



Organización  
Internacional  
del Trabajo



Protección social  
y gestión de las finanzas públicas



Financiado por  
la Unión Europea

# ► Propuesta de desarrollo e implementación del Esquema Integral de Protección ante el Desempleo





► **Propuesta de desarrollo e implementación del Esquema Integral de Protección ante el Desempleo**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022  
Primera edición 2022

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](mailto: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](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Propuesta de desarrollo e implementación del Esquema Integral de Protección ante el Desempleo.* Perú: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2022. 76 pp.

ISBN: 9789220369685 (versión impresa)

ISBN: 9789220369692 (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](http://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	9
<b>1. Problemática social a atender</b>	<b>12</b>
1.1. Estado de la protección social en el Perú	12
1.2. Rasgos principales de la realidad sociolaboral peruana	16
<b>2. Esquema Integral de Protección Ante el Desempleo (EIPAD)</b>	<b>19</b>
2.1. Experiencias y antecedentes	21
2.2. Marco legal internacional y nacional	24
<b>3. El Seguro Social por Desempleo (SSD)</b>	<b>32</b>
<b>4. Propuesta de rediseño de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT)</b>	<b>36</b>
4.1. Situación actual de las PAMT en el Perú	36
4.2. Propuesta de rediseño institucional de las PAMT	42
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>55</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>58</b>
<b>Anexos</b>	<b>61</b>
Anexo 1: políticas de promoción y de protección	61

## ► 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 *"Propuesta de desarrollo e implementación del Esquema Integral de Protección ante el Desempleo para Perú"* estuvo a cargo de Pablo Casali, Ana Gómez Narváez y Celine Peyron Bista, todos funcionarios de la OIT. Por su parte, con distinto grado de responsabilidad, su ejecución contó con la colaboración de los consultores de OIT Mario Velásquez, Rossana Taquiá, Alvaro Vidal y Omar Cavero. Por la OIT también colaboraron Mauricio Dierckxersens, Ana Carolina de Lima Vieira, 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) por intermedio de las distintas personas que al momento de la elaboración del presente informe desempeñan funciones en estas instituciones: por parte del MTPE, los Viceministros de Trabajo y de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral, Edilberto Sergio Jaime Ríos y Camilo Dante de León respectivamente, Gina Salazar Lozano, Jesús Baldeón Vásquez, Hugo José Chávez, Jorge Larrea Rossi, Patricia Pérez Malca, Kantuta Nataly Vallenias Rojas, Viviana Cruzado de la Vega, y David Tenorio Manayay.

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 documento expone las características de la propuesta de implementación de un **Esquema Integral de Protección Ante el Desempleo (EIPAD)** para el Perú. Esta es el resultado consensuado de una labor realizada en conjunto entre especialistas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Aquel proceso colaborativo se llevó a cabo a través de un grupo de trabajo que incorporó también diálogos con diversos actores sociales. La propuesta constituye un diseño inicial que se espera que sea mejorado y desarrollado en sus aspectos pendientes por el Estado peruano siguiendo un proceso de diálogo social tripartito.

El EIPAD responde al proyecto “Fortaleciendo la protección social frente al desempleo en el Perú”, el mismo que se inscribe en el programa “Mejora de las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas”, financiado por la Unión Europea (EC-INTPA<sup>1</sup>). El proyecto busca desarrollar un mecanismo de protección social frente al desempleo para el Perú que, simultáneamente, permita el sostenimiento económico del trabajador durante la búsqueda de empleo y facilite su incorporación o mantenimiento en el mercado de trabajo mediante su participación en las políticas activas de empleo.

Atendiendo esta visión, el EIPAD cuenta con dos componentes: la implementación de un Seguro Social por Desempleo (SSD) y el rediseño y fortalecimiento de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT). La propuesta contribuye, de este modo, a la generación y fortalecimiento de un ecosistema mayor de políticas que articulen la protección social, tanto contributiva como no contributiva, con la política de empleo, tarea prioritaria en un contexto de crisis que requiere de respuestas activas de parte de los gobiernos.

### Problemática que atiende la propuesta

De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la protección social constituye un derecho fundamental de la persona. Este resulta fundamental para el logro de la inclusión social, la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades. Constituye, además, un objetivo estratégico para el logro del trabajo decente. La importancia de garantizar este derecho radica no solo en el aseguramiento de condiciones básicas de vida para todos los segmentos de la sociedad, sino también en la reducción de la vulnerabilidad social, al tiempo que fortalece el desarrollo económico y social. Una expresión de ello se encuentra en la protección de los trabajadores ante el desempleo no voluntario.

En el Perú existen amplias brechas en materia de protección social. De acuerdo con datos de la ENAHO 2019, el 23,8 por ciento de la población no tiene ningún seguro de salud, siendo los más afectados los desocupados, carentes de seguro en el 44,1 por ciento de los casos. Asimismo, el 63,7 por ciento de la PEA ocupada no aporta a ningún sistema de pensiones. En materia de protecciones de desempleo, se constata la inexistencia de un seguro por desempleo. Si bien la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) es un beneficio pensado para sostener al trabajador ante la culminación de su vínculo laboral, este apenas alcanza a un sector reducido de los trabajadores y no tiene efectos redistributivos, pues consiste en aportes del empleador a una cuenta individual del trabajador.

Las brechas de cobertura se agravan al considerar el género, la categoría ocupacional y el nivel de ingreso. Mientras algo más del 20 por ciento de hombres mayores de 65 años no recibe pensión ni ingresos por trabajo, cerca del 60 por ciento de las mujeres de ese grupo se encuentra en esta condición;

---

<sup>1</sup> Dirección General de Asociaciones Internacionales de la Unión Europea, responsable de formular la política europea de asociación internacional y desarrollo.

es decir, la desprotección es tres veces mayor (OIT 2021b)<sup>2</sup>. La cobertura contributiva es también desigual según los otros dos criterios mencionados. Más del 90 por ciento de independientes no tiene cobertura contributiva y el dato es casi idéntico en la población del quintil 1 de ingresos.

La actual crisis ha agravado el panorama de desprotección. Los sectores más pobres han sido los más impactados, por contar con menor acceso al agua, menor acceso a la salud, mayor hacinamiento, menor estabilidad de ingresos y menos recursos para lidiar con el desempleo. En materia de empleo, se observa que el año 2020 la población activa se redujo en -9,7 por ciento y la ocupación cayó en -13 por ciento. Quedaron sin empleo 2 230 000 personas y cayó el ingreso promedio en -11,3 por ciento. Al mismo tiempo, el uso de la CTS y del fondo de AFP ha desprotegido aún más a un sector de los trabajadores formales. Todo ello reafirma la necesidad de implementar eficientes políticas de protección social en el país.

## Experiencias previas y marco legal que sostiene la propuesta

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de que las políticas de protección social y de activación del empleo se diseñen e implementen de forma articulada. Esta estrategia ha tenido resultados exitosos en el objetivo de frenar el impacto de la crisis actual en los trabajadores y en la economía. La articulación de ambas políticas permite que las personas puedan mantenerse activas en el mercado de trabajo y no vean deterioradas sus condiciones de vida por efecto de contingencias como la disminución de ingresos, la reducción de horas de trabajo o el desempleo (OIT-ISSA 2021; ONU 2021).

La propuesta revisa diversas experiencias en América Latina y El Caribe (ALC) y constata tanto el esfuerzo de articulación mencionado, como la implementación de esquemas contributivos de aseguramiento ante el desempleo que condicionan la recepción de la prestación monetaria a la participación en los servicios de las políticas activas de mercado de trabajo. Se encuentran también parámetros relativos a cotizaciones, duración del beneficio, monto de las prestaciones, entre otros, similares a los considerados en la propuesta de seguro que constituye un componente del EIPAD, constatándose su factibilidad y pertinencia.

En cuanto al marco normativo, el esquema de protección propuesto para el Perú sigue lo establecido en diversas Normas Internacionales del Trabajo (NIT). En materia de promoción del empleo, un instrumento que debe destacarse es el Convenio Sobre Política de Empleo (núm. 122), ratificado por el Perú. En lo relativo a las políticas de protección de los trabajadores ante el desempleo, son fundamentales el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (núm. 102) y el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (núm. 168). El primero ha sido ratificado por el país en la mayoría de sus partes<sup>3</sup> y el segundo no ha sido ratificado aún.

Estos convenios, entre otros instrumentos, dan soporte a la implementación de mecanismos de protección ante la pérdida del empleo, así como a su necesaria articulación con políticas de activación laboral. Cabe recordar que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico del Perú, los tratados internacionales forman parte del marco legal y aquellos que versan sobre derechos fundamentales adquieren rango constitucional<sup>4</sup>. Asimismo, la Constitución Política del Perú señala que el Estado “reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social”<sup>5</sup>. Existe, por tanto, un marco legal que ampara la implementación de la propuesta.

<sup>2</sup> [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_823638/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_823638/lang--es/index.htm)

<sup>3</sup> Perú ha aceptado las partes II, III, V, VIII y IX. En virtud del párrafo 1 del artículo 3 del Convenio, el Gobierno se acoge a las excepciones temporales que figuran en los artículos 9,d); 12,2; 15,d); 18,2; 27,d); 48,c) y 55,d).

<sup>4</sup> Así lo establecen el artículo 55 y la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú, así como los fallos del Tribunal Constitucional contenidos en los expedientes N° 25-2005-PI/TC y N° 0026-2005-PI/TC.

<sup>5</sup> Artículo 10. Este reconocimiento es ratificado y desarrollado por el Tribunal Constitucional: Exp. N.º 1417-2005-AA/TC, §3.29. También debe considerar el fallo de la CIDH conocido como “Caso Muelle Flores vs. Perú”.

## Características generales del EIPAD

El EIPAD presenta dos particularidades que atienden la necesidad de vincular la protección social ante el desempleo y las políticas de activación del empleo. La primera es que su diseño ha sido concebido en estrecha articulación con las PAMT, con el objetivo de que las prestaciones por desempleo faciliten al trabajador la participación en los servicios del SNPE y, de este modo, su reinserción laboral en un trabajo conveniente y libremente elegido. En segundo lugar, el EIPAD propone un conjunto de reformas a las PAMT que permitirán atender tanto a los cesantes asegurados que se acercarán al SNPE, como al conjunto de colectivos que conforman la población trabajadora y que verán fortalecido su acceso a servicios y programas que ayudarán a aumentar su empleabilidad, salir de la vulnerabilidad y pasar a la formalidad.

Para lograr el objetivo de brindar un conjunto articulado de servicios públicos de protección ante el desempleo, el esquema de protección propuesto involucra las siguientes características en su diseño: i) busca la progresiva cobertura universal de la protección ante el desempleo, ii) articula políticas de protección social y políticas activas de mercado de trabajo, iii) tiene un carácter descentralizado y con enfoque territorial, iv) incorpora un enfoque de género, intercultural y orientado a combatir diversas asimetrías preexistentes en la estructura sociolaboral, v) contribuye con la articulación interna de la política de empleo, así como su articulación con otros sectores, vi) involucra el diálogo social y la progresividad en su implementación, y vii) promueve la formalización y el trabajo decente. Se articula sobre dos componentes: la implementación de un Seguro Social por Desempleo (SSD) y el rediseño y fortalecimiento de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT).

## Implementación de un Seguro Social por Desempleo (SSD)<sup>6</sup>

El SSD consiste en un régimen de prestaciones monetarias para la protección de los ingresos del trabajador que se encuentra en una situación de desempleo involuntario durante un periodo de tiempo determinado, con el objetivo de facilitar su reinserción laboral a un empleo conveniente y libremente elegido. Al quedar sin empleo de forma involuntaria, el trabajador asegurado podrá contar, de este modo, con ingresos que le faciliten la búsqueda de empleo y con los servicios y programas ofrecidos por el Sistema Nacional Público de Empleo (SNPE), aumentando su empleabilidad y reduciendo, de esta manera, el riesgo de caer en la informalidad o la inactividad.

Las características del seguro son las siguientes<sup>7</sup>. Los trabajadores protegidos son asalariados formales del sector privado, independientemente del tipo de contrato con el que cuenten (a plazo fijo o a plazo indeterminado) y aquellos trabajadores del sector público que se encuentran regulados por el régimen laboral de la actividad privada (DL 728)<sup>8</sup>. La principal razón de acotar la protección a trabajadores dependientes en condición de formalidad se fundamenta en que solo esta categoría ocupacional permite contar con información actualizada sobre ingresos efectivos, lo que habilita llevar un control adecuado de los aportes.

El seguro se basa en cotizaciones individuales a un fondo colectivo (Fondo de Desempleo). Como se ha señalado, es requisito que el trabajador se encuentre en situación involuntaria de desempleo y cuente

---

6 La propuesta se encuentra respaldada en la valuación actuarial hecha por la Unidad de Servicios Actuariales del Departamento de Protección Social de la OIT. El detalle técnico del SSD se encuentra en el informe "Un seguro social por desempleo para el Perú. Valuación actuarial" (OIT 2022).

7 Consultar la sección 5 de este documento.

8 Los trabajadores del sector público regulados por otros regímenes laborales no fueron incluidos en este primer momento. Es así por la existencia de una amplia diversidad de regímenes laborales, asociada a diversas categorías y escalas salariales, lo que añadía especial complejidad a las proyecciones. También se consideró la situación indeterminada del régimen CAS al momento de construirse la propuesta, al estar en manos del TC la definición de la constitucionalidad de la Ley 31131, promulgada el año 2021. No obstante, en un siguiente cálculo, en el marco de una implementación progresiva del SSD, los trabajadores públicos podrían ser considerados.

con hasta al menos 12 contribuciones al fondo realizadas durante un periodo de 24 meses. Los cálculos actuariales establecen una tasa de contribución base del 1,16 por ciento sobre el salario imputable. En un contexto pesimista esta podría elevarse a 1,50 por ciento y en uno optimista, reducirse a 0,87 por ciento. No se ha definido si las cotizaciones debe asumirlas el trabajador, el empleador, el Estado o más de un actor en una fórmula mixta. Tampoco se ha definido la entidad administradora. Se recomienda que ambos aspectos sean determinados producto del diálogo social entre los actores pertinentes, siguiendo los Convenios y las Recomendaciones de referencia que enmarcan la implementación del seguro; en particular, los Convenios 102 y 168, y la Recomendación 176<sup>9</sup>.

La duración máxima del beneficio se estableció en cinco meses, siguiendo una estructura decreciente que va del 70 por ciento del salario de referencia el primer mes al 50 por ciento en el último. Estos parámetros son consistentes con la evidencia disponible sobre la dinámica del mercado de trabajo y con la experiencia de la región<sup>10</sup>. Para recibir la prestación, el desocupado, además de haber cumplido el mínimo de cotizaciones y sustentar que se trata de desempleo involuntario, debe mantener una participación activa en los servicios y programas de empleo, cumpliendo un compromiso de empleo y siguiendo una ruta personalizada de empleabilidad.

► **Tabla 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: OIT (2022)<sup>11</sup>.

## Fortalecimiento y rediseño institucional de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT)

El análisis del diseño organizacional actual que sostiene a las PAMT permite identificar un alto potencial para una mejor integración interna, que se busca resolver con la propuesta. Existen diversos programas que funcionan de forma paralela y poco articulada tanto con los servicios de empleo como con las direcciones generales rectoras. Dentro de los servicios de empleo, no se distingue entre aquellos que resultan básicos y aquellos que se brindan producto de una previa derivación, de acuerdo a las características del beneficiario. Por tanto, no es posible evidenciar una propuesta financiera que refleje una real integración de los distintos programas y servicios de empleo teniendo en cuenta, además, que el programa “Trabaja Perú” en cuyo origen se planteó como de carácter contracíclico ha

<sup>9</sup> Véase la sección 4.3., que expone el marco jurídico nacional e internacional.

<sup>10</sup> Véase la sección 5, sobre el SSD.

<sup>11</sup> OIT 2022. Un seguro social por desempleo para el Perú. Valuación actuarial. Oficina de la OIT para los Países Andinos, Lima, Perú.

terminado incorporándose como parte de la oferta anual de programas del MTPE de manera asimismo desarticulada con el servicio de empleo y el resto de programas; y mostrando solo su naturaleza anticíclica durante la pandemia pero con la misma identidad de programa "*Cash For Work*". Finalmente, los servicios y programas de empleo no se encuentran articulados eficientemente con otras iniciativas públicas complementarias que repercuten en la misma finalidad, que es la inserción en el mercado productivo de las personas sin empleo llevadas a cabo por otros Ministerios o entidades de los distintos niveles de administración del estado. Ello repercute en los bajos niveles de cobertura.

En primer término, la propuesta de mejora apuesta por trabajar en el diseño e implementación de una política nacional de promoción del empleo que contemple las diversas políticas activas que la conforman y en la que participen el nivel central de gobierno, encabezado por el MTPE, los actores regionales, provinciales y distritales, liderados por los gobiernos regionales a través de la DRTPE y los actores sociales y económicos, fundamentalmente los representantes del sector empleador y de los trabajadores.

En segundo lugar, se propone implementar una **Puerta única de entrada** a los servicios que conforman las PAMT. Esta consiste en organizar los diversos servicios del Servicio Nacional Público de Empleo (SNPE) de modo que respondan al perfil y las necesidades del público objetivo. Para ello debe fortalecerse al Centro de Empleo como el eje articulador y organizar los servicios ofrecidos por los programas de modo que formen parte del conjunto de servicios disponibles. Asimismo, será preciso diseñar una ruta por la cual transite el usuario que accede al sistema, diferenciando los servicios mínimos de los servicios especializados o derivados. Para lograrlo se propone fortalecer el servicio de orientación e intermediación laboral.

▶ Gráfico 1. Ruta de atención de las políticas activas de mercado de trabajo



El orientador laboral tendrá la responsabilidad de informar y acompañar de manera personalizada al beneficiario que así lo solicite en su **Ruta de la empleabilidad**, establecida de acuerdo con su perfil y necesidades. La propuesta busca que todos los segmentos que conforman la población activa y demandante de un servicio sean atendidos por el SNPE, desde una perspectiva universal. Tanto los colectivos considerados vulnerables por los sistemas de focalización como el conjunto de los trabajadores que busquen mejores soluciones de empleo serán identificados y atendidos según sus necesidades. El sistema da cobertura a todos los trabajadores desempleados o que busquen un mejor empleo, incluyendo a los que se encuentran en condición de informalidad. Uno de esos colectivos será el de los trabajadores cubiertos por el seguro social por desempleo, cuyas prestaciones estarán condicionadas a la participación en los servicios de las PAMT.

Por último, la propuesta establece un esquema de financiamiento que, por una parte, libere diversos rubros presupuestales para fortalecer los servicios de empleo en la escala regional. Por otra, busca implementar una gestión presupuestal por resultados en la forma de un Programa Presupuestal orientado a Resultados (PPoR). En conjunto, ambas propuestas apuntan al objetivo general del rediseño institucional de las PAMT: mejorar su integración, su calidad y su cobertura.

## Conclusiones y recomendaciones

El Esquema Integral de Protección Ante el Desempleo (EIPAD) contribuye a garantizar el derecho fundamental a la protección social. Su objetivo es brindar un conjunto articulado de servicios públicos de protección ante el desempleo. Las características de la realidad sociolaboral del país, la experiencia internacional y el marco jurídico internacional y nacional, indican que es necesario que las políticas de protección contra el desempleo se articulen con políticas activas de empleo y demuestran que la implementación del EIPAD es necesaria, pertinente y factible. Para ello deben tenerse presente las siguientes recomendaciones:

- Implementar un proceso de diálogo social respecto a la ratificación del Convenio 168 y de la sección IV (y otras pendientes), sobre prestaciones de desempleo, del Convenio 102.
- Generar un espacio tripartito de diálogo social que guíe la implementación del EIPAD. Las instancias generadas para ese fin deben asegurar condiciones propicias para el logro de consensos.
- Desarrollo de un plan de implementación del EIPAD que considere etapas, metas y mecanismos de monitoreo y evaluación. Este plan debe involucrar a los diversos actores relevantes y contar con el debido respaldo presupuestal.
- Crear una instancia de coordinación sectorial que oriente la reforma de las PAMT, que incorpore a los viceministerios, las direcciones generales, los programas y las direcciones regionales del sector.
- Generar precondiciones técnicas para la mejora de las PAMT: directrices para el diseño de presupuestos por resultados, capacitación de funcionarios (MTPE y regiones), intercambio de información entre sectores respecto a grupos vulnerables, etc.
- Generar precondiciones técnicas para la operación del SSD: sistemas de registro y seguimiento de la población asegurada y procesos administrativos expeditos para que los empleadores informen y documenten la finalización de la relación de trabajo, entre otros aspectos de la administración del esquema de seguro.

- Fortalecer los mecanismos de estudio y monitoreo del mercado de trabajo para disponer de información sobre los cambios en el mundo del trabajo producto de la creación y destrucción de los empleos, la evolución del desempleo, de la cesantía y sus causas, etc.
- Articular las medidas de emergencia contra el impacto económico de la crisis con las PAMT. La eficacia de las medidas de emergencia de apoyo al ingreso se fortalece cuando los beneficiarios se vinculan a los servicios de las políticas activas de empleo.
- Divulgación y discusión de los contenidos de la propuesta, en el marco del diálogo social, considerando la participación activa de entidades estatales, representantes de empleadores, representantes de trabajadores, instituciones especializadas, academia y los actores sociales que resulten pertinentes.

## ► Introducción

---

La crisis sanitaria y económica provocada por la COVID-19 es la más grave que ha enfrentado el mundo en lo que va del siglo y ha puesto a prueba los sistemas de protección social de todos los países (ONU 2021)<sup>12</sup>. En un gran número de ellos, ha mostrado los altos costos sociales de no contar con sistemas sólidos, capaces de proteger a la población ante contingencias que ponen en riesgo el mantenimiento de sus condiciones de vida. Una de las lecciones que deja la pandemia es que resulta de primera importancia fortalecer los mecanismos de protección social. Su papel es clave para mitigar las devastadoras consecuencias de acontecimientos como la actual crisis sanitaria y sus efectos económicos.

La alta tasa de contagios y fallecimientos que ha mostrado el Perú durante la pandemia puso en evidencia las debilidades del sistema de salud y de protección frente a la pérdida de ingresos laborales. La falta de acceso al agua, redes de saneamiento, vivienda digna y servicios de salud se vio agravada por la informalidad laboral, la poca estabilidad de ingresos y la alta tasa de autoempleo en amplios sectores de la población. En términos sanitarios y económicos, los trabajadores más vulnerables no contaron con los medios indispensables para lidiar con las medidas de emergencia y con la propagación del virus, lo que tuvo un impacto directo en su bienestar.

En una estructura sociolaboral en la que más de dos tercios de los trabajadores se encuentran en la informalidad, un tercio se autoemplea en labores de subsistencia y la mayoría de las ocupaciones las generan empresas de menos de diez trabajadores, la crisis sanitaria y económica ha repercutido en el aumento de los niveles de vulnerabilidad social y agravado la situación de quienes ya se encontraban en condiciones precarias de trabajo y de vida. Al término del año 2020, cerca de 2 230 000 trabajadores perdieron el empleo, el subempleo creció en un 6,1 por ciento y el ingreso promedio mensual cayó en -11,3 por ciento (INEI 2021).

Parte de los factores explicativos del impacto de la pandemia en materia de empleo y vulnerabilidad social se encuentra en las amplias brechas de cobertura del sistema de protección social peruano. A pesar de los esfuerzos del Estado por ampliar la cobertura en salud en los últimos años, el nivel de aseguramiento es todavía reducido: 23,8 por ciento de la población no está asegurada y se encuentran grandes brechas en la calidad del servicio. El acceso al sistema de pensiones es, igualmente, bajo (63,7 por ciento de los ocupados no aporta a ningún sistema) y no se cuenta con un seguro que proteja a los trabajadores ante el desempleo (ENAHO 2020).

Para enfrentar los efectos negativos de la crisis en curso, la experiencia internacional indica que son eficientes las respuestas que combinan las políticas de protección social con las de activación del empleo. Su fortalecimiento y articulación contribuye con evitar el deterioro del nivel de vida de los trabajadores, facilitar la búsqueda de un empleo conveniente y libremente elegido y mejorar las competencias laborales. En el corto plazo, sostienen el ingreso de los hogares y mantienen a los individuos activos en el mercado de trabajo; en el largo, preparan a la fuerza laboral para las transformaciones productivas que emerjan tras la pandemia (OIT-ISSA 2021).

Elevar los esfuerzos en aumentar la cobertura de la protección social, así como en generar empleos decentes y sostenibles, constituye una prioridad global. Avanzar en aquella dirección requiere no solo de una mayor inversión de recursos nacionales e internacionales, sino también del diseño e implementación de políticas que articulen las medidas de protección social y las de activación del mercado de trabajo, y

---

12 ONU, 2021. Secretary-General's Policy Brief. Investing in Jobs and Social Protection for Poverty Eradication and a Sustainable Recovery. 28 SEPTEMBER 2021. [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_821167/lang--en/index.htmque](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_821167/lang--en/index.htmque)

que consideren el problema de género y las características particulares de cada país. Esta apuesta global ha dado lugar al “Acelerador global para el empleo y la protección social” (ONU 2021).

Considerando este marco, el programa europeo “Mejora de las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas”, financiado por EC-INTPA<sup>13</sup>, se plantea el objetivo de desarrollar sistemas más resilientes y adaptables como respuesta a la emergencia sanitaria, económica y social provocada por la COVID-19. El programa tiene por objeto apoyar a los países en sus esfuerzos por lograr la cobertura universal de la protección social, mejorando el diseño, la implementación y la financiación de sus sistemas de protección, en particular, mediante una mejor gestión de las finanzas públicas, y velando por que tengan en cuenta a las personas con discapacidad, el enfoque de género y las situaciones de crisis. Con financiación de la Unión Europea, la iniciativa es desarrollada conjuntamente por la OIT y los socios nacionales en cada país; en el caso peruano, la contraparte es el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

El proyecto “Fortaleciendo la protección social frente al desempleo en el Perú” se inscribe en este programa. Tiene por objetivo desarrollar un mecanismo de protección social frente al desempleo para el Perú que, simultáneamente, permita el sostenimiento económico del trabajador durante la búsqueda de empleo y facilite su incorporación o mantenimiento en el mercado de trabajo mediante su participación en las políticas activas de empleo. Para ello, en primer lugar, busca diseñar un mecanismo de protección ante el desempleo que garantice suficiencia y sostenibilidad, así como una cobertura amplia; en segundo lugar, plantea un modelo que incorpore una vinculación coherente con las políticas de activación del empleo y considere una perspectiva de género; y, en tercer lugar, considera la generación de mecanismos institucionales de participación de trabajadores, empleadores y gobierno en el desarrollo e implementación de la estrategia. A largo plazo, se espera que el país cuente con un mecanismo anti-cíclico que proteja a los hombres y las mujeres trabajadoras contra la pérdida de sus ingresos, reduciendo de este modo el riesgo de caer en la pobreza.

El presente documento expone la propuesta del **Esquema Integral de Protección Ante el Desempleo (EIPAD)**, desarrollada por el proyecto. Esta es el resultado consensuado de una labor realizada en conjunto entre especialistas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Aquel proceso colaborativo se llevó a cabo a través de un grupo de trabajo que incorporó también diálogos con diversos actores sociales. La propuesta constituye un diseño inicial que se espera que sea mejorado y desarrollado en sus aspectos pendientes por el Estado peruano siguiendo un proceso de diálogo social tripartito.

El EIPAD tiene como objetivo brindar un conjunto articulado de servicios públicos de protección ante el desempleo. Cuenta con dos componentes: la implementación de un Seguro Social por Desempleo (SSD) y el rediseño y fortalecimiento de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT). La propuesta contribuye, así, a la generación y fortalecimiento de un ecosistema mayor de políticas que articulen la protección social, tanto contributiva como no contributiva, con la política de empleo, tarea prioritaria en un contexto de crisis que requiere de respuestas activas de parte de los gobiernos.

El diseño del EIPAD se alinea con las Normas Internacionales del Trabajo de la OIT. En particular, destacan el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), y el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), que establecen la necesidad de implementar mecanismos de protección ante el desempleo involuntario. El Perú ha ratificado el Convenio 102, excluyendo algunas partes, como la Parte IV sobre prestaciones de desempleo, y no ha ratificado aún el Convenio 168. En tanto estos convenios desarrollan el compromiso con la protección social, reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y también en el Convenio sobre

---

13 Dirección General de Asociaciones Internacionales. Es responsable de formular la política de asociación internacional y desarrollo de la Unión Europea.

el desempleo, 1934 (núm. 44), ratificado por el país, se recomienda iniciar un proceso de diálogo social inclusivo y transparente que aborde la importancia de instituir un esquema integral de protección frente a la desocupación que tenga soporte en la ratificación de los mencionados instrumentos normativos.

El documento está estructurado de la siguiente manera. En la primera sección se describe el problema público que la propuesta atiende. En ella se analiza la situación de la protección social en el país y las principales características de la realidad sociolaboral. La sección siguiente presenta los fundamentos del EIPAD. Se argumenta la necesidad de contar con políticas que articulen la promoción del empleo y la protección social, considerando tanto la experiencia global como el marco normativo nacional e internacional. Acto seguido se desarrollan, en las secciones subsiguientes, los dos principales componentes de la propuesta, el Seguro Social ante el Desempleo (SSD) y el rediseño y fortalecimiento de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT). En el primer caso, se resumen los parámetros principales del seguro y los resultados de la valuación actuarial, publicados en un informe anterior (OIT 2022). En el segundo, se presenta un diagnóstico de la situación actual de las PAMT y las reformas que se consideran necesarias para aumentar su articulación, su cobertura y la calidad y pertinencia de los servicios y programas enmarcados en estas políticas. En el final se plantean un conjunto de conclusiones y recomendaciones a tomar en cuenta para la implementación de la propuesta.

## ► 1. Problemática social a atender

---

### 1.1. Estado de la protección social en el Perú

La protección social es reconocida como un derecho fundamental. La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que toda persona “tiene derecho a la seguridad social” y a “la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales”. También establece el derecho de toda persona a un “nivel de vida adecuado” que asegure condiciones básicas de bienestar, así como a contar con “seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia” (ONU 1948).

La protección social es fundamental para la inclusión y cohesión social, la reducción de la pobreza y las desigualdades, así como para facilitar el desarrollo económico (OIT 2021). Es uno de los objetivos estratégicos que deben perseguirse para el logro del trabajo decente, junto con la creación de empleo, los derechos en el trabajo y el diálogo social. Como componentes de este derecho se encuentran el cuidado básico en salud, la protección de los niños, el aseguramiento de pensiones para personas mayores y la protección efectiva en casos de desempleo, maternidad, incapacidad y accidentes de trabajo (OIT 2015).

La protección social es un componente de la política social y se caracteriza por agrupar tres elementos centrales: “garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales” (Cecchini 2019). En efecto, considera no solo los riesgos derivados de circunstancias diversas que afectan a la población (de orden inesperado o natural, como la vejez), sino también aquellos relacionados a factores estructurales como las asimetrías de oportunidades e ingreso.

Sin embargo, todavía existen amplias brechas en el acceso a este derecho a escala global. El año 2020, el 53,1 por ciento de la población mundial no contaba con ningún tipo de protección social. En la población en edad de trabajar, solo el 30,6 por ciento tenía una cobertura social integral; es decir, 69,4 por ciento se encontraba desprotegida de forma parcial o total. La brecha es mayor si se consideran mecanismos de protección ante el desempleo: solo un quinto de la población global cuenta con este tipo de prestaciones. La protección es, asimismo, mayor en hombres que en mujeres en cerca de diez puntos (OIT 2021a)<sup>14</sup>. Para el mismo año, en América Latina y El Caribe (ALC) solo el 47 por ciento de la población estaba cubierta por alguna prestación monetaria y el 56,3 por ciento por al menos una prestación social. Este panorama recoge el impacto de la pandemia y muestra un retroceso importante (OIT 2021b)<sup>15</sup>.

Perú se encuentra en el grupo de países de menor inversión social y con menor cobertura en materia de protección social en la región (Cecchini y Martínez 2011). Las brechas en esta materia pueden apreciarse al considerar el acceso a un seguro de salud y al sistema de pensiones. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del año 2020, se encuentra que el 76,2 por ciento de la población total cuenta con algún seguro de salud. Los seguros más importantes son el SIS, que afilia al 51,2 por ciento de los peruanos (16 500 000 personas), y el Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud), al que accede el 22,9 por ciento (7 450 000 afiliados). Aunque el total de asegurados del SIS ha aumentado en los últimos años (el 2016 afiliaba al 46,4 por ciento), la cantidad de personas sin ningún seguro sigue siendo cercana a la cuarta parte de la población peruana (23,8 por ciento).

---

14 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_817572.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_817572.pdf)

15 [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_823638/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_823638/lang--es/index.htm)

Si se pone la atención en la Población Económicamente Activa (PEA), los datos indican que el 24,8 por ciento de los ocupados está asegurado en EsSalud, el 48,3 por ciento en el SIS y el 24,8 por ciento no cuenta con ningún seguro. Esto es llamativo pues EsSalud es la seguridad social contributiva y cabría esperar que cubra a la mayoría de ocupados. No obstante, la cobertura de EsSalud tiene como límite la alta tasa de informalidad laboral (75,3 por ciento de los ocupados). En el caso de los desocupados, la ausencia de cobertura de salud es dos veces más alta, asciende al 44,1 por ciento. Esto puede estar relacionado con la desvinculación de EsSalud al finalizar la relación laboral. Como se aprecia, la desocupación aumenta drásticamente la vulnerabilidad social.

El panorama es similar en el acceso al sistema previsional, encargado de garantizar prestaciones de jubilación. Los bajos niveles de formalidad se manifiestan también en este indicador. Del total de la Población en Edad de Trabajar (PET)<sup>16</sup>, 19 por ciento aporta al Sistema Privado de Pensiones (SPP), 10,3 por ciento al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y 69,3 por ciento no aporta a ningún sistema<sup>17</sup>. Si se acota el análisis a la PEA ocupada, el acceso aumenta ligeramente, aunque se mantiene bajo: 63,7 por ciento no accede al sistema previsional. La baja cobertura se corrobora en las fuentes de ingreso de las personas mayores. El 41,3 por ciento de este sector poblacional no cuenta con pensión ni ingreso laboral (OIT 2021b)<sup>18</sup>.

Las brechas de cobertura se agravan al considerar el género, la categoría ocupacional y el nivel de ingreso. Mientras algo más del 20 por ciento de hombres mayores de 65 años no recibe pensión ni ingresos por trabajo, cerca del 60 por ciento de las mujeres de ese grupo se encuentra en esta condición; es decir, la desprotección es tres veces mayor (OIT 2021b)<sup>19</sup>. La cobertura contributiva es también desigual según los otros dos criterios mencionados. Más del 90 por ciento de independientes no tiene cobertura contributiva y el dato es casi idéntico en la población del quintil 1 de ingresos.

Respecto a las prestaciones ante el desempleo involuntario, es posible señalar que el Perú no cuenta con un seguro por desempleo. De acuerdo con la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) “no puede considerarse que constituya un sistema de protección contra el desempleo de conformidad con los requisitos establecidos en este Convenio [núm. 44]” (OIT 2011)<sup>20</sup>. Se trata de un beneficio que alcanza solo a los asalariados de la mediana y gran empresa y no tiene carácter de seguro, pues se trata de un ahorro individual. Del mismo modo, tampoco puede considerarse como protección social ante el desempleo a la indemnización por despido arbitrario. Esta es, como señala su nombre, la penalización de una acción que trasgrede la regulación laboral y busca indemnizar al trabajador cuyo derecho fue violentado.

16 Conviene considerar como total de base a la PET, pues un sector de la PET es considerado inactivo por no haber buscado empleo en el parámetro establecido por la metodología del INEI, sin necesariamente haber abandonado del todo la búsqueda.

17 Debe considerarse que existe un grupo pequeño (0,6 por ciento) que es parte del sistema conocido como Cédula viva (Ley 20530) y otro (0,9%) que señala aportar a “otro seguro”.

18 Esta estadística se encuentra por encima del promedio latinoamericano: 30,9 por ciento (OIT 2021). [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_823638/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_823638/lang--es/index.htm)

19 [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_823638/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_823638/lang--es/index.htm)

20 “La Comisión toma nota de la memoria del Gobierno, recibida en septiembre de 2010. Asimismo, observa que durante los últimos 20 años el Gobierno ha continuado refiriéndose al sistema de indemnización en base a la duración del servicio, establecido a través del decreto legislativo núm. 650 de 1991, que no puede considerarse que constituya un sistema de protección contra el desempleo de conformidad con los requisitos establecidos en este Convenio”. Observación (CEACR) - Adopción: 2010, Publicación: 100ª reunión CIT (2011).

### 1.1.1. Impacto de la crisis por COVID-19

La crisis asociada a la pandemia y a las medidas de confinamiento ha tenido efectos dramáticos en la mayoría de las economías del mundo. Se estima que el año 2020 se perdió en el mundo el 8,8 por ciento del total de horas trabajadas anuales, una pérdida equivalente a 3,7 billones de dólares en el ingreso laboral. El impacto en el mundo del trabajo fue especialmente alto en los grupos vulnerables. Los trabajadores informales han tenido tres veces más probabilidad de perder su empleo frente a los formales y el empleo de las mujeres se redujo más que el de los hombres. Nueve de cada diez mujeres que perdieron el trabajo pasaron a la inactividad debido a la intensificación de las labores de cuidado y se estima que 435 000 000 de mujeres y niñas vivirán con menos de 1,9 dólares al día. A ello se suma 47 000 000 de personas empujadas a la situación de pobreza producto de la pandemia (ONU 2021)<sup>21</sup>.

El impacto sin precedentes de esta crisis ha llevado a que los diversos países del mundo respondan tomando medidas orientadas a evitar que la población reduzca su nivel de vida y que deje de ser excluida del mercado de trabajo. Estas medidas pusieron énfasis, por ello, en los servicios de protección social y en las políticas de activación del empleo. Se calcula que durante el año 2020 se implementaron alrededor de 1 700 acciones distintas en esa dirección, siendo todavía insuficientes para mitigar por completo el impacto económico y sanitario (ONU 2021)<sup>22</sup>. Por tal motivo, existen diversos esfuerzos globales por recoger las experiencias exitosas, definir estrategias multilaterales y promover la cooperación internacional para elevar de manera acelerada la cobertura y la eficiencia de las respuestas en materia de protección social y empleo (ONU 2021; OIT-ISSA 2021).

Los mayores efectos sanitarios de la pandemia en América Latina y el Caribe se vinculan directamente con las limitaciones y brechas que presentan los sistemas de protección social de la región (OIT 2021b). Son los sectores menos protegidos los que han sido más perjudicados. En el caso del Perú, la alta tasa de contagios puso a prueba el sistema de salud y demostró deficiencias estructurales tanto de la cobertura como de la calidad del servicio. Esta es una de las razones por las cuales el índice de fatalidad del virus fue especialmente alto durante los picos de contagios en el primer semestre del 2020 y del 2021. Al mes de febrero del 2022, se registraron más de 209 000 muertes por causa del virus. Los sectores más pobres han sido los más impactados. En la población pobre existe menor acceso al agua, menor acceso a la salud, mayor hacinamiento, menores ahorros, ingresos dependientes de la actividad diaria y menor estabilidad laboral (INEI 2020).

Ante ello, el Estado desplegó una estrategia de subsidios monetarios a los sectores más afectados, buscando mitigar el impacto de la crisis en el ingreso. Entre marzo de 2020 y junio de 2021, el Perú otorgó diversos tipos de subsidios: los bonos “Yo me quedo en casa”, “Independiente”, “Rural” y “Familiar Universal” tuvieron un carácter focalizado y beneficiaron a un aproximado de 6 800 000 hogares. Desde julio del 2021, el nuevo gobierno implementó dos bonos adicionales de carácter individual. Uno de ellos es “Yanapay”, que lo reciben quienes forman parte de hogares en condición de pobreza, son beneficiarios de programas sociales públicos o son trabajadores informales. El segundo es el “bono 210”, otorgado a trabajadores formales con ingresos de hasta dos mil soles.

El impacto de la crisis ha sido severo en los indicadores laborales. Al término del año 2020, se redujo la PEA en -9,7 por ciento en relación al año anterior; esto es, 1 735 000 personas dejaron el mercado de trabajo y pasaron a la inactividad. En el área urbana la reducción fue de -12,2 por ciento. Junto con la inactividad, también aumentó la desocupación. La PEA ocupada se redujo en -13 por ciento. Un aproximado de 2 millones 230 mil trabajadores perdieron el empleo. Aunque en la actualidad los niveles de ocupación han tenido una rápida recuperación, no llegan todavía a los niveles prepandémicos.

21 <https://unsdg.un.org/resources/secretary-generals-policy-brief-investing-jobs-and-social-protection-poverty-eradication>

22 <https://unsdg.un.org/resources/secretary-generals-policy-brief-investing-jobs-and-social-protection-poverty-eradication>

En ALC la reducción de la ocupación fue mayor en la población femenina (OIT 2021b)<sup>23</sup>. En los países andinos, por ejemplo, las mujeres ocupadas se redujeron 2.4 veces más que los hombres ocupados. Cabe resaltar que la reducción de la participación laboral femenina se asocia con la concentración de las trabajadoras en los sectores económicos afectados, como los servicios. Asimismo, se relaciona con la feminización de las labores de cuidado, acentuadas durante la crisis (MTPE 2021; MIMP 2020).

En el segmento de la fuerza laboral que se mantuvo ocupado se registró un aumento del subempleo en 6,1 por ciento y, en términos generales, el ingreso promedio mensual se redujo en -11,3 por ciento. La informalidad también aumentó: pasó de 72,7 por ciento de los ocupados en 2019 a 75,3 por ciento en 2020 (INEI 2021)<sup>24</sup>. Este aumento se dio en las unidades productivas del sector informal, lo cual puede significar que un sector de la fuerza de trabajo que dejó el sector formal, pasó al informal. La tasa de trabajo informal en el sector informal urbano aumentó en seis puntos (INEI 2022).

Asimismo, más de 240 000 trabajadores entraron en suspensión perfecta de labores durante el año 2020, quedando sin ingresos laborales regulares por un periodo prolongado de tiempo y limitados de buscar un empleo nuevo por las medidas de cuarentena<sup>25</sup>. Los hogares de los trabajadores del sector formal financiaron la paralización con ahorros personales, al mismo tiempo que con el fondo de CTS y el fondo individual en el Sistema Privado de Pensiones<sup>26</sup>. A la fecha, agotada la CTS, un segmento de los trabajadores formales no cuenta con ningún tipo de soporte material si transita a la condición de desempleo, lo que aumenta su probabilidad de pasar a la informalidad y caer en la situación de pobreza.

En materia de protección social contributiva, se encuentra que, en promedio, en 2020 la región de ALC retrocede al nivel del año 2012, aunque el impacto es heterogéneo (OIT 2021b)<sup>27</sup>. Perú es el único caso en que la cobertura contributiva de los ocupados disminuye a niveles inferiores al 2012. Mientras en el año mencionado esta alcanzaba al 24,2 por ciento, el 2020 alcanza al 18,2 por ciento. Aquella caída no es compensada con la reducción de la ocupación, cuyo descenso es de los más pronunciados en la región. La reducción de la cobertura entre 2019 y 2020 es similar entre hombres y mujeres: -24.7 y -24.1 puntos, respectivamente.

En síntesis, es posible concluir que existe una amplia brecha en materia de protección social en el Perú. Una de las garantías de un piso de protección social es la seguridad económica para personas en edad de trabajar frente a las distintas contingencias sociales como la invalidez, el accidente del trabajo, la enfermedad o el desempleo. Sin embargo, se constata que ello no se encuentra todavía plenamente garantizado. Al mismo tiempo, los niveles de acceso a un seguro de salud y al sistema previsional son bajos. Una de las razones que explican la baja cobertura se encuentra en la alta tasa de informalidad laboral y la baja inversión social. Todo ello reafirma la necesidad de implementar un sistema integral de protección social en el país.

23 [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_823638/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_823638/lang--es/index.htm)

24 A estos impactos en el ámbito laboral, hay que añadir los impactos en la salud pública y en la educación. En este segundo aspecto, se encuentra que la asistencia a clases a través de cualquier modalidad (remota o presencial) se redujo de 92 por ciento el 2019 a 87 por ciento el 2020. La reducción fue mayor en el quintil más bajo de ingresos, donde además el 30 por ciento de los estudiantes señaló llevar clases por radio por no contar con acceso a internet (IPE 2021). <https://www.ipe.org.pe/portal/efectos-del-covid-19-en-la-educacion/>

25 Cabe añadir que se entregaron bonos temporales, de monto fijo y acotados a los trabajadores formales de bajos ingresos, mediante Prestaciones Económicas de Protección Social de Emergencia ante la Pandemia del Coronavirus COVID-19 (PEPS). Ver los DU 038-2020 y DU 034-2021.

26 En 2020, en el contexto de la COVID-19 se autorizaron retiros parciales de la CTS y en abril de 2021, mediante la Ley N° 31171, se aprobó que estos retiros fueran de hasta un 100 por ciento del saldo acumulado. Asimismo, en mayo del 2021, el pleno del Congreso aprobó por insistencia el dictamen que autoriza en forma extraordinaria a los afiliados de la Administradora de Fondos de Pensión (AFP) el retiro facultativo de hasta 17,600 soles (4 UIT) de sus aportes pensionarios.

27 [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_823638/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_823638/lang--es/index.htm)

## 1.2. Rasgos principales de la realidad sociolaboral peruana

Las políticas de promoción del empleo y de protección social deben partir de una adecuada comprensión de la realidad sociolaboral. La capacidad de la economía para emplear a la fuerza laboral, los niveles de desempleo, las características de las ocupaciones y la dinámica del mercado de trabajo en su conjunto pueden ser determinantes de la eficiencia de una política de empleo. En la presente subsección se abordan estos temas, con énfasis en el problema del desempleo, problema social que busca atender el Esquema Integral de Protección Ante el Desempleo (EIPAD).

La población total del Perú fue el año 2019<sup>28</sup> de 32 030 000 personas. De ellas, el 76,5 por ciento conforman la Población en Edad de Trabajar (PET): 24 500 000. Esta es la fuerza laboral potencial del país. La PET se divide en aquellas personas que se encuentran ocupadas o buscan activamente ocuparse (PEA) y aquellas que no están activas, sea porque estudian, se emplean en labores no productivas o simplemente no se encuentran en la búsqueda de empleo (PEI). La PEA asciende a 17 830 000 trabajadores, de los cuales 96,1 por ciento se encuentran ocupados y 3,9 por ciento desocupados.

La desocupación es aparentemente baja en el Perú. La literatura especializada ha llamado la atención al respecto, destacando tanto el alto dinamismo del mercado de trabajo —en el que se transita de manera recurrente por la desocupación— como la importancia de la condición de inactividad en las transiciones laborales, dando cuenta de las limitaciones de la metodología oficial de medición del desempleo (Díaz y Maruyama 2000; Chacaltana 2001).

Siguiendo estas observaciones, es necesario prestar atención al segmento de la PEI que no busca activamente empleo, pero tiene el deseo y la disponibilidad de trabajar. Este sector se denomina desempleo oculto<sup>29</sup>. Los desocupados ocultos ascienden a 205 003 personas. Si se los considera, elevarían el desempleo casi en un tercio más. Considerando la desocupación abierta y oculta, el desempleo total abarca a cerca de un millón de personas (902 384).

Aun con ello, el nivel de desocupación se muestra relativamente bajo para una PEA de casi 18 millones de trabajadores. Por ello es necesario atender a la distribución de la PEA ocupada y describir las características de la inserción laboral. Como se expuso al inicio, los bajos niveles de protección social y, en particular, la ausencia de mecanismos de protección ante el desempleo, impiden que la duración de la desocupación sea muy larga<sup>30</sup>. Adicionalmente, en los segmentos con bajos niveles de ingreso la situación es apremiante, pues se carece de ahorros para financiar la desocupación. Por tal motivo, la desocupación potencial queda oculta bajo otras categorías ocupacionales como el trabajo independiente.

Así se aprecia al consultar las estadísticas laborales oficiales. Del total de ocupados, 37 por ciento son independientes. Además, destaca que 3,9 por ciento son empleadores, la gran mayoría de ellos de microempresas, lo que expresa, en una importante cantidad de casos, mecanismos de autoempleo familiar<sup>31</sup>. Los asalariados públicos y privados suman apenas 47,7 por ciento de la PEA ocupada. Las categorías ocupacionales indican un mundo del trabajo altamente heterogéneo en el país.

28 En toda la subsección se tomarán datos de la ENAHO 2019, salvo indicación distinta. Se tomó el año 2019 debido a que 2020 es un año atípico por el impacto en la economía y el empleo que trajo la pandemia. La elección del 2019 es adecuada pues se busca recoger rasgos estructurales del mercado de trabajo.

29 La desocupación estándar sería “desempleo abierto”.

30 Ver la sección sobre Seguro Social por Desempleo (SSD), en este documento, y el informe “Un seguro social por desempleo para el Perú. Valuación actuarial” (OIT, 2022), disponible en: <https://socialprotection-pfm.org/wp-content/uploads/2022/02/Informe-Final-Seguro-Social-por-Desempleo-para-el-Peru-1.pdf>

31 En el ámbito rural predomina la labor agrícola familiar. El INEI clasifica a los jefes de hogar de estas actividades como empleadores, a las unidades productivas como microempresas y a los familiares involucrados como trabajadores familiares no remunerados. En el ámbito urbano, un amplio sector de microempresas, aunque incorpora formas económicas empresariales, se sostiene en relaciones familiares y de confianza. En estos segmentos es posible hablar de autoempleo familiar.

Si bien no es posible señalar que el trabajo no asalariado sea, en toda su extensión, desempleo potencial, la estructura de la demanda de trabajo es elocuente respecto de la limitada capacidad de absorción de mano de obra del polo más dinámico de la economía, centrado sustancialmente en la mediana y gran empresa. Del total de la PEA ocupada, 72,4 por ciento se desempeñan en empresas de 1 a 10 trabajadores. Las medianas y grandes empresas, de 51 trabajadores a más, emplean al 20,4 por ciento. Si el cálculo se acota a los ocupados en relación de dependencia, el impacto en el empleo por parte de este segmento empresarial ascendería a 32,4 por ciento<sup>32</sup> pero seguiría siendo relativamente bajo.

La distribución de los trabajadores según tamaño de empresa indica una demanda de trabajo estrecha en relación a la oferta. Este es un dato estructural de primera importancia, pues impone condiciones objetivas a cualquier intervención pública en materia de empleo. La explicación de este rasgo fundamental de la estructura sociolaboral se encuentra en la matriz productiva (Cimoli 2005). En ella, los sectores más dinámicos de la demanda son poco intensivos en mano de obra, al mismo tiempo que los menos productivos, definidos por una baja presencia de capital y tecnología, emplean a la mayoría de los trabajadores.

El Perú y, en distinto grado, la mayoría de los países de la región, se caracteriza por una estructura socioproductiva heterogénea (CEPAL 2012). Aquello se comprueba al analizar la distribución del empleo según ramas de actividad económica. Las actividades menos productivas (servicios sociales y personales, venta al por mayor y menor y agricultura, caza, silvicultura y pesca) concentran el 74,1 por ciento del empleo. En estas actividades los niveles de trabajo asalariado son bastante bajos. Salvo por el sector Servicios sociales y personales, que incluye a los asalariados públicos, si se considera únicamente a los asalariados del sector privado, en ningún caso superan el 40 por ciento. Por el contrario, en sectores altamente productivos, como Minería y extracción de hidrocarburos y Finanzas, bordean el 90 por ciento.

Finalmente, también se observa que la economía peruana presenta altos niveles de informalidad laboral. La informalidad está asociada a los sectores con baja productividad y, por tanto, a las categorías ocupacionales y los tamaños de empresa que ahí predominan. Comprende a aquellos trabajadores que laboran en unidades productivas no registradas en la administración tributaria (SUNAT), a los asalariados que no cuentan con seguro social pagado por el empleador y a los Trabajadores Familiares No Remunerados (TFNR). La informalidad laboral asciende a 72,7 por ciento del total de la PEA ocupada. En algunas categorías ocupacionales supera ese promedio: 89,2 por ciento de los independientes y 88,6 por ciento de los trabajadores del hogar son informales.

Los datos indican que existe una demanda de trabajo estrecha en relación a la oferta laboral y que ello se encuentra asociado con la existencia de categorías ocupacionales y sectores económicos en los que se ubican los trabajadores que exceden a la demanda del polo más dinámico de la estructura productiva. Este es también el trasfondo económico de la informalidad laboral. Las actividades agropecuarias, en el ámbito rural, y las de servicios de baja calificación, en el ámbito urbano, absorben juntas a dos tercios de la PEA ocupada nacional y están caracterizadas por la predominancia de microempresas, autoempleo e informalidad laboral.

Junto con el análisis de los rasgos estructurales que se encuentran en la base de la relación entre oferta y demanda en el mercado de trabajo, es necesario atender a algunas características de la fuerza de trabajo en materia de empleabilidad. Esta perspectiva complementa a la anterior y es fundamental, pues en ella pueden incidir las políticas activas de mercado de trabajo. Al mismo tiempo, el aumento de la empleabilidad puede incidir en el largo plazo en transformaciones en la estructura productiva.

---

<sup>32</sup> El INEI incorpora a los trabajadores independientes en el segmento de trabajadores que se desempeñan en empresas de 1 a 10 trabajadores. El independiente entraría en este cálculo como una empresa de un solo trabajador.

Un indicador importante a considerar a este respecto es la calificación de la fuerza de trabajo. Los datos muestran que, del total de la PEA ocupada, 42,6 por ciento tiene secundaria incompleta o completa como nivel educativo máximo. Si a ello se suman los segmentos sin nivel educativo (3,2 por ciento) y con máximo nivel en primaria (20,9 por ciento), se encuentra que 65,8 por ciento de los trabajadores ocupados no cuenta con formación técnica o superior universitaria. Si bien el nivel educativo está relacionado de forma positiva con el ámbito urbano, en este la cantidad de trabajadores con nivel educativo máximo de secundaria o menor, es igualmente alta: 59,6 por ciento.

Existe también evidencia de una posible falta de pertinencia y de calidad de los programas educativos (Yamada, Lavado y Oviedo 2016). Ello podría explicar, junto con la estrechez estructural de la demanda de trabajo, cómo el importante crecimiento de la oferta de educación superior de las últimas dos décadas ha ido de la mano con un aumento del subempleo profesional. Entre los años 1998 y 2012, la tasa de matriculados en universidades fue en promedio de 6,5 por ciento anual, mientras que en el periodo 1985-1997 fue de 1,2 por ciento anual. A la par, entre 2004 y 2012, el subempleo profesional se elevó de 29 a 40 por ciento (Lavado, Martínez y Yamada 2014).

Estos rasgos de la estructura sociolaboral (estrecha demanda de trabajo, baja calificación, heterogeneidad de categorías ocupacionales, alta informalidad, entre otros) se encuentran vinculados con diversos indicadores de precariedad laboral. De acuerdo con la ENAHO 2019, el 40,5 por ciento de la PEA ocupada se encuentra en condición de subempleo por ingresos<sup>33</sup>. El dato se confirma al notar que el ingreso mensual promedio por ocupación principal es de 1 298 soles y que 52,2 por ciento de los ocupados tiene un ingreso igual o menor a la Remuneración Mínima Vital (RMV), establecida en 930 soles.

Junto con los bajos niveles de ingreso, se encuentran también altas tasas de inestabilidad laboral y jornadas laborales que exceden el límite de 8 horas diarias y 48 horas semanales. En el primer caso, 78,3 por ciento de los asalariados privados con contrato tienen modalidades contractuales a plazo determinado. En el segundo, 28,3 por ciento de los ocupados totales trabaja más de 48 horas semanales. El 16,4 por ciento labora 60 a más horas semanales.

Como puede apreciarse, las características de la realidad sociolaboral presentan amplias brechas en materia de trabajo decente. Así queda constatado en la carencia de puestos de trabajo, los bajos niveles de ingreso, la inestabilidad laboral, las extensas jornadas y la elevada informalidad laboral. Aquel panorama aumenta la vulnerabilidad social de los hogares peruanos y exige respuestas eficientes en materia de protección social. Los bajos niveles de aseguramiento de salud y de acceso al sistema de pensiones se suman a la ausencia de una política de aseguramiento ante el desempleo involuntario que se encuentre articulada a los servicios y programas de promoción del empleo. La presente propuesta atiende esa necesidad.

---

33 Entran en esta condición los ocupados que laboran 35 o más horas semanales y tienen un ingreso mensual menor al ingreso mínimo de referencia, obtenido de dividir el costo de la Canasta Mínima de Consumo entre el número promedio de perceptores del hogar.

## ► 2. Esquema Integral de Protección Ante el Desempleo (EIPAD)

---

En atención a la problemática social presentada, definida por la inexistencia de mecanismos de protección social ante la desocupación involuntaria, se propone la implementación de un esquema de protección ante el desempleo que responda a la experiencia internacional, se enmarque en las normas internacionales del trabajo y sea pertinente para la realidad peruana. En el Esquema Integral de Protección Ante el Desempleo (EIPAD) se combinan políticas de protección social con políticas de activación del empleo. En particular, se propone la implementación de un Seguro Social por Desempleo (SSD) y el rediseño y fortalecimiento de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT).

Mientras el SSD asegura prestaciones económicas para contrarrestar de forma oportuna la falta o disminución de ingresos derivada del desempleo, las PAMT contribuyen con mejorar la empleabilidad de la población trabajadora y facilitan su inserción laboral en ocupaciones adecuadas. El EIPAD, de este modo, no solo protege a los trabajadores beneficiarios del seguro de desempleo, sino que contribuye también al fortalecimiento de los servicios, programas e instituciones de la política de empleo, que atienden al total de los trabajadores del país. En la articulación de ambos componentes se espera acelerar la necesaria mejora del conjunto de las políticas de protección social y promoción del empleo.

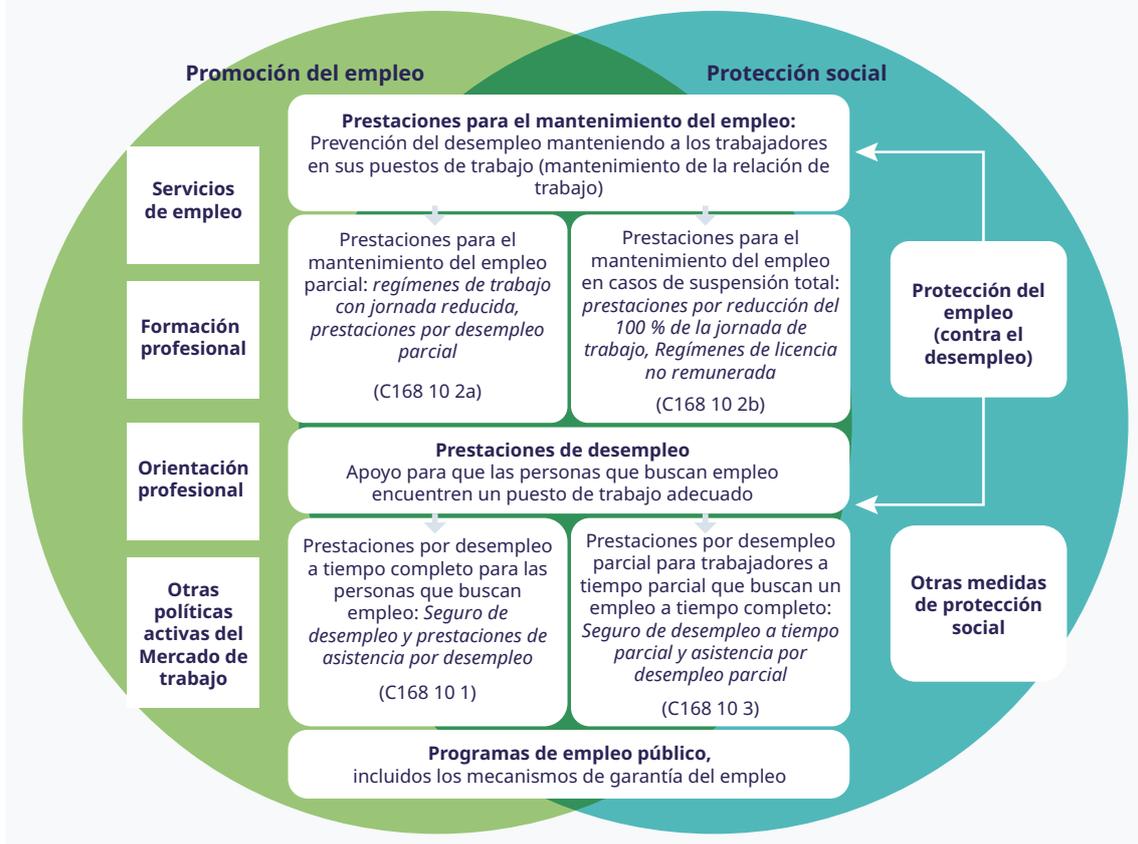
En el EIPAD, como será expuesto en las secciones subsiguientes, se establece que los trabajadores beneficiarios del seguro tengan como condición para recibir la prestación monetaria por desempleo la vinculación activa con el Servicio Nacional Público de Empleo (SNPE). Con ello, se incentiva la búsqueda laboral y se ofrece al beneficiario la oportunidad de mejorar su empleabilidad. La articulación busca que el trabajador cuente con un soporte material para lograr una reinserción laboral en un empleo conveniente y libremente elegido, así como una mejora en su trayectoria profesional. Al mismo tiempo, el EIPAD propone un conjunto de acciones orientadas a fortalecer las PAMT en términos generales, no solo mejorando su capacidad para atender la nueva demanda que traerá consigo el seguro, sino, sobre todo, ampliando y mejorando el SNPE con una perspectiva de atención universal que considere a los diversos colectivos que conforman la población trabajadora.

La combinación entre las medidas de apoyo monetario ante contingencias específicas, como la desocupación, de un lado, y las políticas de activación del empleo, del otro, es una estrategia que ha tenido resultados exitosos para frenar el impacto de la crisis actual en los trabajadores y en la economía. Esta articulación permite que las personas puedan mantenerse activas en el mercado de trabajo y no vean deterioradas sus condiciones de vida por efecto de contingencias como la disminución de ingresos, de horas de trabajo o el desempleo. La coordinación entre políticas es conveniente para los objetivos tanto de la protección social como de la activación del empleo (OIT-ISSA 2021).

Por una parte, al mantener a los beneficiarios de prestaciones sociales vinculados al mercado de trabajo, aumenta su capacidad de mejorar su condición socioeconómica al reinsertarse a un trabajo decente o elevar su empleabilidad para hacerlo en un empleo mejor al anterior. Por otra, los apoyos al ingreso a través de prestaciones contributivas y no contributivas permiten a los trabajadores afrontar los costos implícitos de la participación en los servicios y programas del SPE. En conjunto, la combinación entre ambos tipos de intervenciones resulta fundamental para evitar que las personas golpeadas por la crisis se vean excluidas del mercado de trabajo, adaptar las competencias laborales a una economía cambiante y lograr una reactivación económica en la que nadie se quede atrás, basada en empleos productivos, sostenibles y decentes (OIT-ISSA 2021; UN 2021).

La experiencia internacional muestra que los regímenes de protección contra el desempleo son sustanciales para paliar los efectos de la crisis económica en los hogares. Estos proporcionan un soporte económico a los trabajadores en riesgo de perder el empleo o que se encuentran desocupados. Estos regímenes se sitúan en una intersección entre las políticas de empleo y de protección social. Incluyen diverso tipo de prestaciones: para el mantenimiento del empleo (jornada reducida, desempleo parcial o suspensión total) y para el sostenimiento en caso de desempleo (desempleo a tiempo completo o de trabajadores a tiempo parcial que buscan empleo a tiempo completo). Para mejorar la eficiencia y eficacia de estos esquemas de protección, muchos países coordinan el otorgamiento de estas prestaciones con medidas para fomentar la empleabilidad, como la orientación profesional y la formación (OIT 2020). En efecto, existe evidencia de que la interacción entre ambos conjuntos de intervenciones tiene efectos positivos en la reducción del desempleo (Pignatti y Van Belle 2018)<sup>34</sup>.

► **Gráfico 2. Regímenes de protección ante el desempleo y su relación con las políticas de promoción del empleo y de protección social**



Fuente: OIT 2020.

34 Pignatti, C., y Van Belle, E. (2021). Better together: Active and passive labor market policies in developed and developing economies. IZA Journal of Development and Migration, 12(1). [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_660003.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_660003.pdf)

El EIPAD presenta dos particularidades que atienden la necesidad de vincular la protección social ante el desempleo y las políticas de activación del empleo, y que conviene resaltar. La primera es que su diseño ha sido concebido en estrecha articulación con las PAMT, con el objetivo de que las prestaciones por desempleo faciliten al trabajador la participación en los servicios del SNPE y, de este modo, su reinserción laboral en un trabajo conveniente y libremente elegido. En segundo lugar, el EIPAD propone un conjunto de reformas a las PAMT que permitirán atender tanto a los cesantes asegurados que se acercarán al SNPE, como al conjunto de colectivos que conforman la población trabajadora y que verán fortalecido su acceso a servicios y programas que ayudarán a aumentar su empleabilidad, salir de la vulnerabilidad y pasar a la formalidad. Las secciones siguientes exponen a detalle la propuesta.

## 2.1. Experiencias y antecedentes

Desde los años noventa existe un amplio consenso sobre la necesidad de que las políticas de empleo articulen la protección social, las políticas del mercado de trabajo y la generación de empleo. Esta apuesta por articular diversas respuestas estatales en materia de protección social y activación de empleo se ha acentuado en el contexto de la crisis generada por la pandemia de COVID19 (ONU 2021; OIT-ISSA 2021; OECD 2020<sup>35</sup>). Ello ha derivado en que se asignen importantes recursos públicos a estas políticas, aunque América Latina y El Caribe, así como otras regiones en desarrollo, han desarrollado esfuerzos bastante insuficientes todavía, en buena cuenta debido a la debilidad de sus sistemas de protección social (ONU 2021; OIT 2021b<sup>36</sup>).

Existen marcadas diferencias respecto de los enfoques, los ámbitos y las configuraciones de estas políticas entre los países de la OCDE y los que se encuentran en vías de desarrollo, ya sea porque abordan problemas sociales prioritarios distintos como por las diferencias en el funcionamiento de sus mercados de trabajo (OIT 2016). En efecto, los mercados de trabajo de los segundos suelen tener una fuerza de trabajo en crecimiento, elevadas tasas de actividad, bajo desempleo (alto subempleo) y proporciones significativas de empleo informal. En muchos casos, las instituciones sociales y del mercado de trabajo exhiben menores capacidades y competencias públicas para ejecutar las PAMT que aquellas de los países de la OCDE, lo que limita su efectividad.

Como se ha señalado, la articulación entre las políticas de protección social y las PAMT en la protección ante el desempleo, debe responder al objetivo de facilitar la reincorporación del trabajador desempleado a un puesto de trabajo adecuado. Asimismo, es necesario evitar el uso fraudulento o no deseado de la prestación por desempleo para otros fines diferentes a este objetivo. En la experiencia internacional se encuentran numerosos ejemplos de una institucionalidad para las prestaciones del seguro condicionada al compromiso activo del beneficiario con la búsqueda de empleo.

Es necesario enfatizar que los Convenios de OIT sobre estos esquemas de protección establecen que el empleo ofrecido al beneficiario debe ser un empleo adecuado a sus necesidades, competencias laborales y circunstancias personales o familiares. Aquello requiere que se consideren aspectos como la diferencia salarial respecto del último empleo, la distancia geográfica del mismo al lugar de residencia y la cualificación exigida, entre otros. Es por ello que algunos sistemas limitan la búsqueda del empleo adecuado a un periodo concreto, tras el cual el trabajador no puede rechazar la oferta alegando que no se ajusta a sus criterios.

En la experiencia internacional se encuentra una efectiva articulación de las políticas de protección social con las políticas activas de empleo para los trabajadores que culminan su relación laboral, bien por despido o por finalización de contrato, y que registran un conjunto de cotizaciones previas a tales

35 [https://socialprotection.org/sites/default/files/publications\\_files/document%20%285%29.pdf](https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/document%20%285%29.pdf)

36 [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_823638/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_823638/lang--es/index.htm)

eventos. Estos obtienen el derecho a recibir prestaciones monetarias, siempre que se mantengan en condición de cesantes y participen en programas de las PAMT; en particular, del Servicio Nacional Público de Empleo y de los programas de apoyo a la búsqueda de empleo. De ser el caso, también se puede considerar la capacitación laboral y la certificación de competencias laborales.

Es posible organizar las principales políticas activas de empleo en cinco grupos, de acuerdo con la experiencia internacional. En primer lugar, están los programas de empleo público, como la generación de empleo mediante inversión pública y las garantías de empleo. En segundo lugar se encuentran los subsidios al empleo, que proveen incentivos a los empleadores para la contratación de nuevos trabajadores y el mantenimiento de los existentes. En tercer lugar está la formación profesional, que contribuye a elevación de la empleabilidad a partir de la generación de competencias y la adecuación de las mismas a los cambios tecnológicos y de la demanda de empleo. En cuarto lugar están los esquemas de apoyo financiero y logístico al autoempleo y la microempresa. Finalmente, se encuentran los servicios de mercado de trabajo que incluyen la orientación laboral, la bolsa de trabajo, la intermediación laboral, entre otras medidas que promueven la reintegración de las personas al mercado laboral (OIT 2020)<sup>37</sup>.

Argentina es un ejemplo claro de la articulación entre políticas protección social y de activación del empleo al momento de proteger a los trabajadores frente al desempleo. El Programa Prestaciones por Desempleo, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, establece precisamente el compromiso en la búsqueda activa de empleo para quienes reciben el beneficio. El beneficiario de este programa tiene reconocido el derecho a un conjunto de prestaciones básicas asociadas al seguro por desempleo (monetaria, de cobertura de salud y pensiones y de potencial capitalización de las cuotas de la prestación monetaria para financiar un proyecto de emprendimiento), así como el posible acceso a servicios y programas de empleo públicos como la orientación laboral, la formación profesional y la capacitación para el autoempleo. Tal como se recoge en la página web institucional del programa<sup>38</sup>, el asegurado estará, asimismo, obligado a aceptar las ofertas de empleo que le lleguen de los servicios competentes del Ministerio de Producción y Trabajo, así como atender a los controles que dicho Ministerio establezca para el seguimiento de su búsqueda activa de empleo.

En Colombia<sup>39</sup>, el beneficiario del seguro por desempleo, llamado “Mecanismo de Protección al cesante”<sup>40</sup>, debe iniciar su tramitación en el Centro de Empleo, donde deberá inscribirse y recibir orientación para la actualización de su hoja de vida. Al hacerlo, recibirá una constancia o certificación que deberá aportar con el resto de la documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos que deberá presentar en la Caja de Compensación Familiar para el cobro de la prestación. La normativa colombiana contempla la posibilidad de suspender el derecho al cobro de la prestación en caso de detectarse algún comportamiento fraudulento. Colombia es, asimismo, ejemplo de cómo la regulación del seguro social por desempleo recoge explícitamente la vinculación entre políticas pasivas y activas.

Uno de los principales obstáculos para mejorar la eficacia del Servicio Nacional Público de Empleo de Colombia es su alcance limitado y una excesiva concentración en algunas categorías de trabajadores de grandes empresas (OIT 2016). Así, con el fin de ampliar la cobertura y facilitar una mejor correspondencia entre solicitantes de empleo y vacantes disponibles, se propuso: i) establecer incentivos a la participación en el sistema de solicitantes de empleos y de empleadores, ii) garantizar que el sistema se vincule con los otros tipos de políticas activas y pasivas que operan en el país, y iii) ampliar su alcance a partir de

37 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/briefingnote/wcms\\_748331.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/briefingnote/wcms_748331.pdf)

38 El seguro por desempleo: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguropordesempleo>

39 Mecanismo de protección al cesante. Guía para los beneficiarios [https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/318750/paso\\_a\\_paso\\_mpc\\_18\\_02.pdf/704cfaba-4a32-866e-b894-dd7dd0aff105?version=1.0](https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/318750/paso_a_paso_mpc_18_02.pdf/704cfaba-4a32-866e-b894-dd7dd0aff105?version=1.0)

40 Ley 1636 de 2013 por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

considerar diversos canales (incluyendo el uso de nuevas tecnologías) para proporcionar servicios que se adapten a las necesidades de los individuos.

Otro ejemplo a considerar es Uruguay, país en el que las prestaciones de desempleo están condicionadas al compromiso activo del beneficiario a participar en los servicios y programas de empleo. Entre las causales de suspensión del derecho a la prestación se encuentra que el trabajador rechace un empleo “sin causa legítima”. Por otro lado, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional uruguayo (INEFOP) destaca una especial atención hacia los trabajadores subsidiados por el seguro en el momento de acceder a sus programas de capacitación para el empleo.

En países como España o Japón también se exige al trabajador desempleado y beneficiario de una prestación por desempleo demostrar su activación con la búsqueda de empleo. En España el trabajador suscribe un compromiso en el que asegura “buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional, para aumentar las posibilidades de obtener un puesto de trabajo, obligándose a cumplir todas aquellas obligaciones previstas en las normas que regulan las prestaciones por desempleo”<sup>41</sup>. En Japón, el beneficiario demostrará este compromiso a través de su participación en los servicios y programas de la plataforma *Hello work!*<sup>42</sup>, así como de manera presencial en los servicios personalizados habilitados para tal fin.

Se aprecia que en la experiencia internacional existe la apuesta por articular las políticas de protección social con las de activación del empleo. En la región, los esquemas de protección ante el desempleo suelen realizar esta articulación a partir de condicionar la entrega de la prestación monetaria a la participación del beneficiario en los servicios y programas del SPE. Ello no solo cumple un papel fiscalizador para reducir el riesgo de desnaturalizar el uso del subsidio, sino que contribuye a que el trabajador desempleado cuente con oportunidades para una rápida reinserción en un trabajo adecuado, sea a partir del apoyo en la búsqueda de empleo, de la recalificación mediante programas de capacitación o de otros servicios.

Los servicios ofrecidos dependerán del nivel de desarrollo que tengan las instituciones encargadas de llevar adelante las políticas de activación del empleo. La evidencia muestra, sin embargo, que los servicios cumplen roles distintos y tienen impactos diferenciados. Una condición fundamental para que las políticas de activación del empleo y de protección social sean eficientes es que cuenten con un conocimiento cada vez más profundo de las características de la población trabajadora, particularmente de los desempleados y de los grupos vulnerables (OIT-ISSA 2021). Aquello pone de relieve el rol de los sistemas de información y del servicio de orientación laboral. Un adecuado acompañamiento a los beneficiarios contribuye tanto a personalizar los servicios ofrecidos como a actuar de forma rápida para evitar que quienes más necesitan del SNPE se alejen del sistema (OIT 2020<sup>43</sup>; J-PAL 2018<sup>44</sup>; Cottier y otros 2018<sup>45</sup>).

Por otra parte, diversas investigaciones realizadas en ALC muestran resultados relevantes para el fortalecimiento de las PAMT. Destacan el impacto positivo en el aumento del empleo formal, el ligeramente mayor impacto de la formación profesional en relación a otros servicios en cuanto al aumento del empleo y un efecto mayor de los programas de corta duración en las mujeres y en los

41 <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/distributiva-prestaciones/compromiso-actividad.html>

42 <https://quickjobsjapan.com/career-guide/finding-job/hello-work-in-japan>

43 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/briefingnote/wcms\\_748331.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/briefingnote/wcms_748331.pdf)

44 Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL). (2018). Reducing search barriers for jobseekers. J-PAL Policy Insights <https://www.povertyactionlab.org/policy-insight/reducing-search-barriers-job-seekers>

45 Cottier, Lionel and Fluckiger, Yves and Kempeneers, Pierre and Lalive, Rafael, 2018, Does Job Search Assistance Really Raise Employment?. IZA Discussion Paper N°. 11766, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3249880> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3249880>

jóvenes (Escudero y otros 2017)<sup>46</sup>. En revisiones que consideran un arco de estudios de diversas realidades regionales se encuentran resultados similares y se añaden otros como el mayor impacto de corto plazo de las intervenciones orientadas a la asistencia en la búsqueda de empleo o a brindar incentivos a la contratación, frente a la formación, que tiene, más bien, impactos consistentes en el mediano y largo plazo. Junto con ello, también se encuentra que los servicios y programas de empleo tienen impactos mayores en los sectores más excluidos del mercado de trabajo (Card y otros 2017)<sup>47</sup>.

La evidencia indica que el fortalecimiento de las políticas de activación del empleo y su combinación con diversos esquemas de protección social tiene resultados positivos en la calidad de vida de la población y en el aumento del empleo productivo, sostenible y adecuado. El EIPAD toma en consideración estas experiencias. Su diseño incorpora una articulación directa entre un seguro por desempleo y la participación de los asegurados en los servicios y programas del SPE, como condición para la recepción de las prestaciones. A su vez, promueve el mejoramiento de las PAMT, incorporando un esquema de atención universal y personalizada de los diversos colectivos de la población trabajadora, siendo los asegurados apenas un subconjunto de los beneficiarios potenciales. Ambos rasgos deben ser destacados pues permiten que el EIPAD contribuya a generar políticas de protección social y de activación del mercado de trabajo que no excluyan a ningún sector de la población.

## 2.2. Marco legal internacional y nacional<sup>48</sup>

### 2.2.1. Normas Internacionales del Trabajo que dan soporte a la propuesta

Las Normas Internacionales del Trabajo (NIT) son instrumentos jurídicos desarrollados en el seno de la OIT producto del diálogo entre gobiernos, empleadores y trabajadores. Establecen principios y derechos fundamentales relacionados al trabajo. Estos adoptan la forma de Convenios, Recomendaciones, Declaraciones y Resoluciones. Los de mayor jerarquía son los Convenios; estos son tratados internacionales legalmente vinculantes cuya ratificación conlleva la obligación del país de cumplir sus disposiciones y los principios en que se sostienen. Las normas nacionales deben estar en consonancia con la normativa y los principios internacionales<sup>49</sup>. Las Recomendaciones pueden complementar a los Convenios o ser autónomas. Proporcionan directrices más detalladas sobre su aplicación y no son vinculantes. Las Declaraciones y Resoluciones “contienen manifiestos oficiales y solemnes en que se reafirma la importancia que los mandantes tripartitos otorgan a determinados principios y valores”<sup>50</sup>.

En materia de promoción del empleo, un instrumento que debe destacarse es el Convenio sobre Política de Empleo (núm. 122), del año 1964. Establece que los países que lo suscriban deberán implementar políticas de promoción activa del empleo. Estas deberán apuntar a generar empleo productivo que sea libremente elegido y que esté disponible para todos aquellos quienes lo requieran. El primer artículo sintetiza el espíritu del Convenio:

46 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_577292.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_577292.pdf)

47 [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w21431/w21431.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w21431/w21431.pdf)

48 La elaboración del marco legal del EIPAD, así como su fundamento técnico-jurídico, ha tenido como insumo principal el informe de consultoría realizado por Álvaro Vidal (2021). El mismo ha sido parte del proyecto de Cooperación Técnica de la OIT con la Unión Europea “Fortaleciendo la protección social frente al desempleo en el Perú”, proyecto del cual es resultado la presente propuesta.

49 Cabe recordar que la Constitución Política del Perú otorga carácter legal a los tratados y convenios internacionales, en general, y rango constitucional a los que versan sobre derechos fundamentales, como es el caso de la mayoría de convenios de la OIT sobre derechos del trabajador.

50 Oficina del Consejero Jurídico de la OIT, sitio web oficial.

Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económico, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido (OIT 1964: Art. 1,1).

Esta labor de fomento se encuentra en la base de las políticas de promoción del empleo en sus diversas manifestaciones, incluyendo tanto la generación de empleo nuevo como el desarrollo de políticas de formación profesional, orientación, intermediación, etc.

El Convenio es complementado por diversas Recomendaciones. Una de ellas es la Recomendación sobre la Política del Empleo (núm. 122), del año 1964. En esta se plantea que los problemas de empleo que surjan por fluctuaciones de la actividad económica o por cambios estructurales deben ser resueltos con medidas de política económica general al mismo tiempo que con medidas selectivas. Para ello debe realizarse un minucioso estudio de las causas del desempleo, a fin de distinguir medidas de carácter general de largo plazo y de corto plazo.

En una dirección similar, la Recomendación sobre la política de empleo (disposiciones complementarias) (núm. 169), del año 1984, sostiene que las políticas y programas en esta área deben eliminar toda discriminación y asegurar a todos los trabajadores igualdad de oportunidades. Asimismo, establece que se adopten medidas para permitir el traslado progresivo de los trabajadores del sector informal al sector formal.

Recientemente, la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (núm. 205), del año 2017, ha sumado orientaciones adicionales sobre las medidas que se han de adoptar para generar empleo y trabajo decente con el fin de prevenir y recuperar la resiliencia ante situaciones de crisis provocadas por conflictos y desastres. En particular, se plantea la necesidad de estabilizar los medios de vida y los ingresos de los trabajadores a través de medidas inmediatas para el empleo y la protección social.

La citada Recomendación aplica a todas las personas que buscan empleo, así como a todos los empleadores, en todos los sectores de la economía, que resulten afectados por situaciones de crisis. Ello incluye a los ocupados en la economía informal, para los que se fomenta la transición hacia la formalidad. En esta materia es también pertinente la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (núm. 204), del año 2015. Esta última plantea la necesidad de formular y aplicar una política nacional de empleo que esté en consonancia con el Convenio sobre la política del empleo (núm. 122). Esta debería incluir políticas e instituciones laborales destinadas a apoyar a los hogares de bajos ingresos para salir de la pobreza y obtener empleos libremente elegidos.

Cabe agregar que la Recomendación sobre el empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia (núm. 205), ya mencionada, plantea que para prevenir las crisis se requiere establecer, restablecer o mantener pisos de protección social y procurar cerrar las brechas de cobertura. En él se resalta un aspecto ya mencionado por el Convenio 122 enfocado en la promoción del empleo: la necesaria relación de estas políticas con la protección social.

Las políticas de protección social buscan garantizar la protección de los trabajadores ante contingencias que comprometen sus condiciones de vida, como son el desempleo y la suspensión laboral, entre otras. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (núm. 102), de 1952, así lo establece cuando compromete a los países miembros a ofrecer prestaciones monetarias por desempleo, entre otras como las de vejez, maternidad, enfermedad, invalidez, etc., propias de un concepto amplio de protección social. La mencionada norma también señala que las prestaciones por desempleo pueden ser suspendidas si

el beneficiario deja de utilizar los servicios de empleo disponibles<sup>51</sup>. Ello pone de relieve la vinculación estrecha entre protección social y políticas activas.

Aquel énfasis también se encuentra en otra norma que regula la protección contra el desempleo: el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (núm. 168), de 1988, que complementa el Convenio de 1952 (núm. 102), tal como se aprecia:

Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo y su política de empleo. A tal fin deberá procurar que su sistema de protección contra el desempleo y en particular las modalidades de indemnización del desempleo, contribuyan al fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido, y no tengan por efecto disuadir a los empleadores de ofrecer un empleo productivo ni a los trabajadores de buscarlo. (Art. 2).

Por tal razón, los Convenios 102 y 168 constituyen los principales soportes normativos internacionales de la propuesta.

Respecto a las contingencias cubiertas por los mecanismos de protección, el Convenio 168 establece que estas deben abarcar el desempleo total, el desempleo parcial —definido como una reducción temporal de la duración normal o legal del trabajo— y la suspensión o la reducción de ganancias como consecuencia de una suspensión temporal del trabajo, sin término de la relación laboral. Además, destaca que las prestaciones por desempleo bajo la modalidad de pagos periódicos deben ser calculadas de manera tal que sustituyan parcial y transitoriamente su pérdida de ingresos.

En materia de recomendaciones, la Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (núm. 176), del año 1988, asociada al Convenio 168, establece que la protección ante el desempleo debe extenderse a todos los asalariados, aunque podría excluirse de esta a los funcionarios públicos con estabilidad laboral<sup>52</sup>.

Finalmente, se plantea la necesidad de contar con un servicio público gratuito del empleo dotado de una red de oficinas de colocación con capacidad administrativa para reunir y analizar las informaciones sobre el mercado de trabajo, registrar las ofertas y las demandas de empleo y verificar objetivamente las situaciones de desempleo involuntario. El servicio de orientación, como se desarrollará más adelante, resultará central.

En lo relativo al término de la relación laboral, en el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo (núm. 158), del año 1982, se establece que:

No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio (Art. 4).

Asimismo, se determina que el trabajador que considere injustificada la terminación de su relación de trabajo tendrá derecho a recurrir a un organismo neutral (tribunal de trabajo, junta de arbitraje, etc.) (Art. 8), pudiendo ser repuesto o indemnizado según se determine que la causa de la terminación no tuvo justificación. Sin embargo, las prestaciones por desempleo no se encuentran sujetas a una terminación injustificada, sino que aplican para todos los casos de desempleo involuntario.

---

51 Un desarrollo más detallado del soporte normativo relativo a la protección social y a la implementación de un seguro por desempleo, en particular, se encuentra en el informe: “Un seguro social por desempleo para el Perú. Valuación actuarial” (OIT 2022).

52 “Los Miembros deberían procurar extender progresivamente la aplicación de su legislación sobre indemnizaciones de desempleo a todos los asalariados. No obstante, podría excluirse de la protección a los funcionarios públicos cuyo empleo garantiza la legislación nacional hasta la edad normal de jubilación” (Art. 16).

Las NIT revisadas constituyen un marco consistente para la implementación de políticas de promoción y de protección que aborden el problema del desempleo. Los convenios y recomendaciones mencionados se resumen en el cuadro siguiente.

► **Tabla 2. Algunos convenios y recomendaciones relevantes para el diseño de un esquema de protección ante el desempleo**

Convenios
Convenio Sobre Política de Empleo (núm. 122), 1964 Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (núm. 102), 1952 Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo (núm. 158), 1982 Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (núm. 168), 1988
Recomendaciones
Recomendación sobre la Política del Empleo (núm. 122), 1964. Recomendación sobre la política de empleo (disposiciones complementarias) (núm. 169), 1984 Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (núm. 176), 1988 Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (núm. 204), 2015 Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (núm. 205), 2017

Fuente: Elaboración propia.

El marco presentado ofrece los lineamientos que han sido seguidos en el diseño de la propuesta de implementación de un Esquema de Protección Ante el Desempleo (EIPAD) para el Perú. De ellos cabe resaltar los siguientes:

- Las políticas activas de mercado de trabajo y las políticas de protección se encuentran necesariamente articuladas. Forman parte de una intervención estatal de carácter sistémico. Para enfrentar el desempleo, debe tanto promoverse la creación de empleo de calidad, el aumento de la empleabilidad, la inserción laboral, como protegerse y acompañarse a los trabajadores desocupados en el proceso de búsqueda laboral.
- Las políticas de empleo, tanto de promoción del empleo como las de protección de ingresos, deben asegurar la no discriminación y la igualdad de oportunidades. Ello significa que los servicios y programas de empleo deben contemplar la atención a los diversos segmentos de la fuerza laboral de acuerdo con sus particularidades y con la proyección de mejora de sus condiciones de trabajo y de vida. En un mercado de trabajo con altos niveles de informalidad y con colectivos altamente vulnerables, las políticas de empleo deben diseñarse para facilitar el tránsito hacia la formalidad y la reducción de la vulnerabilidad.
- Las políticas orientadas a enfrentar el desempleo contribuyen, por una parte, a garantizar los derechos fundamentales de la población y a la mejora general de la calidad de vida, desde un enfoque de justicia social; y, por otra, al logro del desarrollo económico, mediante la facilitación de la inserción laboral y el aumento de la calificación de los trabajadores.

### 2.2.2. Marco legal nacional

De acuerdo con el ordenamiento jurídico del Perú, los tratados internacionales forman parte del marco legal y aquellos que versan sobre derechos fundamentales adquieren rango constitucional. La Constitución Política del Perú así lo establece. En su artículo 55 señala que “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. Adicionalmente, el artículo 200, en su inciso cuarto

sobre garantías constitucionales señala que la Acción de Inconstitucional procede contra las normas que tienen rango de ley, entre ellas los tratados.

Por su parte, la cuarta disposición final y transitoria de la Carta Magna otorga una jerarquía mayor a las normas internacionales relativas a derechos fundamentales, cuando establece que:

Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

Este énfasis es recogido y desarrollado por el Tribunal Constitucional, máximo órgano de interpretación de la Constitución y facultado para crear jurisprudencia constitucional. En la sentencia expuesta en los Exp. N° 25-2005-PI/TC y N° 0026-2005-PI/TC así lo afirma:

Los tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento, sino que, además, detentan rango constitucional. El Tribunal Constitucional ha afirmado al respecto que dentro de las normas con rango constitucional se encuentran los Tratados de derechos humanos (§1.1. inciso 26).

Los Convenios de la OIT ratificados por el Perú, por tanto, forman parte del derecho nacional y aquellos que versan sobre derechos fundamentales, tienen carácter constitucional. Respecto al marco internacional expuesto en el acápite anterior, el Perú ha ratificado el Convenio sobre la política de empleo (núm. 122), de 1964 y el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (núm. 102), de 1952; en este caso lo ha hecho aceptando las partes II (Asistencia Médica), III (Prestaciones monetarias de enfermedad), V (Prestaciones de Vejez), VIII (Prestaciones de Maternidad) y IX (Prestaciones de Invalidez)<sup>53</sup>. Los convenios sobre la terminación de la relación de trabajo (núm. 158), del año 1982, y sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (núm. 168), de 1988, no han sido ratificados aún.

Adicionalmente, pueden mencionarse otros convenios ratificados por el Perú vinculados a políticas de empleo que respaldan la creación de un mecanismo institucional de protección frente al desempleo. Estos son, por ejemplo, el Convenio sobre el servicio del empleo, de 1948 (núm. 88), en vigor desde el 6 de abril de 1962; el Convenio sobre la no discriminación (empleo y ocupación), de 1958 (núm. 111), en vigor desde el 10 de agosto de 1970; el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, de 1981 (núm. 156), en vigor desde el 16 de junio de 1986; y el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), de 1983 (núm. 159), en vigor desde el 16 de junio de 1986.

Por último, cabe señalar que 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, el Grupo tripartito para el examen de normas de la OIT (MEN) viene proponiendo para los países como Perú que transiten hacia la ratificación de la Parte IV del Convenio 102 y/o la ratificación del Convenio 168 para poder proceder a la derogación del Convenio 44.

---

53 La ratificación no incluyó la Parte IV (Prestaciones de Desempleo).

► **Tabla 3. Convenios relativos a políticas de protección ante el desempleo según condición de ratificación**

Convenios	Ratificación por el Perú
Convenio sobre el servicio del empleo (núm. 88), de 1948	En vigor desde el 6 de abril de 1962
Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (núm. 102), de 1952	En vigor desde 23 de agosto de 1961*
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (núm. 111), de 1958	En vigor desde el 10 de agosto de 1970
Convenio Sobre Política de Empleo (núm. 122), de 1964	En vigor desde el 27 de julio de 1967
Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (núm. 156), de 1981	En vigor desde el 16 de junio de 1986
Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) (núm. 159), de 1983	En vigor desde el 16 de junio de 1986
Convenios pendientes de ratificación	
Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo (núm. 158), del año 1982	
Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (núm. 168), de 1988	

\*Ha aceptado las partes II, III, V, VIII y IX. En virtud del párrafo 1 del artículo 3 del Convenio, el Gobierno se acoge a las excepciones temporales que figuran en los artículos 9,d); 12,2; 15,d); 18,2; 27,d); 48,c) y 55,d).

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al derecho a la seguridad social, es necesario señalar que esta es reconocida por la Constitución Política del Perú. En ella se destaca que: “El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social”. El mismo artículo añade que la protección será “frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida”. Tales contingencias también pueden provenir de los tratados internacionales y de la jurisprudencia constitucional.

La Constitución también precisa que el trabajo “es base del bienestar social y un medio de realización de la persona” (Art. 22) y que “es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan” (Art. 23). En el mismo artículo 23 se determina que “el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo”, lo cual da también un marco constitucional a las políticas activas de empleo.

La seguridad social ha sido definida por el TC como:

(...) la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Se concreta en un complejo normativo estructurado —por imperio del artículo 10 de la Constitución— al amparo de la doctrina de la contingencia y la calidad de vida; por ello, requiere de la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (cese en el empleo, viudez, orfandad, invalidez, entre otras) que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria y/o asistencial, regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y fundada en la exigencia no solo del mantenimiento, sino en la elevación de la calidad de vida. (EXP. N.º 1417-2005-AA/TC, §3.29).

A pesar del marco jurídico mencionado, es necesario precisar que en el Perú no existe un seguro social por desempleo sino un fondo de cesantía denominado Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), gestionado por entidades financieras. Su financiamiento está a cargo del empleador y equivale a un 9,78 por ciento de la remuneración mensual asegurable. Se efectiviza mediante depósitos semestrales en la entidad financiera elegida por el trabajador y es obligatoria para los asalariados de la mediana y gran empresa, por lo cual la gran mayoría de trabajadores asalariados están excluidos de este beneficio, al trabajar en la micro y pequeña empresa formal o directamente en la informalidad.

Finalmente, a la jurisprudencia que existe en torno a la obligación del Perú de contar con un sistema de protección social ante el desempleo, debe añadirse la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, vinculante para el Estado peruano, conocida como “caso Muelle Flores vs. Perú” (CIDH 2019). En esta sentencia, la CIDH se pronuncia por primera vez respecto del carácter autónomo del derecho a la seguridad social. En ella 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. La sentencia sienta un precedente importante en el reconocimiento efectivo del derecho a la seguridad social.

En conclusión, el Perú cuenta con un ordenamiento jurídico constitucional, jurisprudencial y convencional que ampara la creación e implementación de un esquema integral de protección ante el desempleo que incorpore y articule mecanismos de protección de ingresos y políticas activas de mercado de trabajo.

Características generales de la propuesta

Sobre la base de lo expuesto, la propuesta consiste en la implementación de un **Esquema Integral de Protección Ante el Desempleo (EIPAD)** con el objetivo de brindar un conjunto articulado de servicios públicos de protección ante el desempleo, atendiendo así el derecho fundamental a la protección social. Este esquema tiene características fundamentales que es necesario poner de relieve:

- **Enfoque de cobertura universal y ciudadana.** Los mecanismos de protección y de promoción articulados en torno al EIPAD tienen como público objetivo a toda la población económicamente activa del país. Si bien los servicios brindados se personalizan según las necesidades de los diversos colectivos de trabajadores, la propuesta establece un ingreso único al esquema de protección. De este modo, los trabajadores asegurados ingresarán a los servicios del sistema nacional público de empleo como condición para recibir la prestación y también lo harán los trabajadores no asegurados, en la búsqueda de mejorar su empleabilidad, formalizarse, informarse de puestos disponibles, realizar un emprendimiento, etc. En ambos casos, los servicios de orientación laboral guiarán al beneficiario en torno a una ruta de empleabilidad que comprenda diversos tipos de servicios y programas según su perfil específico.
- **Articula políticas de protección social y políticas activas de mercado de trabajo.** Este es un rasgo central de la propuesta que le otorga un carácter sistémico e integral. Sobre la base de la experiencia internacional, el marco normativo y las características de la realidad sociolaboral del Perú, se busca que los mecanismos de protección se encuentren vinculados a programas y servicios que contribuyan con la inserción laboral y el desarrollo productivo basado en el trabajo decente. Los altos niveles de vulnerabilidad social e informalidad laboral, así como la baja empleabilidad de amplios segmentos de los trabajadores, requieren de intervenciones que articulen eficientemente los componentes protectorios y de promoción de la política de empleo.
- **Carácter descentralizado y con enfoque territorial.** La propuesta apuesta por fortalecer el carácter descentralizado del sistema nacional público de empleo. En tal sentido, el rediseño de las políticas activas de mercado de trabajo pone énfasis en la articulación de los programas y servicios en torno a los Centros de Empleo, en la incorporación activa de las regiones en el diseño y ejecución de la política pública y en el fortalecimiento presupuestal del nivel regional de gobierno.
- **Incorpora un enfoque de género, intercultural y orientado a combatir diversas asimetrías preexistentes en la estructura sociolaboral.** El diseño de la propuesta, así como las reformas que se busca implementar en los servicios y programas del SNPE, considera las diversas asimetrías de la realidad sociolaboral, como son las relacionadas al género, la cultura, la discapacidad y otras. Aquello se expresa en la implementación de una perspectiva de género, intercultural y sensible a la desigualdad, así como en medidas concretas que aseguren acceso, pertinencia y la no reproducción de asimetrías.

- **Contribuye con la articulación interna de la política de empleo, así como su articulación con otros sectores.** La implementación del EIPAD supone la puesta en práctica de un conjunto de reformas en la arquitectura institucional actual de las políticas activas, orientadas al fortalecimiento de la integración interna. Se busca que, a nivel del diseño organizacional general, tanto de los programas como de los servicios, se genere una gobernanza que asegure la coherencia interna y la eficiencia de la política de empleo. Del mismo modo, se proponen mecanismos que permitan articular con el sistema a las diversas entidades estatales que ofrecen servicios pertinentes para la población beneficiaria. Los trabajadores que se acerquen al Centro de Empleo pueden requerir servicios de apoyo en materia de formalización, asistencia social, acceso a la identidad, etc., que ofrecen otros sectores. Esta articulación será también importante para la generación de eficientes sistemas de información.
- **Involucra el diálogo social y la progresividad en su implementación.** La propuesta nace de un grupo de trabajo intersectorial y plantea un conjunto de lineamientos cuyo desarrollo final se espera que sea producto del diálogo social. La pertinencia y la sostenibilidad dependen de la incorporación del Estado, los trabajadores y los empleadores en el proceso. Del mismo modo, se busca una puesta en marcha progresiva que permita la obtención de información y aprendizajes que afinen la propuesta en sus distintas etapas de implementación.
- **Promueve la formalización y el trabajo decente.** Dadas las características de la realidad sociolaboral peruana, definida por una amplia informalidad laboral, la propuesta brinda servicios tanto a trabajadores formales como informales. En el caso del seguro por desempleo, si bien se acota a los trabajadores formales, se espera que la existencia de una prestación monetaria prevenga al trabajador desempleado de pasar a la informalidad. Al mismo tiempo, se espera que aumente su probabilidad de encontrar un trabajo adecuado. En un sentido similar, para los trabajadores informales que se aproximen a los servicios de empleo, se apuesta por promover su formalización —incluyendo los servicios de inspección en articulación con SUNAFIL—, así como aumentar su empleabilidad y su probabilidad de acceso a un trabajo decente.

En virtud de tales características, el EIPAD comprende dos componentes: la implementación de un Seguro Social por Desempleo (SSD) y el rediseño y fortalecimiento de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT). En el primer caso, se trata de un seguro que ofrece prestaciones monetarias en caso de desempleo involuntario durante un periodo de tiempo determinado, con el propósito de facilitar la búsqueda laboral. Este seguro se basa en cotizaciones individuales a un fondo común. Los asegurados son trabajadores formales del régimen privado, con contratos a plazo indefinido o a plazo determinado. Su derecho a recibir la prestación se activa, entre otras condiciones, si cumplen un mínimo previo de cotizaciones, si el paso al desempleo (por despido o no renovación) es involuntario y si mantienen una participación activa en los servicios de empleo. De ahí la importancia de fortalecer las PAMT.

Dada la articulación con el SSD, las PAMT, en primera instancia, recibirán un flujo importante de trabajadores que necesitarán servicios de empleo. Por ello, es imprescindible su fortalecimiento. El mejoramiento de las PAMT busca que los servicios y programas atiendan a los diversos segmentos de la población trabajadora desde una perspectiva universal. Para lograrlo, se proponen un conjunto de reformas en la arquitectura institucional que buscan integrar y hacer más eficiente la gestión, involucrando a los diversos niveles de gobierno. Asimismo, se busca integrar los servicios en torno a un ingreso único que diferencie servicios mínimos de servicios especializados, teniendo como eje un servicio de orientación laboral personalizado. Finalmente, se apuesta por una mejora de la gestión presupuestal sobre la base de un enfoque de planificación participativa y de ejecución por resultados. A continuación, se detallan estas propuestas.

### ► 3. El Seguro Social por Desempleo (SSD)

---

Un primer componente del EIPAD se encuentra en las políticas de protección social ante el desempleo. En este caso, la propuesta considera la implementación de un Seguro Social por Desempleo (SSD) orientado a proteger a los trabajadores que transitan de forma involuntaria a la condición de desocupados dándoles un soporte financiero que facilite su búsqueda laboral y la reinserción en un empleo adecuado y libremente elegido. Como se expuso ya, esta búsqueda debe ser facilitada por las PAMT a través de los servicios de orientación, capacitación, intermediación, entre otros. La mejora de las PAMT con miras a lograr ese objetivo es, precisamente, el segundo componente del esquema de protección propuesto. De este modo, políticas activas y pasivas se articulan en el marco de un mecanismo integral, tal como lo sugieren las NIT, las experiencias internacionales y la literatura especializada.

Las características, los fundamentos y la valuación actuarial del SSD se exponen en el documento “Un seguro social por desempleo para el Perú. Valuación actuarial” (OIT 2022). En la presente sección se resumirán los aspectos principales del SSD y su relación con las PAMT, en el marco del EIPAD. Para ampliar los detalles metodológicos y de diseño, se sugiere consultar el mencionado informe.

Para elaborar la propuesta de SSD 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 (MTPE) y del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF). Los parámetros considerados en el diseño del modelo de seguro fueron consensuados en esta instancia. Se procuró, asimismo, que el SSD se enmarque en la normativa internacional y nacional. Fueron especialmente relevantes el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (núm. 102) y el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (núm. 168). Del mismo modo, la propuesta se encuentra respaldada en la evidencia económica sobre el funcionamiento del mercado de trabajo peruano y en la valuación actuarial realizada por la Unidad de Servicios Actuariales del Departamento de Protección Social de la OIT.

El SSD que se propone para el Perú protege a los trabajadores asalariados formales del sector privado, independientemente del tipo de contrato con el que cuenten (a plazo fijo o a plazo indeterminado) y a los trabajadores del sector público que se encuentran regulados por el régimen laboral de la actividad privada (DL 728). La razón de acotar la protección a los trabajadores dependientes en condición de formalidad se fundamenta en que, a la fecha, solo esta categoría ocupacional permite contar con información actualizada sobre ingresos efectivos, lo que permitirá llevar un control adecuado de los aportes.

Los trabajadores del sector público regulados por el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) fueron excluidos debido a la situación incierta de este régimen al momento de construirse la propuesta, al estar en manos del TC la definición de la constitucionalidad de la Ley 31131, promulgada el año 2021, la misma que determina su eliminación progresiva<sup>54</sup>. No obstante, en el futuro, siempre es posible avanzar en la incorporación de los trabajadores públicos que no cuentan con estabilidad laboral, en el marco de una implementación progresiva del SSD, esta y otras categorías de trabajadores públicos podrían ser considerados.

---

54 La Ley 31131, “Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público” ordena la eliminación progresiva del régimen CAS, que regula los contratos de 22 por ciento de trabajadores estatales. Al promulgarse, el Poder Ejecutivo presentó una Acción de Inconstitucionalidad en el TC, argumentando que la norma se atribuye funciones presupuestales exclusivas del Gobierno central. Al momento de culminarse el documento de trabajo “Un seguro social por desempleo para el Perú. Valuación actuarial” (OIT 2022), el TC no había emitido sentencia al respecto, de modo que la situación de este régimen era incierta.

La duración máxima del beneficio se estableció en cinco meses. Este límite es consistente con la evidencia disponible sobre la dinámica del mercado de trabajo y con la experiencia de la región. Conviene ampliar este punto por su importancia para el diseño del seguro.

En Lima Metropolitana, ciudad que concentra el mayor movimiento económico y la mayor cantidad de asalariados, la duración promedio del desempleo es de aproximadamente tres meses. Este es un promedio que oculta algunas particularidades del mercado de trabajo que es preciso ampliar. Una de las razones de la corta duración promedio de la desocupación abierta se podría encontrar en la ausencia de mecanismos de protección social. En efecto, la inactividad, el trabajo asalariado informal y el trabajo independiente agrupan la gran mayoría de salidas del empleo. El paso del desempleo al empleo es más probable que el paso a la inactividad hasta el quinto mes. Luego de ello, la inactividad gana en probabilidad (Belapatiño y otros 2014).

Estos datos son consistentes con las características del mercado de trabajo, tal como se expuso al inicio del presente documento. La existencia de una estrecha demanda de trabajo está relacionada con una gran cantidad de pequeñas unidades productivas y con un amplio segmento de los trabajadores que se autoemplea. En ambos casos predomina la informalidad. En estas categorías se refugia la mano de obra que no logra ser absorbida por el polo más dinámico y productivo de la economía. A ello se suma la inexistencia de un mecanismo de protección social ante el desempleo<sup>55</sup>. El resultado es que la condición de desempleo resulta materialmente muy difícil de sostener para la mayoría de los trabajadores que transitan por ella.

Existen, asimismo, diferencias significativas en la duración del desempleo entre los distintos segmentos de la población. Factores como la edad, la experiencia laboral y el nivel educativo serían significativos (Belapatiño y otros 2014). Estamos, por tanto, ante un mercado de trabajo altamente dinámico y heterogéneo. Las conclusiones de otros estudios sobre la dinámica laboral son similares (Chacaltana 2001; Díaz y Maruyama 2000).

Un dato importante a considerar es el carácter voluntario o involuntario del término de la condición de ocupación. Una alta rotación voluntaria puede derivar en mejoras salariales y tener un efecto positivo en el bienestar. Por el contrario, si esta es forzada o involuntaria sus efectos son los opuestos; más si es que los tránsitos se dan en un sentido descendente en términos de protección e ingreso. La elevada movilidad laboral en el país se relaciona fundamentalmente con este segundo escenario.

Por ello es posible, como lo sugiere la literatura, que al existir una prestación, el tiempo de desempleo tienda a aumentar, pues será factible realizar una búsqueda más larga con la intención de encontrar un empleo mejor al anterior (Marston 1975; Katz y Meyer 1988; y Tatsiramos 2004). Los cinco meses definidos en la propuesta incorporan esta contingencia. Este límite es también consistente con la experiencia. La mayoría de países de ALC que cuentan con seguro por desempleo tienen tasas de reemplazo de entre cinco y seis meses.

Respecto al monto del beneficio, se ha buscado asegurar que este sea suficiente para financiar la búsqueda de empleo. Se estableció como una proporción de los ingresos del trabajador o tasa de reemplazo. Se consideró un promedio que refleje la situación del cotizante en un periodo de tiempo y que resguarde una adecuada correspondencia entre los aportes y las prestaciones. Al mismo tiempo, de acuerdo con lo establecido en los convenios 102 y 168, se determinó que las prestaciones en ningún momento tengan valores mínimos que sean inferiores al 50 por ciento de un umbral de referencia que considera el salario mínimo y la canasta básica de consumo.

---

<sup>55</sup> La CTS, al cubrir a una pequeña porción de los asalariados formales, no cumple ese rol.

Adicionalmente, se propone que el beneficio tenga un esquema decreciente en el tiempo, de modo que se incentive la búsqueda activa de trabajo. La tasa de reemplazo inicia en un 70 por ciento del salario de referencia el primer mes y culmina, el mes quinto, en 50 por ciento. Cabe precisar que el esquema prevé que el beneficiario participe activamente en los servicios de empleo ofrecidos por el Estado a través de las PAMT. En la Tabla 4 se presenta información sobre la suficiencia de los beneficios propuestos para el SSD considerando indicadores salariales y de pobreza monetaria.

► **Tabla 4. Perú: suficiencia de los beneficios propuestos para el Seguro Social por Desempleo**

Indicadores	Valores en S/. (2019)	Beneficios del SSD, según tasas de reemplazo	
		Tasa de R. de 70 % (primer mes)	Tasa de R. 50 % (quinto mes)
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. OIT (2022).

El SSD se sostiene en cotizaciones que van a un Fondo de Desempleo, las mismas que pueden ser realizadas por los trabajadores, los empleadores, el Estado o de forma mixta. Para recibir las prestaciones monetarias, los asegurados deberán cumplir un plan de cotizaciones previas al evento del desempleo y mantener una participación activa en los servicios y programas de empleo, una vez pasen a la condición de desocupados. Las cotizaciones previas han sido establecidas en un mínimo de 12 contribuciones en un periodo de 24 meses. A lo mencionado debe añadirse un periodo de carencia de siete días, el cual debe transcurrir desde el evento del desempleo para poder acceder al beneficio. El siguiente cuadro resume los principales parámetros del seguro.

► **Tabla 5. 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: OIT (2022).

Se ha buscado que el seguro, a la vez que contribuya a la estabilización contracíclica de la economía, sea sostenible en el tiempo. Debe asegurar las reservas necesarias para operar en situaciones diversas. La valuación actuarial incorporó, por ello, escenarios optimistas y pesimistas. Asimismo, se realizó un análisis de sensibilidad del modelo con el fin de observar la evolución financiera del fondo ante diversos escenarios económicos. Sobre esta base, se definió una tasa de contribución de 1,16 por ciento del salario de referencia<sup>56</sup>. Esta sería la cotización mensual estimada. Bajo un escenario adverso, ascendería a 1,50 por ciento y bajo uno positivo, bajaría a 0,87 por ciento. Así se aprecia en la siguiente tabla.

► **Tabla 6. 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 periodo de proyección (prestaciones y gastos administrativos) durante un periodo de proyección de ocho años.

**Fuente:** Elaboración propia. OIT (2022).

En la propuesta no se ha definido si las cotizaciones debe asumirlas el trabajador, el empleador, el Estado o más de un actor en una fórmula mixta. Tampoco se ha definido la entidad administradora del SSD. Se recomienda que ambos aspectos sean determinados producto del diálogo social entre los actores pertinentes, siguiendo los Convenios y las Recomendaciones de referencia que enmarcan la implementación del seguro.

Por último, es necesario enfatizar que el SSD opera articulado con las PAMT, en el marco de un esquema integral: el EIPAD. Este es un elemento de diseño fundamental que se enmarca en el Convenio núm. 168. En este se 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.

<sup>56</sup> Este porcentaje es el mínimo que se estableció para asegurar la sostenibilidad del seguro. Puede ser entendido como 1,16 por ciento del salario individual o del total de la masa salarial imponible.

## ► 4. Propuesta de rediseño de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT)

---

Un segundo componente del EIPAD se encuentra en las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT). Estas son, como se explicó en la cuarta sección, el conjunto de los servicios y programas que lleva adelante un país para promover la generación de empleo y facilitar la adecuada inserción laboral. Son políticas de este tipo la orientación e intermediación laboral, la formación profesional, la certificación de competencias, los programas de empleo directo e indirecto y el apoyo al autoempleo y el microemprendimiento productivo.

La recuperación económica que sigue a la actual crisis, asociada con la pandemia de la COVID-19, está poniendo a prueba no solo la solidez de las diversas economías del mundo, sino también la eficiencia de sus políticas de empleo. Efectos económicos inmediatos de la recesión han sido la pérdida de puestos de trabajo y las dificultades para lograr niveles de reinserción laboral que remedien la desocupación. Las debilidades institucionales en esta materia han repercutido en las condiciones de vida de las familias que han perdido sus fuentes principales de ingreso. En consecuencia, resulta pertinente poner de relieve la necesidad de fortalecer, desde una perspectiva sistémica e integrada, las políticas de protección ante el desempleo y las políticas activas de mercado de trabajo.

En la presente sección se desarrolla, primero, un diagnóstico de la situación actual de las PAMT en el Perú. El énfasis de esta evaluación ha sido puesto en la arquitectura institucional, considerando tanto la estructura organizativa desde la que se gestionan estas políticas, como su forma de financiamiento y los niveles de cobertura de los servicios y programas. Una vez identificados los puntos críticos que requieren ser atendidos, se plantean, en segundo lugar, un conjunto de propuestas de reforma. Estas propuestas se sustentan en el diagnóstico realizado, en la experiencia internacional y en el marco normativo nacional e internacional que da soporte al EIPAD.

### 4.1. Situación actual de las PAMT en el Perú

#### 4.1.1. Arquitectura institucional de las PAMT

Las PAMT se inscriben en el ámbito del Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral (VMPECL), del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). El VMPECL se ocupa de la promoción del empleo e intermediación laboral, de la formación profesional y capacitación para el empleo, de la información laboral y del mercado de trabajo, de la reconversión laboral, de la normalización y certificación de competencias laborales y autoempleo, entre otros rubros<sup>57</sup>.

El VMPECL tiene a su cargo tres Direcciones Generales: i) Promoción del Empleo (DGPE), ii) Servicio Nacional de Empleo (DGSNEP), y iii) Normalización, Formación Profesional y Certificación de Competencias Laborales (DGNFPCCL). Se trata de órganos de línea responsables de la formulación y ejecución de diversas políticas en sus ámbitos específicos. Estos cuentan, a su vez, con Direcciones Técnicas para llevar adelante las labores a su cargo.

---

57 El organigrama puede consultarse en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2341722/Organigrama%20Texto%20Integrado%20ROF%202019.pdf> Se ha considerado en toda la sección el Reglamento de Organización y Funciones del MTPE, oficializado mediante RM 308-2019-TR.

De la DGPE dependen la Dirección de Promoción del Empleo y Autoempleo (DPEA), la Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL) y la Dirección Laboral para Personas con Discapacidad (DLPD). La DGSNEP, por su parte, coordina la articulación de los servicios de promoción del empleo, empleabilidad y emprendimiento que se prestan a nivel nacional a través de la Red del Servicio Nacional del Empleo (SENEP). También se encarga de la supervisión de los Centros de Empleo (CE) a nivel nacional. De la DGNFPCCL, por último, dependen la Dirección de Formación para el Empleo y Capacitación Laboral (DFECL) y la Dirección de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (DNCCL).

También se encuentran bajo la dependencia del VMPECL programas como “Jóvenes Productivos” e “Impulsa Perú”, fusionados en el “Programa Nacional para la Empleabilidad”<sup>58</sup>. A diferencia de un órgano o unidad orgánica, que atiende una función permanente dentro de un sector, los programas son creados para resolver problemas específicos. Por ello, constituyen una estructura funcional con determinadas competencias técnicas y se adscriben a una entidad. En este caso, el Programa Nacional para la Empleabilidad depende directamente del Despacho Viceministerial del VMPECL y toma la forma de una unidad ejecutora.

Este programa brinda servicios de capacitación laboral, promoción del autoempleo y certificación de competencias laborales para mejorar la empleabilidad. Su público objetivo son personas mayores de 15 años en situación de pobreza extrema, pobreza y/o vulnerabilidad sociolaboral que se encuentran desempleados o subempleados. Cuenta con oficinas zonales desconcentradas en las diferentes regiones del país. Brinda sus servicios en coordinación con los gobiernos regionales, locales y otros actores involucrados.

Otro componente de las políticas de promoción del empleo es la Red del Servicio Nacional del Empleo (SENEP). Esta desarrolla un conjunto de funciones destinadas a proporcionar orientación ocupacional y generar y distribuir información sobre el mercado de trabajo relevante para los buscadores de empleo<sup>59</sup>. Como parte de esta labor se han desarrollado recientemente diversas herramientas digitales, como una plataforma web que permite el registro de los solicitantes de empleo y la búsqueda de vacantes disponibles reportadas por las empresas<sup>60</sup>.

También se dispone del Programa “Trabaja Perú”. Se trata de un Programa de Empleo Directo (PED)<sup>61</sup> que tiene como objetivo generar empleo temporal a la población mayor de 18 años que se encuentre en situación de pobreza, pobreza extrema o haya sido afectada parcial o íntegramente por desastres naturales o por emergencias. Cuenta con oficinas en las diferentes regiones del país, en las cuales brinda servicios en coordinación con los gobiernos locales.

58 El mismo es parte del programa presupuestal 0116, llamado “Mejoramiento de la Empleabilidad e Inserción Laboral - PROEMPLEO”.

59 Los servicios brindados por SENEP a través de los Centros de Empleo son: Bolsa de Trabajo, Asesoría para la búsqueda de empleo, Certificado único Laboral, Empleo Temporal, Capacitación Laboral, Certificación de Competencias Laborales, Orientación para el Emprendimiento (SIGE), Capacitación para el Emprendimiento, Acercamiento Empresarial, Orientación Vocacional e Información Ocupacional, Orientación al Migrante, Información del Mercado de Trabajo y SOVIO - Servicio de orientación vocacional e información.

60 A ello ha contribuido la operación del Programa “Fortalece Perú”, que tiene como finalidad mejorar y ampliar los servicios de los Centros de Empleo. “Fortalece Perú” es una unidad ejecutora con presupuesto independiente, responsable de la ejecución del Proyecto “Mejoramiento y Ampliación de los servicios del Centro de Empleo para la inserción laboral formal de los jóvenes en las regiones de Arequipa, Ica, Lambayeque, La Libertad, Piura, San Martín y en Lima Metropolitana”, como parte del Contrato de Préstamo N° 3547/OC-PE entre el MTPE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

61 Al tiempo de finalización de este trabajo, también se cuenta con un Programa de Empleo Indirecto (PEI) que proporciona un subsidio a la contratación adicional de mano de obra a un conjunto de empresas que deben cumplir una serie de requisitos. Por su intermedio se busca apoyar la contratación de trabajadores en el marco de una estrategia destinada a apoyar la recuperación de la actividad económica y el empleo, afectados por el impacto económico de la crisis sanitaria de la COVID-19.

Debe destacar, finalmente, al Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), instancia tripartita para la concertación de políticas en materia de trabajo, empleo, capacitación laboral y protección social. En materia de políticas de empleo, elabora, por propia iniciativa o a solicitud del gobierno, informes o estudios sobre las políticas y normas respectivas. Actualmente, se articula con los 24 Consejos Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo (CRTPE). Estos replican el modelo de diálogo socio laboral del CNTPE, aunque sin encontrarse subordinados a este.

El análisis del diseño organizacional que sostiene a las PAMT permite identificar un *baja nivel de integración interna* que se expresa en los siguientes aspectos:

- **Entre programas.** Existen diversos programas que funcionan de forma paralela y poco articulados tanto con los servicios de empleo como con las direcciones generales rectoras.
- **Entre servicios.** Dentro de los servicios de empleo, no se distingue entre aquellos que resultan básicos y aquellos que se brindan producto de una previa derivación, de acuerdo con las características del beneficiario. Ello tiene como consecuencia una baja articulación entre los servicios brindados.
- **Entre esquemas de financiamiento.** No existe un proceso de programación financiera que integre a los distintos programas y servicios ni se dispone de algún mecanismo estandarizado de activación contracíclica<sup>62</sup>.
- **Entre servicios estatales.** Los servicios y programas de empleo no se encuentran articulados con otras iniciativas públicas complementarias que repercuten en la misma finalidad: la inserción en el mercado productivo de las personas sin empleo. Es el caso de las iniciativas de promoción de la formalización, de apoyo al emprendimiento, etc.

La baja integración interna de las PAMT está determinada por la actual arquitectura institucional. Este constituye un primer aspecto de mejora que la implementación del EIPAD busca remediar.

#### 4.1.2. Esquema actual de financiamiento

Como se mencionó, existe un problema de integración de las PAMT relacionado con el financiamiento. Este es una característica que debe ser profundizada y que constituye, de suyo, un aspecto que debe ser abordado en la propuesta.

Las fuentes de financiamiento público se clasifican, de acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)<sup>63</sup>, en los siguientes rubros:

- **Recursos Ordinarios (RO).** Corresponden a los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos. Constituyen fondos disponibles de libre programación. Asimismo, comprende los fondos por la monetización de productos.
- **Recursos Directamente Recaudados (RDR).** Comprenden a los ingresos generados por las entidades públicas y administrados por estas.

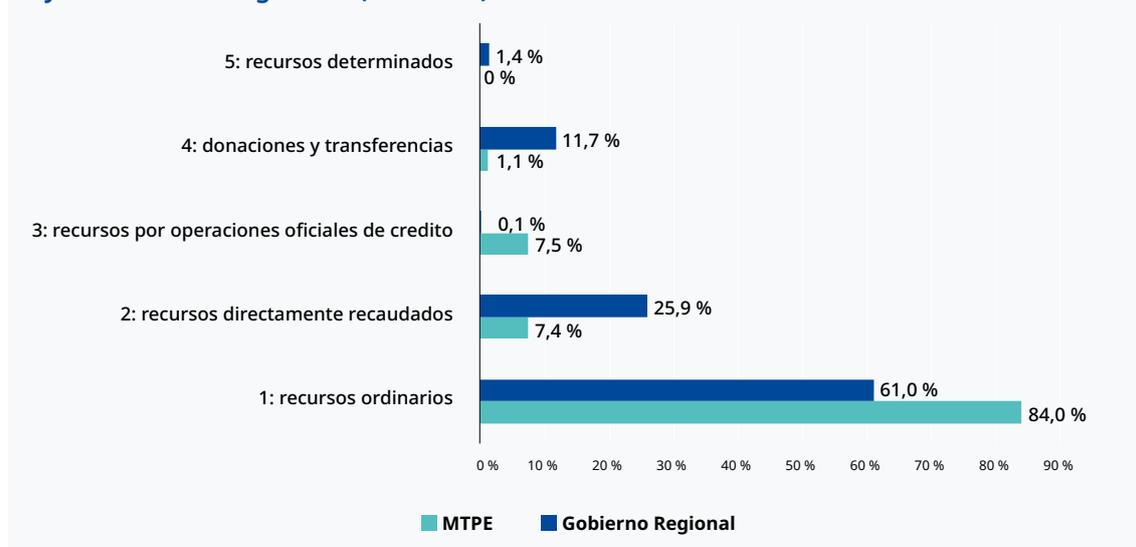
<sup>62</sup> Según el Reglamento de Organización y Funciones (ROG) del MTPE, los programas se regulan de acuerdo con sus normas de creación y su manual de operaciones (MOP). Su financiamiento está a cargo del presupuesto institucional del MTPE, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Desde entonces, su gestión se realiza bajo el “enfoque por resultados”, lo que implica que no solo se aplican las directivas de las Direcciones Generales, sino que también se consideran los estándares que señala el Proceso Presupuestario para el Sector Público.

<sup>63</sup> Las definiciones han sido tomadas de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publico/anexos/Clasificador\\_de\\_Fuentes\\_y\\_Rubros\\_2020.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/anexos/Clasificador_de_Fuentes_y_Rubros_2020.pdf)

- **Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito (ROOC).** Proviene de fuentes internas y externas provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con organismos internacionales y gobiernos extranjeros, así como asignaciones de líneas de crédito.
- **Donaciones y Transferencias (DT).** Comprenden fondos financieros no reembolsables provenientes de Agencias Internacionales de Desarrollo, Gobiernos, Instituciones y Organismos Internacionales, así como de otras personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país.
- **Recursos Determinados (RD).** Corresponden al Impuesto Municipal, recursos obtenidos de fondos contributivos (EsSalud-ONP), canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y similares.

De acuerdo con la información del MEF en materia presupuestal para el período 2017-2021, un 84 por ciento del presupuesto del MTPE proviene de RO. Este rubro financia principalmente costos administrativos y algunos servicios mínimos de los Centros de Empleo Regionales. Solo un 7,4 por ciento proviene de los RDR. Sin embargo, para el caso de los gobiernos regionales se observan diferencias. En su estructura presupuestal, los RO representan un 61 por ciento y los RDR un 25,9 por ciento. Cabe recordar que los servicios de los CE dependen del presupuesto regional, ejecutado a través de su Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo (DRTPE).

► **Gráfico 3. Fuentes de Financiamiento según porcentaje de representación en el MTPE y los Gobiernos Regionales (2017-2021)**



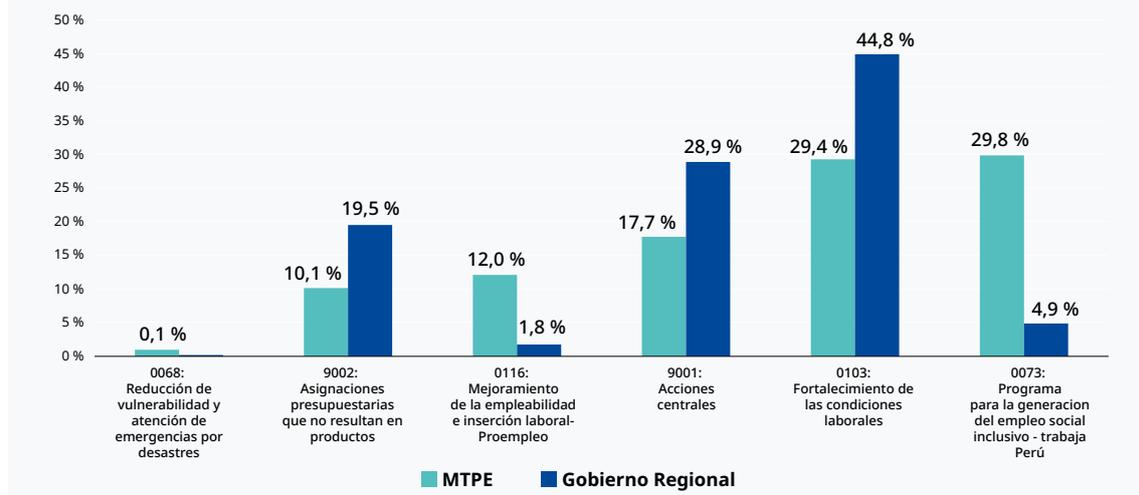
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF.

Si se analiza la distribución presupuestal según rubros de gasto para la función trabajo<sup>64</sup> para el periodo 2016-2021, es posible advertir que en el caso del MTPE el programa Trabaja Perú y el fortalecimiento de condiciones laborales concentran la mayor cantidad del presupuesto, con 29,8 y 29,4 por ciento del total, respectivamente. Solo un 12 por ciento es destinado al programa de Mejoramiento de la Empleabilidad.

<sup>64</sup> Corresponde al clasificador de responsabilidades funcionales del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. La Función 07 Trabajo también cuenta con el nivel de División Funcional 020 Trabajo, el cual se divide en grupos funcionales 0041 Regulación y Control de la Relación Laboral y 0042 Promoción Laboral.

Una situación distinta se presenta en el caso de los gobiernos regionales. En ellos, la categoría presupuestal Fortalecimiento de las Condiciones Laborales concentra un 44,8 por ciento del total de los recursos. Le siguen en importancia las Acciones Centrales (28,9 por ciento), las Acciones Presupuestales que no resultan en Productos (29,5 por ciento) y la categoría presupuestal Programa Trabaja Perú (4,5 por ciento).

► **Gráfico 4. Distribución del presupuesto por categoría presupuestal, MTPE y gobiernos regionales (2016-2021)**



Fuente: MEF-SIAF 2021.

Si se repara en la inversión pública en PAMT, sin considerar la circunstancia excepcional que ha motivado el aumento del financiamiento del programa Trabaja Perú por el contexto de crisis, se advierte que los recursos destinados a mejorar la empleabilidad resultan insuficientes para asegurar políticas que tengan una incidencia perceptible en la inserción productiva de la población objetivo. Esta insuficiencia se relaciona no solo con el tamaño de los recursos asignados al sector, sino también con el esquema presupuestal y de ejecución.

El “Programa Nacional para la Empleabilidad” y “Trabaja Perú” operan con recursos asignados por el MEF como recursos ordinarios, pero no disponen de otras fuentes de financiamiento (gobiernos regionales o fuentes privadas, por ejemplo). Esta restricción presupuestaria contribuye a limitar la cobertura de sus acciones y beneficiarios en las regiones, ya que es frecuente que sus intervenciones no siempre puedan mantenerse durante un año calendario.

Los servicios que brindan tales programas están legalmente descentralizados y las DRTPE están facultadas tanto para contratar a entidades capacitadoras y certificadoras, como para brindar directamente los servicios del Programa Nacional para la Empleabilidad. Sin embargo, generalmente no lo realizan. Esto es así por dos factores. En primer lugar, porque los gobiernos regionales no asignan recursos para ese fin. En segundo lugar, porque no se han emitido normas a nivel de la DRTPE que autoricen y regulen estos servicios.

Como se puede apreciar, los problemas de integración descritos se expresan también en el ámbito presupuestal. Mientras los programas ofrecen servicios de forma poco articulada con los CE, con las direcciones generales del MTPE y sin estar subordinados al gobierno regional, los CE y las DRTPE operan con exclusivo financiamiento de la región. Esta heterogeneidad en la gestión y el financiamiento no garantiza la sostenibilidad, la coherencia técnica y el soporte financiero de estas políticas.

### 4.1.3. Niveles de cobertura

La forma en que se encuentran organizadas tanto la gestión como el financiamiento de las PAMT, tiene implicancias en los niveles de cobertura de los servicios y programas. Los datos disponibles de los principales programas del MTPE muestran que se alcanzan niveles bastante bajos de cobertura en relación al total de las poblaciones objetivo. Si se considera el Programa Presupuestal “Mejoramiento de la Empleabilidad e Inserción Laboral – PROEMPLEO”<sup>65</sup>, se encuentra que, a pesar de un ligero aumento en la cobertura entre los años 2016 y 2020, la población atendida fue menor al 7 por ciento del total todos los años. Así se aprecia en la siguiente tabla.

► **Tabla 7. Población potencial y población beneficiaria de Programa PROEMPLEO: 2016-2020**

Años	Población objetivo Programa PROEMPLEO			J. Productivos	Impulsa Perú	Total	Brecha	
	Jóvenes	Adultos	Total				N° personas	% del total
2016	527 573	407 915	935 488	9 336	5 600	14 936	920 552	98,4 %
2017	540 112	417 610	957 722	17 618	14 791	32 409	925 313	96,6 %
2018	552 949	427 535	980 484	24 254	21 602	45 856	934 628	95,3 %
2019	566 091	437 696	1 003 787	29 763	31 840	61 603	942 184	93,9 %
2020	579 545	448 099	1 027 644	31 786	33 496	65 282	962 362	93,6 %

Fuente: Elaboración propia según MEF.

En lo relativo al costo por curso ofrecido en los programas se encuentra que, en “Impulsa Perú” y “Jóvenes Productivos”, este es aproximadamente de 327 dólares en promedio. Este costo puede variar dependiendo del colectivo atendido y el tipo de atención. Por ejemplo, aumentará si los beneficiarios tienen reconocida alguna discapacidad y disminuirá si la capacitación realizada es de carácter remoto, vía internet. No obstante, se trata de un costo que se encuentra por encima de los promedios de la región. Los programas de capacitación públicos en América Latina registran costos que se sitúan entre los 200 a 299 dólares por curso (Fiszbein y otros 2016).

Por último, cabe considerar la evaluación de impacto realizada al programa “Jóvenes Productivos”, en su denominación anterior, “Pro-Joven”. Esta concluyó que la intervención tenía un impacto positivo en las condiciones económicas ex-post de los participantes. Esta evidencia ha justificado su continuidad en el tiempo (Ñopo y otro 2002)<sup>66</sup>. Por su parte, también fue evaluada de forma positiva la efectividad del servicio de capacitación para el emprendimiento, en su versión piloto. De ahí su inclusión en la estructura del presupuesto por resultados<sup>67</sup>.

65 La población objetivo fue estimada por la Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL) en base a la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), considerando los criterios de focalización: personas desempleadas o subempleadas; nivel educativo desde primaria incompleta hasta superior incompleta y en condición de pobreza, pobreza extrema o en situación de vulnerabilidad. En esta última se consideró a personas con ingresos menores a dos remuneraciones mínimas vitales, personas con carga familiar o personas con discapacidad.

66 <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20100625020331/ddt36.pdf>

67 En 2019 se inició una evaluación de impacto del Servicio de Certificación de Competencias Laborales en conjunto con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Se estima que la evaluación finalizará en 2022.

#### 4.1.4. Aspectos a mejorar en las PAMT

Es posible identificar tres aspectos a mejorar en la forma en que están organizadas las PAMT en el Perú. En primer lugar, se observa un bajo nivel de integración interna de los programas y servicios. Esto se manifiesta en varios niveles: entre los programas, las direcciones y las regiones; entre los servicios del CE y los programas; entre los esquemas de financiamiento; y entre los servicios estatales brindados por diversos sectores a los mismos colectivos.

Los efectos de estos problemas de integración son diversos. Uno de ellos es la ausencia de una ruta claramente definida para los usuarios que diferencie los servicios mínimos de aquellos derivados producto de sus particularidades. Esta ausencia es importante destacarla pues, desde el punto de vista del beneficiario, los servicios del Servicio Nacional del Empleo, brindados a través del CE, y los que ofrecen los programas, se muestran de manera fragmentada. No existe una instancia de entrada que oriente al usuario en base a una ruta de empleabilidad potenciada por los diversos servicios y programas, de manera coherente e integrada.

En segundo lugar, la diversidad de esquemas presupuestales es un aspecto que debe ser atendido para repotenciar las PAMT. Mientras los programas se financian con recursos del MTPE, a nivel del Gobierno Central, los servicios del CE lo hacen con recursos asignados desde los gobiernos regionales. Aquello tiene como efecto no solo la baja articulación entre el MTPE y las direcciones regionales, sino también la existencia de determinados grados de autonomía de los programas en relación con las políticas rectoras y la heterogeneidad en la calidad de los servicios brindados en el nivel regional.

Pese a que desde el MEF se ha venido impulsando la transición hacia una gestión de presupuestos por resultados, en la práctica se ha mantenido una inercia presupuestaria con lo cual se tiende a privilegiar el financiamiento de costos antes que el cumplimiento de las metas comprometidas. Si bien los gobiernos regionales tienen competencias compartidas con el MTPE para implementar políticas de promoción, en la práctica ello no ha ocurrido por las restricciones presupuestarias, ya que la fuente principal de financiamiento la constituyen los recursos ordinarios.

Por último, un tercer aspecto de mejora que se identifica es la existencia de una amplia brecha de cobertura entre la población atendida por los servicios de capacitación y el total de la población objetivo. Los datos de los programas Impulsa Perú y Jóvenes Productivos muestran, para el año 2020, una cobertura de apenas 6,4 por ciento. Una de las principales barreras para ampliar esta cobertura y mejorar los servicios, radica en la arquitectura institucional que da soporte a las PAMT. En ello se enfocan las mejoras que se proponen en el marco de la implementación del EIPAD.

### 4.2. Propuesta de rediseño institucional de las PAMT

A partir del análisis de los diversos aspectos institucionales que deben ser atendidos para fortalecer las PAMT en el país, la implementación del EIPAD considera un conjunto de propuestas de mejora. Ellas abordan, fundamentalmente, tres ámbitos: el diseño organizacional, los servicios brindados y el esquema de financiamiento. Estos puntos se desarrollan a continuación.

#### 4.2.1. Mejora del diseño organizacional

En términos de arquitectura institucional, se encontró un alto grado de desarticulación entre las estructuras de gestión de los programas y servicios ofrecidos por el sector a través del Gobierno central y los gobiernos regionales. Se trata de dificultades de integración, como se pudo apreciar, que se manifiestan en distintos niveles: entre programas, entre servicios, entre esquemas de financiamiento y entre otros servicios públicos. Uno de los efectos de ello se constata en las dificultades existentes para asegurar un adecuado nivel de cumplimiento de los objetivos de la política pública. Una muestra de ello se observa en los bajos niveles de cobertura.

La propuesta de mejora, en consecuencia, parte del principio de que los servicios y programas públicos deben encontrarse articulados, necesariamente, al logro de políticas nacionales específicas. Es a partir de la política que se generan las estructuras de gestión y se disponen los recursos necesarios para lograr sus objetivos. Asimismo, en tanto la política pública tiene como razón de ser al ciudadano, la forma en que esta se organice debe poner énfasis en el usuario final.

Desde este principio es que se propone, en primer lugar, trabajar en el diseño e implementación de una política nacional de promoción del empleo que contemple las diversas políticas activas que la conforman, de acuerdo al consenso internacional y las NIT: i) la política de asistencia en la búsqueda de empleo (dentro de ella se ubican la orientación y la intermediación), ii) la política de capacitación laboral y certificación de competencias, iii) la política de apoyo al autoempleo, iv) la política de empleo indirecto, y v) la política de inserción sociolaboral de colectivos vulnerables (donde se encuentran los programas contracíclicos)<sup>68</sup>.

En el diseño de estas políticas deben concurrir los diversos actores pertinentes. Es preciso, de un lado, que participen los actores que se consideren relevantes en el nivel central de gobierno, liderados por el MTPE, así como los actores regionales, provinciales y distritales, liderados por los gobiernos regionales a través de la DRTPE. De otro lado, es importante la presencia activa de los actores sociales y económicos, fundamentalmente los representantes del sector empleador y los del sector trabajador. Deben diseñarse los mecanismos de gobernanza adecuados que permitan la construcción de políticas activas consensuadas, descentralizadas, con enfoque territorial y vinculadas con el sector productivo.

En segundo lugar, es necesario que se fortalezca la articulación entre los programas adscritos al MTPE, las direcciones generales que tienen la rectoría de la política pública en materia de promoción del empleo y los gobiernos regionales. Se ha podido constatar que los programas, al responder a presupuestos específicos asignados por el gobierno central y depender directamente del nivel viceministerial, tienden a desarrollar su actividad de manera relativamente autónoma. Aquello puede resolverse fortaleciendo el trabajo articulado entre los programas, las direcciones y los gobiernos regionales mediante una planificación conjunta de la política nacional. Del mismo modo, como se verá más adelante, será de gran importancia contar con una gestión presupuestal por resultados que involucre a todos los actores mencionados. Aquello no debe ir en desmedro de considerar la posibilidad de que los programas pasen a constituirse en unidades orgánicas siempre que atiendan necesidades permanentes del servicio público.

En tercer lugar, es preciso que los servicios ofrecidos en el marco de las PAMT se organicen íntegramente en función del usuario, diferenciando un nivel mínimo de atención y un nivel de atención especializado en función del perfil y las necesidades del beneficiario. Al mismo tiempo, los servicios deben brindarse teniendo como eje los Centro de Empleo (CE) y, por tanto, teniendo como protagonistas a las DRTPE y a los diversos actores locales. Estas tres propuestas constituyen lineamientos generales que enmarcan aquellas que se exponen en las dos subsecciones siguientes y sostienen el componente de políticas activas del EIPAD.

## 4.2.2. Mejora en la organización y el contenido de los servicios

Para lograr la integración de los servicios en función de las necesidades de los beneficiarios, se propone implementar un esquema de acceso a las PAMT a través de una **Puerta única de entrada**. Esta consiste en organizar los diversos servicios que forman parte del Servicio Nacional Público de Empleo (SNPE) de modo que respondan al perfil y a las necesidades del público objetivo. Así, el usuario será atendido de manera pertinente, eficiente, acompañado en su proceso de inserción laboral a un empleo adecuado, y atendiendo a las necesidades de vacantes presentadas al Servicio, tal como establecen los convenios 102 y 168 de la OIT. Las direcciones nacionales, los programas y las direcciones regionales deberán organizar sus acciones para garantizar este objetivo.

<sup>68</sup> Esta política debe articularse, a su vez, con las políticas multisectoriales existentes, como, por ejemplo, la Política Nacional de Empleo Decente, aprobada en junio del año 2021 mediante DS 013-2021-TR.

La implementación de este esquema de acceso requiere lo siguiente:

- **Constituir al CE en el eje articulador del servicio.** Aquello tiene una doble ventaja: fortalece el carácter descentralizado del sistema, pues el CE depende del gobierno regional y permite ofrecer al beneficiario un único punto de referencia donde encontrará los diversos servicios públicos en materia de promoción del empleo.
- **Organizar y articular entre sí los servicios ofrecidos por los programas** (como Trabaja Perú y el Programa Nacional de Empleabilidad) de modo que formen parte del conjunto de servicios ofrecidos por el SNPE a través de los CE. Las diversas ofertas de servicios públicos enmarcados en las PAMT que se generen sea en el nivel nacional o en el nivel local, tendrían que organizarse también en función del CE y ser incluidos en el SNPE.
- **Diseñar una ruta de empleabilidad por la cual transite el usuario que accede al sistema.** Aquello requiere diferenciar servicios mínimos de servicios especializados, generar los mecanismos adecuados para comprometer y guiar al usuario, contar con un eficiente sistema de gestión de información y monitoreo y considerar en el contenido de los servicios un enfoque igualitario que no reproduzca y que enfrente las diversas asimetrías sociales por razón de género, cultura, aspecto físico, edad, etc.

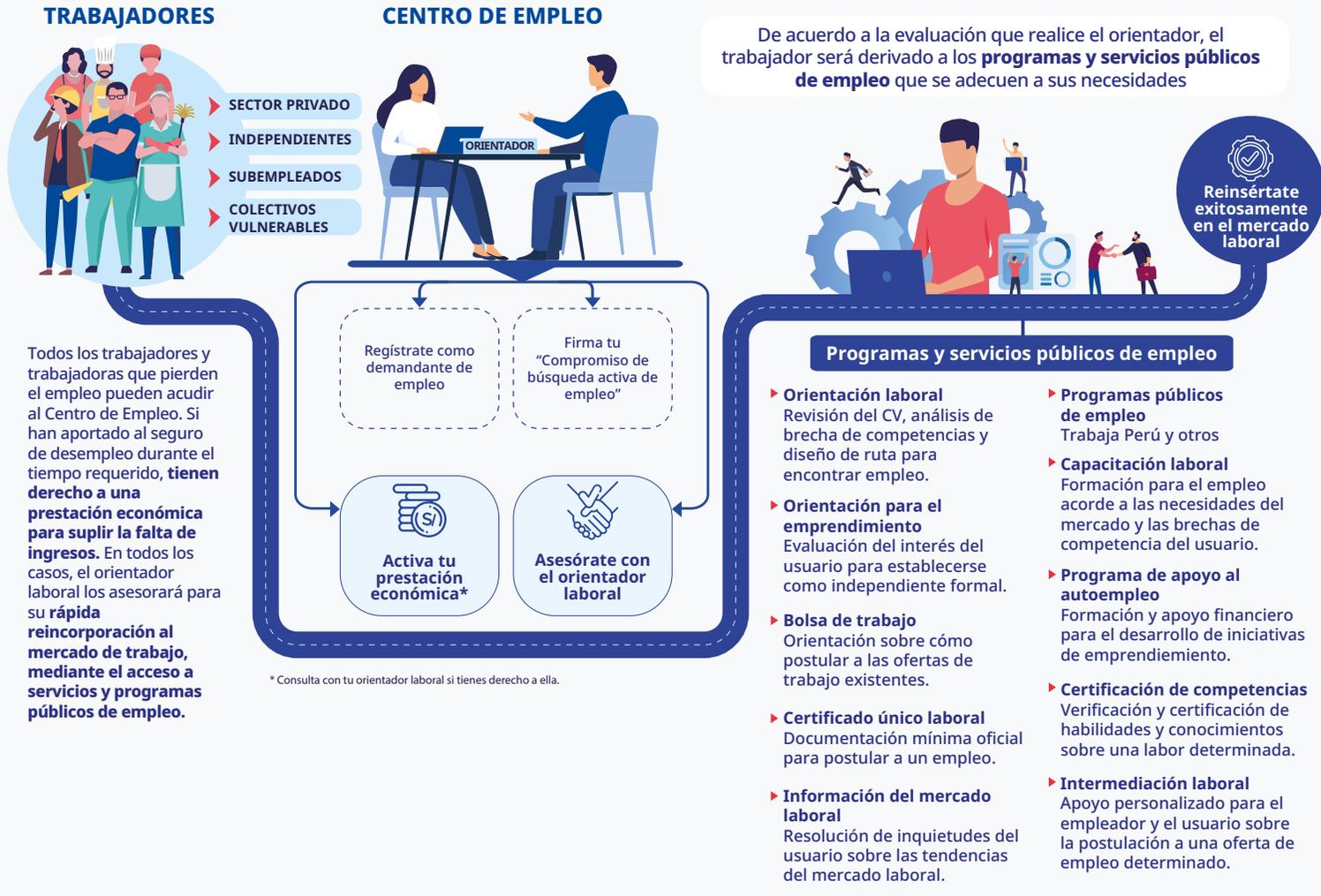
Respecto a la ruta que seguirá el beneficiario, se propone fortalecer el servicio de orientación e intermediación laboral. Este es el servicio básico más importante dentro de los servicios mínimos del sistema<sup>69</sup>. La labor de orientación laboral para la búsqueda de empleo permitirá que el beneficiario cuente con una atención personalizada y que, de acuerdo con sus competencias, experiencias, necesidades e intereses, sea informado y derivado a los servicios pertinentes: cursos de capacitación, certificación de competencias, apoyo en la búsqueda de empleo, entre otros. Esta será la **Ruta de la empleabilidad** del usuario.

En este primer momento, se podrá establecer si el usuario pertenece a algún colectivo vulnerable y necesita ser derivado a los programas y servicios especializados, sean estos impulsados por el sector Trabajo o por otras entidades. Del mismo modo, será el servicio de orientación el que reciba, en primera instancia, a los trabajadores asegurados por el SSD cuando pasen a la desocupación y busquen reinsertarse en el mercado de trabajo, así como a los trabajadores no asegurados que requieran de los servicios del SNPE. Cualquier usuario del sistema deberá suscribir un **Plan de compromiso de empleo**. En el caso de los asegurados por el SSD, este compromiso será condición necesaria para recibir la prestación por desempleo y supondrá la participación obligatoria en los servicios del SNPE. Aquí se ve reflejada la necesaria articulación entre el régimen de prestaciones por desempleo y las PAMT.

---

69 La evidencia muestra que la orientación laboral y la intermediación laboral tienen efectos significativos de corto y mediano plazo en la inserción laboral del segmento de trabajadores menos calificado (Escudero 2018).

► Gráfico 5. Ruta de atención de las políticas activas de mercado de trabajo



En el modelo propuesto resulta clave el desarrollo de mecanismos de gestión de información y monitoreo que den soporte al sistema en su conjunto. Este es un aspecto de gran importancia en la experiencia internacional (OIT-ISSA 2021). Una adecuada orientación laboral requiere disponer del conocimiento actualizado de los diversos programas de PAMT en aplicación. Al mismo tiempo, los programas de capacitación, de apoyo al emprendimiento y de certificación de competencias laborales, deben ser informados sobre las características de los usuarios que acceden al SNPE, así como de sus progresos. Igualmente, la información generada por el SSD del EIPAD, como el historial de cotizaciones, las razones del desempleo, el tipo de actividad previa, etc., debe estar integrada con la que se genere en el marco del SNPE.

Junto con la Orientación laboral, los otros **servicios mínimos** considerados en la propuesta son la Bolsa de trabajo, la Asesoría para la búsqueda de empleo, el Certificado Único Laboral, la Orientación para el Emprendimiento, el Acercamiento Empresarial, la Orientación vocacional, la Orientación al migrante y la Información del mercado de trabajo. De los servicios mínimos, el usuario será derivado a los **servicios especializados**, como son la capacitación laboral, las modalidades formativas de contratación, la certificación de competencias laborales, la orientación para el emprendimiento, la intermediación laboral, los servicios ofrecidos por los programas (incluidos los de empleo directo o indirecto) y otros que sean ofrecidos por el sector Trabajo (como Formaliza Perú) u otras instancias estatales.

Es importante precisar que el SNPE debe poder recibir a todos los segmentos que conforman la Población Económicamente Activa que requieran de los servicios de empleo, sin distinción. La **Puerta única de entrada** busca que, en función de las características de los beneficiarios, se brinden los servicios que sean pertinentes. Es en este momento en que los colectivos vulnerables serán identificados<sup>70</sup> y atendidos según sus necesidades, tal como los trabajadores que no califiquen como tales y tengan necesidades cualitativamente distintas, pero igualmente atendibles. El sistema da cobertura a todos los trabajadores desempleados o en situación de desempleo o que quieran mejorar sus opciones de empleo, incluyendo a los que se encuentran en condición de informalidad.

Asimismo, debe tenerse presente que los servicios deben ser diseñados considerando las diversas asimetrías de la realidad sociolaboral. Así, tanto en el contenido de los mismos como en la estructura de la oferta y la formación de los especialistas de los CE, es preciso considerar la perspectiva de género e intercultural, entre otras, así como la potencial demanda de trabajo. Ello puede expresarse en considerar, en el primer caso, cupos femeninos en cursos de capacitación en ocupaciones generalmente consideradas masculinas (y viceversa), estrategias para que los servicios incluyan a las trabajadoras madres (horarios flexibles, infraestructura para atención a madres con niños, etc.), filtros en las ofertas laborales en la bolsa de trabajo para no incluir ofertas discriminatorias, capacitación al personal para evitar la reproducción de prejuicios de género o situaciones de violencia, etc. En el segundo caso, será necesario asegurar la pertinencia lingüística de los servicios para asegurar el acceso a hablantes de lenguas originarias, elaborar contenidos que respondan a la realidad socioproductiva y sociocultural del distrito, provincia o región, capacitar al personal para evitar situaciones de discriminación, etc.

Adicionalmente, será necesario que la atención a los segmentos de los trabajadores en condición de vulnerabilidad, en condición de informalidad o autoempleados, dado el carácter altamente heterogéneo y asimétrico del mercado de trabajo, se considere una prioridad. Para que ello sea posible es necesario que haya una adecuada interconexión entre las fuentes de información de las diversas entidades públicas especializadas<sup>71</sup>. Asimismo, hay un conjunto de aspectos que será necesario tener presente en

---

70 Aquello no va en desmedro de que otras intervenciones estatales se focalicen en poblaciones vulnerables y deriven a los CE a los segmentos que necesitan servicios del SNPE.

71 Por ejemplo el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMPV), el Ministerio del Interior (MINITER), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Ministerio de Educación (MINEDU), la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), el Ministerio de Justicia (MINJUS), el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el Ministerio de Cultura (MINCUL) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), entre otros.

la articulación interinstitucional de los servicios respecto a cada colectivo específico. Así se aprecia en la siguiente tabla.

► **Tabla 8. Aspectos interinstitucionales para la atención de colectivos vulnerables**

Factor determinante de la vulnerabilidad	Aspectos para la atención de los grupos vulnerables
<b>Factor de género</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Articular institucionalmente con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Educación, y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social para garantizar que los servicios tengan un enfoque de género.</li> <li>► De ser necesario, considerar cuotas de atención para dar acceso a más mujeres a los servicios de empleo.</li> <li>► Evaluar la situación de vulnerabilidad de las mujeres considerando, por ejemplo, su carga familiar, mujeres sin ingresos fijos y escasos, pobreza, explotación, nivel educativo, violencia de género (físico, psicológico o económico), o alguna discapacidad.</li> <li>► Incorporar indicadores de género en los planes estratégicos de las entidades involucradas en el Servicio Nacional Público de Empleo, de acuerdo a sus competencias.</li> </ul>
<b>Diferencias étnicas y raciales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Articular institucionalmente con el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio de Turismo y Comercio Exterior, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Educación.</li> <li>► De ser el caso, establecer proyectos o subprogramas específicos para los grupos étnicos o raciales que sean atendidos a través del Servicio Nacional Público de Empleo<sup>72</sup>.</li> <li>► Incorporar indicadores de diferencias étnicas o raciales en los planes estratégicos de las entidades involucradas en el Servicio Nacional Público de Empleo, de acuerdo a sus competencias.</li> </ul>
<b>Jóvenes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Articular con entidades como el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Producción, el Ministerio de Turismo y Comercio Exterior, y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.</li> <li>► En el caso de los jóvenes, básicamente los servicios de empleo tienen mayores oportunidades para ellos. Es decir, el actual Centro de Empleo, así como el Programa Jóvenes Productivos (hoy Programa Nacional para la Empleabilidad) se han orientado preponderantemente hacia dicho grupo etario.</li> <li>► Incluir indicadores de atención a jóvenes en los planes estratégicos de las entidades involucradas en el Servicio Nacional Público de Empleo, de acuerdo a sus competencias.</li> </ul>
<b>Personas mayores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Articular con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el cual tiene información a través de su programa Pensión 65.</li> <li>► Incluir modalidades de reconversión laboral. Esta experiencia se ha tenido en años anteriores en el MTPE con el Programa Impulsa Perú (antes Revalora Perú). Las personas mayores tienden a tener habilidades que van quedándose obsoletas para el mercado laboral, es por ello que existe la necesidad de trabajar estos aspectos.</li> <li>► Los programas de autoempleo son importantes dado que de acuerdo a los datos del INEI, las personas mayores tienden a ser independientes.</li> <li>► Incluir indicadores de atención a las personas mayores en los planes estratégicos de las entidades involucradas en el Servicio Nacional Público de Empleo, de acuerdo a sus competencias.</li> </ul>
<b>Personas con bajo nivel educativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Articular institucionalmente con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.</li> <li>► Promover el acceso a las personas con bajo nivel educativo a través de la capacitación laboral o la certificación de competencias laborales, priorizando cursos o evaluaciones de acuerdo a sus competencias laborales.</li> <li>► El Servicio Nacional Público de Empleo puede coordinar con los servicios del Ministerio de Educación (Educación Básica Alternativa) para complementar la atención a este grupo vulnerable. El logro de la mejora en la formación educativa y para el trabajo permitiría que estas personas tengan mayores oportunidades en el mercado laboral.</li> </ul>

72 Esta experiencia se ha llevado a cabo anteriormente con el Programa Impulsa Perú del MTPE, el cual desarrolló cursos específicos para comunidades indígenas y amazónicas.

Factor determinante de la vulnerabilidad	Aspectos para la atención de los grupos vulnerables
<b>Trata de personas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Articular con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio Público, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el Ministerio de Turismo y Comercio Exterior, y el Ministerio del Interior.</li> <li>► Considerar programas específicos de inclusión a este grupo vulnerable dentro de los servicios ofrecidos a través del Servicio Nacional Público de Empleo, teniendo en cuenta guías o mentores laborales para el seguimiento de un beneficiario de este grupo vulnerable. Esta guía puede ser un psicólogo especializado que permita la superación y adecuación de la persona. Recordemos que alguien que ha pasado por la trata de personas vendría derivada de las entidades mencionadas anteriormente. Por ello, dada su condición se requiere de un seguimiento constante para que pueda cumplir con éxito su plan de compromiso de empleo.</li> <li>► Incluir indicadores de atención de trata de personas en los planes estratégicos de las entidades involucradas en el Servicio Nacional Público de Empleo, de acuerdo a sus competencias.</li> </ul>
<b>Personas privadas de libertad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Articular con el Instituto Nacional Penitenciario, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de la Producción.</li> <li>► Incorporar proyectos o subprogramas específicos para este grupo vulnerable. Ya se han tenido experiencias con programas laborales del MTPE que han articulado con el Programa “Cárceles Productivas” promoviendo el autoempleo y el emprendimiento. Asimismo, se apoyó las ferias en donde se ofrecían los productos hechos por las personas privadas de libertad. Asimismo, los otros servicios pueden incorporar subprogramas de esta naturaleza.</li> <li>► Incluir indicadores de atención a personas en cárceles en los planes estratégicos de las entidades involucradas en el Servicio Nacional Público de Empleo, de acuerdo a sus competencias.</li> </ul>
<b>Personas con discapacidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Articular con el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Educación.</li> <li>► Las personas con discapacidad, en el caso de los programas laborales del MTPE, han tenido hasta el año 2019 un subprograma (actividad presupuestal) específico para ellos.</li> <li>► Articular con otras entidades involucradas.</li> <li>► Promover un mayor número de entidades de capacitación y centros certificadores que tengan la infraestructura adecuada para la atención de las personas con discapacidad.</li> <li>► Contar, en el marco del Servicio Nacional Público de Empleo, con subprogramas o proyectos específicos dada la complejidad de la realidad laboral de las personas con discapacidad.</li> <li>► Incluir indicadores de atención a personas con discapacidad en los planes estratégicos de las entidades involucradas en el Servicio Nacional Público de Empleo, de acuerdo a sus competencias.</li> </ul>
<b>Población rural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Articular con el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.</li> <li>► Los servicios regionales de empleo deberán cumplir un rol importante para lograr la extensión de los servicios de empleo a zonas rurales a través de sus coordinadores provinciales.</li> <li>► Desarrollar programas específicos para la población rural, principalmente referidos al autoempleo productivo en temas agrarios, entre otros.</li> </ul>
<b>Factor sesgo en la información sobre el mercado de trabajo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Mejorar la identificación de demanda laboral actual (en materia de vacantes o de formación técnico-profesional) y futura (en torno a educación y posible relocalización).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Si bien la inclusión a los servicios del SNPE de los colectivos en situación de la vulnerabilidad pasa, al igual que para el conjunto de los beneficiarios, por su atención en la **Puerta única de entrada**, es posible definir cuatro mecanismos posibles para propiciar su acercamiento.

El primero de ellos consiste en que se aproximen espontáneamente al SNPE. Desde el servicio de orientación se realiza la caracterización y el acompañamiento, tomando como recurso de información los diversos registros con los que cuentan las entidades públicas. Se determina, así, la condición de vulnerabilidad y los servicios pertinentes. Es fundamental la mejora progresiva de la interconexión de bases de datos con entidades como el MIDIS, RENIEC, MINEDU, entre otras.

Un segundo mecanismo es que el SNPE se aproxime a las instituciones que atienden a este segmento de la población. Esto puede realizarse a partir de la coordinación de actividades conjuntas, como la colocación de módulos informativos con los servicios de empleo en las campañas realizadas por estas entidades. Estas instituciones pueden ser tanto públicas como privadas y no gubernamentales. Existe una amplia gama de posibilidades de articulación en los niveles nacional, regional y local.

En tercer lugar, también es posible implementar la obligatoriedad de la contratación de un determinado porcentaje de trabajadores en las licitaciones de proyectos y obras financiadas con recursos públicos. Esta modalidad se conoce como “reserva de empleo” y es una política de empleo indirecto en beneficio de sectores poblacionales específicos. Al implementarse, los trabajadores serían también articulados a los servicios de empleo: acompañamiento, capacitación, SSD, etc., con miras a mejorar su trayectoria laboral.

Como cuarto mecanismo, se encuentran los programas de empleo directo, como el programa Trabaja Perú. Al igual que con las licitaciones, en estos programas podría considerarse que una proporción de los trabajadores pertenezcan a colectivos en condición de vulnerabilidad social. Su inclusión iría de la mano también con los servicios de empleo, con la finalidad de mejorar su empleabilidad y su trayectoria laboral, incluyendo claridad en la estrategia de salida post-apoyo, de modo que se supere la condición vulnerable de partida.

Los trabajadores en condición de informalidad, si bien podrían ser considerados en la mayoría de casos parte de los segmentos vulnerables, tienen particularidades que buscan ser atendidas por diversas intervenciones públicas. En particular, el objetivo inmediato es la formalización. En el MTPE, el Viceministerio de Trabajo cuenta con la Dirección General de Políticas para la Promoción de la Formalización Laboral e Inspección del Trabajo. Esta tiene la responsabilidad de promover la formalización de empleadores y trabajadores. Una iniciativa es el Centro Integrado “Formaliza Perú”. El SNPE podría articularse con esta iniciativa, de modo que un trabajador informal pueda ser derivado al programa como parte de su ruta de empleabilidad y viceversa.

Cabe añadir que aunque el SNPE es fundamentalmente un servicio de intermediación laboral, el orientador o el intermediador laboral puede informar al trabajador de las ventajas de la formalización laboral e informar al mismo de los servicios que existen para este fin.<sup>73</sup>

Por último, es necesario enfatizar en que las propuestas de mejora buscan lograr que las PAMT, desplegadas a través del SNPE, atiendan de forma articulada, coherente, personalizada y descentralizada las necesidades y particularidades del conjunto de los trabajadores, así como la gestión de vacantes. La apuesta por una puerta única de entrada busca centrar el servicio en el usuario y adecuar el servicio a sus características. Si hay colectivos con necesidades específicas serán atendidos como parte de un servicio público universal que incorpora la heterogeneidad de la población beneficiaria.

---

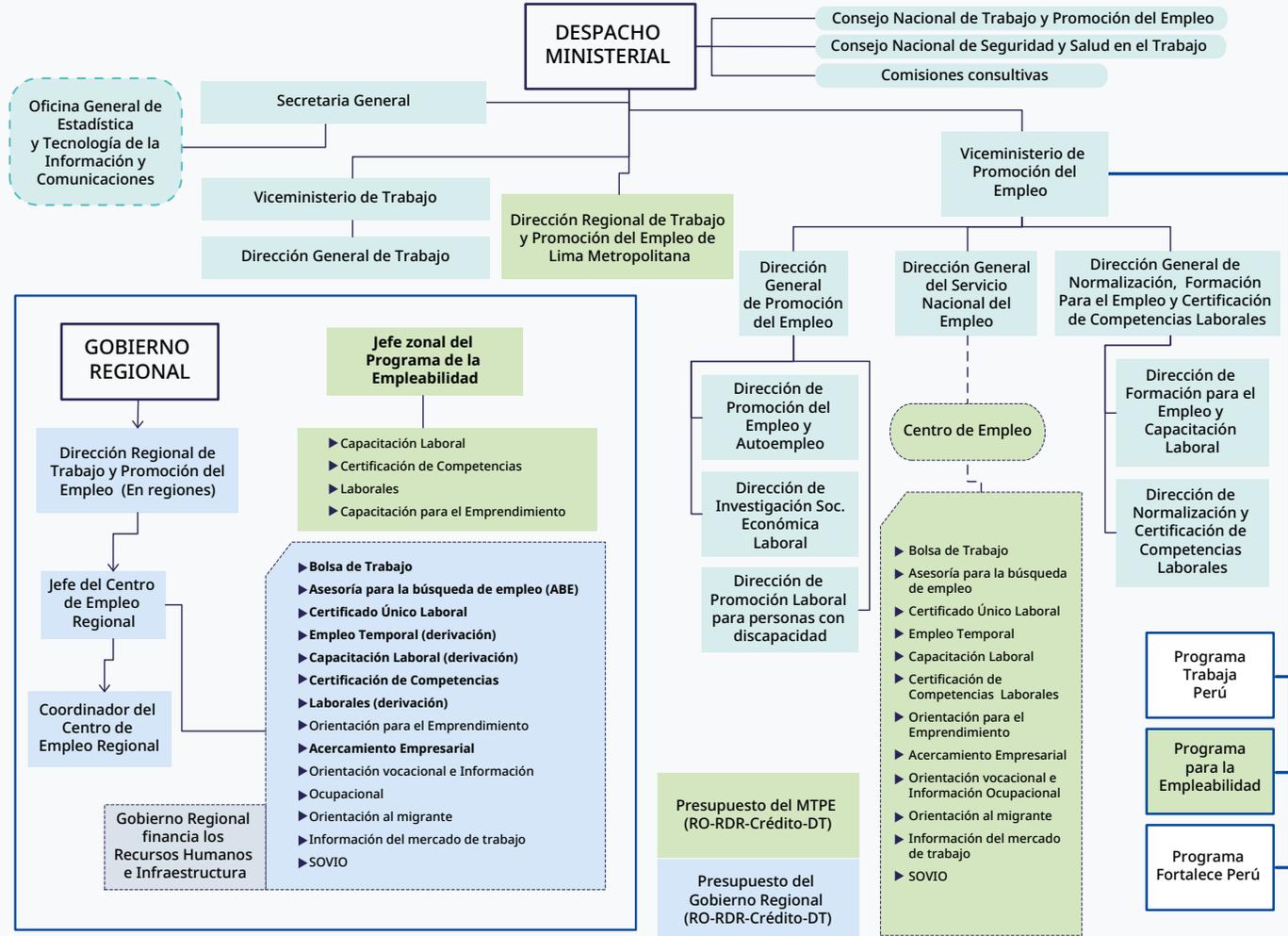
73 En Letonia, por ejemplo, sitio web de la de la Agencia Estatal de Empleo (AE), se introdujo en 2018 un nuevo programa de formación digital en línea titulado “Conocimientos financieros. Mi dinero hoy y mañana”. Este nuevo curso digital, cofinanciado por el Fondo Social Europeo (FSE), también está disponible a las personas empleadas, incluidos los grupos de riesgo de los trabajadores informales y de bajos ingresos. En él se ofrece información básica sobre el sistema de seguridad social, la importancia de pagar impuestos y su impacto en las pensiones y en el acceso a la seguridad social estatal. El curso, de cinco horas de duración, también ofrece consejos sobre personal y la elaboración de presupuestos. Ver informe: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Access to social protection for workers and the self-employed: best practice examples from EU Member States, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/998027>

Uno de estos colectivos será el de los trabajadores cubiertos por el seguro social por desempleo, cuyas prestaciones estarán condicionadas a la participación en los servicios de las PAMT. Los servicios que reciban serán determinados tras pasar por la puerta única de entrada y en función de su ruta de empleabilidad, al igual que los trabajadores que no estén cubiertos por el SSD y se aproximen al sistema.

### **4.2.3. Mejora en la gestión presupuestal**

Un tercer aspecto de mejora es la forma en que se organiza la gestión presupuestal. Esta dimensión es fundamental para consolidar la integración interna de las PAMT y para lograr que estas amplíen su cobertura e impacto. La propuesta que presentamos aborda dos puntos. El primero se relaciona con la forma en que se dispone el uso de los diversos rubros presupuestales. El segundo se enfoca en la metodología desde la que se gestionan los mismos recursos. En el primer caso se propone liberar diversos rubros presupuestales para fortalecer los servicios de empleo en la escala regional; en el segundo, se propone implementar una gestión presupuestal por resultados en la forma de un Programa Presupuestal orientado a Resultados (PPoR). En conjunto, ambas propuestas apuntan al objetivo general del rediseño institucional de las PAMT: mejorar su articulación, su cobertura y la calidad y pertinencia de los servicios y programas enmarcados en estas políticas.

► Gráfico 6. Estado actual de los servicios de empleo y su financiamiento



En materia presupuestaria, como se informó previamente, las fuentes principales de los gobiernos regionales para la promoción del empleo están constituidas por los RO (61 por ciento) y los RDR (25,9 por ciento). No obstante, es posible liberar otras fuentes de financiamiento, como los Recursos Determinados (RD)<sup>74</sup> y las Donaciones y Transferencias (DT)<sup>75</sup>. Entre los RD es posible utilizar los recursos derivados del canon mediante una reforma que así lo establezca. En el caso de las DT, una parte importante de estos proviene anualmente de otras entidades públicas que no están en condiciones de ejecutarlos. Estos recursos pueden ser reasignados a servicios de las PAMT. Del mismo modo, es posible encauzar aportes de privados por la vía de convenios o Alianzas Público Privadas (APP), así como los que provienen de la cooperación internacional para el fortalecimiento de los servicios de empleo en las regiones. En conjunto, estos diversos rubros pueden ampliar la base presupuestaria actual y contribuir a la ampliación de los niveles de cobertura.

En segundo lugar, con la finalidad de integrar los programas y servicios en materia de promoción del empleo ofrecidos por el Estado en sus diversas instancias y niveles de gobierno, así como de optimizar la ejecución presupuestaria, se propone la implementación de un esquema de gestión por resultados.

La gestión por resultados es una metodología integrada de planificación hacia resultados concretos y la resolución de problemas críticos que afectan a la población. Se basa en cinco pilares: i) planificación orientada a resultados, ii) presupuesto por resultados, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos y v) sistema de seguimiento y evaluación. Esta metodología busca generar cambios mediante una cadena de valor público, mediante la cual se transforman ciertos insumos o recursos en bienes y servicios. Para su implementación se propone la cadena de valor siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

74 Contribuciones a fondos, impuestos municipales, regalías, rentas de aduanas, participaciones y, principalmente, los que provienen del canon o del precio que se paga por una concesión del gobierno o el disfrute de algo de dominio público.

75 Comprenden fondos no reembolsables recibidos por el gobierno y que provienen de agencias internacionales de desarrollo, otros gobiernos, instituciones y organismos internacionales, así como otras personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país.

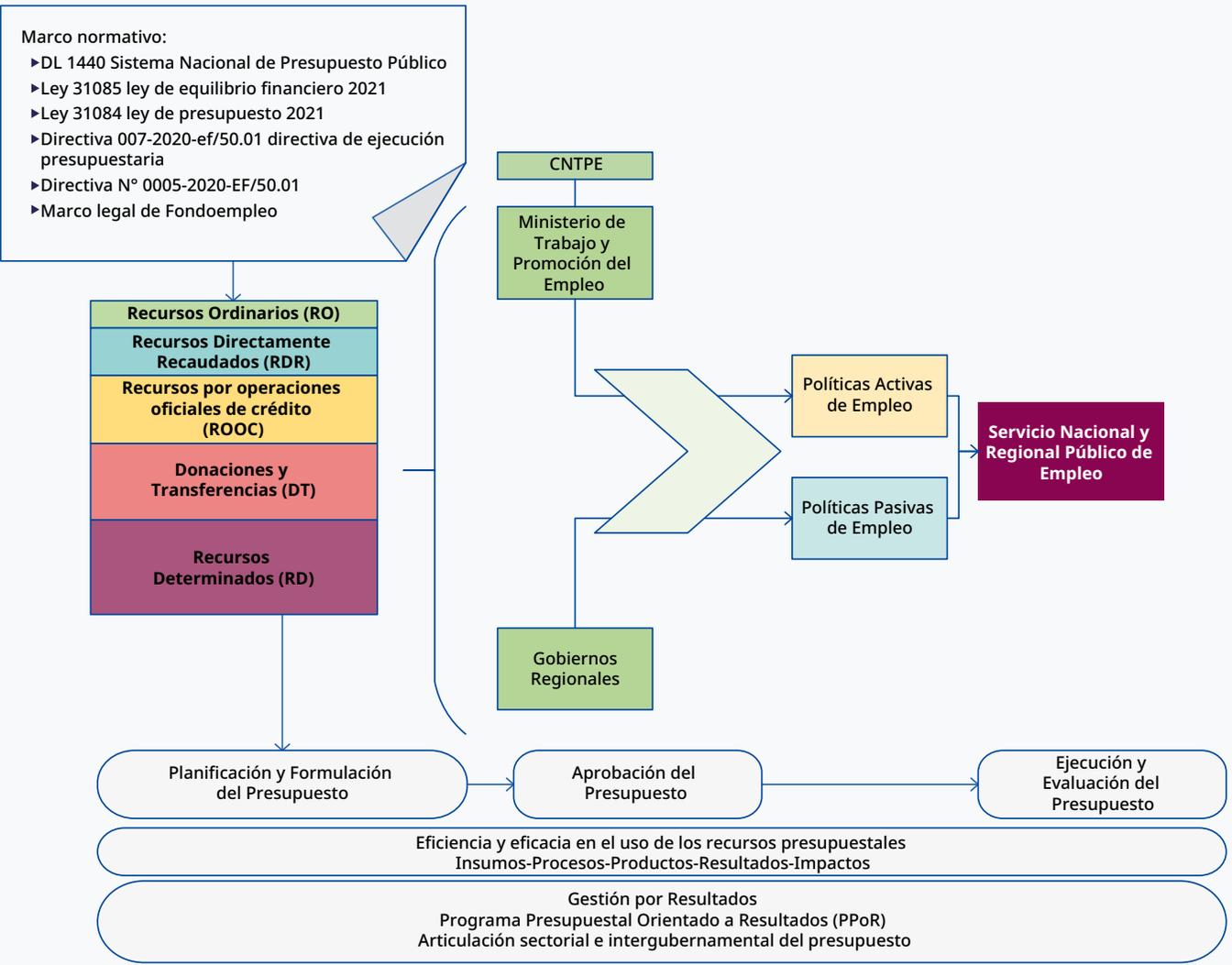
La metodología de gestión por resultados tiene dos ventajas. Por una parte, sienta las condiciones materiales e institucionales para la integración interna de las PAMT. Tanto los servicios del SNPE como los programas del MTPE, tendrán que ser redefinidos en función de lograr, en conjunto, determinados resultados e impactos. Estos estarán determinados por las políticas nacionales en materia de promoción del empleo. Como se aprecia, el logro efectivo de un SNPE integrado, con una puerta única de entrada y capaz de una atención pública universal puede verse facilitado por este esquema de gestión.

Por otra parte, la integración de los programas y servicios en torno a objetivos comunes tendrá efectos en la optimización de los recursos disponibles, facilitando las sinergias y evitando la duplicidad de procesos. Del mismo modo, como la gestión está sujeta al logro de resultados, es posible que las partidas presupuestales se vayan ampliando de forma progresiva si se demuestra con evidencia el logro de impactos positivos.

Para implementar esta metodología es fundamental que las diversas entidades y niveles de gobierno a cargo del conjunto de servicios y programas se involucren de manera participativa en la programación, formulación y ejecución presupuestal. Serán responsables del logro de las metas establecidas, condición para las solicitudes de recursos que realice el MTPE o los gobiernos regionales al MEF mediante RO. También podrán considerar la movilización de recursos desde la categoría de Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos (APNOP).

Todas las anteriores consideraciones resultan en la implementación de un Programa Presupuestal orientado a Resultados (PPoR), siguiendo las directivas del MEF. El PPoR permite establecer objetivos medibles y, por tanto, sujetos a evaluación. Este deberá, asimismo, estar alineado con una planificación estratégica que busque optimizar el uso de los recursos y desarrollar una articulación intergubernamental y sectorial que permita ampliar la base de financiamiento de los servicios de empleo a nivel nacional y regional. Una síntesis del modelo de financiamiento propuesto se encuentra en el siguiente gráfico.

► **Gráfico 8. Modelo de financiamiento de los Políticas Activas de Mercado de Trabajo**



Fuente: Elaboración propia.

## ► Conclusiones y recomendaciones

---

El Esquema Integral de Protección Ante el Desempleo (EIPAD) contribuye a garantizar el derecho fundamental a la protección social. Su objetivo es brindar un conjunto articulado de servicios públicos de protección ante el desempleo. Las características de la realidad sociolaboral del país, la experiencia internacional y el marco jurídico nacional e internacional, indican que es necesario que las políticas de protección contra el desempleo se articulen con políticas de activación laboral. Atendiendo a esta necesidad, el EIPAD se sostiene en dos componentes: la implementación de un Seguro Social por Desempleo (SSD) y el rediseño y fortalecimiento de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT).

En el primer caso se trata de un seguro que ofrece prestaciones monetarias en caso de desempleo durante un periodo de tiempo determinado con el objetivo de facilitar la búsqueda de empleo y la reinserción laboral en un empleo adecuado. Este seguro se basa en cotizaciones a un fondo común y asegura prestaciones relacionadas a los ingresos regulares del cotizante. Estas cotizaciones pueden hacerlas los trabajadores, los empleadores, el Estado o una combinación de los actores mencionados. Los asegurados son trabajadores asalariados formales del régimen privado (DL 728), con contratos a plazo indefinido o a plazo determinado. Su derecho a recibir la prestación se activa, entre otras condiciones, si cumplen un mínimo previo de cotizaciones, si el paso al desempleo (por despido o no renovación contractual) es involuntario y si mantienen una participación activa en los servicios de empleo, con la finalidad de lograr su reinserción en empleos adecuados.

El mejoramiento de las PAMT busca que los servicios y programas atiendan a los diversos segmentos de la población trabajadora desde una perspectiva universal. Para lograrlo, se proponen un conjunto de reformas en la arquitectura institucional que buscan integrar y hacer más eficiente la gestión, involucrando a los diversos niveles de gobierno. Asimismo, se busca integrar los servicios en torno a un ingreso único que diferencie servicios mínimos de servicios especializados, teniendo como eje el servicio de orientación laboral, que tendrá carácter personalizado. Finalmente, se apuesta por una mejora de la gestión presupuestal con un enfoque de planificación participativa y de ejecución por resultados.

El EIPAD, a su vez, se caracteriza por: i) buscar la progresiva cobertura universal de la protección ante el desempleo, ii) articular políticas de protección social y políticas activas de mercado de trabajo, iii) tener un carácter descentralizado y con enfoque territorial, iv) incorpora un enfoque de género, intercultural y orientado a combatir diversas asimetrías preexistentes en la estructura sociolaboral, v) contribuir con la articulación interna de la política de empleo, así como su articulación con otros sectores, vi) involucrar el diálogo social y la progresividad en su implementación, y vii) promover la formalización y el trabajo decente. Cabe añadir que para su diseño se ha considerado tanto la realidad institucional y económica del país, como cálculos de valuación actuarial que incorporan diversos escenarios y que demuestran la factibilidad de la propuesta.

Para la implementación del EIPAD, deben tenerse presente las siguientes recomendaciones:

**1. Implementar un proceso de diálogo social respecto a la ratificación del Convenio 168 y de la sección IV (y otras pendientes), sobre prestaciones de desempleo, del Convenio 102.** El reto de la protección frente al desempleo y la implementación de políticas activas requiere de herramientas con un enfoque integral y de corto, mediano y largo plazo. En tal sentido, se sugiere avanzar en la ratificación de la parte IV —sobre prestaciones de desempleo— del Convenio 102 y/o la ratificación del Convenio 168 sobre fomento del empleo y protección contra el desempleo, que actualiza y mejora el Convenio 44, suscrito por el Perú. Estas ratificaciones, que deben ser producto de un amplio diálogo social, permitirán al país contar con un fortalecido soporte jurídico para el Esquema Integral de Protección Ante el Desempleo, así como con directrices para su implementación.

- 2. Generar un espacio tripartito de diálogo social que guíe la implementación del EIPAD.** Se recomienda que las decisiones pendientes respecto al diseño del esquema protectorio, así como las directrices de su implementación, partan de un proceso de diálogo social que incorpore, por lo menos, a las representaciones del Gobierno, los empleadores y los trabajadores. Para ello tendrán que generarse los espacios de coordinación que resulten convenientes, asegurando condiciones propicias para el logro de consensos. Desde este proceso habrán de definirse cuestiones fundamentales como quiénes estarán a cargo de las cotizaciones del SSD (si los trabajadores, los empleadores, el Estado o alguna fórmula mixta), la entidad administradora del fondo, las reglas de participación de los actores sociales en la administración, el reglamento del seguro, etc.
- 3. Desarrollar un plan de implementación.** La implementación de la propuesta contempla diversos momentos que deben ser debidamente identificados y ubicados en un plan de ejecución. El plan de implementación debe considerar etapas, metas y mecanismos de monitoreo y evaluación. Debe involucrar a los diversos actores del sector, así como a los actores sociales que resulten relevantes, diferenciando roles decisorios, ejecutivos y consultivos. El plan debe contar, además, con el debido respaldo presupuestal para implementarse de manera eficiente.
- 4. Crear una instancia de coordinación sectorial que oriente la reforma de las PAMT.** En tanto la propuesta busca que las PAMT mejoren sus niveles de integración interna, se recomienda la constitución de una instancia de coordinación del sector Trabajo que incorpore los viceministerios, direcciones generales, programas y direcciones regionales en la implementación de las reformas de los programas y servicios del SNPE, así como de la arquitectura institucional. Esta es una condición de partida de la propuesta para ser exitosa.
- 5. Generar precondiciones técnicas para la mejora de las PAMT.** Crear directrices para el diseño de presupuestos con interrelación interinstitucional, de acuerdo a la metodología de presupuesto por resultados. Capacitar a los funcionarios en el nivel central del MTPE, así como a los de los gobiernos regionales, en el conocimiento de los protocolos de coordinación interinstitucional para el diseño de proyectos según resultados y también en el intercambio de información entre el SNPE y otras instituciones que abordan a los grupos vulnerables. Capacitar a los funcionarios sobre las características del sistema, sobre todo en materia de generación y administración de información, uso de tecnologías y plataformas de registro e intercambio de información entre dependencias del MTPE y otras instituciones.
- 6. Generar precondiciones técnicas para la operación del SSD.** Se recomienda desarrollar 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, además, procesos administrativos expeditos para que los empleadores informen y documenten oportunamente sobre las causas que generan el término de la relación de trabajo apenas ésta se produzca. Ello implica definir tiempos acotados y conocidos, así como las sanciones asociadas con una conducta negligente, entre otros aspectos de la administración del esquema de seguro.
- 7. Fortalecer los mecanismos de estudio y monitoreo del mercado de trabajo.** Se recomienda fortalecer las dependencias especializadas en el seguimiento periódico y documentado del funcionamiento del mercado de trabajo. Es necesario disponer de información analítica sobre la naturaleza y los cambios en la creación y destrucción de los empleos, la evolución del desempleo, 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. Esta información es de vital importancia tanto para el SSD como para el fortalecimiento de los servicios y programas de las PAMT.

- 8. Articular las medidas de emergencia contra el impacto económico de la crisis con las PAMT.** La experiencia internacional muestra el impacto positivo de articular las medidas de protección social con las políticas activas de mercado de trabajo. La eficacia de las medidas de apoyo al ingreso, tomadas en contexto de emergencia, se fortalece cuando los beneficiarios se vinculan a los servicios de las políticas activas de empleo (OIT 2020)<sup>76</sup>.
- 9. Divulgación y discusión de los contenidos de la propuesta.** En el marco del diálogo social, se recomienda que el contenido de la presente propuesta sea divulgado y discutido de la forma más amplia posible, considerando la participación activa de entidades estatales, representantes de empleadores, representantes de trabajadores, instituciones especializadas, academia y los actores sociales que resulten pertinentes.

---

76 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_750393.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_750393.pdf)

## ► Bibliografía

---

- Alwang, J., Siegel, P. B., y Jorgensen, S. L.** 2001. "Vulnerability: a view from different Disciplines. En *Social protection discussion paper series*. Vol. 115, p. 60.
- Busso, G.** 2001. "Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI". Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, 20.
- Bertranou, F.** 2007. "Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay". Colóquio inter-regional sobre a economía informal: Ginebra: OIT.
- Belapatiño, V., N. Céspedes y A. Gutiérrez.** 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>
- Chacaltana, J.** 2001. "Dinámica del desempleo". En *INEI, ¿Qué sabemos sobre el desempleo en el Perú?: Familia, trabajo y dinámica ocupacional*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Cecchini y Martínez.** 2011. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/S2011914\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/S2011914_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Cecchini y Martínez.** 2011. *Definición de protección social*. pp. 36-37. OIT
- Cecchini.** 2019. Simone Cecchini (compilador) [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44995/S1900962\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44995/S1900962_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- Cimoli, M (ed.).** 2005. *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. S.I: CEPAL.
- CEPAL** (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CIDH** (Comisión Interamericana de Derechos Humanos).2019. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_375\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf)
- Díaz, JJ. y Maruyama, E.** 2000. *La dinámica del desempleo urbano en el Perú: tiempo de búsqueda y rotación laboral*. Lima: GRADE.
- Fiszbein, A., Cumsille, B., y Cueva, S.** 2016. *La capacitación laboral en América Latina*. Maryland : Thedialogue.
- Herrera y Cozzubo.** 2016. La vulnerabilidad de los hogares a la pobreza en el Perú, 2004-2014. <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/DDD429.pdf>
- INEI** (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2022. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1828/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1828/)
- \_\_\_\_\_. 2020. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1745/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1745/libro.pdf)
- IPE.** 2021. <https://www.ipe.org.pe/portal/efectos-del-covid-19-en-la-educacion/>
- \_\_\_\_\_. 2021. "Informe técnico. Comportamiento de los indicadores del mercado laboral a nivel nacional. Anual: Enero-Diciembre 2020". INEI

- 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.
- Lavigne.** 2013. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Perú*  
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4047/S2013058es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Milena Lavigne. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lavado, P., Martínez, J. J., y Yamada, G.** 2014. ¿Una promesa incumplida? La calidad de la educación superior universitaria y el subempleo profesional en el Perú.
- Manpower Group.** 2018. "Resolviendo la Escasez de Talento. Construir, Adquirir, Tomar prestado y Tender puentes". Encuesta de escasez de talento - Perú. Manpower Group. <http://www.manpower.com.pe/mpintranet/publicaciones/5686-7070551448398.pdf>
- Marston, S.** 1975. "The Impact of Unemployment Insurance on Job Search". *Brookings Papers on Economic Activity* (1): 13-60.
- MIMP** (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables). 2020 *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*.
- MTPE** (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú). 2021. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2241725/BEL%2050%20R.pdf>
- Neves, Javier.** 2018. *Introducción al derecho del trabajo*. Lima: Editorial PUCP.
- Toribio, O. T.** 2011. "El principio de progresividad y no regresividad en materia laboral". *Derecho y cambio social*, 8(23), 20.
- OIT** (Organización Internacional del Trabajo). 2020. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_764202.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_764202.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2011. Observación (CEACR) - Adopción: 2010, Publicación: 100ª reunión CIT.
- \_\_\_\_\_. 2022. "Un seguro social por desempleo para el Perú. Valuación actuarial". [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms\\_833975.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_833975.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2021. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_823638.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_823638.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2020. *Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID 19. Respuestas de los países y consideraciones de política*. p. 3. s.l.: OIT
- \_\_\_\_\_. 2016. "Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe". Ginebra: OIT.
- \_\_\_\_\_. 2016. "Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe". Ginebra: OIT [wcms\\_492374.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_492374.pdf) (ilo.org) [Todas las referencias a OIT 2016 son a esta fuente]
- \_\_\_\_\_. 2014. [https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2014/WCMS\\_234111/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2014/WCMS_234111/lang-es/index.htm)
- \_\_\_\_\_. 2020. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_750393.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_750393.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2015. *Building Social Protection Floors For All. Global Flagship Programme*. Ginebra: OIT.
- Pizarro Hofer, R.** 2001. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. S.l.: CEPAL.

**Ruiz Rivera, N.** 2012. La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones geográficas*, (77), 63-74.

**Verdera.** 1997. <http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/839/documentodetrabajo84.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

**Tatsiramos, K.** 2004. The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment Duration and the Subsequent Employment Stability. Bonn: IZA Discussion Paper.

**Velazco, T.** 2013. [https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/empleo\\_informal\\_y\\_politicas\\_de\\_proteccion\\_social\\_en\\_peru.\\_retos\\_y\\_oportunidades\\_para\\_el\\_nuevo\\_gobierno.pdf](https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/empleo_informal_y_politicas_de_proteccion_social_en_peru._retos_y_oportunidades_para_el_nuevo_gobierno.pdf)

**Velazco, T.** 2013. *Empleo informal y Políticas de Protección Social en Perú. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno.*

**Yamada, G., Lavado, P. y Oviedo, N.** 2016. La evidencia de rendimientos de la educación superior a partir de "Ponte en Carrera". Lima: CIUP.

## ► Anexos

---

### Anexo 1: políticas de promoción y de protección

#### Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT)

Las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT) han estado tradicionalmente dirigidas hacia la reducción del desempleo por la vía de: i) garantizar la correspondencia entre quienes buscan empleo y las vacantes disponibles mediante el apoyo a la búsqueda de un puesto de trabajo o bien mediante la oferta de información, ii) mejorar y adaptar las calificaciones de los solicitantes de empleo para aumentar su empleabilidad, iii) otorgar incentivos para que los solicitantes acepten ciertos empleos o para que las empresas contraten a determinadas categorías de trabajadores y iv) crear empleos ya sea en el sector privado mediante subvenciones o en el sector público.

Es necesario destacar que las políticas de promoción del empleo también se orientan a mejorar la calidad de la oferta de trabajo o a perfeccionar el funcionamiento de los mercados laborales, como los servicios de información e intermediación laboral. De hecho, la mayor importancia que estas han adquirido desde los años noventa se debe en gran medida a la revalorización del aporte de la fuerza de trabajo y su calidad en el crecimiento en un contexto de economías abiertas. También se vincula a la existencia de grupos de trabajadores que presentan desventajas y alta vulnerabilidad en los mercados de trabajo y, asimismo, a la necesidad de enfrentar situaciones de emergencia ante frecuentes episodios de caídas de la actividad económica y aumentos del desempleo.

Las PAMT han ido incorporando nuevos objetivos sociales y de empleo. En efecto, aunque la mayoría de sus beneficiarios son desempleados estas también pueden estar dirigidas a quienes teniendo empleo buscan uno mejor, así como a jóvenes que se encuentran en transición desde sus estudios hacia el mercado del trabajo. También es frecuente que los beneficiarios de las prestaciones por desempleo lo sean de alguna política activa (cuando el beneficio queda condicionado a su participación), mientras que estas últimas, sobre todo en países emergentes y en desarrollo, suelen ofrecer algún tipo de apoyo al ingreso (OIT 2016).

En el contexto de un sistema integral de protección social ante el desempleo como el planteado, estas políticas juegan un rol central. Por una parte, a los grupos de beneficiarios típicos como los señalados, es decir, quienes requieren de apoyo para aumentar sus posibilidades de encontrar un buen empleo y mantenerlo, se agregarán quienes resulten beneficiarios del SSD y quienes se hayan definido en función de una ruta de empleabilidad que considere su participación en programas de asistencia en la búsqueda de empleo, capacitación laboral o bien de certificación de sus competencias.

Los programas y servicios más utilizados en este ámbito son los siguientes:

#### Servicios Públicos de Empleo (SPE)

Están destinados a favorecer la convergencia entre la demanda y la oferta de trabajo y, además, pueden cumplir un rol de vínculo entre políticas pasivas y activas y estas son precisamente los dos roles principales que se espera que desarrolle el Servicio Nacional Público de Empleo del Perú.

En efecto, una estrategia óptima de búsqueda de empleo requiere que las empresas conozcan las características de la oferta de trabajo disponible, y los desempleados las características de las vacantes

ofrecidas. Mediante los servicios y programas de asistencia a la búsqueda de empleo (orientación e intermediación laboral), junto con los de captación de ofertas de empleo, se garantiza el adecuado flujo de información entre la oferta y la demanda, lo que debería tener efectos positivos en la disminución del desempleo y, adicionalmente, orientar los contenidos de los programas de capacitación laboral y de certificación de competencias.

Este tipo de programas tiene un alto potencial para mejorar la capacidad de adaptación de los mercados de trabajo y reducir el desempleo por carencia o asimetrías de información, para lo cual un diseño óptimo supone una estrecha vinculación con los servicios de capacitación laboral y con los sistemas de protección social a los desempleados, en la medida en que las prestaciones monetarias, como las proporcionadas por los seguros de desempleo, por ejemplo, son complementadas con servicios destinados a apoyar el proceso de reinserción en los mercados de trabajo.

Ante situaciones de crisis, estos servicios pueden gestionar el reclutamiento y selección de beneficiarios de programas de empleo directo, así como proporcionar la información necesaria para asignar los subsidios en los programas de empleo indirecto.

### **Programas de capacitación laboral y certificación de competencias**

Al considerar los universos a los que están enfocados y el tipo de capacitación que ofrecen, es posible distinguir entre: i) los programas que atienden a poblaciones desocupadas o en riesgo de estarlo, ii) los programas orientados a la población activa adulta y iii) los programas generales de aprendizaje y otros esquemas de formación profesional para grupos de desempleados con mayor vulnerabilidad, como jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo o personas ocupadas en actividades de escasa productividad y bajos ingresos. Este tipo de programas requieren de una estrecha relación con los servicios de empleo, pues ponen a disposición de los beneficiarios una oferta de calidad y pertinente con las habilidades laborales demandadas por las empresas.

Como se ha señalado, estos programas cumplen un rol importante cuando se prevé una política de reactivación económica en marcha, especialmente si conlleva cambios en la demanda por nuevas habilidades. Asimismo, por similares razones, se pueden dar en situaciones de retención temporal del empleo. Su rol también se destaca al operar en coordinación con esquemas de protección a los desempleados, tanto para ampliar las posibilidades de reinserción laboral de los beneficiarios, como para controlar el debido uso de los beneficios. Finalmente, tanto por el efecto de la incorporación de nuevas tecnologías como por los ajustes de las empresas a las crisis y nuevas condiciones de los mercados, es razonable prever que los empleos perdidos serán reemplazados por otros distintos, que incluirán nuevas habilidades y competencias laborales.

Bajo esta categoría también pueden agruparse los programas de inserción sociolaboral o de *cash for training*, a través de los cuales los beneficiarios reciben una transferencia monetaria que permite cubrir sus necesidades básicas, condicionada a su participación en programas de cualificación para el empleo. Normalmente, sus beneficiarios son desempleados que no han contribuido al seguro social por desempleo, pero que, por su alta vulnerabilidad económica, familiar y social, corren mayor riesgo de caer en la informalidad y desprotección social. Podrían incluirse, adicionalmente, aquellos que han agotado el tiempo de prestación por desempleo y que no consiguen un empleo adecuado.

### **Programas de Empleo Directo (PED)**

Operan contratando a trabajadores para realizar proyectos de interés público, ejecutados por empresas y otras organizaciones sociales. Se financian con recursos públicos. Se trata, generalmente, de empleos transitorios y de baja productividad, requieren de la participación de gobiernos locales para

su implementación y pueden ser activados en plazos breves. La activación de este tipo de programas obedece normalmente al propósito de actuar como instrumento contracíclico, especialmente cuando se observa un repunte del desempleo.

Los PED pueden ser útiles para enfrentar una situación transitoria de baja demanda laboral y ser efectivos para solventar la carencia de ingresos a corto plazo, ya que permiten una mejor focalización entre quienes se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad (Abramo, Cecchini y Morales 2019). No obstante, no son por sí solos una solución para los problemas de inserción laboral, ya que no necesariamente producen mejores condiciones de empleabilidad. Por ello es clave establecer mecanismos de salida productiva de los PED y resaltar el rol que los programas de capacitación cumplen en ello, pues si los programas de empleo temporal no los incluyen, difícilmente se logrará garantizar a sus participantes una mayor empleabilidad o mayores probabilidades de encontrar empleos de calidad (Weller y Gontero 2016).

La operación de este tipo de programas se ha realizado en situaciones de crisis con el objetivo de proporcionar ingresos a una población desempleada (Velásquez 2021). Este es el caso de los implementados en Argentina (“Trabajar” 1995-1997 y “Jefes y Jefas de Hogar” 2002-2005), Chile (“Programa de Empleo de Emergencia” 1975-1982, “Programa para Jefes de Hogar” 1982 y “Programas de Empleo Directo”, desde finales de los noventa), México (“Programa de Empleo de Emergencia Temporal”, 1995) y Perú (“Trabaja Perú 2021). Para todos estos programas se dispone de evaluaciones de impacto que sirven al objetivo de extraer lecciones de la experiencia comparada.

Los principales aprendizajes de estas experiencias son: i) que estén diseñados en base a fundamentos económicos y no solamente sociales, ii) la existencia de bases de datos de empleo y protección social integradas, iii) la existencia de una sólida institucionalidad para su operación con alta coordinación vertical entre los diversos niveles del Estado y iv) disponer de marcos normativos que permitan la subcontratación de pequeñas y medianas empresas (OIT 2018).

Finalmente, la experiencia muestra que, junto con la necesidad de incluir una ruta de inserción productiva en los mercados de trabajo, en la que también tienen un rol que jugar los servicios públicos de empleo, es necesario asegurar que estos operen con oportunidad, estableciendo mecanismos de activación que puedan ser desactivados cuando las condiciones económicas lo ameriten. Al respecto, resulta de interés destacar el Fondo de Contención al Desempleo de Chile (Velásquez 2009), que permite activar el financiamiento para este tipo de programas en función del aumento del desempleo.

### **Programas de Empleo Indirecto (PEI)**

Los PEI operan mediante la concesión temporal de subvenciones al salario o a las contribuciones a la seguridad social a cargo del empleador, bajo la premisa de que, al reducir durante un período el costo salarial de los nuevos trabajadores contratados, aumentará la cantidad demandada de trabajo. Del mismo modo, en los PEI el monto del subsidio se establece normalmente como una fracción del salario mínimo o su equivalente, con lo cual se genera un efecto de focalización por autoexclusión. Sin embargo, el menor costo relativo puede tener un efecto no deseado, pues reduce el impacto en la contratación efectiva.

Mientras que los PED adquieren mayor efectividad en situaciones de crisis, los PEI funcionan mejor en las fases de recuperación, ya que el esperado aumento de la demanda de las empresas por nuevos trabajadores requiere de un contexto previsible de aumento de la demanda efectiva de su producción. Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, este tipo de programas también puede jugar un rol cuando se trata de crisis sectoriales o limitadas a áreas geográficas determinadas, en conjunto con otras políticas.

## Apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento

Los servicios y programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento buscan otorgar apoyo financiero y logístico a desempleados o inactivos que deseen iniciar una actividad económica, ya sea como trabajadores independientes o creando una microempresa. En los países de la OCDE, estas políticas están generalmente destinadas a jóvenes o a personas altamente calificadas. Se ha demostrado empíricamente que su efectividad depende de que estén dirigidas a grupos específicos de personas en situación de desempleo preparadas para trabajar. En cambio, en países emergentes y en desarrollo, su importancia radica en que fomentan la creación de empleo tanto en la economía formal como en la informal. Otra diferencia reside en que en muchos países emergentes y en desarrollo la integración de los servicios ofrecidos a los beneficiarios aún enfrenta importantes obstáculos que limitan su plena aplicación, como el acceso limitado al crédito en el sector informal (OIT 2016).

## Políticas de protección social para el empleo o contra el desempleo

De acuerdo con la OIT, la protección social para el empleo o contra el desempleo se configura en torno a la creación de distintos regímenes de prestaciones que aseguran ingresos a los trabajadores desempleados o a aquellos en riesgo de entrar en esa condición. La causa más frecuente de riesgo para estos últimos se encuentra relacionada con ciertas circunstancias de producción de las empresas que pueden llevar a reducciones parciales o totales de la jornada o del personal. El Seguro Social por Desempleo (SSD) forma parte de estos regímenes de protección. Va destinado, específicamente, a aquellos trabajadores que han perdido el empleo por causas ajenas a su voluntad.

Los regímenes de protección social para el mantenimiento del empleo tienen como finalidad el preservar la fuente y los niveles de ingresos del trabajador afectado por una situación particular de la empresa o por una crisis económica —como la originada por la COVID-19—, manteniendo la capacidad productiva de la empresa<sup>77</sup>. Estos regímenes regulan la reducción parcial o la suspensión total de la jornada del trabajador por necesidades de la empresa, compensando la consiguiente pérdida de ingresos con el acceso a un seguro. Las prestaciones para este caso tienen carácter temporal, sujeto al tiempo que la empresa necesite para superar las dificultades económicas que atraviesa o para responder a determinadas medidas como las decretadas por los gobiernos (por ejemplo, suspensión de la producción de bienes y servicios en algunos sectores económicos, como sucedió en la crisis sanitaria).

Un ejemplo de este régimen se encuentra en la Ley de protección al empleo por la COVID-19, promulgada por el gobierno chileno en 2020<sup>78</sup>, que regulaba el uso de los fondos del seguro por desempleo para todos los trabajadores asalariados (incluyendo las trabajadoras del hogar) afectados por la suspensión de contratos de trabajo y reducción de jornadas, por orden de cese de actividad decretada por el gobierno debido a la pandemia, con algunas excepciones.

Las prestaciones contributivas por desempleo pueden ser a tiempo completo o a tiempo parcial según si el trabajador compatibiliza el derecho con un empleo a jornada parcial o no. Surgen como derecho adquirido al cumplimiento de un número estipulado de cotizaciones a un fondo colectivo, entre otros requisitos. Por el contrario, las prestaciones no contributivas, que en algunos sistemas se conocen como ayudas o subsidios, no requieren de cotización previa y pueden financiarse con aportaciones del estado al presupuesto de la seguridad social. Están dirigidas a personas en situación de alta vulnerabilidad económica y social. Comparten con las prestaciones contributivas la finalidad de evitar los riesgos de

77 Así lo define la AISS <https://www1.issa.int/es/analysis/partial-unemployment-schemes-adapting-measures-uncertain-context>

78 <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ley-de-proteccion-al-empleo-por-covid-19#:~:text=Durante%20el%20primer%20mes%20de,se%20pagar%C3%A1%20el%2055%25%20sucesivamente.>

caer en la pobreza y en la inactividad laboral actuando como incentivos para la búsqueda de empleo. Además, como se ha mencionado, son estabilizadores de la demanda agregada.

Durante la pandemia, la inexistencia de un sistema de protección social frente al desempleo que contemple estas distintas circunstancias llevó al gobierno peruano a promulgar normas de emergencia que permitían compensar la pérdida de ingresos derivada de la suspensión de actividades. Como se mencionó en la sección anterior, una de ellas fue el retiro de las aportaciones a la CTS y otra el retiro de aportes a los fondos de pensiones. Estas contribuciones, como es sabido, están destinadas a proteger otro tipo de contingencias, como la finalización de contrato o la jubilación del trabajador. Su uso durante la emergencia sanitaria por COVID-19 ha limitado, por tanto, la protección futura de un sector de los trabajadores ante estas contingencias. Estas medidas se complementaron o coexistieron con ayudas monetarias de carácter no contributivo bajo la forma de bonos.

Ante la crisis, muchos países recurrieron a medidas de emergencia en materia de empleo. La evidencia muestra que la atención especial se puso en los trabajadores más vulnerables y que las acciones se combinaron con los regímenes de protección social existentes. La pérdida de puestos de trabajo y, con ello, de fuentes de ingreso, ha sido una de las contingencias más apremiantes de los hogares. En los países con sistemas de protección social más desarrollados, la existencia de mecanismos de protección ante el desempleo, de la mano con las políticas activas, ha sido determinante para aminorar el efecto del *shock* económico en el bienestar de la población, así como para reactivar la economía asegurando derechos fundamentales, tal como se demostró en la crisis económica mundial del año 2008 (OIT 2014).



**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](http://www.ilo.org/lima)

 OITAndina

