

PREDICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY 5510/2022 **IMPLEMENTACIÓN DE UN SEGURO DE DESEMPLEO EN EL PERÚ**

Proyecto de Ley N.º 5510/2022-CR, Ley que declara de interés y necesidad pública la implementación del seguro de desempleo en el Perú.

El Proyecto de Ley N.º 5510/2022-CR propone declarar de interés y necesidad pública el diseño, evaluación e implementación progresiva de un Seguro de Desempleo en el Perú, como mecanismo de protección social frente al desempleo involuntario. Asimismo, encarga al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, EsSalud y otras entidades competentes, la adopción de las acciones necesarias para su desarrollo.

Desde esta perspectiva, si bien la iniciativa parte de un objetivo legítimo —fortalecer la protección social de los trabajadores frente al desempleo—, ello no implica que el mecanismo propuesto resulte viable ni adecuado en el contexto actual del mercado laboral peruano. Por el contrario, la propuesta evidencia una desconexión relevante entre el diseño planteado y las condiciones estructurales del país.

En primer lugar, **la implementación de un seguro de desempleo enfrenta una restricción estructural crítica: el alto nivel de informalidad laboral.** Con el 70.2% de la población ocupada en situación de informalidad, cualquier esquema de aseguramiento basado en aportes formales nace con un problema de origen: una base contributiva reducida frente a una potencial demanda masiva de cobertura. En estas condiciones, el sistema no solo sería excluyente —al dejar fuera a la mayoría de trabajadores—, sino también financieramente frágil desde su diseño.

En segundo lugar, el proyecto omite desarrollar un esquema de financiamiento realista. Un seguro de desempleo en un contexto como el peruano **implicaría un esfuerzo fiscal considerable, que podría resultar insostenible para las finanzas públicas.** A diferencia de economías con mayores niveles de formalización, donde estos sistemas se sostienen sobre una base amplia de contribuyentes, en el Perú el Estado terminaría asumiendo una carga desproporcionada. Esto no solo genera presión sobre el gasto público, sino que además abre el riesgo de crear un sistema que no pueda sostenerse en el tiempo o que funcione de manera limitada e ineficiente.

En tercer lugar, la propuesta no aborda adecuadamente los problemas de incentivos ni las limitaciones de control del Estado, en un contexto donde la dinámica del mercado laboral refuerza estos riesgos. En el Perú, los trabajadores tardan en promedio alrededor de 21 semanas en encontrar empleo; sin embargo, la mayoría no logra reinsertarse en el sector formal, sino que transita hacia la informalidad o abandona la búsqueda. En concreto, **solo una minoría accede a un empleo formal, mientras que una proporción significativa se emplea en condiciones precarias.**

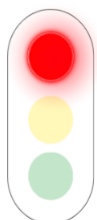
Esta realidad no es menor, ya que evidencia que la principal vía de salida del desempleo es la informalidad. En este escenario, existe un riesgo claro de que trabajadores que pierdan un empleo formal se inserten rápidamente en actividades informales y continúen percibiendo el beneficio, un comportamiento que sería consistente con el funcionamiento actual del mercado laboral peruano.

De este modo, implementar un mecanismo que exige monitoreo permanente y verificación de la situación laboral de los beneficiarios, sin contar con capacidades estatales suficientes — limitadas incluso en ámbitos como el tributario—, no solo introduce un riesgo operativo significativo, sino que expone al sistema a filtraciones, usos indebidos y pérdida de recursos desde su diseño.

En cuarto lugar, el proyecto desconoce la existencia y el rol de mecanismos ya diseñados para cubrir contingencias de desempleo, como la **Compensación por Tiempo de Servicios (CTS)**. Este instrumento fue diseñado para que los trabajadores puedan afrontar periodos de desempleo sin ingresos. Sin embargo, en los últimos años, este mecanismo ha sido **progresivamente debilitado mediante normas que han permitido su libre disposición, vaciando de contenido su finalidad original**. En ese sentido, resulta particularmente contradictorio promover la creación de un nuevo esquema de protección sin antes garantizar la preservación y coherencia de los instrumentos existentes. De poco serviría implementar un seguro de desempleo si, paralelamente, se continúan adoptando medidas que desnaturalizan la CTS, erosionando el sistema de protección social desde dentro.

En este contexto, la propuesta presenta riesgos significativos en términos de sostenibilidad financiera, capacidad de control e impacto real en la protección de los trabajadores. **Más aún, al tratarse de una declaratoria de interés, se impulsa políticamente una solución específica sin haber resuelto previamente los problemas estructurales que condicionan su viabilidad.**

En esa línea, si se busca fortalecer la protección frente al desempleo, el enfoque debería centrarse en abordar las causas estructurales del problema: **la alta informalidad, la baja calidad del empleo y las limitadas capacidades institucionales**. Asimismo, resulta indispensable fortalecer y preservar los mecanismos existentes antes de crear nuevos instrumentos que, aunque conceptualmente atractivos, pueden resultar inviables o contraproducentes en la práctica.



Propone un seguro de desempleo sin atender las condiciones estructurales del mercado laboral peruano —alta informalidad, débil capacidad de control y ausencia de financiamiento sostenible—, lo que no solo compromete su viabilidad, sino que puede generar distorsiones y un uso ineficiente de recursos públicos.