. 2019. "Panorama Laboral. América Latina y el Caribe 2019". https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_732198.pdf
- Rubio, Marcial.** 1998. "La ubicación jerárquica de los tratados referentes a derechos humanos dentro de la Constitución peruana de 1993". *Pensamiento Constitucional* (5): 111.
- Ruiz Mendoza, Wuille.** 2007. "Constitución política y tratados de derechos humanos: una mirada al Convenio 169 de la OIT". *Revista Aportes Andinos* (20).
- SSA (Social Security Administration).** 2020. "Social Security Programs Throughout the World: the Americas, 2019". Base de datos Research, Statistics & Policy Analysis. Consultada en marzo de 2020. <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/americas/index.html>
- Tatsiramos, K.** 2004. *The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment Duration and the Subsequent Employment Stability*. Bonn: IZA Discussion Paper.
- Velásquez, Mario.** 2016. "Un análisis de la protección ante el desempleo en América Latina" en Isgut, A. y Weller, J. (Editores). *Protección y formación. Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*. Capítulo II. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP). http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40660/1/S1600551_es.pdf
- _____. 2010. "Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina". *Serie Macroeconomía del Desarrollo* (99). División de Desarrollo Económico. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5465/S2009413_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vidal, A., Toledo, A. y Vidal, N.** 2020. "Derecho a la seguridad social en el Perú. Déficit de cumplimiento y configuración de un estado de cosas inconstitucional." *Serie Trabajo y Justicia Social*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

► Anexo 1: Metodología de la valuación actuarial

Esta valuación actuarial utiliza una metodología integral desarrollada en la Unidad de Servicios Actuariales del Departamento de Protección Social de la OIT con el fin de revisar la situación financiera de los regímenes de seguro social por desempleo. En adelante se describirá como modelo o régimen UI (UI hace referencia a seguro social por desempleo).

A.1.1. Propósito de las proyecciones de las prestaciones del seguro social por desempleo

La finalidad del modelo de UI es doble. En primer lugar, se utiliza para evaluar la viabilidad financiera del régimen durante el periodo de proyección. Esto se refiere al equilibrio entre los ingresos y los gastos del régimen. En caso de desequilibrio se recomienda realizar una revisión del tipo de cotización o de la estructura de las prestaciones. En segundo lugar, el modelo puede utilizarse para examinar el impacto financiero de las diferentes opciones de reforma, ayudando así a los responsables de las políticas públicas a diseñar las disposiciones sobre las prestaciones y el financiamiento. Más concretamente, el modelo se utiliza para elaborar proyecciones de los ingresos y gastos del régimen, con el fin de: a) evaluar las opciones para constituir una reserva de contingencia o técnica; b) proponer tipos de cotización coherentes con el objetivo de financiación; y c) comprobar cómo reacciona el sistema ante la evolución de las condiciones económicas y demográficas.

A1.2. Información sobre los asegurados y supuestos

Para cada supuesto relevante se necesita una perspectiva histórica sobre cómo se comportó o se habría comportado cada factor bajo un régimen de UI, que luego puede vincularse a las previsiones económicas y de población activa para el periodo de proyección. Todas las proyecciones se basan en la disponibilidad de estadísticas adecuadas para los supuestos requeridos, pero también en las estadísticas relativas a las características específicas de los trabajadores cubiertos por el régimen de UI.

El modelo se centra en las principales características de los afiliados activos y beneficiarios actuales y futuros del régimen. Más concretamente, tiene en cuenta las características específicas de los cotizantes activos del régimen, así como las principales características de los afiliados que corren el riesgo de quedarse sin empleo. El modelo parte de la base de que los beneficiarios previstos tendrán un perfil similar al de los afiliados en riesgo de desempleo. Los afiliados con riesgo de desempleo se determinan en función de las disposiciones del régimen y de la experiencia histórica del mismo. Los perfiles de los afiliados se basan en la información recopilada sobre los ingresos, los servicios pasados y los derechos anteriores de los cotizantes por edad.

Las hipótesis sobre el número de asegurados, las tasas de inflación, las tasas reales de rendimiento de los activos del régimen, las tasas reales de crecimiento de los salarios, así como las tasas de desempleo, se formulan en función de la naturaleza del marco del régimen y de las hipótesis sobre las condiciones económicas futuras.

A1.3. Enfoque de las proyecciones

Las proyecciones del modelo UI se realizan siguiendo una metodología mes a mes. El modelo establece una relación entre el número estimado de desempleados y el número estimado de beneficiarios para cada mes del periodo de proyección.

La distribución teórica de los desempleados en un mes específico se modela utilizando una función de distribución de supervivencia, mientras que la distribución teórica de los beneficiarios en el mismo mes se modela utilizando una función de supervivencia similar que considera los parámetros específicos del régimen (por ejemplo, las condiciones de elegibilidad, el período de espera y la duración máxima del beneficio). El número de beneficiarios pagados durante un mes específico se obtiene aplicando la proporción teórica de beneficiarios a las prestaciones de desempleo al número estimado de desempleados durante el mes especificado.

La tasa de desempleo inicial se obtiene calibrando el modelo para reproducir el número de beneficiarios pagados por el régimen al comienzo del periodo de proyección. Cualquier cambio posterior de la tasa de desempleo, o cualquier cambio posterior de los parámetros del régimen, se refleja en el número resultante de beneficiarios proyectados por el modelo.

La proyección de los ingresos asegurables se realiza en función de las hipótesis económicas y de las disposiciones del régimen.

El objetivo de las proyecciones del modelo UI no es prever la progresión exacta de los ingresos y gastos de un régimen, sino verificar su viabilidad financiera. Se trata de evaluar el régimen con respecto al equilibrio relativo entre los ingresos y los gastos futuros, en diferentes escenarios económicos posibles.

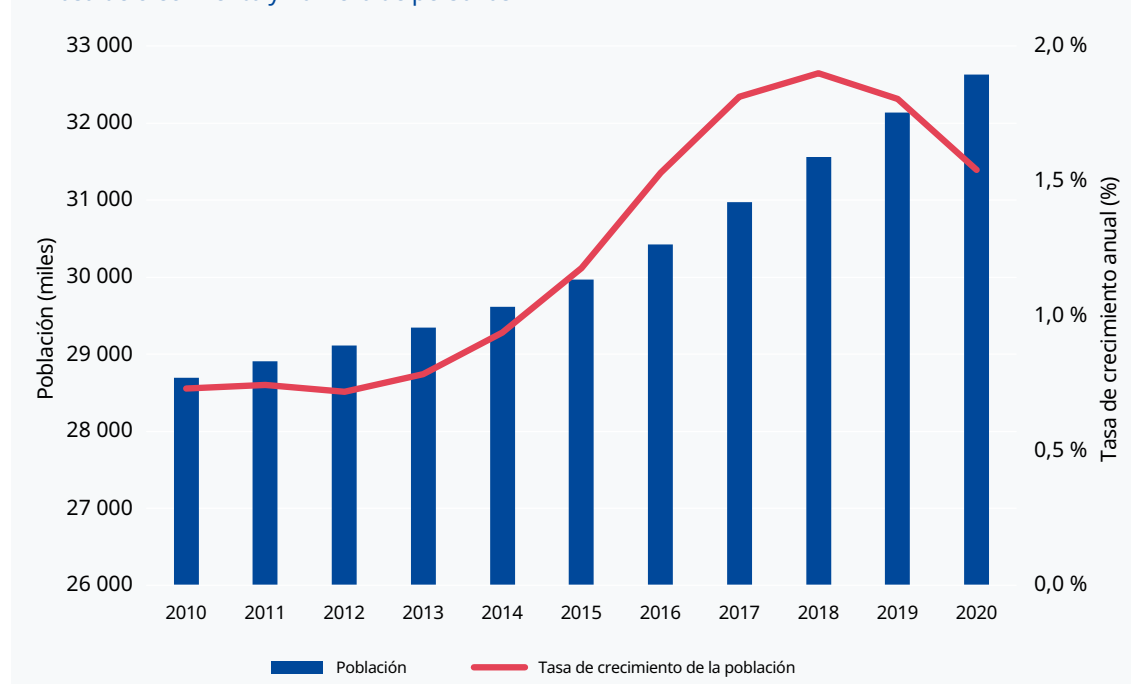
► Anexo 2: Contexto macroeconómico y demográfico, y características de la población asegurada

En esta sección se detalla la información utilizada en la sección 4 del documento, con el fin de presentar las principales características sobre población, empleo y crecimiento en el Perú. Se presenta la información desde el 2009 hasta el 2019 que corresponden a los datos anteriores a la pandemia de la COVID-19, y las cifras para el año 2020 revisadas a abril de 2021.

A2.1. La población en Perú

Tomando como fuente de información las proyecciones de población realizadas por el INEI, se observa que la población en la última década (2010-2020) tuvo un primer impulso con aumentos marginales crecientes; sin embargo, a partir de 2018 la población presentó incrementos marginales decrecientes. En 2020 la población estimada alcanzó a 32 625 948 personas.

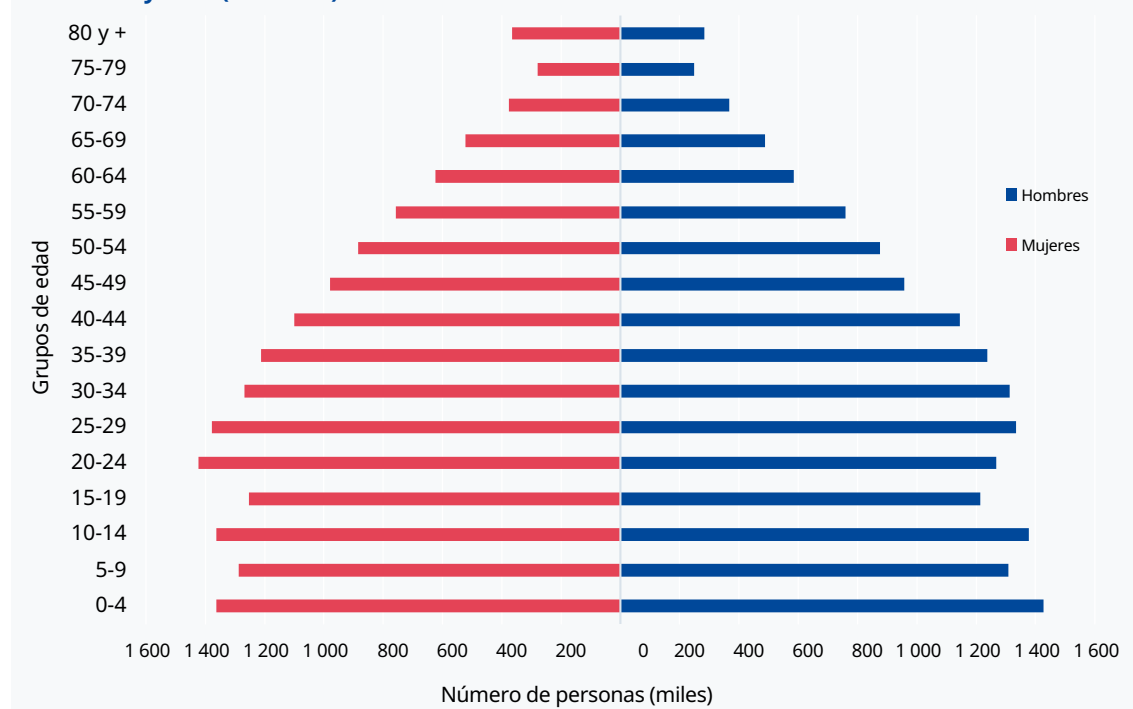
► **Gráfico A2. 1. Perú: evolución de la población 2010-2020.**
Tasa de crecimiento y número de personas



Fuente: Elaboración propia en base a INEI, Boletín Especial N° 25. Perú: Estimaciones y proyecciones de la población departamental por años calendario y edades simples 1995-2030.

Así también, se observa en la pirámide poblacional para el año 2020 que la disminución de la tasa de fecundidad, es decir el número de niños por mujer en edad fértil, empieza a modificar la composición demográfica. De esta forma, el porcentaje de población en los grupos de edad de 0-4 años, 5-9 años, 10-14 años y 15-19 años es menor que el porcentaje de personas entre 20-24 y 25-29 años. Esto provoca que la pirámide se achique en la base y se ensanche en estos grupos de edad.

► **Gráfico A2. 2. Perú: distribución de la población por grupo de edad y sexo (año 2020)**



Fuente: Elaboración propia en base a INEI, Boletín Especial N° 25 Perú: Estimaciones y proyecciones de la población departamental por años calendario y edades simples 1995-2030.

La información clave para el modelo que proviene de las proyecciones de población constituye la población en edad de trabajar (PET). Aun cuando en Perú esta se considera desde los 14 años en adelante, en el modelo la PET se acota a quienes tienen entre 15 y 69 años de edad. Los datos se presentan en la Tabla A2. 1.

► **Tabla A2. 1. Perú: población de 15-69 años de edad proyectada entre 2019-2030 por grupos de edad (miles)**

Edades	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2028	2030
15-19	2 479	2 466	2 495	2 556	2 630	2 694	2 727	2 717	2 629	2 571
20-24	2 703	2 691	2 652	2 589	2 521	2 468	2 446	2 472	2 604	2 701
25-29	2 667	2 712	2 730	2 729	2 716	2 693	2 665	2 620	2 489	2 416
30-34	2 523	2 582	2 620	2 648	2 665	2 676	2 683	2 685	2 673	2 632
35-39	2 385	2 450	2 488	2 511	2 524	2 535	2 550	2 572	2 618	2 647
40-44	2 184	2 245	2 292	2 330	2 361	2 389	2 415	2 439	2 476	2 511
45-49	1 885	1 938	1 993	2 049	2 106	2 159	2 207	2 247	2 315	2 372
50-54	1 709	1 760	1 796	1 820	1 840	1 863	1 895	1 941	2 053	2 158
55-59	1 461	1 517	1 564	1 605	1 642	1 676	1 708	1 736	1 781	1 840
60-64	1 168	1 209	1 256	1 307	1 359	1 409	1 455	1 497	1 574	1 641
65-69	966	1 012	1 044	1 067	1 086	1 108	1 138	1 179	1 278	1 373
Total	22 130	22 583	22 929	23 211	23 451	23 669	23 889	24 106	24 490	24 861

Fuente: Elaboración propia en base a INEI, Boletín Especial N° 25 Perú: Estimaciones y proyecciones de la población departamental por años calendario y edades simples 1995-2030.

A2.2. El empleo, la participación y la economía de Perú

El empleo es la variable que vincula los resultados macroeconómicos con el comportamiento microeconómico, como las elecciones de trabajo y el ocio. En el modelo económico utilizado en este estudio se establece que el PBI real es igual a la productividad por trabajador multiplicado por el número de trabajadores.

$$\text{Tasa de crecimiento del PIB} = (1 + \text{Tasa de variación del empleo}) * (1 + \text{tasa de variación de la productividad por trabajador}).$$

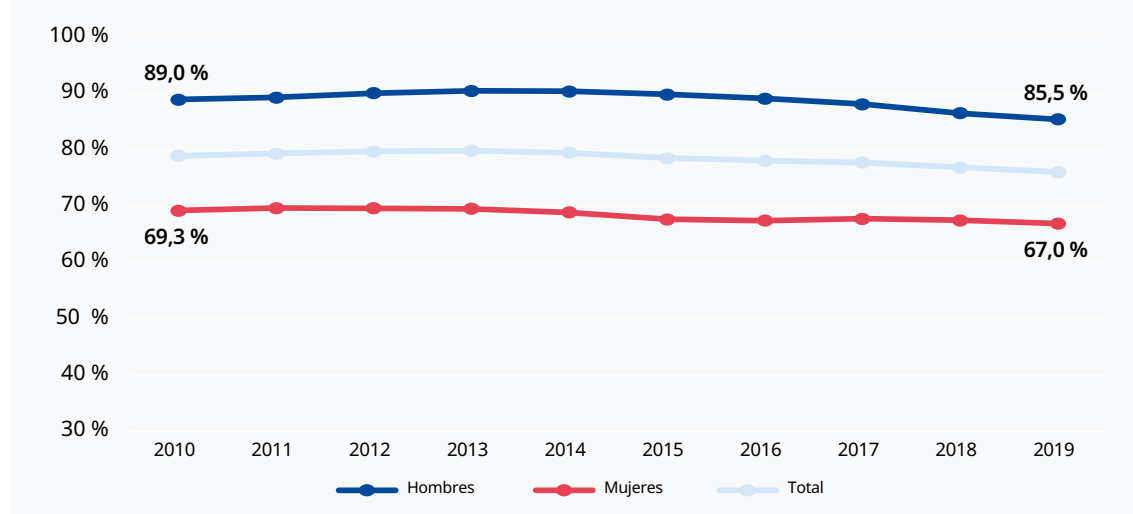
$$\text{Productividad por trabajador} = \frac{\text{PIB real}}{\text{Ocupados}}$$

A su vez la tasa de variación del empleo depende del supuesto que se realice sobre la tasa de desempleo. Como consecuencia, en el modelo las dos variables relevantes que se estiman o establecen como supuestos son la tasa de desempleo y la tasa de crecimiento del PIB real.

En Perú existen dos fuentes importantes de información sobre el mercado laboral: la ENAHO y la EPE. La Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), es levantada cada trimestre y cuenta con una versión anual. Esta es la fuente que utiliza el INEI para presentar las cifras oficiales de empleo y pobreza. La segunda fuente de información es la Encuesta Permanente de Empleo que se realiza cada mes y que recoge información sobre el trimestre anterior, es decir, del trimestre móvil. En esta encuesta se recoge la información de los distritos de la provincia de Lima y de la provincia constitucional del Callao. A este espacio geográfico se lo denomina área metropolitana de Lima y el Callao, o Lima Metropolitana.

Dado que el objetivo del modelo del contexto económico, como se mencionó al inicio, es relacionar el crecimiento de la economía con el crecimiento del empleo y la productividad, y que una de las variables que se requiere para conocer la productividad es el número de trabajadores que generaron el valor agregado bruto del país, la fuente seleccionada para estimar la trayectoria del empleo es la ENAHO. Los resultados de procesar la ENAHO para los años 2010-2019 y calcular la tasa de participación para las personas de entre 15 y 69 años se presentan en el Gráfico A2. 3.

► **Gráfico A2. 3. Perú: tasa de participación de la fuerza laboral por sexo (2010-2019) (%).** Serie suavizada



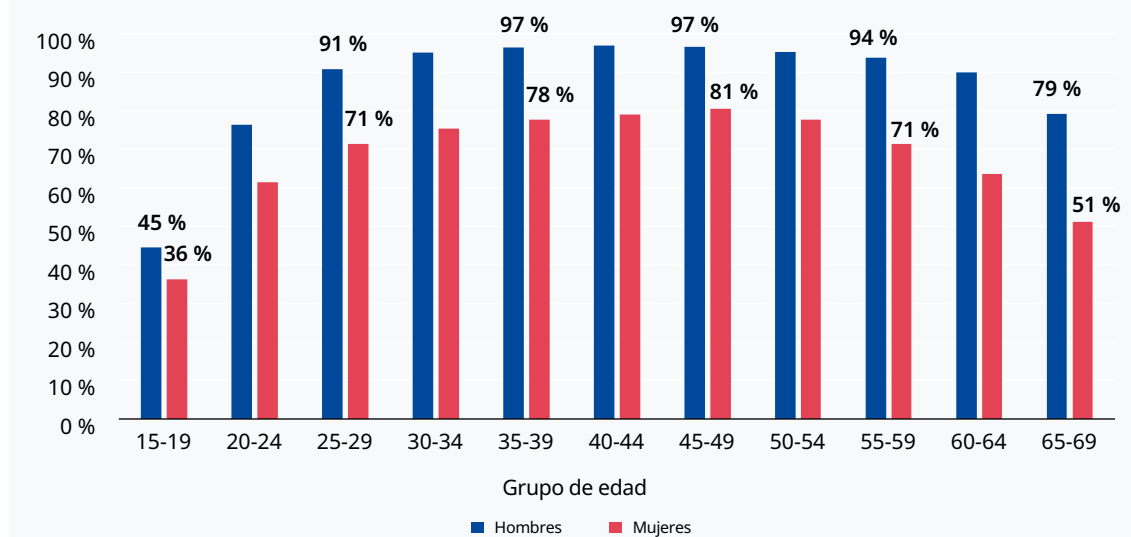
Nota: Series suavizadas.

Fuente: Elaboración propia en base a MTPE-DISEL. Procesamiento de la ENAHO, varios años.

Se observa que, tanto la tasa de participación de hombres como la de mujeres, a partir del año 2014 presenta una ligera tendencia a la reducción. En 2019, la tasa de participación fue de 85,5 por ciento para hombres y 67,0 por ciento para mujeres, lo que representa una caída de alrededor 4 puntos porcentuales en la tasa de hombres y 2 puntos porcentuales en la tasa de mujeres desde el año 2010.

Adicionalmente, se observa que para el período 2015-2019, las tasas de participación por grupo de edad y sexo, presentan el comportamiento típico, es decir, bajas tasas de participación en edad jóvenes (15-19 y 20-24 años), donde existe mayor proporción de estudiantes que no forman parte de la Población Económicamente Activa. Además, se puede apreciar que se incrementan en las edades de mayor productividad laboral, hasta alcanzar un máximo alrededor del grupo de 45-49 años, donde nuevamente empieza a reducirse para edades mayores puesto que la probabilidad de jubilarse, retirarse o desalentarse del mercado trabajo se incrementa.

► **Gráfico A2. 4. Perú: tasa de participación por grupo de edad y sexo, promedio del período 2015-2019 (%)**



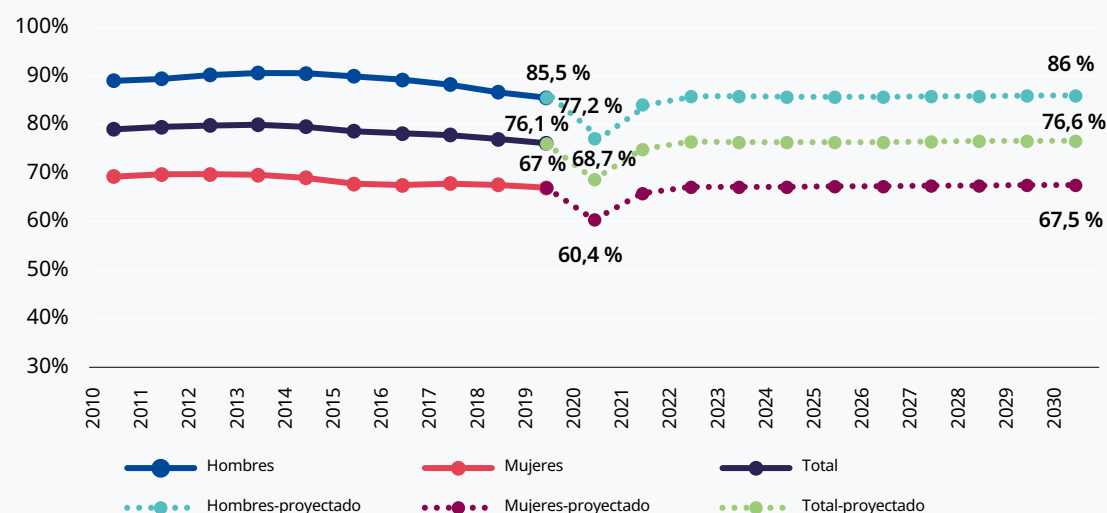
Fuente: Elaboración propia sobre la base de MTPE-DISEL. Procesamiento de la ENAHO, varios años.

Con la información mencionada anteriormente se proyecta la tasa de participación para el período 2020-2030. Para 2020, de acuerdo con el “Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas”, la tasa de participación total se redujo alrededor de 8 puntos porcentuales respecto al 2019, y la PEA ocupada se redujo alrededor de 2,2 millones de personas. Mientras que para el año 2021, se espera que tanto la tasa de participación como la PEA ocupada alcancen el 98 por ciento del nivel de estos indicadores correspondientes a la prepandemia, es decir a lo observado en el año 2019.

Con esta base, y asumiendo que las tasas de participación por grupo de edad y sexo permanecen constantes durante el período de proyección, los resultados de la proyección de la tasa de participación total por sexo para el período 2020-2030 se presentan en el Gráfico A2. 5 y en la Tabla A2. 2.

Se observa que la tasa de participación total al final del período de proyección es ligeramente superior (76,6 por ciento) a la observada en la prepandemia (76,1 por ciento). Y aunque la tasa de participación no presenta grandes incrementos, el número de personas consideradas población económicamente activa pasa de alrededor de 16.8 millones de personas en 2019 a 19 millones en el año 2030.

► Gráfico A2. 5. Perú: tasa de participación por sexo para el período 2010-2030



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MTPE-DISEL. Procesamiento de la ENAHO, varios años (2010-2019) y elaboración propia sobre la base de Modelo UI-ILO (2020-2030).

► Tabla A2. 2. Perú: PEA por sexo para el período 2015-2030 (valores en miles)

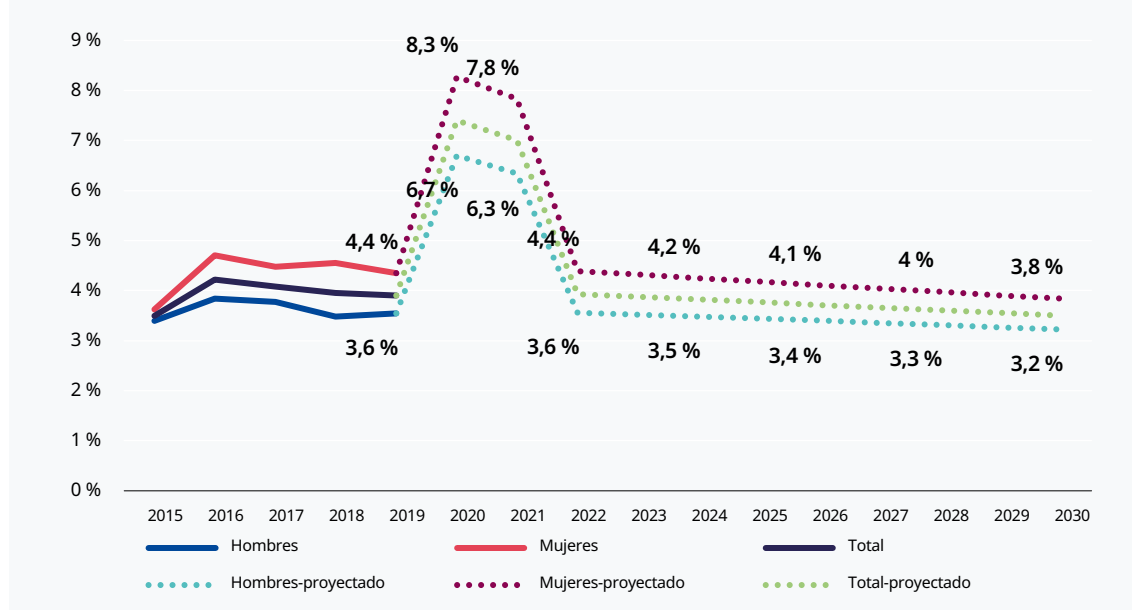
Años	Hombres	Mujeres	Total
2015	8 840	6 909	15 750
2016	8 973	7 030	16 002
2017	9 120	7 237	16 357
2018	9 223	7 385	16 608
2019	9 354	7 494	16 848
2020	8 629	6 883	15 512
2021	9 554	7 614	17 168
2022	9 865	7 869	17 734
2023	9 953	7 956	17 908
2024	10 031	8 036	18 067
2025	10 119	8 116	18 235
2026	10 215	8 198	18 412
2027	10 308	8 274	18 582
2028	10 397	8 347	18 744
2029	10 483	8 417	18 900
2030	10 567	8 485	19 052

Fuente: MTPE-DISEL. Procesamiento de la ENAHO, varios años con valores suavizados (2015-2019) y Modelo UI-ILO (2020-2030).

Las proyecciones de la PEA realizadas hasta el momento son la base para establecer la PEA ocupada y desocupada. Para lograr este objetivo se requiere realizar un supuesto sobre la tasa de desempleo; sin embargo, no se cuenta con una proyección oficial de mediano plazo para este indicador.

Como se mencionó en la sección 4.2 de este documento, las tasas de desempleo para el año 2020 y 2021 se ajustan para alcanzar aproximadamente los niveles que espera el Ministerio de Finanzas²². Mientras que, para el período de proyección 2022-2030, se ha supuesto que corresponde al promedio observado en el período prepandemia 2010-2019, con una tendencia lineal a decrecer hasta alcanzar en el 2030 una tasa de 3,5 por ciento.

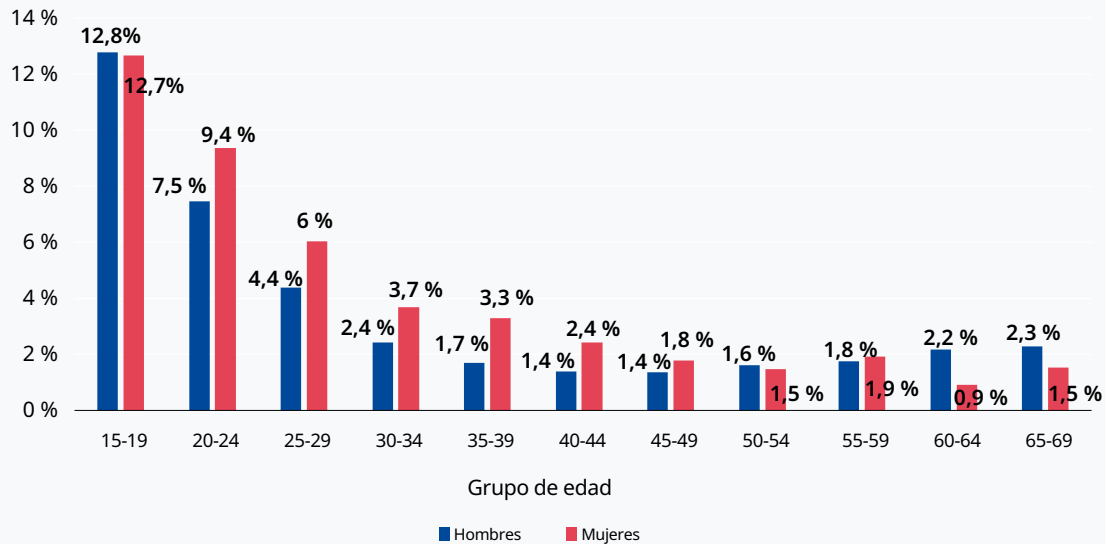
► Gráfico A2. 6. Perú: tasa de desempleo por sexo (%) (2015-2030)



Fuente: MTPE-DISEL. Procesamiento de la ENAHO, varios años con valores suavizados (2015-2019) y Modelo UI-ILO (2020-2030).

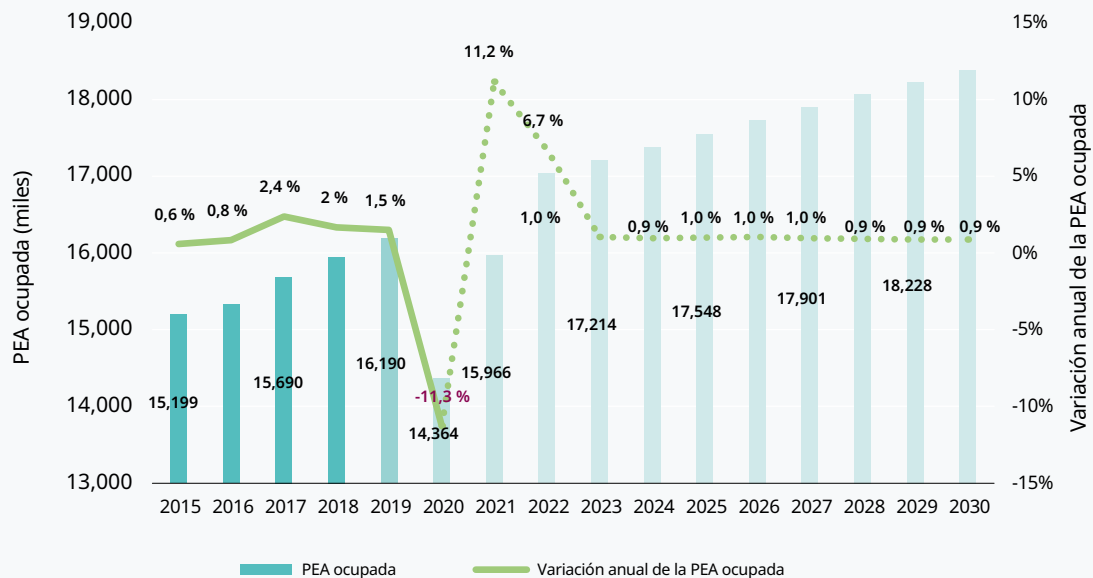
Otro elemento que toma en consideración el modelo es la distribución por grupo de edad y sexo del desempleo, la que se utiliza para afinar los resultados del modelo. Se ha calculado tomando el promedio observado para el período 2015-2019 y se mantiene constante durante el período de proyección (Gráfico A2. 7).

²² En el Informe de Actualización de proyecciones macroeconómicas de abril de 2021, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (pág. 41), la tasa de actividad de la PET de 14 años y más, en el 2019 era de 72,7 por ciento, para el 2020 cae a 64,7 por ciento y en el 2021 se espera que llegue a 71,2 por ciento (98 por ciento de lo observado en el 2019). Mientras que la PEA ocupada de 14 años y más para el 2019 se observa en 17,1 millones de personas, en el 2020 cae a 14,9 millones de personas y para el año 2021 se espera que alcance a 16,9 millones (98 por ciento de lo observado en el 2019). Es importante notar que, en este documento, la PET, PEA, Ocupados y Desocupados se calculan para la población entre 15 y 69 años, por lo que el nivel de las tasas es diferente.

► **Gráfico A2. 7. Perú: tasa de desempleo por grupo de edad y sexo, promedio del período 2015-2019 (%)**

Fuente: Elaboración propia en base a MTPE-DISEL. Procesamiento de la ENAHO, varios años.

Finalmente, con la información hasta el momento mencionada, aplicada en el modelo laboral y el modelo económico se obtiene la proyección de la PEA ocupada y la tasa de variación anual; resultado que como se presentará más adelante, vincula el modelo económico-laboral con el modelo del seguro social por desempleo. En el Gráfico A2. 8 se presenta la evolución para el período 2015-2030.

► **Gráfico A2. 8. Perú: PEA ocupada y tasa de variación anual de la PEA ocupada, Observada 2015-2019, Estimada 2020-2030**

Fuente: MTPE-DISEL. Procesamiento de la ENAHO, varios años con valores suavizados (2015-2019Y y Modelo UI-ILO (2020-2030).

En el año 2020 se observa una caída del empleo del 11 por ciento, y aunque en 2021 la tasa de crecimiento es también de ese valor, no alcanza los niveles del 2019. A partir de 2022 se espera que el nivel de la población ocupada se recupere, lo cual requeriría un esfuerzo de crecimiento del empleo del orden del 6,7 por ciento. A partir de 2023 el crecimiento del empleo se estabiliza alrededor de las tasas observadas durante la prepandemia.

El resumen de las proyecciones demográficas utilizadas en el modelo se presenta en la Tabla A2. 3.

► **Tabla A2. 3. Perú: PET, PEA y PEA ocupada, años seleccionados: 2010, 2015, 2020, 2025 y 2030 (en miles)**

Indicadores de población	2010	2015	2020	2025	2030
Población (15-69)	18 850	20 031	22 583	23 889	24 861
Hombres	9 320	9 829	11 179	11 815	12 293
Mujeres	9 530	10 202	11 403	12 075	12 568
PEA (15-69)	14 897	15 750	15 512	18 235	19 052
Hombres	8 294	8 840	8 629	10 119	10 567
Mujeres	6 603	6 909	6 883	8 116	8 485
Tasa de participación laboral (%)	79,0 %	78,6 %	68,7 %	76,3 %	76,6 %
Hombres (%)	89,0 %	89,9 %	77,2 %	85,6 %	86,0 %
Mujeres (%)	69,3 %	67,7 %	60,4 %	67,2 %	67,5 %
PEA ocupada	14 286	15 199	14 364	17 548	18 385
Hombres	8 001	8 540	8 051	9 770	10 226
Mujeres	6 285	6 659	6 314	7 777	8 159
PEA desocupada	612	551	1 148	688	667
Hombres	293	300	578	348	341
Mujeres	318	250	570	339	326
Tasa de desempleo (%)	4,1 %	3,5 %	7,4 %	3,8 %	3,5 %
Hombres (%)	3,5 %	3,4 %	6,7 %	3,4 %	3,2 %
Mujeres (%)	4,8 %	3,6 %	8,3 %	4,2 %	3,8 %

Fuente: MTPE-DISEL. Procesamiento de la ENAHO valores suavizados (2015) y Modelo UI-ILO. Elaboración: OIT (2020-2030).

A2.3. Asegurados y reclamantes del seguro social por desempleo

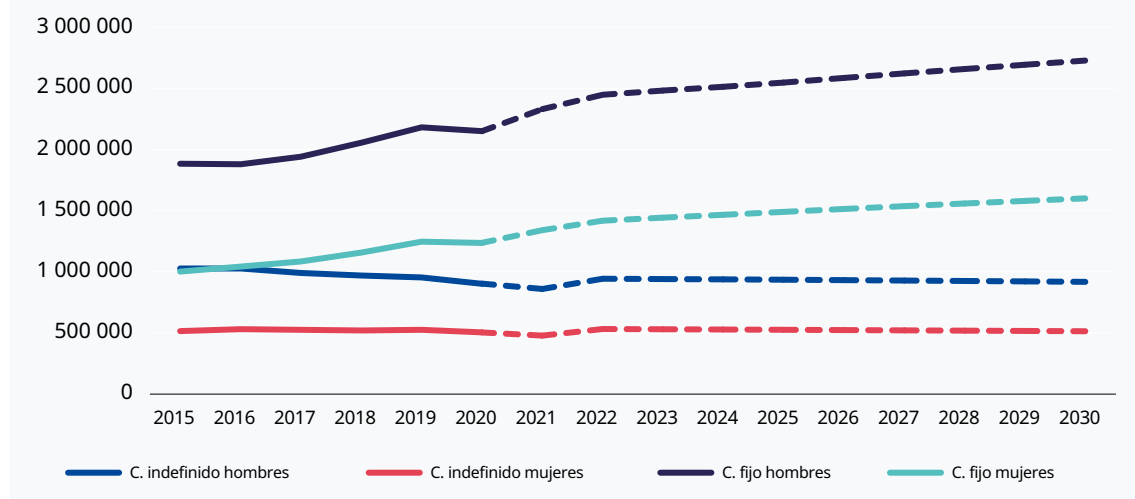
Con el fin de proyectar el número de trabajadores asegurados se ha utilizado la información que se encuentra en el registro de la planilla electrónica administrada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Así, el número observado el año 2020 es la base de la proyección, y la tendencia observada en el período 2015-2019 es la que se conserva en la proyección. El número de personas cubiertas crece a una proporción de la tasa de crecimiento del empleo total de la economía.

El modelo de seguro social por desempleo utiliza cuatro grupos de perfiles de asegurados: por sexo (hombres y mujeres) y por tipo de contrato (fijo e indeterminado). Sin embargo, dado que el crecimiento del número total de asegurados presenta un comportamiento más cercano al crecimiento del empleo

total, se hacen dos supuestos: uno para los asegurados con contratos a plazo y otro para el número de asegurados total, de tal forma que los asegurados por contrato indefinido se calculan por diferencia.

Así, para 2021 se asumió que el crecimiento del total de asegurados sería el 40 por ciento de la tasa de crecimiento del empleo nacional, y para lo que resta del período de proyección la tasa de crecimiento de los asegurados sería igual que la tasa de crecimiento del empleo nacional. Por otro lado, los asegurados con contrato fijo crecerían para el año 2021 al 75 por ciento del empleo total y para el año 2022 al 80 por ciento, mientras que para el resto del período de proyección el crecimiento de los contratos a plazo fijo sería igual al 150 por ciento del crecimiento total de la economía. Con estos factores, el crecimiento del número de trabajadores por contrato fijo e indeterminado es como se muestra en el Gráfico A2. 9.

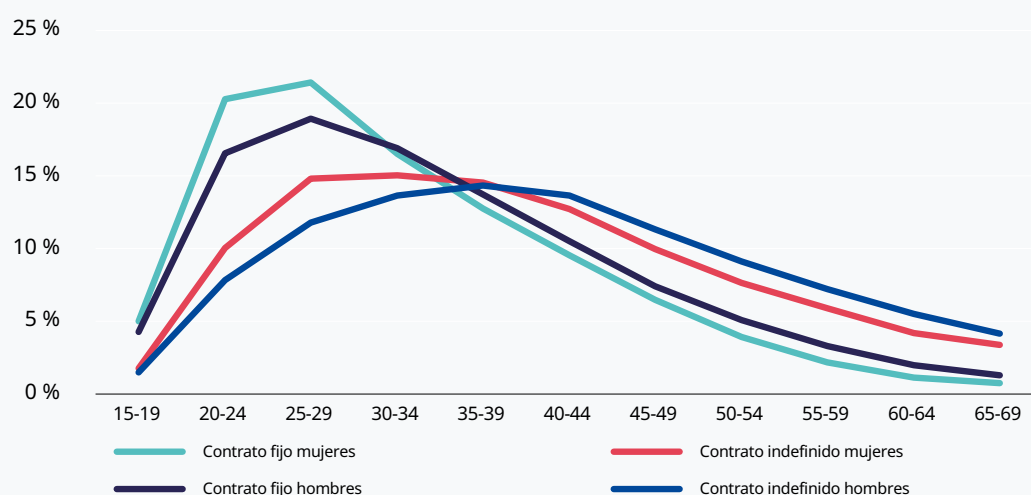
► **Gráfico A2. 9. Perú: proyección del número de trabajadores asegurados por tipo de contrato y sexo.** Observada 2015-2020. Estimada 2021-2030



Fuente: Elaboración propia en base a MTPE-DISEL. Procesamiento del registro electrónico de trabajadores, varios años (2015-2020) y Modelo UI-ILO (2021-2030).

El modelo de desempleo considera que el perfil de los posibles reclamantes es diferente según el grupo de edad, por lo tanto, se requiere desagregar el número de asegurados por grupos de edad quinquenales. Para alcanzar ese objetivo se ha utilizado la distribución por grupo de edad de los trabajadores observada en el período 2015-2020. El promedio de la distribución por edad se ha mantenido constante durante el período de proyección, la misma que se presenta en el Gráfico A2. 10.

► **Gráfico A2. 10. Distribución de los trabajadores asegurados por grupo de edad, según sexo y tipo de contrato**



Fuente: Elaboración propia en base a MTPE-DISEL. Procesamiento del registro electrónico de trabajadores, varios años (2015-2020).

La distribución inicial de los trabajadores a ser asegurados por grupo de edad, sexo y tipo de contrato se presenta en la Tabla A2. 4.

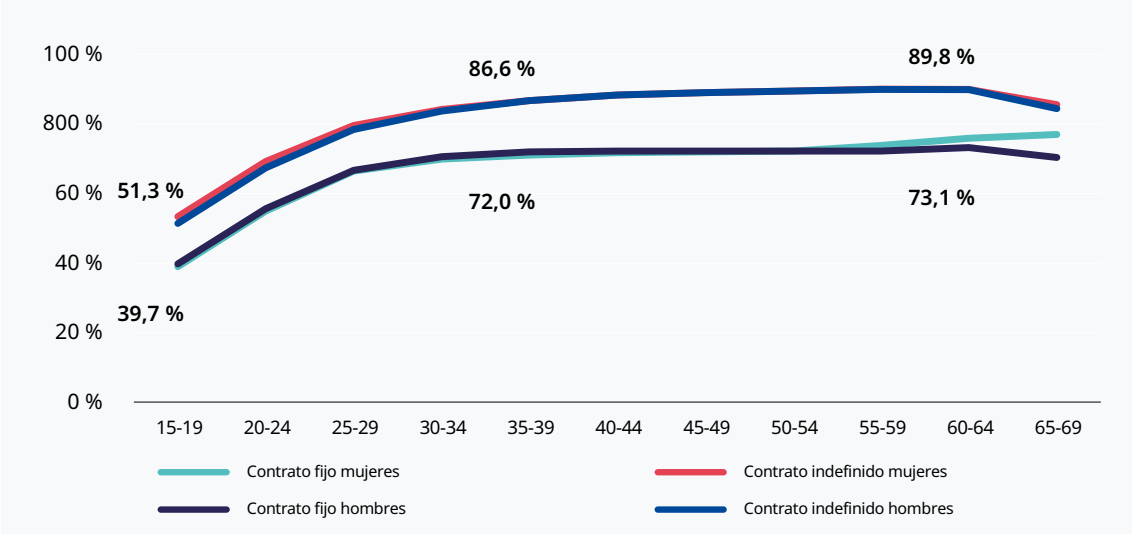
► **Tabla A2. 4. Trabajadores a ser asegurados. Año 2020. Según grupo de edad, sexo y tipo de contrato**

Tipo contrato	Mujeres		Hombres		Total
	Contrato Fijo	Contrato indeterminado	Contrato Fijo	Contrato indeterminado	
Grupo edad					
15-19	62 024	8 911	91 821	13 457	176 212
20-24	250 652	50 547	355 941	70 645	727 786
25-29	264 966	74 678	407 020	106 510	853 175
30-34	204 273	75 806	363 358	123 184	766 621
35-39	157 873	73 208	295 472	129 489	656 043
40-44	118 181	64 179	225 861	123 287	531 508
45-49	80 133	50 315	159 638	102 112	392 198
50-54	48 548	38 490	109 327	82 160	278 526
55-59	27 157	29 777	70 762	65 098	192 795
60-64	13 779	21 041	42 863	49 745	127 428
65-69	9 280	17 103	27 726	37 492	91 602
Total	1 236 866	504 057	2 149 789	903 181	4 793 893

Fuente: Elaboración propia en base a MTPE-DISEL. Procesamiento del registro electrónico de trabajadores, varios años. Estructura por edad suavizada.

Dado que se ha asumido que un trabajador es cubierto si al menos tiene una planilla en el año analizado, como proxy de la densidad de cotización anual, se ha calculado el porcentaje de meses en el año que los trabajadores se encuentran en la planilla electrónica usando la información observada en el período 2015-2020. La estructura por grupo de edad, sexo y tipo de contrato se ha considerado constante en el período de proyección y se presenta en el Gráfico A2. 11.

► **Gráfico A2. 11. Porcentaje de meses en planilla anualmente, según grupo de edad, sexo y tipo de contrato**



Fuente: Elaboración propia en base a MTPE-DISEL. Procesamiento del registro electrónico de trabajadores, varios años. Estructura por edad suavizada.

En el agregado, las mujeres con contrato fijo representan en la planilla electrónica el 65,2 por ciento del año, lo que podría interpretarse como el porcentaje del año que cotizarían al seguro social por desempleo cuando este se implemente, y este porcentaje sube ligeramente en el caso de los hombres (66,7 por ciento), siempre considerando la densidad anual. Los trabajadores por contrato indeterminado, por otro lado, registran una densidad de cotización mayor en el año: 83,8 y 84,2 por ciento del año para mujeres y hombres respectivamente.

► **Tabla A2. 5. Perú: porcentaje de meses en planilla anualmente. Promedio 2015-2019. Según sexo y tipo de contrato**

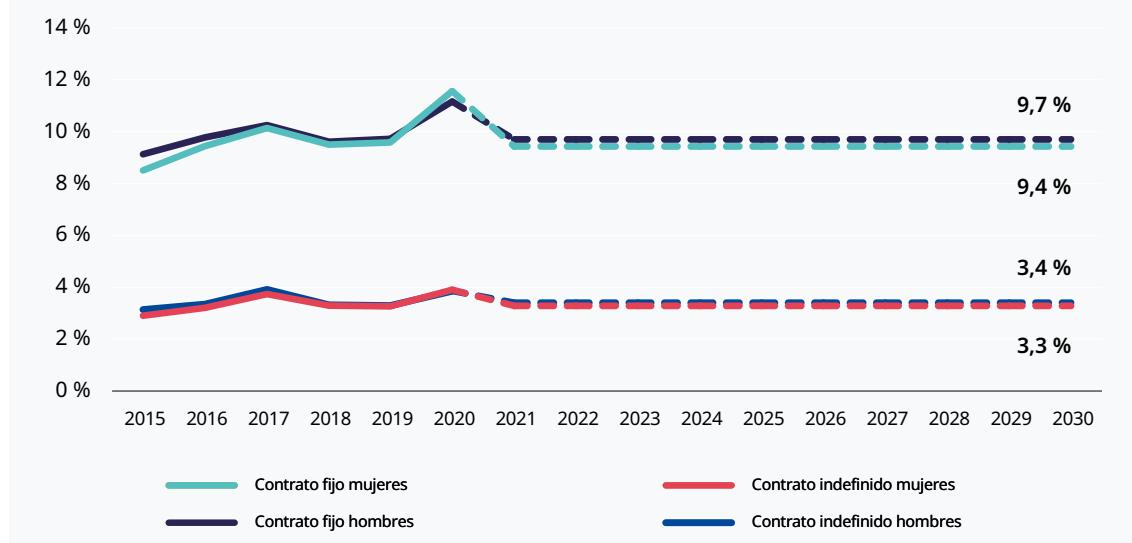
Tipo contrato Sexo		Densidad anual
Contrato Fijo		
Mujeres		65,2 %
Hombres		66,7 %
Contrato indeterminado		
Mujeres		83,8 %
Hombres		84,2 %

Fuente: Elaboración propia en base a MTPE-DISEL. Procesamiento del registro electrónico de trabajadores, varios años. Estructura por edad suavizada.

Uno de los parámetros que se requiere para el cálculo de los posibles reclamantes es la tasa de cesantía. El MTPE a través de la planilla electrónica calculó el número de personas que no se encontraban en la planilla en un mes determinado para el período 2015-2020. Este se considera el número de cesantes. La tasa de cesantía se calcula tomando como denominador el número de trabajadores promedio anual, es decir el número de trabajadores ponderado por el promedio de meses trabajados anualmente.

Para el período de proyección 2021-2030 se ha considerado que la tasa de cesantía es igual al promedio mensual observado en el período 2015-2019. Como resultado, las tasas de cesantía por sexo y tipo para el período de proyección se presentan en el Gráfico A2. 12.

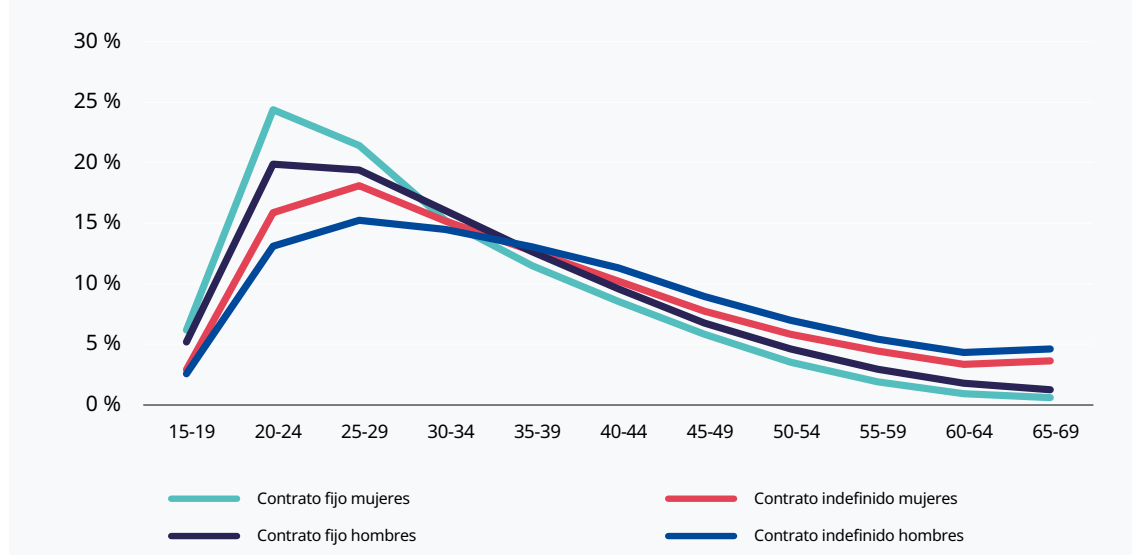
► **Gráfico A2. 12. Tasa de cesantía proyectada (2021-2030), según sexo y tipo de contrato**



Fuente: Elaboración propia en base a MTPE-DISEL. Procesamiento del registro electrónico de trabajadores varios años (2015-2020) y Modelo UI-ILO.

Como se explicó previamente, el modelo asume que el perfil de los asegurados y de los posibles reclamantes es diferente para cada grupo de edad. En consecuencia, se requiere desagregar el número de desempleados de acuerdo con esa variable, para lo cual se ha utilizado la distribución promedio por grupo de edad observada en el período 2015-2020, la misma que permanece constante durante el período de proyección. A continuación, se presenta el Gráfico A2. 13 con la distribución por grupo de edad, sexo y tipo de contrato.

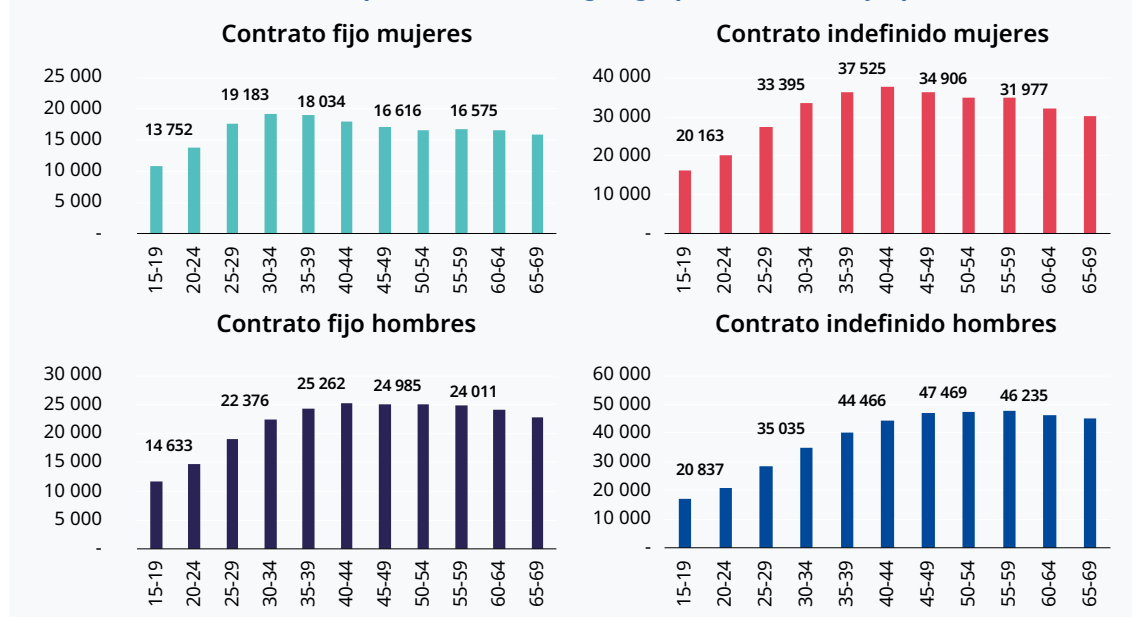
► **Gráfico A2. 13. Distribución de los cesantes, según grupo de edad, sexo y tipo de contrato**



Fuente: Elaboración propia en base a MTPE-DISEL. Procesamiento del registro electrónico de trabajadores, varios años (2015-2020).

Además del número de trabajadores y el porcentaje de meses trabajados en el año, un parámetro adicional para proyectar los ingresos del seguro social por desempleo es el salario promedio por grupo de edad. Si bien la masa salarial agregada se proyecta con la inflación más el supuesto de crecimiento de salario real del 2 por ciento a partir del 2022, el salario promedio por grupo de edad permite afinar la proyección y los ingresos. La estructura toma como referencia los salarios promedios para el período 2017-2020 y se ha ajustado a la masa salarial del año 2020. Esta escala de salarios se asume que permanece constante en todo el período de proyección (Gráfico A2. 14).

► **Gráfico A2. 14. Perú: salario promedio anual, según grupo de edad sexo y tipo de contrato**

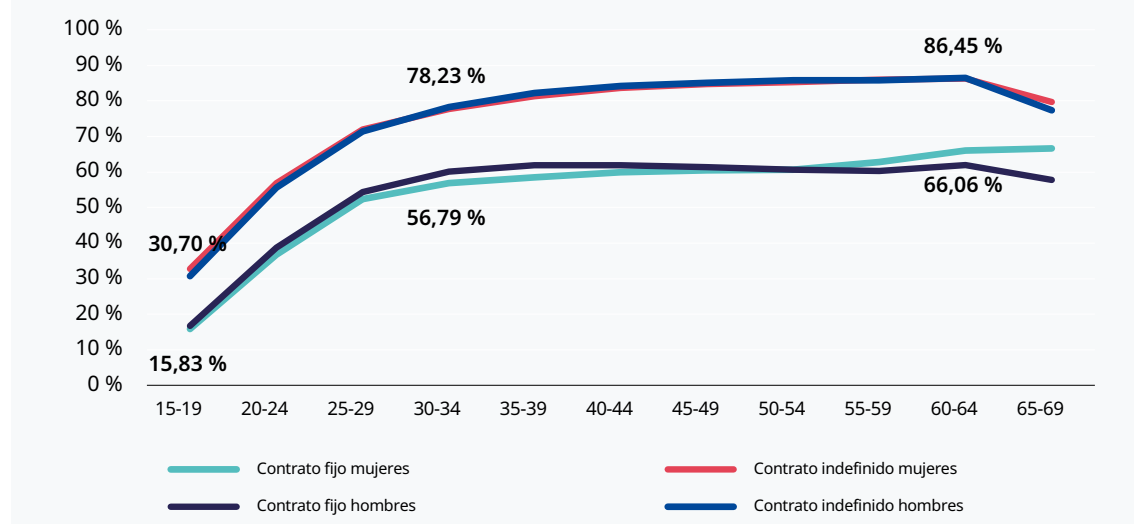


Fuente: Elaboración propia en base a MTPE-DISEL. Procesamiento del registro electrónico de trabajadores, varios años (2015-2020).

Por el lado de los gastos, para proyectar el monto pagado por prestaciones se requiere estimar el porcentaje de asegurados cesantes que cumplen la condición de elegibilidad, es decir, que realizan al menos doce cotizaciones, continuas o discontinuas en los últimos 24 meses.

La estrategia de aproximación para el cálculo de este parámetro se realizó utilizando la información de la planilla electrónica y observando el número de meses cotizados en períodos bienales desde el año 2015 al 2020. El porcentaje promedio de personas con más de 12 meses cotizados en un período de observación de 24 meses se utiliza como proxy del cumplimiento de la condición de elegibilidad. Este porcentaje por grupo de edad, sexo y tipo de contrato permanece constante durante el período de proyección. Los porcentajes agregados por tipo de contrato y sexo se presenta en el Gráfico A2. 15.

► **Gráfico A2. 15. Porcentaje de trabajadores por grupo de edad que cumple la condición de elegibilidad, según sexo y tipo de contrato**



Fuente: Elaboración propia en base a MTPE-DISEL. Procesamiento del registro electrónico de trabajadores, varios años (2015-2020).

► **Tabla A2. 6. Perú: porcentaje de trabajadores asegurados elegibles, según sexo y tipo de contrato**

Tipo contrato Sexo	Densidad anual
Contrato Fijo	
Mujeres	49,5 %
Hombres	53,0 %
Contrato indeterminado	
Mujeres	74,8 %
Hombres	76,0 %

Fuente: Elaboración propia en base a 2015-2020: MTPE-DISEL. Procesamiento del registro electrónico de trabajadores varios años.

A la par del cumplimiento de la condición de elegibilidad, se debe tomar en consideración que la condición para acceder a la prestación debe ser la involuntariedad de la pérdida del empleo. En este modelo se ha considerado que, tanto el despido para el caso de los trabajadores por contrato indeterminado y contrato fijo como la terminación del contrato en el caso de los trabajadores por contrato a plazo fijo, son formas

de terminación involuntaria. La información proporcionada por el MTPE permite identificar los motivos de salida de los trabajadores, aunque existe un importante porcentaje de trabajadores que ante su salida de la planilla no se registra el motivo.

En la Tabla A2. 7 se presenta la distribución de los motivos de salida calculados como el promedio mensual del 2015 al 2020. Según estos datos, el 44 por ciento de las personas salen de la planilla en un mes promedio y no se observa un motivo de salida.

► **Tabla A2. 7. Distribución de los motivos de salida promedio 2015-2020**

Motivo de salida	Porcentaje
Renuncia	28 %
Renuncia con incentivos	0 %
Despido o destitución	3 %
Cese colectivo	0 %
Jubilación	0 %
Invalidez absoluta permanente	0 %
Terminación de la obra o servicio, cumplimiento condición resolutoria o vencimiento del plazo	21 %
Mutuo disenso	2 %
Fallecimiento	0 %
Baja por sucesión en posición del empleador	0 %
Extinción o liquidación del empleador	0 %
No se inició la relación laboral o prestación efectiva de servicios	0 %
Otras causales régimen público general servicio civil - Ley 30057	0 %
Sin vínculo laboral - habilitado para PDT PLAME	0 %
No determinado	44 %
Total	100 %

Fuente: Elaboración propia en base a MTPE-DISEL. Procesamiento del registro electrónico de trabajadores varios años (2015-2020).

Finalmente, aquellos que quedan cesantes (no se encuentran en la planilla) de forma involuntaria y cumplen la condición de elegibilidad para ser considerados beneficiarios deben permanecer en la cesantía el tiempo que dura el beneficio, sin considerar el tiempo de espera para acceder al mismo, puesto que, por ejemplo, si permanecen cesantes por un tiempo que excede el tiempo que dura el beneficio no recibirán prestación monetaria.

Con el fin de realizar una aproximación al tiempo de duración de la cesantía, se ha observado en períodos bienales, desde el año 2015, los períodos de cesantía que tengan la duración máxima²³. Con esa información se ha construido la distribución de la cesantía que se presenta en la Tabla A2. 8.

²³ Dado que puede existir más de un período en que el trabajador no se encuentre en la nómina, se observan todos los períodos y se obtiene información de la duración máxima.

► **Tabla A2. 8. Distribución de los trabajadores cesantes según tiempo de duración de la cesantía. Según sexo y tipo de contrato**

Distribución	Contrato indeterminado		Contrato Fijo	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
0 - 1 meses	18,40 %	18,09 %	11,72 %	10,94 %
1 - 3 meses	17,91 %	17,62 %	16,30 %	16,20 %
3 - 6 meses	18,18 %	16,69 %	17,89 %	16,23 %
6 - 12 meses	24,51 %	25,08 %	28,30 %	30,16 %
Más de 12 meses	20,99 %	22,52 %	25,80 %	26,46 %

Fuente: Elaboración propia en base a MTPE-DISEL. Procesamiento del registro electrónico de trabajadores, varios años (2015-2020).

Esta distribución es evaluada en una función de Weibull, y los parámetros de esta función por sexo y tipo de contrato permanecen fijos durante el período de proyección.

► Anexo 3: Relación entre el desempleo y el número de beneficiarios

El número de beneficiarios mensuales del modelo UI se ha calibrado sobre la base de la tasa de cesantía estimada para el año 2021 y refleja los datos e hipótesis presentados en la sección 4

De forma ilustrativa, el cuadro siguiente presenta la relación supuesta entre el número de cesantes en Perú y el número de beneficiarios mensuales del régimen UI para el año 2021.

Variable	Opción de diseño propuesta
Número total de trabajadores desempleados en 2021 (15-69 años)	271 060
Porcentaje de trabajadores desempleados con experiencia previa	100,0 %
Número de trabajadores desempleados con experiencia laboral previa	271 060
Porcentaje de trabajadores desempleados con experiencia previa empleados en el sector formal	100,0 %
Número de potenciales reclamantes	271 060
Porcentaje de terminaciones involuntarias	75 %
Porcentaje de trabajadores desempleados que alcanzaron el mínimo de contribuciones requeridas	55,1 %
Número de potenciales reclamantes elegibles	111 960
Porcentaje de desempleados que permanece en el desempleo menos del tiempo de duración del beneficio	52,0 %
Número de potenciales beneficiarios	58 221
Número promedio mensual de miembros activos asegurados	3 552 729
Número de potenciales beneficiarios / número total de miembros asegurados (ratio demográfico)	1,6 %

► Anexo 4: Síntesis de Principales características de los seguros de desempleo en América Latina y el Caribe

Países	Tipo de Programa	Con aportes de:			Beneficios		Condiciones de elegibilidad
		Trabajador	Empleador	Estado	Tasa de remplazo	Duración	
Argentina	Fondo reparto	0 %	0,89% - 1,11%	Financia déficits	50 % en primeros 4 meses; 42,5 % entre 5° y 8° y 37,5% en 9° a 12°	Hasta 12 meses	Registro agencia de empleo, disposición a trabajar y 12 cotizaciones previas.
Bahamas	Fondo reparto	3,9 % (cot.gral, máx)	5,9 %	Sólo como empleador	50 % de ingresos medios (mín y máx)	Hasta por 13 semanas	Cotizaciones previas: al menos 52 semanas; y 7/13
Barbados	Fondo reparto	0,75 % + 0,5 % para formación (mín/máx)	1 % + 0,5 % para formación	Sólo como empleador	60 % de ingresos medios	Hasta por 26 semanas en un año	Cotizaciones previas: 52 semanas; y 20 en 3 trimestres seguidos
Brasil	Fondo reparto	0 %	0%	Toda - FGTS	80 % al 50 % según tramos de ingresos	3 pagos si 6 a 11 cotiz.; 4 si 12 a 23 y 5 si hasta 24 cotizaciones	6 meses, desempleo involuntario y no rentas
Chile	Fondo reparto + C. individuales	0,6 % al Fondo Cesantía Solidario	2,4%(1,6% a C. Individuales y 0,8 % al FCS	Aporte de MMUS\$ 12 anuales	Desde 70 % a 30 %, si ahorro en CI. es insuficiente, opera el FCS	Hasta por 5 meses	12 cotizaciones en 24 meses y las tres últimas con el mismo empleador
Ecuador	Fondo reparto + C. Individual	1 % (más 8,3 % a C. Individual)	2 %	Subsidios complementarios	Suma fija (hasta 2 salarios)	360 días desempleo	24 meses de cotizaciones
Uruguay	Fondo reparto	Sí. No separada de cotización gral. de 12,5 %	Si. No separada de cotización gral. de 12,5 %	Financia déficits	66 % a 40 % + 20% cargas familiares	Hasta 6 meses	6 meses cotizaciones y desempleo involuntario
Venezuela R.B.	Fondo reparto	0,5 % y 2,5 % si independiente	2,0 %	Subsidios complementarios	60 % salario medio más asist. médica por 26 semanas	5 meses	12 cotizaciones en 24 meses y disponible para trabajar

Fuente: Velásquez (2016) y SSA (2020).

► Anexo 5: Síntesis de condiciones de elegibilidad de los seguros de desempleo en América Latina y el Caribe

Países	Condiciones de elegibilidad
Argentina	Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y 12 cotizaciones previas
Bahamas	Cotizaciones previas: al menos 52 semanas y 7/13
Barbados	Cotizaciones previas: 52 semanas; y 20 en 3 trimestres continuos
Brasil	Cotizaciones previas por al menos 6 meses, desempleo involuntario y no existencia de otras rentas
Chile	12 Cotizaciones previas (6 si es contrato a plazo) y las tres últimas con el mismo empleador
Ecuador	24 meses de cotizaciones
Uruguay	6 meses de cotizaciones previas
Venezuela (RB)	12 cotizaciones en 24 meses y disposición a trabajar

Fuente: Velásquez (2016) y SSA (2020).

► Principales requerimientos: Normas de la OIT sobre seguridad social relativas a la protección en caso de desempleo

	Convenio núm. 102 Norma mínima	Convenio núm. 168 ^a y Recomendación núm. 176 ^b Normas más elevadas	Recomendación núm. 202 Protección básica
¿Qué debería cubrirse?	Suspensión de ganancias, ocasionada por la imposibilidad de encontrar un empleo conveniente por parte de una persona apta y disponible.	C.168: Pérdida de ganancias debida a la imposibilidad de encontrar un empleo conveniente por parte de una persona apta y disponible que busca trabajo de forma activa. La protección debe ampliarse para cubrir la pérdida de ganancias debido al desempleo parcial, la suspensión o la reducción de las ganancias generada por la suspensión temporal del trabajo, así como a los trabajadores a tiempo parcial que buscan empleo a tiempo completo. R.176: Proporciona una orientación para evaluar la conveniencia del empleo potencial.	Seguridad básica del ingreso para quienes se ven imposibilitados de obtener ingresos suficientes en caso de desempleo.
¿Quién debe estar cubierto?	Por lo menos el 50 por ciento de todos los asalariados o todos los residentes cuyos recursos económicos no superen los límites prescritos.	C.168: Por lo menos, el 85 por ciento de los asalariados, incluyendo los funcionarios públicos y los aprendices, además de todos los residentes cuyos recursos económicos no superen los límites prescritos. La cobertura debe ampliarse a los trabajadores a tiempo parcial y al menos a tres de las diez categorías de personas en busca de empleo a quienes nunca se ha reconocido como desempleadas o cubiertas por los regímenes de indemnización de desempleo, o que han cesado de pertenecer a ellos. R.176: Se debe extender progresivamente la cobertura a todos los asalariados, así como a las personas que encuentran dificultades durante el período de espera.	Por lo menos, todos los residentes en edad activa, con sujeción a obligaciones internacionales.
¿En qué debe consistir la prestación?	Pagos periódicos de, por lo menos, el 45 por ciento del salario de referencia.	C.168: Pagos periódicos de, por lo menos, el 50 por ciento del salario de referencia, o el total de las prestaciones. Estos deben garantizar a los beneficiarios condiciones de vida saludables y dignas. R.176: Para el empleo parcial: el total de las prestaciones y las ganancias del trabajo a tiempo parcial debe estar comprendida entre el importe de las ganancias anteriores del trabajo a tiempo completo y el monto de la prestación de desempleo total, o calcularse en función de la reducción de la duración del trabajo sufrida.	Prestaciones monetarias o en especie, de modo que garantice la seguridad básica del ingreso para el acceso efectivo a los bienes y servicios necesarios y para vivir con dignidad, así como para prevenir o mitigar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.
¿Cuál debe ser la duración de la prestación?	Para regímenes que comprenden a categorías de asalariados: por lo menos 13 semanas de prestaciones por un período de 12 meses. Para regímenes no contributivos supeditados a comprobación de ingresos: por lo menos, 26 semanas de prestaciones por un período de 12 meses. Posible período de espera de un máximo de siete días.	C.168: Durante el período de desempleo, posibilidad de limitar la duración inicial del pago de la prestación a 26 semanas por cada caso de desempleo, o a 39 semanas para cualquier período de 24 meses, con un posible período de espera de un máximo de siete días. R.176: La duración de las prestaciones debe prolongarse hasta la edad de jubilación para los desempleados que hayan alcanzado una edad prescrita.	Siempre y cuando persista la incapacidad de obtener ingresos suficientes.
¿Qué condiciones se pueden establecer para tener derecho a la prestación?	Podrá prescribirse un período de calificación que se considere necesario para evitar abusos.	C.168: Podría prescribirse un período de calificación según se juzgue necesario para evitar abusos. R.176: El período de calificación debe adaptarse o exceptuarse para los nuevos solicitantes de empleo.	Debe definirse a nivel nacional y prescribirse por ley, aplicando los principios de no discriminación, sensibilidad a las necesidades especiales e inclusión social. Y todo ello garantizando los derechos y la dignidad de las personas.

^a Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)^b Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176)



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Calle Las Flores 275,
San Isidro
Lima - Perú

(511) 615 0300
www.ilo.org/lima

 OITAndina