

Con la Reforma Hacendaria y de Seguridad Social promovida por la Presidencia de la República en 2013 se inició el debate legislativo actual sobre el seguro de desempleo, con el que se pretende fortalecer el sistema de seguridad social. Sin embargo, el diseño del seguro de desempleo que se propone no tiene una elevada correspondencia con las prácticas internacionales, en especial el esquema de financiamiento, y puede limitar los efectos esperados de este mecanismo, como la protección laboral formal, la asignación eficiente del empleo, el sostenimiento del consumo y sus efectos sobre el ciclo económico.

1. ANTECEDENTES

En el marco de la Reforma Hacendaria y de Seguridad Social impulsada en 2013, el Poder Ejecutivo presentó las iniciativas de reforma constitucional (Presidencia de la República 2013a) y de legislación secundaria (Presidencia de la República 2013b) en las que se considera la creación del seguro de desempleo (SD), con el propósito de avanzar en el establecimiento de una Seguridad Social Universal. Con las iniciativas se pretende aplicar medidas para mitigar el impacto negativo del desempleo en el bienestar de los trabajadores y sus familias debido a la pérdida de ingresos laborales, fomentar la reinserción de los desempleados en el mercado de trabajo formal y fortalecer la red de protección social.

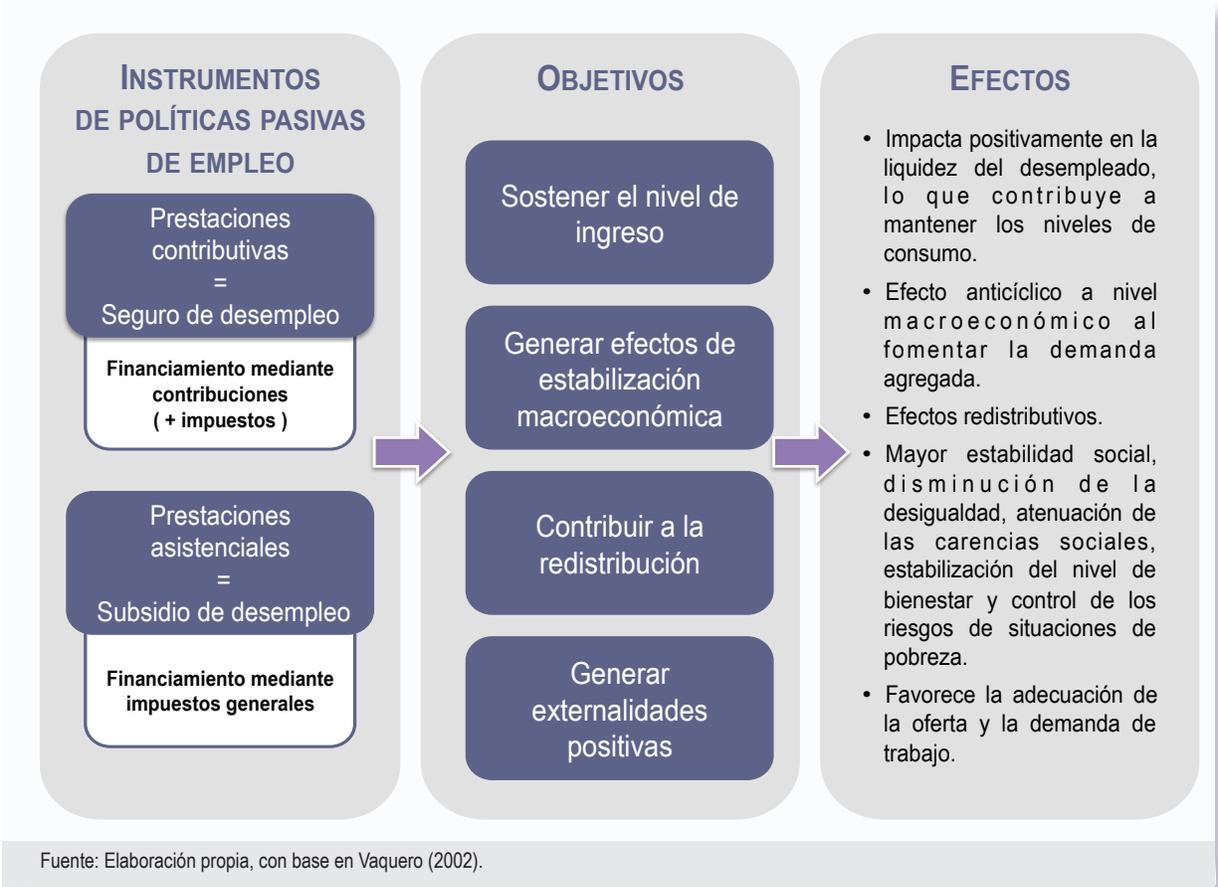
En octubre de 2013, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de decreto para reformar la Constitución (Cámara de Diputados 2013) y en

marzo de 2014 emitió un proyecto de decreto en el que se legisla sobre el SD (Cámara de Diputados 2014). Ambos proyectos, que contienen modificaciones a las propuestas originales, fueron turnados a la Cámara de Senadores para su análisis y eventual ratificación.¹

De acuerdo con la teoría económica, los seguros de desempleo son prestaciones contributivas que representan medidas de actuación pública para proteger a los trabajadores contra el riesgo de perder el empleo. El seguro y los subsidios (o prestaciones asistenciales) son instrumentos de políticas (clasificadas como pasivas) de protección por desempleo (Vaquero 2002), que generan efectos positivos en la situación de los trabajadores y las condiciones macroeconómicas (ver figura 1).

¹ Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Seguridad Social y Estudios Legislativos son las encargadas de la revisión de la propuesta de reforma constitucional, mientras que las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Seguridad Social y de Estudios Legislativos están a cargo del análisis del proyecto de legislación secundaria.

FIGURA 1. OBJETIVOS Y EFECTOS DE LA COBERTURA POR DESEMPELO



De acuerdo con Vaquero (2002), en la literatura económica se destacan los siguientes objetivos de los seguros de desempleo.

- Mantenimiento del ingreso.* Las prestaciones de desempleo permiten al trabajador que ha dejado de laborar, cubrir temporal y parcialmente su pérdida de ingresos para sostener su consumo.
- Estabilizador automático.* El seguro contribuye a atenuar, a nivel macroeconómico, los efectos negativos de las recesiones económicas sobre los niveles de ingreso y gasto agregados, por lo que regula el impacto de los ciclos económicos (Diez y Bucheli 2002, CAS 2011, Vaquero 2002).
- Sistema redistributivo.* Los instrumentos de protección contra el desempleo generan efectos redistributivos favorables a los trabajadores más inestables y vulnerables laboralmente. Asimismo, tienen un componente redistributivo a nivel sectorial y territorial y juegan un papel de redistribución inter-temporal de los recursos del trabajador (Vaquero 2002).

- Externalidades positivas.* La cobertura por desempleo puede contribuir a una mayor estabilidad social y reducir la desigualdad económica, pues permite mitigar las carencias sociales y prevenir afectaciones fuertes en el nivel de bienestar de los desempleados y sus familias, al establecer una red de protección social que limita los riesgos de caer en condiciones de pobreza. Asimismo, el seguro permite mejorar la asignación del empleo en el mercado de trabajo, pues los desocupados realizan una búsqueda de empleo más selectiva, se reduce la precipitación en sus decisiones, se eleva la preferencia por encontrar un nuevo empleo formal y se favorece la reinserción laboral acorde con las calificaciones del trabajador. De esta forma, se fomenta la adecuación de la oferta y la demanda de trabajo y se contribuye a asegurar las trayectorias profesionales. También se permite reducir la resistencia de los trabajadores a las reestructuraciones productivas (Diez y Bucheli 2002).

2. ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL SEGURO DE DESEMPLEO

2.1 CARACTERÍSTICAS DEL SD EN DEBATE

De acuerdo con los proyectos de decreto aprobados por la Cámara de Diputados, el SD que se propone consideraría como población objetivo a los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del

Seguro Social (IMSS) con contratos indeterminados o afiliados temporales o por obra determinada. En las figuras 2 y 3 se resumen las características del SD propuesto.

FIGURA 2. POBLACIÓN OBJETIVO Y CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DEL SD



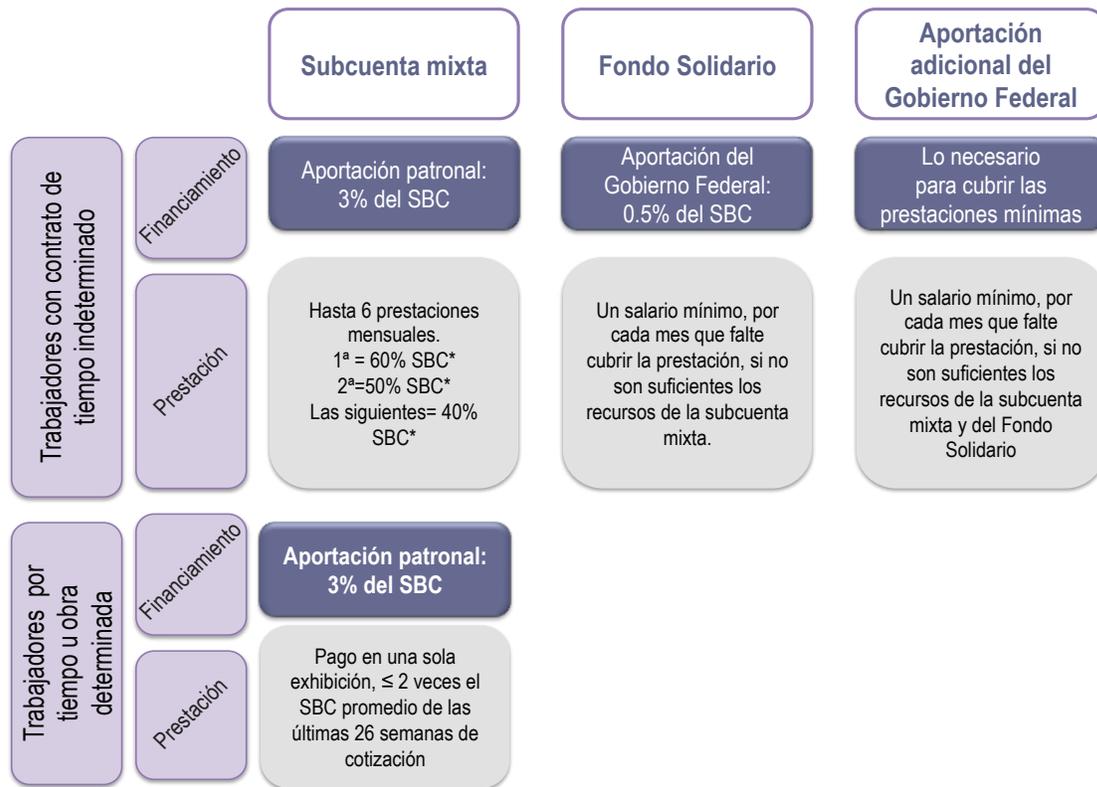
Fuente. Elaboración propia con base en información de la Cámara de Diputados (2014).

El financiamiento del SD provendría de tres fuentes: subcuenta mixta, fondo solidario y las aportaciones adicionales del Gobierno Federal (ver figura 3). La aportación patronal provendrá de una reasignación de la cotización patronal al fondo de vivienda, que se reducirá del cinco al dos por ciento del salario base de cotización (SBC). Una parte de los recursos del Fondo Solidario servirán para cubrir los gastos asociados a la administración del SD. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), considerando el ciclo económico y su impacto sobre el empleo, determinará el monto de recursos necesarios a

mantener en este Fondo para cumplir sus fines y atender contingencias extraordinarias de desempleo.

Bajo este esquema, el desempleado puede recibir la prestación de un salario mínimo con cargo a los recursos del Fondo Solidario, o del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), solamente una vez en un periodo de cinco años. Cuando el desempleado haya trabajado para varios patrones, la prestación será calculada sobre la suma de los salarios, sin exceder 25 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

FIGURA 3. FINANCIAMIENTO DEL SD Y PRESTACIONES



* Promedio de las 104 últimas cotizaciones semanales.

Fuente. Elaboración propia con base en información de la Cámara de Diputados (2014).

El trabajador puede usar el monto acumulado en su subcuenta mixta para complementar los recursos de la subcuenta de vivienda, los gastos por la contratación de una renta vitalicia, seguro de sobrevivencia, retiros programados o su entrega en una sola exhibición cuando ésta proceda.

En caso de haber usado los recursos de su subcuenta mixta para vivienda, el desempleado que laboró con contrato por tiempo indeterminado tendrá derecho a recibir una prestación, con cargo al Fondo Solidario, por un monto fijo mensual equivalente a un mes de salario mínimo, hasta por 6 meses.

Otras características

- El SD empezaría a aplicarse a partir del 1 de enero de 2015. Los desempleados que durante 2015 y 2016 cumplan con los requisitos pero su saldo disponible en la subcuenta mixta sea insuficiente para cubrir sus prestaciones, podrían optar por afectar hasta el 60 por ciento

del saldo acumulado en su subcuenta de vivienda (en caso de que éste no se encuentre comprometido en un crédito). Si aún así los recursos no fuesen suficientes para cubrir un salario mínimo mensual, el complemento se generaría a través del Fondo Solidario y en caso necesario, con aportaciones del Gobierno Federal.

- El IMSS tendría entre sus facultades y atribuciones la de administrar el SD y revisaría que los desempleados cumplan los requisitos de elegibilidad.
- Las subcuentas mixtas serían administradas, en un inicio, de forma exclusiva por una sociedad constituida por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). A partir del 01 de julio de 2017, a elección del trabajador, la administración podría ser llevada por esta sociedad o por la administradora de fondos para el retiro que gestione su cuenta individual, siempre y cuando ésta hubiere registrado un mayor rendimiento neto en el periodo de cálculo anterior.

- El Fondo Solidario sería administrado a través de un fideicomiso público constituido en una institución de banca de desarrollo.
- La SHCP debería realizar una evaluación de los primeros dos años de implementación del SD.

2.2 PRINCIPALES DIFERENCIAS CON LA PROPUESTA INICIAL

Con respecto al diseño propuesto por el Poder Ejecutivo Federal, se observan las siguientes modificaciones aprobadas por la Cámara de Diputados.

Derechos y cobertura

Se rechazó crear la Ley del Seguro de Desempleo pero se avaló la creación del SD y su inclusión en un apartado de la Ley del Seguro Social. Con ello, el nuevo derecho al SD básicamente se otorga a los 16.8 millones de trabajadores asegurados en el IMSS.² Los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) quedan fuera de la propuesta debido a que en la Cámara de Diputados se consideró que estos trabajadores gozan de mayor estabilidad en su empleo y cuentan con otros esquemas de protección en caso de desempleo. Sin embargo, ello propicia un trato desigual entre trabajadores formales, que consolida la segmentación actual del mercado de trabajo.

Elegibilidad

Se elimina la restricción para el desempleado de no percibir otro ingreso económico “por apoyo por desempleo u otro de naturaleza similar”, lo que permitiría la obtención de prestaciones de otros esquemas de apoyo (por ejemplo los del ámbito local, tal como existe en el Distrito Federal). Esta anomalía implica la duplicidad en la instrumentación de programas públicos, se resta eficiencia en el ejercicio de los recursos y se otorga un doble beneficio a una persona por la misma condición, lo que representa un incentivo perverso.

Asimismo, cuando se trate de un trabajador con dos o más empleos asalariados, y finalice una de sus ocupaciones, el trabajador podría percibir la prestación del SD, aún obteniendo las remuneraciones correspondientes a otro(s) empleo(s). Esta modificación normativa supone cubrir el desempleo parcial.

Prestaciones

La modificación en los criterios de elegibilidad genera inconsistencias respecto a las prestaciones exigibles por el trabajador que haya laborado para varios patrones. Es decir, en el caso de un trabajador que haya perdido uno de sus empleos, la prestación no se calculará sobre los ingresos del empleo perdido sino con la suma del SBC de sus ocupaciones, aunque una de ellas se siga percibiendo.

En el caso de los desempleados que laboraban con contrato por tiempo u obra determinada, las modificaciones implican que la prestación máxima sería de dos semanas de SBC, mientras que en la iniciativa del Ejecutivo, la propuesta contemplaba un máximo de dos meses de SBC.

Financiamiento

Para los trabajadores con contrato de tiempo indeterminado, la cuota patronal aportada a la subcuenta mixta será equivalente a tres por ciento del SBC, en lugar de dos por ciento como fue propuesto inicialmente, y ya no se considera la aportación patronal (de uno por ciento del SBC) al Fondo Solidario. Se mantiene la posibilidad de que los trabajadores puedan utilizar el monto disponible en su cuenta individual (cinco por ciento de su SBC repartidos entre la subcuenta de vivienda y la subcuenta mixta) para adquirir una vivienda.

Con este rediseño, se elimina el mecanismo que redistribuye recursos de los empleados con contratos de tiempo indeterminado hacia los desempleados que contaron con este tipo de contrato y no tienen recursos suficientes en su cuenta individual. El sistema de financiamiento solidario operará a través de las aportaciones del Gobierno Federal al Fondo Solidario y en caso necesario mediante aportaciones presupuestarias adicionales.

² Con información del IMSS, referente a marzo de 2014, Consulta Dinámica de Información, <http://201.144.108.20/imssdigital/conoce/estadisticas/Pages/cubos.aspx>

Al usarse parte de los recursos del Fondo Solidario para cubrir los gastos asociados a la administración del SD, se limita la capacidad de este Fondo para asegurar la cobertura de la prestación mínima para los desempleados que laboraban con contrato por tiempo indeterminado. Por ello, podría ser necesaria la asignación de recursos adicionales del Gobierno Federal.

En el proyecto de decreto de la Cámara de Diputados, se prevén acciones de la SHCP para que el Fondo Solidario funcione como herramienta contracíclica, que no estaban consideradas originalmente. De esta forma, se propone la suspensión de las aportaciones del Gobierno Federal al Fondo Solidario cuando su saldo alcance el monto determinado por la SHCP como necesario para cumplir sus fines y atender situaciones extraordinarias de desempleo.

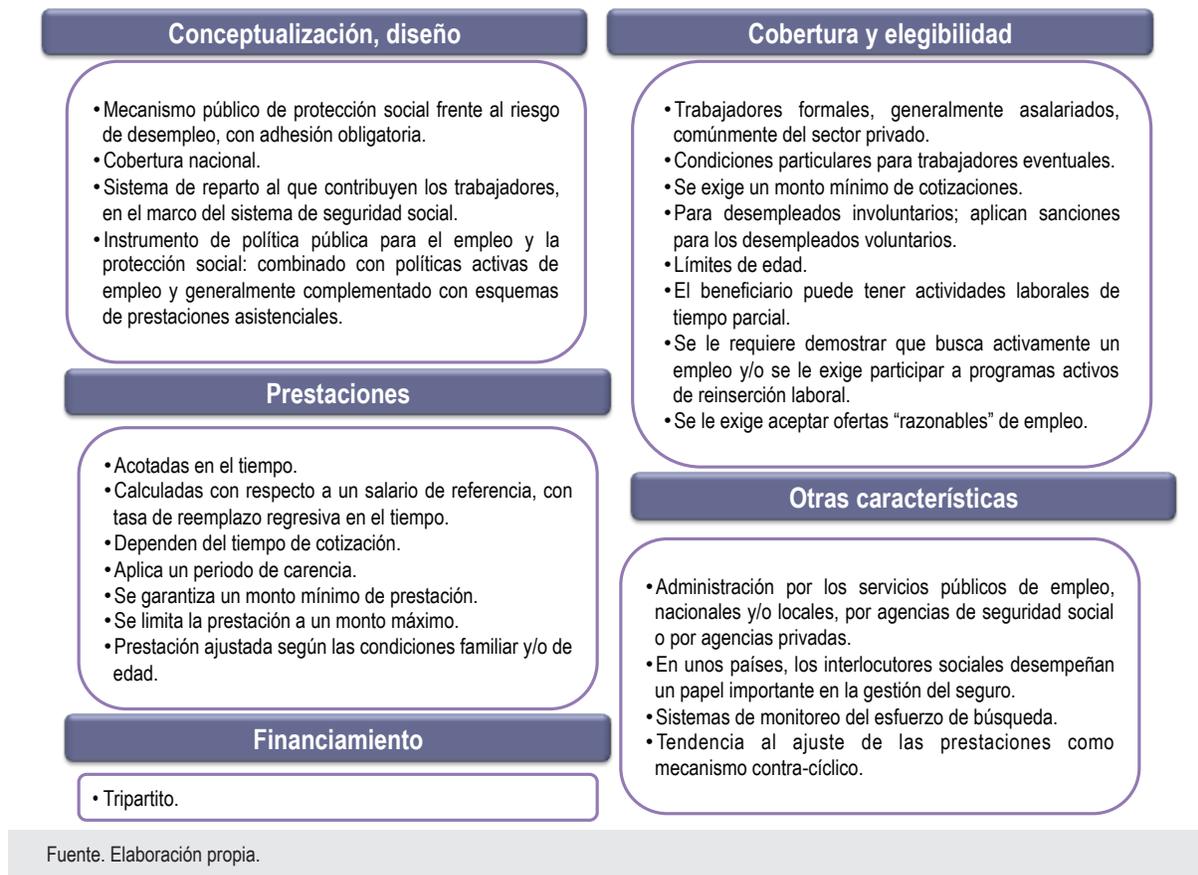
3. EL SD EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

3.1 CARACTERÍSTICAS DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Los seguros de desempleo han sido implementados esencialmente en países desarrollados, como mecanismos de cobertura colectiva de los riesgos de cesación involuntaria del empleo, generalmente enfocados hacia el trabajador asalariado formal.

Su diseño ha tenido diferencias importantes, sin embargo se pueden destacar algunas características comunes (ver figura 4) que se describen a continuación.

FIGURA 4. CARACTERÍSTICAS MÁS COMUNES DE LOS SEGUROS DE DESEMPLEO A NIVEL INTERNACIONAL



Cobertura y criterios de elegibilidad

Adhesión obligatoria. La incorporación al sistema de seguridad social que ofrece el seguro de desempleo es obligatoria en la mayoría de los países.

Categorías de trabajadores inelegibles. De acuerdo con Wu (2000), es común que el seguro no cubra a los empleados del sector público, lo que coincide con los criterios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los trabajadores por cuenta propia tampoco suelen ser elegibles, lo que se justifica por la dificultad de probar su situación de desempleo. A menudo, también se excluyen del régimen general a los trabajadores temporales. La OIT considera conveniente establecer límites de edad en la cobertura del seguro.

Cotización durante un periodo mínimo. La OIT recomienda (Wu 2000) que el periodo mínimo de cotización sea de 26 semanas en las 52 semanas anteriores a la pérdida del empleo, pero existe heterogeneidad entre países. En Francia, un desempleado puede acceder a prestaciones con cuatro meses de cotización mientras que en otros países se exige un tiempo de cotización mínimo equivalente a un año.

Desempleo involuntario. Para evitar que el seguro se utilice como financiamiento habitual de manutención (Diez y Bucheli 2002) no se otorga la prestación si se deja voluntariamente el empleo. En algunos países, la sanción por haber dejado en forma voluntaria el empleo o por haber incurrido en una falta es la inelegibilidad total, en otros países es la no elegibilidad inicial y en muchos casos se aplica la suspensión por unas semanas del derecho a prestación o se pagan con una tasa de reemplazo menor (Venn 2012).

Capacidad y disponibilidad para trabajar. En varios países, resulta posible ser elegible al seguro y trabajar de tiempo parcial.

Búsqueda activa de empleo y participación a programas activos de reinserción laboral. El grado de exigencia con respecto a la demostración de esfuerzos de búsqueda activa de empleo es muy variable entre los países (Venn 2012).

Aceptación de ofertas “razonables” de empleo. La definición de un empleo “apropiado” varía de

un país a otro, pero en algunos países se tienen restricciones para rechazar una oferta laboral o negarse a participar en programas activos de reinserción laboral, lo que puede generar la suspensión definitiva de la prestación.

Prestaciones

Remuneraciones. Las remuneraciones que otorga el seguro son calculadas en función del salario previo y pueden depender del tiempo cotizado.

Remuneraciones parcialmente sustitutivas del ingreso perdido, temporales y con tasas de reemplazo decrecientes. Existe un amplio consenso de que las prestaciones de desempleo deben ser acotadas en el tiempo y reemplazar parcialmente la remuneración perdida, a fin de evitar efectos disuasivos para trabajar y crear empleos. El tiempo máximo de cobertura propuesto para el SD en México coincide con la duración máxima recomendada por la OIT: 26 semanas. En 2010, en la Unión Europea, la duración de los beneficios del seguro de desempleo varió entre 21 semanas y un tiempo no limitado (Esser *et al.* 2013).

La OIT recomendó (Wu 2000) que la prestación por desempleo sea equivalente a no menos del 45 por ciento de los ingresos anteriores a la pérdida del empleo, del salario mínimo o de un nivel que proporcione un ingreso mínimo indispensable para cubrir los gastos esenciales. Las tasas de reemplazo usualmente observadas son de 50 a 60 por ciento de los ingresos previos. En la Unión Europea, en 2010 la tasa neta de sustitución varió entre 12 y 92 por ciento (Esser *et al.* 2013).

La OIT también sugiere que las prestaciones sean decrecientes en la duración efectiva del desempleo. Gran parte de los seguros de desempleo en el mundo tienen un diseño de este tipo. En varios países, el período de cobro de la prestación depende de la edad del desempleado y en otros se otorgan beneficios adicionales a los desempleados con dependientes económicos.

Periodo de carencia. La OIT recomienda establecer un período inicial de desempleo, de siete días, durante el cual el trabajador no pueda acceder a la prestación de desempleo. Muchos seguros de desempleo incluyen este criterio para evitar que trabajadores y empleadores lo usen para cubrir despidos temporales en situación de disminución de la actividad económica.

Financiamiento

Financiamiento tripartita. El financiamiento que involucra al Estado, patrones y trabajadores constituye el modelo más generalizado. (European Commission 2011).

Cotizaciones laborales. Las cotizaciones suelen ser proporcionales a los salarios pagados y abonarse a un fondo colectivo.

Otras características

Sistema de monitoreo del esfuerzo de búsqueda. Generalmente, los controles se llevan

a cabo a través de un sistema de intermediación laboral, con criterios estrictos según el país (Venn 2012).

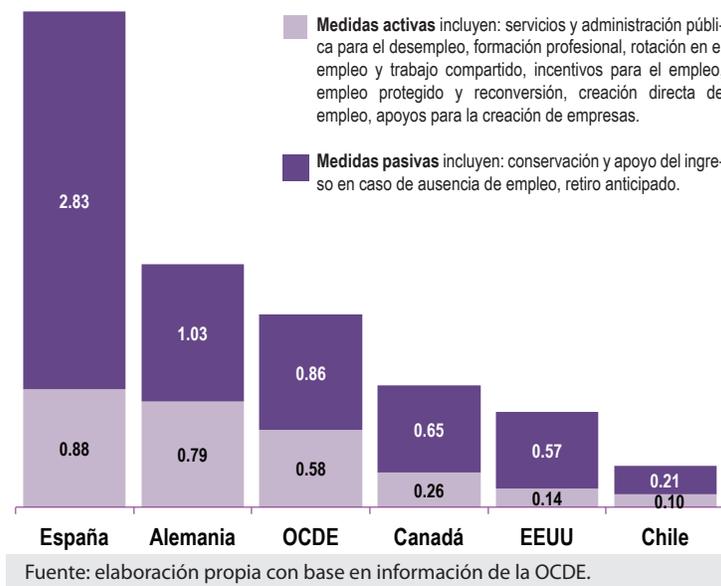
Reformas. Las reformas a los regímenes de seguro de desempleo se han orientado a consolidar su sostenibilidad financiera, mediante la instauración de criterios de elegibilidad más estrictos, a la vez que se ha buscado reforzar los seguros como herramientas contra-cíclicas. En especial, se han establecido sistemas de modulación de la duración de la indemnización en función del ciclo económico. También se han consolidado las prestaciones asistenciales y las medidas de políticas activas de empleo.

3.2. INDICADORES DE DESEMPLEO

La implementación de medidas activas y pasivas en materia de empleo representa una carga importante para la hacienda pública en cada país. Por ejemplo, el gasto por desempleo representó casi cuatro por ciento del PIB en Bélgica en 2010 (Esser *et al.* 2013). El gasto público asociado a las prestaciones por desempleo a nivel internacional (ver gráfica 1) contrasta con la ausencia de este

gasto en México. La implementación del SD que actualmente se debate ejercerá una presión fiscal que es importante dimensionar adecuadamente.³ Asimismo, será indispensable considerar el fortalecimiento de las políticas de activación laboral a las que los países de la OCDE, en promedio, le han destinado el 0.58 por ciento de su PIB.⁴

GRÁFICA 1. GASTO PÚBLICO RELACIONADO CON EL DESEMPLEO, 2011. PORCENTAJE DEL PIB

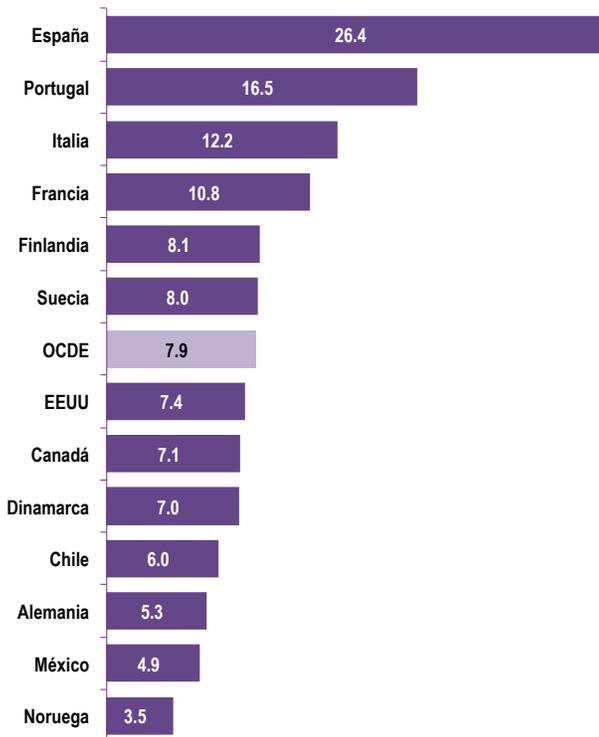


³ Los recursos del PEF 2014 asignados para el diseño del SD (1,950 millones de pesos), equivalen a apenas el 0.01 por ciento del PIB. Para representar tan solo 0.5 por ciento del PIB (que sería una proporción inferior a lo observado en promedio en la OCDE: 0.86 por ciento en 2011) el gasto público dedicado a medidas pasivas de empleo requeriría ser de alrededor de 9,000 millones de pesos. Con base en el esquema de financiamiento propuesto, la aportación del Gobierno Federal al Fondo Solidario solamente permitiría cubrir alrededor de la mitad de este monto.

⁴ En el caso de México, se puede imputar el 0.01 por ciento del PIB reportado por la OCDE como gasto en políticas activas de empleo, esencialmente al Programa de Apoyo al Empleo de la STPS. Éste incluye la provisión de becas y cursos de capacitación, servicios de información y orientación sobre el mercado laboral, ayudas de transporte y organización de ferias de empleo, entre otros apoyos.

Asimismo, la instrumentación del SD en México se enfrenta a una situación laboral particular por el nivel de desempleo y de empleo informal. Como se puede observar en la gráfica 2, en 2013, México presentó una tasa de desempleo de 4.9 por ciento; superior a la de Noruega, pero inferior a la tasa promedio de los países miembros de la OCDE y muy reducida con respecto a la tasa de desempleo en España.

GRÁFICA 2. TASA DE DESEMPLEO EN 2013,
PAÍSES SELECCIONADOS
PORCENTAJES



Fuente: Elaboración propia, con base en información de la OCDE

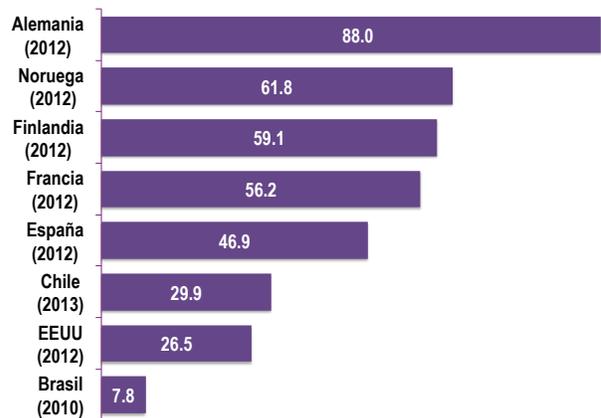
La tasa registrada en México no es significativamente distinta a la de Chile, cuyo mercado laboral presenta similitudes con el mexicano. En cambio, las diferencias importantes con las tasas de desempleo reportadas en varios países europeos pueden explicarse por tres motivos.

a) La incidencia de la informalidad laboral en México que, a diferencia de los países desarrollados, representa una válvula de escape frente a la insuficiente creación de empleos formales (Samaniego 2010 y 2012).

- b) La existencia de mecanismos de seguro y/o subsidio de desempleo en los países desarrollados, que pueden desalentar los esfuerzos de los desempleados por reinsertarse en el mercado laboral.
- c) La obligación que generalmente se impone a los desempleados de reportarse ante los servicios de empleo como uno de los requisitos para ser elegible a algún apoyo. Esta exigencia permite la obtención de información estadística más confiable sobre el número de desempleados.

La evidencia internacional también revela que existe una fuerte heterogeneidad en la proporción de desempleados cubiertos por algún mecanismo de protección contra el desempleo. En 2012, el 88.0 por ciento de los desocupados en Alemania recibieron alguna prestación de desempleo (contributiva o asistencial) y en otros países caracterizados por tener un Estado altamente benefactor, esta proporción se ubicó en alrededor del 60.0 por ciento (ver gráfica 3).

GRÁFICA 3. DESEMPLEADOS QUE PERCIBEN UN APOYO,
PAÍSES SELECCIONADOS
PORCENTAJE



Incluye prestaciones brindadas con base en los recursos del beneficiario
Fuente: Elaboración propia con base en información de la Organización Internacional del Trabajo.

En América Latina, no se alcanzan altos niveles de cobertura, como en países que tienen sistemas consolidados de protección mixta contra el desempleo, tanto contributivos como asistenciales. En Brasil, por ejemplo, solo el 7.8 por ciento de los desempleados recibieron

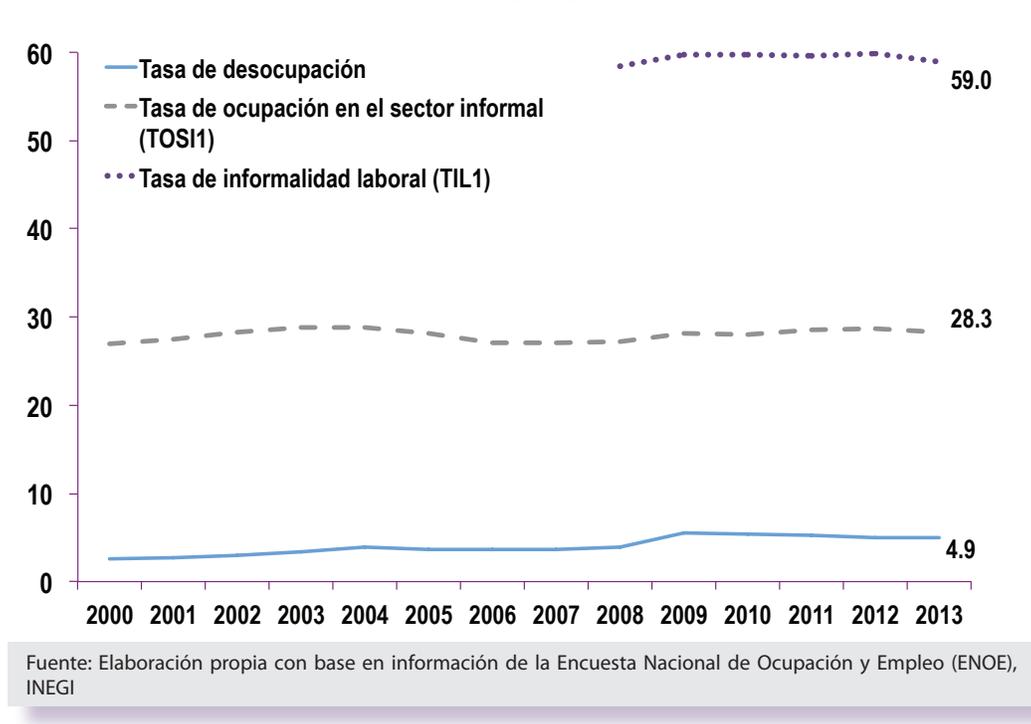
apoyo en 2010 y aunque en Chile la cobertura fue mayor, estas proporciones limitadas indican una menor eficacia del sistema de protección contra el riesgo de desempleo, porque gran parte de la población queda excluida de la seguridad social y los mecanismos no contributivos de protección contra el desempleo son débiles.

Como se puede observar en la gráfica 4, entre 2000 y 2008, la tasa de desocupación en México ha

aumentado paulatinamente pero se ha mantenido en niveles inferiores al 5.0 por ciento. Entre 2009 y 2011, la incidencia del desempleo se ubicó por arriba del 5.0 por ciento, antes de fluctuar alrededor de este nivel en el periodo posterior. Es decir, al menos hasta la reciente crisis, la tasa de desempleo en México ha sido históricamente baja en comparación internacional, porque han existido otras formas de ocupación laboral (Samaniego *Op. cit.*, Márquez 2012).

GRÁFICA 4. DESOCUPACIÓN E INFORMALIDAD LABORAL EN MÉXICO, 2000-2013

PORCENTAJES



En 2013, se contabilizó un promedio de 2.57 millones de desempleados en el país, equivalente a 4.93 por ciento de la población económicamente activa (PEA). Estos datos deben ser apreciados tomando en cuenta la alta actividad informal del mercado de trabajo en México, pues este tipo de actividades han ayudado a obtener ingresos para la subsistencia de las personas en ausencia de prestaciones por desempleo.

La tasa que medía la ocupación en el sector informal (TOSI1)⁵ hasta 2008, se había mantenido en un rango de 27 a 29 por ciento. Sin embargo, las mejoras metodológicas en la medición de las tasas de informalidad laboral (TIL1)⁶ revelan que su incidencia es cercana al 60 por ciento. En este contexto, la tasa de desocupación no constituye un indicador verdaderamente adecuado para mostrar las deficiencias del mercado laboral (Samaniego *Op. cit.*).

⁵ La TOSI1 corresponde a la proporción de la población ocupada (PO) que trabaja para una unidad económica (UE) no agropecuaria que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de tal forma que los ingresos, los materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes y/o distinguibles de los del propio hogar.

⁶ La TIL1 representa la proporción de la PO que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la UE para la que trabajan, con aquellos otros ocupados cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. En esta tasa se incluye —además del componente que labora en UE no registradas o sector informal— a otras modalidades análogas como los ocupados en el servicio doméstico remunerado sin seguridad social, ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, trabajadores no remunerados, así como trabajadores subordinados y remunerados que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por UE registradas.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La construcción del seguro de desempleo representa un avance importante en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores formales y un instrumento que contribuye al fortalecimiento del sistema de seguridad social en México. Con ello se abre la posibilidad de generar efectos positivos en el mercado de trabajo y en la situación macroeconómica del país. Sin embargo, el tipo y alcance de estos efectos dependerá del diseño del seguro de desempleo que se apruebe en el Congreso de la Unión y su posterior instrumentación.

El SD que se debate actualmente en el ámbito legislativo no revela una alta correspondencia con las características descritas por la teoría económica, pues no se trata de una prestación contributiva basada en el financiamiento tripartito y se establece como un beneficio voluntario que rivaliza con las prestaciones para la adquisición de vivienda. En particular, la prestación que se ofrece a los trabajadores con contratos por tiempo determinado, en forma de un pago único con cargo a los recursos de su subcuenta mixta, no tiene carácter de seguro.

Las deficiencias en el diseño del SD que resulta de la deliberación de la Cámara de Diputados, ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos que, teóricamente, se deben alcanzar en materia de protección al trabajo formal, asignación eficiente del empleo, consumo y estabilidad macroeconómica.

Asimismo, el SD propuesto revela diferencias importantes con los seguros de desempleo que se han implementado en distintos países. En particular, la estructura de financiamiento propuesta resulta compleja y vulnerable en comparación con los sistemas internacionales de financiamiento de la seguridad social. Además, no se establecen mecanismos precisos para obligar al beneficiario

a buscar activamente empleo ni a aceptar ofertas convenientes, y no se consideran sistemas de monitoreo para evitar que se complemente la prestación del SD con la actividad informal, es decir que el beneficio llegue a ocupados encubiertos.

Aunque el SD permitirá mantener las condiciones de subsistencia de los desempleados, lo hace vulnerando la capacidad para ejercer el derecho a la vivienda, por lo que se introduce un alto grado de rivalidad entre los derechos del trabajador. Esta rivalidad se traduce en la configuración de alternativas excluyentes entre las prestaciones de crédito para la vivienda y la remuneración por el SD, lo que resta certidumbre en el uso de la subcuenta mixta del trabajador como fuente de financiamiento del SD. Asimismo, el uso de los recursos de la subcuenta mixta para cubrir la pérdida de ingresos laborales podría tener un impacto negativo en la demanda de vivienda.

Para asegurar la sustentabilidad financiera del SD, será necesaria la construcción de un esquema de financiamiento tripartito, en el que haya una mayor participación de recursos del Estado pero también la contribución del trabajador y la del patrón sin que ésta provenga de las fuentes de financiamiento de la vivienda. Las limitaciones de financiamiento de la propuesta están relacionadas con la ausencia de una reforma fiscal de fondo.

En la experiencia internacional se observa que no existe un modelo único, ni óptimo, de seguro de desempleo, pero establecer un verdadero seguro de desempleo similar al que se encuentra en países desarrollados, con amplia cobertura poblacional y efectos importantes en el mercado de trabajo y la macroeconomía, requeriría de profundas reformas en los ámbitos laboral, fiscal y de la seguridad social.

REFERENCIAS

Cámara de Diputados. 2014. *Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley Federal del Trabajo*. Turnada a la Cámara de Senadores el 18 de marzo de 2014. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-19-1/assets/documentos/Minuta_Pension_Universal_.pdf

Cámara de Diputados. 2013. *Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4º, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal*. Turnada a la Cámara de Senadores el 24 de octubre de 2013. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-10-29-1/assets/documentos/MINUTA_SEGURIDAD_SOCIAL_UNIVERSAL.pdf

Centre d'Analyse Stratégique (CAS), République Française. 2011. *Missions et enjeux de l'assurance chômage: une mise en perspective internationale*. Note d'analyse n° 211. Paris. Janvier.

Diez de Medina, Rafael y Marisa Bucheli. 2002. *Seguro de desempleo: análisis comparativo regional e internacional de las opciones de diseños*. CEPAL, Oficina de Montevideo. LC/MVD/R.198. Septiembre. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/12242/LC-R198.pdf>

Erhel, Christine. 2010. *Les politiques de l'emploi en Europe: quelles réactions face à la crise?* Document de Travail, N° 129. Centre d'Études de l'Emploi (CEE), Université Paris 1, CES. Septembre. Disponible en: http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/61/67/77/PDF/129-CEE_reactions_crise.pdf

Esser, Ingrid et al. 2013. *Unemployment Benefits in EU Member States*. European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion. July

European Commission. 2011. *European Employment Observatory Review – Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Unit C1. September. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=6110&type=2&furtherPubs=yes>

Márquez Scotti, Clara. 2012. *Determinantes del desempleo en las urbes mexicanas. Continuidades y rupturas en el período de crisis*. XI Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México, Sociedad Mexicana de Demografía. Mayo. Disponible en: http://www.somede.org/xireunion/ponencias/Otras%20tematicas/151clamarquez_somede.pdf

Presidencia de la República. 2013a. *Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4º, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal*. Turnado a la Cámara de Diputados el 08 de septiembre de 2013. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/08_4_123_cpeum.pdf

Presidencia de la República. 2013b. *Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, así como se reforman, derogan y adicionan diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal*. Turnado a la Cámara de Diputados el 08 de septiembre de 2013. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/09_lpu_lsd.pdf

Samaniego, Norma. 2012. Empleo y precariedad laboral en México. En *Los determinantes sociales de la salud en México*, coords. Cordera, Rolando y Ciro Murayama, 432-460. FCE, PUED, UNAM.

Samaniego, Norma. 2010. *Fuentes de financiamiento para un seguro de desempleo. ¿Qué caminos trazar?*. Seminario Internacional "Seguro de Desempleo". Fundación Friedrich Ebert y Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal. 20 de septiembre.

Vaquero García, Alberto. 2002. *Incentivos y Desincentivos a la Búsqueda de Empleo*. Consejo Económico y Social. Colección Estudios. Número 126. Primera edición. Octubre. Madrid. España.

Venn, Danielle. 2012. *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en>

Wu, Jackie. 2000. *Unemployment Benefits Systems: the International Labour Organization's Recommendations*. International Labour Organization. Research and Library Services Division. Legislative Council Secretariat. June. Disponible en: <http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/sec/library/e14.pdf>

Páginas Internet consultadas.

European Commission, Social Affairs and Inclusion, Your rights country by country: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>

IMSS, Consulta Dinámica de Información, <http://201.144.108.20/imssdigital/conoce/estadisticas/Pages/cubos.aspx>

INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

OCDE, Key employment statistics, <http://www.oecd.org/els/emp/key-employmentstatistics.htm>

Temas estratégicos 5.
Reporte quincenal

Elaboración de este número
Área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad
Dr. Jesuswaldo Martínez Soria
Mtra. Anne Gaelle Croguennec
Diseño y formación:
Ing. Lizbeth Sarai Orozco N.

**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

COMITÉ DIRECTIVO

| | |
|--|--|
| <p>Sen. Miguel Barbosa Huerta Presidente</p> <p>Sen. Roberto Albores Gleason Secretario</p> <p>Sen. Daniel Ávila Ruiz Secretario</p> <p>Sen. Benjamín Robles Montoya Secretario</p> <p style="text-align: center;">SECRETARÍA TÉCNICA Onel Ortíz Fragoso</p> | <p style="text-align: center;">Ciro Murayama Rendón Coordinación Ejecutiva de Investigación</p> <p style="text-align: center;">Enrique Provencio Durazo Dirección General de Investigación Estratégica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equidad y derechos sociales • Desarrollo económico y sustentabilidad • Sistema político y federalismo • Derechos humanos, seguridad y justicia |
|--|--|