

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

El seguro de desempleo en México

Opciones, características,
ventajas y desventajas

Graciela Bensusán



NACIONES UNIDAS

CEPAL

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

El seguro de desempleo en México

Opciones, características,
ventajas y desventajas

Graciela Bensusán



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Graciela Bensusán, Consultora de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto de la Cuenta para el Desarrollo 1213AF “Fortalecimiento de la capacidad de América Latina y Asia para desarrollar y mejorar los sistemas de formación laboral y proteger a los trabajadores contra el desempleo”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.3857

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Antecedentes	9
A. El seguro de desempleo en el Distrito Federal (2007-2013)	11
1. Características del seguro de desempleo	11
2. Cobertura.....	12
3. Evaluación del programa: problemas de diseño e implementación.	13
4. La transición al empleo informal y el SD: el programa de los “vagoneros”.....	15
II. La iniciativa del presidente Peña Nieto sobre el SD y las modificaciones aprobadas en la CD	17
A. Contexto.....	17
B. Propósitos del SD.....	19
C. Beneficiarios potenciales	21
D. Cobertura y requisitos	23
E. Financiamiento.....	25
F. Beneficios	31
III. Las propuestas de SD en una perspectiva comparativa	35
IV. Proceso legislativo e iniciativas parlamentarias	41
A. Las otras iniciativas.....	45
V. Consensos y disensos en torno a la implementación del seguro de desempleo	47
A. Pertinencia.....	47
B. Propuesta del Ejecutivo.....	49
C. Objetivos	51
D. Esquema de financiamiento propuesto por el Ejecutivo y otros esquemas alternativos	52
E. Beneficiarios y grupos vulnerables	54
F. Informalidad.....	55

G.	Políticas activas.....	56
H.	Construcción de consensos y articulación con otras políticas públicas	56
VI.	Recomendaciones	59
A.	Necesidad de un diagnóstico y un consenso amplio	59
B.	Beneficiarios	60
C.	Heterogeneidad y flexibilidad de requisitos.....	60
D.	Los informales.....	60
E.	Políticas activas.....	61
F.	Beneficios.	61
G.	Financiamiento.....	62
	Bibliografía	65
	Anexo	69
A.	Propuesta del Centro de Estudios Espinosa Yglesias.....	70
B.	Propuestas del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo.....	71
C.	Acrónimos.....	73
D.	Lista de entrevistados.....	74
	Serie Macroeconomía para el Desarrollo: números publicados:	77
	Cuadros	
CUADRO 1	EVOLUCION DE BENEFICIARIOS Y RECURSOS DEL SD EN EL DF	12
CUADRO 2	ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DEL SD	26
CUADRO 3	ESTIMACIÓN INICIAL DEL COSTO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL SEGURO DE DESEMPLEO	29
CUADRO 4	CARACTERISTICAS DE LOS SD EN PAÍSES SELECCIONADOS.....	38
CUADRO A.1	EVOLUCION DE ASEGURADOS EN SEGURIDAD SOCIAL Y COMPOSICION DE LOS MISMOS	70
	Recuadros	
RECUADRO 1	SITUACIÓN DEL EMPLEO EN MÉXICO.....	22
RECUADRO 2	SUPUESTOS Y CONDICIONES DE ACCESO AL BENEFICIO.....	27

Resumen

El propósito de este estudio es analizar la adopción en México de un seguro de desempleo (SD) con alcance nacional considerando los cuestionamientos y alternativas que se manejan por parte de los actores sociales y políticos. Esta cuestión se colocó en un lugar prioritario de la agenda gubernamental al someterse a consideración de la Cámara de Diputados una iniciativa presidencial con tal propósito, en septiembre del 2013.

La primera parte revisa uno de los antecedentes más importantes a nivel local: el SD del Distrito Federal. En la segunda parte se describen las fortalezas y debilidades de la iniciativa presidencial y del dictamen aprobado en la Cámara de Diputados que reforma las leyes secundarias (aun en trámite en el Senado), tomando en cuenta su cobertura, las condiciones de acceso, la duración y montos de los beneficios, el financiamiento y la articulación que se establece entre políticas activas (capacitación e intermediación) y el seguro de desempleo.

A continuación, se comparan ambas opciones con otros modelos adoptados en la región y con las propuestas de distintos partidos políticos y, en la quinta parte del documento, se recoge la posición de los actores sociales y los expertos en seguridad social provenientes de organizaciones no gubernamentales y el mundo académico. Finalmente se incluyen las recomendaciones, tales como la necesidad de tomar en cuenta otras experiencias regionales para flexibilizar los requisitos de acceso al SD a la luz de la realidad laboral del país y partir de un consenso más amplio sobre el esquema de financiamiento, evitando imponer un modelo fallido que solo cumpla en el papel con la promesa de proteger a los trabajadores en situación de desempleo.

Introducción¹

El propósito de este estudio es analizar la adopción en México de un seguro de desempleo (SD) con alcance nacional. Esta cuestión constituía hasta muy recientemente una asignatura pendiente, cuya atención se venía reclamando por parte de sindicatos, legisladores y especialistas. Sin embargo, recién se colocó en un lugar prioritario de la agenda gubernamental al someterse a la consideración de la Cámara de Diputados una iniciativa presidencial con tal propósito, en septiembre del 2013. Esta iniciativa se propuso proteger a los trabajadores asalariados con un empleo formal, otorgándoles una prestación de monto variable durante seis meses como máximo y en una sola ocasión por cada cinco años.

Es de destacar que la adopción de un SD, junto a la de una pensión universal, formó parte de la iniciativa de reforma hacendaria y seguridad social propuesta por el poder Ejecutivo en esa oportunidad y constituyó el eje del discurso legitimador de la reforma tributaria, en tanto la necesidad de una mayor recaudación se planteó como condición para avanzar hacia un “sistema de seguridad social universal” y dejar atrás una “política social asistencialista”¹. Sin embargo, como se argumenta en este documento, la reforma en materia de SD aprobada el 18 de marzo de 2014 por el pleno de la Cámara de Diputados —que deberá todavía ser sometida a discusión y votación en la Cámara de Senadores— no solo no implicaría en modo alguno avanzar en esa dirección sino que, por su esquema de financiamiento, basado en parte de las aportaciones patronales destinadas anteriormente al acceso a un crédito de vivienda por parte de los trabajadores, generó el rechazo de amplios sectores de la sociedad.

¹ Véase el discurso del Secretario de Hacienda y Crédito Público, al presentar en la Residencia Oficial de Los Pinos la iniciativa de Reforma Hacendaria, del 8 de septiembre del 2013. Tal como ahí se señala, esta iniciativa comprendió la que corresponde a la Ley de Ingresos para el ejercicio 2014, el Proyecto de Presupuesto de Egresos para dicho año, el Presupuesto de Egresos Federal y los criterios de política económica, que conforman el paquete económico. A su vez, se compone de once decretos que proponen una reforma constitucional a diversos artículos (4° y 123), la creación de cuatro nuevas leyes, la abrogación de otras dos y la modificación de 15 ordenamientos legales. De esta manera, según ese funcionario, se plantea dar cumplimiento a siete de los compromisos del Pacto por México, firmado por los tres principales partidos políticos del país, el 2 de diciembre de 2013. Más adelante se presentarán las razones invocadas por este funcionario para justificar las reformas propuestas por el Poder Ejecutivo. Discurso del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray, del 8 de septiembre del 2013, consultado en Universal, 8 de septiembre de 2013, Cobertura Especial, Reforma Hacendaria, <http://finanzas2014.especial.eluniversal.com.mx/discurso-integro-del-secretario-de-hacienda-luis-videgaray/>.

Aunque inicialmente la iniciativa presidencial sobre SD suponía para su adopción una reforma constitucional², ante la dificultad de conseguir la mayoría calificada requerida para su aprobación en el Senado de la República y el bajo perfil de la regulación que se propuso, su institucionalización se promueve actualmente a través de las leyes secundarias (Leyes del Seguro Social, del INFONAVIT y del SAR y LFT), sin incluir la protección al desempleo en una ley específica, como lo proponía la iniciativa presidencial. En este contexto, el interés principal del estudio se concentra en poner de manifiesto las ventajas y desventajas que están en juego en la iniciativa presidencial y el dictamen correspondiente de la Cámara de Diputados respecto a la reforma a las leyes secundarias aprobado el 18 de marzo del 2014, trasladada al Senado para su aprobación, considerando los cuestionamientos y las distintas alternativas que se manejan por parte de los diversos actores sociales y políticos.

La primera parte del documento revisa uno de los antecedentes más importantes a nivel local —el caso del SD del Distrito Federal— lo que nos permitirá mostrar sus características, alcances y limitaciones en la perspectiva de la adopción de un instrumento semejante con alcance nacional. En la segunda parte se describen las principales características, fortalezas y debilidades de la iniciativa presidencial y del dictamen aprobado en la Cámara de Diputados que reforma las leyes secundarias³, tomando en cuenta su cobertura, las condiciones de acceso, la duración y montos de los beneficios, el financiamiento y la articulación que se establece entre políticas activas (capacitación e intermediación) y el seguro de desempleo. Estas características son evaluadas, cuando proceda, desde la perspectiva de su capacidad para satisfacer los objetivos que se persiguen con el SD.

A continuación, se comparan ambas opciones (Iniciativa presidencial y el dictamen de la CD del 18 de marzo del 2014) con otros modelos de SD. Para ello, en la tercera parte de este documento, se consideran las experiencias de la región y, en el siguiente apartado, se toman en cuenta las propuestas de distintos partidos políticos, precedidas por lo esencial del escueto debate parlamentario. En una primera fase el debate incluye el que corresponde a la presentación de la iniciativa presidencial el 8 de septiembre de 2013 y a la aprobación de la reforma constitucional que institucionaliza el SD por la Cámara de Diputados (CD), el 22 de octubre de ese año. En una segunda fase, el debate ocurrió durante la presentación en el pleno de este órgano del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y Seguridad Social relativas a las reformas en las leyes secundarias, en tanto, como ya se dijo, ha quedado pendiente su tránsito por la Cámara de Senadores (CS)⁴.

En la quinta parte del documento, se recoge y compara la posición de los actores sociales y la de los expertos en seguridad social provenientes de organizaciones no gubernamentales y el mundo académico. Al respecto, se pone de manifiesto la opinión de los entrevistados sobre las oportunidades y restricciones existentes para lograr que el SD ofrezca una protección efectiva ante la pérdida del empleo con base en dicha iniciativa y en cuanto a la conveniencia y viabilidad de extender la protección sobre los sectores más vulnerables como los jóvenes, las mujeres y los trabajadores informales. Igualmente se indaga sobre la vinculación que debería existir entre las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo con las demás políticas públicas en el marco de una nueva estrategia de desarrollo y las alternativas que los actores consideran más apropiadas tomando en cuenta el contexto nacional. Finalmente, en las conclusiones, se incluyen las principales recomendaciones que se derivarían de este estudio.

² Esta reforma constitucional llegó a ser aprobada por la CD en octubre de 2013, pero no se debatió en el Senado de la República, por lo que no se completó el proceso parlamentario. Cabe señalar que este paso no se consideró necesario ya que el artículo 123 constitucional, ap. A, en su fracción XXIX brindó cierta cobertura a los cambios en tanto en él se menciona, entre los seguros que deben incluirse en la seguridad social, al seguro de cesantía involuntaria en el trabajo, aún cuando hasta ahora solamente se había regulado en la Ley del Seguro Social el seguro de cesantía en edad avanzada, que dejaba sin protección a la mayoría de los desempleados.

³ En lo que cabe, se muestran las diferencias entre esta iniciativa y el “Dictamen de las Comisiones Unidas Hacienda y Crédito Público, y de Seguridad Social, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y Federal del Trabajo.” LXII Legislatura, Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo del 2014, Anexo II. Este proyecto fue aprobado por el pleno de la CD el 18 de marzo de 2014.

⁴ El alcance de esta sección dependerá del avance en la discusión en el Congreso de la Unión del proceso legislativo vinculado al SD.

I. Antecedentes

A diferencia de otros países de la región que, a la par de haber flexibilizado su régimen de contrataciones e indemnizaciones en la década del noventa o incluso desde antes, cuentan con un seguro de desempleo y lo han ido reformando para lograr adaptarlo a las circunstancias cambiantes y conseguir una mayor cobertura como respuesta a la crisis 2008-2009, México no siguió este camino⁵. De hecho, ni siquiera ratificó el Convenio 168 de la OIT sobre el fomento del empleo y la protección ante el desempleo⁶. Hasta muy recientemente (noviembre de 2012) mantuvo sin cambios su régimen de contrataciones e indemnizaciones —considerado en diversos índices entre los más rígidos y costosos de la región⁷— a la par que carecía de un seguro destinado a proteger a los trabajadores ante la pérdida del empleo. En consecuencia, el régimen de indemnizaciones era el principal —si no único— mecanismo destinado a proteger a los trabajadores ante la pérdida del empleo, con el inconveniente de que en la mayor parte de los casos esta protección solo podía hacerse efectiva después de un largo y azaroso juicio por despido injustificado, de modo tal que resultaba incierta e inoportuna (Bensusán, 2006; Kaplan, 2013).

Sin embargo, los pasos dados por la actual administración (2012-2018) bajo el gobierno del PRI (sola o en conjunto con la anterior, como sucedió al avalar el PRI la propuesta de reforma laboral presentada por el ex presidente Calderón, del PAN, en septiembre de 2012) siguieron un patrón hasta cierto punto semejante al de otros países de la región. Primero (noviembre 2012) se flexibilizó la forma de contratación al crearse nuevas modalidades como el período de prueba y el contrato de aprendizaje a la par que se redujo el costo del despido, al limitarse a un año como máximo el monto de salarios caídos entre la fecha del despido injustificado y el pago de la indemnización como resultado del juicio

⁵ En relación a la adopción de los seguros de desempleo en seis países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela) y sus reformas véase Islas, 2002; Velásquez, 2003 y 2010.

⁶ El convenio 168 de la OIT establece que el seguro de desempleo es "... un mecanismo diseñado para mejorar la situación de los trabajadores en caso de desempleo temporal... es una prestación generalmente monetaria para dar seguridad a los trabajadores en caso de quedarse sin trabajo".

⁷ Cabe señalar que la comparación se basa esencialmente en supuestos poco apegados a la dinámica del mercado laboral de México y solo evalúa lo que está establecido en las normas legales, sin considerar los problemas de medición, el carácter sistémico de las instituciones laborales y las contradicciones entre diversos aspectos de la regulación ni tampoco la distancia entre éstas y los hechos. Para una revisión de los índices de rigidez de las regulaciones de contratación y despido y una crítica de la metodología que utilizan véanse Weller, 1998 y Weller y Van Gelderen, 2006:47-59; Bertola, Boeri y Cazes, 2000; BID, 2004; Lee, Mc Cann y Torm (2008).

correspondiente⁸. Enseguida (2 de diciembre de 2012) se incluyó entre los compromisos del Pacto por México firmado con los dos partidos opositores más importantes (PAN-PRD) la necesidad de adoptar un seguro de desempleo y el 8 de septiembre de 2013, como ya se dijo, se presentó a la CD una iniciativa presidencial que, entre otros propósitos, buscaba dar concreción a este compromiso.

Cabe advertir que la necesidad de proteger a los trabajadores ante la pérdida involuntaria del empleo a través de un seguro (además de las indemnizaciones por despido injustificado) ya estaba contemplada desde 1917 (casi cien años atrás) en el artículo 123 constitucional (Ap. A- fracción XXIX, relativa a los trabajadores en general y Ap. B- fracción IX, relativa a los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión) incluyéndose para ello el seguro por cesación involuntaria en el empleo dentro de las bases mínimas que debían integrar la seguridad social.

El problema es que, como se señala en la iniciativa presidencial de 2013 de reforma constitucional de los artículos 4, 73 y 123, los esquemas de protección existentes no lograban los objetivos que persigue un verdadero seguro de desempleo, situación que —como mostraremos en este documento— tampoco se resolvería si el Senado aprueba el dictamen en su formulación actual, tal como fue votado por la Cámara de Diputados el 18 de marzo del 2014.

Con anterioridad, el seguro de “cesación involuntaria en el empleo” solamente fue contemplado en la legislación secundaria para cubrir los casos de “cesantía en edad avanzada”, dejando sin protección al resto de los trabajadores desempleados. Además de la protección del trabajador en caso de enfermedad o incapacidad, la Ley del Seguro Social (trabajadores en general), estableció en sus artículos 191 y 198 el derecho del trabajador a recuperar parcialmente los recursos de la Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez aportados por el mismo trabajador, cuando deje de estar sujeto a una relación laboral, con el inconveniente de que en tal caso se pierden las cotizaciones que hubieran retirado para atender la situación de desempleo, a menos que con posterioridad el trabajador reintegre los recursos retirados (artículo 198).

Por su parte, en el caso de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, estos tienen el derecho a retirar solamente la cantidad que resulte menor entre 75 días de su sueldo básico percibido en los cinco últimos años o el 10% del saldo de la subcuenta, a partir del 46° día posterior a la pérdida del empleo.

En muchos aspectos, las reglas establecidas en la ley del Seguro Social constituyen antecedentes que se tomaron en cuenta a la hora de diseñar la iniciativa presidencial de seguro de desempleo: se exige un período previo de cotizaciones semejante (doce bimestres en la Ley del SS o 24 meses, ambos en un período de tres años, en la iniciativa presidencial) aunque con importantes diferencias en cuanto a los montos que pueden retirarse de la subcuenta individual. Sin embargo, en ambos casos, el trabajador puede, si lo desea, utilizar un fondo previsto para otros propósitos ante la situación de desempleo, es decir usar recursos que ya son propiedad del trabajador. Tal vez por ello, cuando se hizo la reforma de la Ley del Seguro Social (26 de mayo del 2009) y a la Ley del ISSSTE con la intención de ayudar a los trabajadores a enfrentar las consecuencias de la pérdida del empleo debido a la crisis global 2008-2009, a nadie se le ocurrió decir que se estaba aprobando un seguro de desempleo ni mucho menos ofreciendo una protección universal frente a este riesgo, como sí se hizo en 2013 para justificar una reforma tributaria que aumentaba la carga impositiva de amplios sectores de la población.

Por último, la Ley del INFONAVIT ofrece un aseguramiento a los trabajadores que obtuvieron un crédito y quedaron incapacitados para trabajar para el pago de su crédito, por un período de dos años y sin pagar intereses.

Aunque la necesidad de adoptar un SD nunca fue una cuestión prioritaria para las fuerzas políticas y sociales del país, lo cierto es que en enero de 2011 existían nueve iniciativas al respecto presentadas en las tres legislaturas previas, provenientes de dos de los principales partidos políticos —PRI y PRD— y un partido minoritario, cercano a este último, el PT⁹. Por el contrario, el PAN, ubicado hacia la centro-

⁸ En torno a las características de la reforma laboral de 2012 en México véase Bensusán, 2013.

⁹ Véase al respecto la cuarta sección de este documento donde se comentan estas iniciativas.

derecha del espectro político nacional no presentó ninguna iniciativa en esta dirección. Más tarde, en 2013, el Movimiento Ciudadano presentó una iniciativa propia, en paralelo a la presentada por el Presidente Peña Nieto y semejante por sus características al SD adoptado en 2007 por el gobierno del Distrito Federal, al que nos referiremos más adelante.

Existen también otras propuestas de alcance menor —a nivel de los estados de la república— para avanzar hacia la adopción de nuevas formas de protección de los trabajadores desempleados, pero algunas de ellas —Estado de México y Nuevo León— tienden a concebirse como instrumentos a aplicarse solo en condiciones críticas de la economía. Por ejemplo, en el caso de Nuevo León, en julio de 2013 se prometió presentar una iniciativa de seguro de desempleo, impulsada por un diputado del PAN, que cubriría a los trabajadores de menores ingresos (sin determinar el monto) que perdieran su empleo de manera involuntaria y por causas ajenas a la empresa relacionadas con fenómenos internacionales (como la crisis 2008-2009). El financiamiento quedaría a cargo del estado, con un monto de 40 salarios mínimos diarios (aproximadamente 2500 pesos mensuales y dependiendo de los recursos disponibles con base en la ley de Ingresos) durante tres meses, cuyo propósito sería facilitar la búsqueda de un nuevo empleo. La Secretaría del Trabajo del Estado quedaría a cargo de los programas de capacitación de los desempleados mientras la Secretaría de Desarrollo se haría cargo del manejo de los recursos¹⁰.

Por lo anterior, la experiencia local más consolidada se encuentra en el Distrito Federal, donde se adoptó el SD desde 2007, al anunciarlo el entonces Jefe de Gobierno en su primer informe y ser incluida posteriormente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la primera convocatoria (3 de octubre de 2007). Apenas dos meses más tarde (16 de diciembre de 2007) se entregaron los primeros apoyos. A continuación se analiza esta experiencia.

A. El seguro de desempleo en el Distrito Federal (2007-2013)

1. Características del seguro de desempleo

El 15 de octubre de 2007 comenzó la operación de un seguro de desempleo en el Distrito Federal. Un año más tarde, el 8 de octubre de 2008 se expidió la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal la que, junto con el Reglamento y las Reglas de Operación, constituye el marco jurídico de esta política pública.

La población objetivo estaba formada, en enero de 2009, por aquellos trabajadores residentes en el Distrito Federal que hubieran laborado previamente a la pérdida de empleo, para una persona moral o física con domicilio en la Ciudad de México, al menos durante 6 meses continuos considerando alguno de los dos últimos empleos (Reglas de Operación 2013); hubieran perdido su empleo por causas ajenas a su voluntad; no percibieran ingresos económicos por concepto de jubilación, subsidio o relación laboral diversas, y fueran demandantes activos de empleo. Para acreditar la condición de desempleado, además de la documentación relativa a la identidad del trabajador y a su residencia en el DF, se debe acreditar fehacientemente pérdida del empleo con el documento de baja de una institución de seguridad social o por cualquier otro medio (Escobar, 2010:68). De esta manera, no es requisito en principio que el trabajador haya estado inscrito previamente en la seguridad social (es decir, que sea un trabajador asalariado formal), a diferencia de lo que propone el gobierno federal y se discute actualmente en el Senado de la República. De acuerdo a las reglas de operación 2013, para comprobar la relación laboral previa y como sustituto de la baja en una institución de seguridad social se acepta la constancia laboral emitida por el patrón o empresa, bajo determinados requisitos.

El beneficio económico mensual consiste en 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal durante seis meses; el acceso al mismo está limitado a una vez cada dos años y se entrega a través de una tarjeta de débito. Los requisitos que se solicitan para ser beneficiario incluyen la

¹⁰ La iniciativa sería presentada al Congreso de Nuevo León por el Diputado del PAN, Héctor Briones López. http://www.milenio.com/negocios/Impulsaran-seguro-desempleo-NL_0_121788216.html. Véase al respecto Milenio, Edición de Monterrey, 23 de julio de 2013, consultado el 9 de febrero del 2014.

búsqueda de nuevos empleos y la asistencia a entrevistas de trabajo y a jornadas de capacitación y formación, aunque no existen hasta ahora medios de verificarlo.

2. Cobertura

De acuerdo a las reglas de operación del SD del Distrito Federal, este instrumento fue evolucionando desde su formulación en 2008 por lo que se refiere a su cobertura al extenderse al menos a una categoría específica de trabajadores informales: los “vagoneros”. Así, en 2012, se propuso proteger no solamente a los trabajadores asalariados que habían perdido el empleo, sino incluir a “los grupos vulnerables y discriminados, así como a las personas desempleadas que se dedicaban al comercio informal (“vagoneros”) dentro del Sistema de Transporte Colectivo (STC Metro) residentes en el Distrito Federal y a migrantes que hayan quedado desempleados en el extranjero...”¹¹. Cabe mencionar que la protección a migrantes se estableció desde 2008. Por su parte, la inclusión de los “vagoneros” se hizo con el propósito de convertir la actividad informal e “ilegal” de estos trabajadores, dentro de las instalaciones del metro, en una actividad formal (STyFE; 2013a:2). En el último sub apartado de esta sección describimos esta experiencia, a pesar de estar en una etapa muy inicial, en tanto constituye un intento de aprovechamiento del SD para favorecer la transición de un empleo informal a uno formal y podría ser extendida a otros colectivos con una problemática semejante de exclusión social.

Cabe señalar que no se previó la inclusión de otros trabajadores informales dentro de la protección ofrecida a los desempleados en el DF.

Para el 2012, la población finalmente atendida fue del 20% de los desempleados del DF (se aprobaron 34.317 solicitudes de un total de 50.024 presentadas, lo que representaba el 68.60% de las mismas). Desde la creación del SD la cobertura había venido evolucionando como lo muestra el cuadro 1.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE BENEFICIARIOS Y RECURSOS DEL SD EN EL DF

Año	Número de beneficiarios	Porcentaje del total de desempleados en DF	Recursos ejercidos
2007	10 889	N/D	\$ 34 885 500,00
2008 ^a	63 586	N/D	\$384 004 854,70
2009 ^a	49 129	16	\$531 146 195,00
2010	56 563	20	\$444 705 290,00
2011	39 349	21	\$500 664 685,00
2012	34 317	12	\$326 144 218,00 ^b

Fuente: Elaboración propia con base en STyFE, 2013a;

^a Incluye beneficiarios migrantes en número y recursos.

^b En 2012 hubo un subejercicio presupuestal de \$171, 206,455.00, además de que el presupuesto se había ajustado de un total de \$531, 255,814.00 al indicado en el cuadro.

Una idea de la amplia movilidad que registran las trayectorias laborales en el Distrito Federal lo da el hecho de que, según la misma fuente, solo dos de cada diez trabajadores que obtuvieron el subsidio por desempleo en 2012 habían estado empleados por cinco o más años, mientras cinco de cada diez tenía un año o menos en su anterior trabajo (STyFE, 2013a:6). En cuanto al tiempo promedio destinado a la búsqueda de empleo antes de solicitar el subsidio, se indica que más de la mitad llevaba de uno a seis meses haciéndolo, alrededor de 13% lo había buscado durante un mes, el 16% un año o más y casi el 20% entre siete meses y un año.

En tanto el 97.51% de los beneficiarios entregó constancia que acredita su baja del IMSS, puede suponerse que el seguro de desempleo es realmente aprovechado por trabajadores que tuvieron

¹¹ Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2013, a). Al comienzo de 2014 el gobierno del DF anunció un programa de formalización del empleo para los “vagoneros”, a los que se les ofreció un apoyo durante un período de entre tres y seis meses para que transitaran hacia el comercio formal, tanto con el propósito de mejorar la seguridad en el transporte colectivo metro como para mejorar su condición laboral. A este programa se destinó un total de 39 millones de pesos. Véase el texto del mismo en <http://www.imagen.com.mx/gdf-anuncia-programa-para-formalizar-vagoneros-del-metro>.

previamente un empleo formal. El 18,47% de los beneficiarios tenía entre 18 y 27 años; el 30,76% entre 28 y 37 años; el 27,71% entre 30 y 47 años y el 17,63% de 48 a 67 años. Es de destacar que el 57% de los beneficiarios en 2012 eran mujeres, mientras el 43% fueron hombres, por lo que parecería estarse cumpliendo el interés de atender a grupos vulnerables, al menos por lo que se refiere al género (STyFE, 2013a). Cabe señalar que la comprobación de que los beneficiarios del seguro de desempleo fueron designados en años anteriores sin verificar el cumplimiento de los requisitos fijados por las reglas de operación e incluso en forma colectiva, como se verá a continuación, por lo que es posible que ello explique que las mujeres hayan sido las principales beneficiarias a pesar de que tienen por lo general trayectorias laborales más inestables que los hombres y una mayor presencia en el empleo informal.

3. Evaluación del programa: problemas de diseño e implementación

Escobar (2010) llevó a cabo una evaluación del Programa de Seguro de Desempleo del DF. Partió de seis puntos a considerar con respecto al diseño e implementación del programa: 1) si cumple con las características mínimas establecidas por la OIT para poderse considerar un seguro de desempleo; 2) su vinculación con las políticas activas y de capacitación; 3) la sostenibilidad fiscal a largo plazo, dado que el seguro es no contributivo; 4) si es un programa diseñado pensando en la zona metropolitana o sólo en los límites administrativos del DF; 5) el costo de implementación, y 6) los mecanismos de evaluación existentes¹².

Con respecto al primer punto, se concluye que el seguro de desempleo del DF cumple con los lineamientos de la OIT sobre la característica fundamental de un SD: ser una prestación monetaria temporal entregada al trabajador desempleado cuyo fin es protegerlo mientras se encuentra en la situación de desempleo (Escobar, 2010: 70).

En lo referente a la vinculación del SD con las políticas activas y de capacitación, resalta el hecho de que los programas de política activa que reciben mayores recursos son los de diseño y competencia federal. En México, el principal programa de fomento al empleo es el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), el cual es implementado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social Federal. El objetivo del PAE es facilitar la vinculación entre demandantes y oferentes de empleo a través de la provisión de información sobre vacantes y buscadores de empleo disponibles, recursos para buscar empleo o trasladarse a determinados mercados y adecuación de las competencias de los trabajadores.

Esta división de competencias genera un problema de coordinación, pues en este caso la política pasiva —el seguro de desempleo del DF— es diseñado localmente mientras las políticas activas son federales. Si bien existen programas activos manejados por el Distrito Federal como “La Comuna” y el “Fomento Cooperativo”, su función principal no es la reinserción laboral. Por esta razón, hay un problema de coordinación que incide en la eficacia del seguro para motivar la reinserción laboral del beneficiario (Escobar, 2010: 73). Uno de los programas en vías de realización, que favorecería una mayor articulación entre el seguro de desempleo y la política activa, sería la creación del Instituto de Capacitación para el Trabajo del Distrito Federal¹³.

Cabe señalar que desde 2004, la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo (antes Dirección General del Empleo y Capacitación), adoptó el Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES), dirigido principalmente a las personas con mayores dificultades para lograr una inserción laboral en razón de su condición de género, situación económica, estado civil, escolaridad o capacidades diferentes, así como a las personas subempleadas con riesgo de perder su fuente de trabajo o las que requieren mejorar sus habilidades y conocimientos para desarrollar un proyecto productivo en operación. Para ello a partir de 2005 se celebraron convenios de

¹² En la sección V se incluye la opinión de Saúl Escobar, responsable de realizar una evaluación del SD en el DF y anterior Subsecretario de Trabajo y Empleo en el gobierno del DF (1997-2000), en relación a las lecciones que se pueden desprender de esta experiencia por lo que se refiere al diseño de un seguro de desempleo con alcance nacional.

¹³ Véanse al respecto las declaraciones del entonces Secretario del Trabajo y Fomento al Empleo en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en La Jornada, 7 de octubre del 2013.

cooperación con el Gobierno Federal, que además favorecen la operación del Servicio Nacional del Empleo del Distrito Federal¹⁴.

Los resultados conseguidos en esta experiencia, a pesar de su reducido alcance, merecen ser considerados como una buena práctica. Conforme a la evaluación realizada a dicho programa en 2011, se encontró que en ese año se gestionaron 9344 apoyos económicos para buscadores de empleo, inscritos en las diferentes modalidades. Sólo el 9.3% desertó mientras 8,478 beneficiarios concluyeron todo el proceso. De éstos, 7095 lograron acceder a un empleo dentro de la economía formal, logrando una alta tasa de colocación (83.75 %). Entre los beneficiarios de los distintos programas, la gran mayoría fue mujer, se ubicó en el grupo de edad de entre 20 y 39 años y tuvo escolaridad de secundaria o más¹⁵.

Coincidiendo con lo anterior, un problema que se ha observado en la Ciudad de México es que la mayoría de los desempleados tienen un alto nivel de escolaridad, mientras que una parte considerable de las vacantes es de bajo nivel salarial y requiere escasa calificación de la fuerza de trabajo, lo que nos indica que el problema no se resolvería con más calificación sino con el impulso de otro tipo de crecimiento, hoy centrado en los servicios (Escobar, 2010: 102).

En tercer lugar, dado que los recursos del SD provienen del presupuesto del GDF y no de contribuciones de trabajadores o patrones, esto podría representar una presión sobre las finanzas públicas capitalinas en periodos de recesión drástica con una caída de la recaudación y un aumento del desempleo. Este escenario ocurrió en 2009, cuando los recursos asignados no fueron suficientes para afrontar el pago del SD a quienes habían perdido su trabajo a raíz de la crisis económica internacional (Escobar, 2010: 76).

Otro problema que enfrenta este programa es que es financiado con recursos del GDF, pero el mercado de trabajo de la Ciudad de México se extiende a los municipios conurbados del estado de México, que cuenta con su administración propia. Además, al no existir políticas de coordinación metropolitana en materia de capacitación, bolsa de trabajo y otras políticas de empleo, el seguro puede tener menos eficacia como mecanismo de reinserción laboral. En cambio, este estudio encontró que el costo del programa no es elevado (el costo administrativo es de 5.52 centavos por cada peso) en términos de estándares internacionales (Escobar, 2010: 78).

De acuerdo a la evaluación interna realizada por la STyFE (2013a) a pesar de que la mayor parte de los recursos de esta dependencia se destina al seguro de desempleo, los principales problemas de implementación se deben a la falta de recursos humanos para realizar la verificación de la autenticidad de la documentación presentada; la falta de personal con estabilidad laboral dedicado a la gestión de este seguro y la reducción del personal en un 40%; la falta de locales y mobiliario, líneas telefónicas, internet y vehículos, así como a la falta de capacitación del personal. Otra deficiencia es la falta de una evaluación de impacto del SD que hubiera podido ofrecer información significativa para mejorar su diseño y a la hora de formular un seguro de desempleo con alcance nacional, como actualmente se está planteando.

Igualmente, Escobar (2010) encuentra que hasta ahora no se ha podido cumplir con el propósito de ofrecer calificación a los trabajadores, considerando la oferta de empleo en el Distrito Federal, y tampoco se ha logrado mejorar la capacidad de intermediación para facilitar la reinserción laboral de los desempleados. La dificultad de lograr este propósito también deberá ser considerada como una prioridad a atender en el diseño de un SD con alcance nacional.

Sin embargo, el problema más importante en relación a la operación del SD, reconocido tanto por el ex Secretario de Trabajo y Fomento del DF, Carlos Navarrete, como por la Secretaria actual, Patricia Mercado, es la falta de transparencia, lo que propició que los beneficiarios fueran seleccionados a través de intermediarios, en lugar de hacerse por medio de solicitudes individuales y en forma personalizada. Las prácticas irregulares se detuvieron en 2013 cuando se registró un importante subejercicio del

¹⁴ Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2011. <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/emergentes/gaceta4/stfe/Evaluacion%20Capacites%202011.pdf>.

¹⁵ Ibid: 14-15.

presupuesto asignado para ese año, de alrededor de 200 millones de pesos. Entonces se cambiaron las reglas de operación (para obligar a que los apoyos sean tramitados en forma personal) y se inició una investigación al respecto por parte de la Contraloría del Distrito Federal¹⁶. Todo ello puso de manifiesto la importancia de destinar los recursos necesarios para operar de manera transparente y fiscalizar el manejo de este tipo de programas a través de monitoreos y evaluaciones externas, evitando que se usen como parte de prácticas clientelares y propósitos electorales.

Hay que mencionar que la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el DF estableció un Consejo Consultivo, integrado por consejeros que provendrán del sector privado y social y por consejeros funcionarios, además de invitados especiales, que deberán evaluar los efectos de las políticas de fomento y protección al empleo de la Secretaría, además de un Comité Técnico que supervisará, analizará y evaluará la aplicación del programa del seguro de desempleo y otros semejantes y sugerirá ajustes y modificaciones. En ambos casos, estos órganos tendrán que sesionar al menos tres veces al año (Escobar, 2010:88; GDF, 2009) El Comité Técnico está integrado por un presidente, que es el titular de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo y cinco vocales, integrados por representantes de las Secretarías de Finanzas, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Procuraduría Social y de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal.

Por su parte, de acuerdo con el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF), el seguro de desempleo del DF tiene al menos tres restricciones, en las que coincide el informe de Escobar (2010). La viabilidad financiera, desde una perspectiva de universalización, ha sido puesta en cuestión por los efectos de la crisis financiera internacional. No hay una vinculación suficiente entre este programa de política pasiva y los programas activos de reinserción laboral. Sólo la población trabajadora que cuente con un empleo formal se ve beneficiada (salvo el caso de los “vagoneros” del Sistema de Transporte Colectivo Metro incluidos en las reglas de operación de 2012); los trabajadores del sector informal no tienen una protección con alcances similares. Por último, genera un efecto hipertrofia del presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, pues este programa recibe el grueso de los recursos de la Secretaría y otras áreas de la política laboral, como la vigilancia y fiscalización, operan con insuficiencia de recursos aún para sus acciones básicas (Canto y Martínez, 2013: 49-50).

Aun cuando estas evaluaciones, tanto internas como externas, dan una idea de los problemas que se enfrentan en el manejo del SD, es necesario y urgente mejorar los mecanismos de operación y vigilancia de este instrumento en el DF en tanto estos mecanismos no fueron capaces de evitar las irregularidades identificadas recientemente por la nueva administración laboral del GDF a partir de 2013.

4. La transición al empleo informal y el SD: el programa de los “vagoneros”

Uno de los graves problemas en el país es el alto grado de informalidad, al ocupar en 2013 a seis de cada diez trabajadores ocupados, quienes están excluidos de la seguridad social (INEGI, 2014). Para responder a este fenómeno, el Gobierno del DF ha diseñado diferentes formas de intervención institucional destinadas a regular la situación de diversos contingentes de trabajadores no asalariados a través de la promoción del diálogo social. Es el caso, por ejemplo, de los menores que prestan sus servicios como empacadores en las tiendas de supermercado, que dio lugar a negociaciones y a la firma de un convenio con la ANTAD en 1999, o el “Programa de Reordenamiento de los Cuidadores y Lavadores de Vehículos en el Distrito Federal”, adoptado en 2011, para capacitarlos y dar garantías a los usuarios de estos servicios, a la vez que enmarcarlos dentro del Reglamento para Trabajadores no Asalariados del Distrito Federal. Estos programas involucran a diversas dependencias, según el caso, como las Secretarías de Gobierno, Trabajo y Fomento del Empleo y Desarrollo Económico.

Un ejemplo reciente de este tipo de intervención, que podía ser considerado como una alternativa para proteger a otros colectivos de trabajadores que se encuentran en la informalidad y caen en una

¹⁶ Hasta septiembre de 2013 se tenía un padrón de beneficiarios de alrededor de solo 20 mil personas, frente a más de 341 mil el año anterior. Véanse las declaraciones de Patricia Mercado, actual Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo, en torno al subejercicio presupuestal y las posibles irregularidades en la implementación del SD en Castillejos (2014).

situación de desempleo, es el adoptado en febrero de 2014, después de varios meses de negociaciones por parte de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal con alrededor de veinte organizaciones que representan a alrededor de 3000 comerciantes informales en el Sistema de Transporte Colectivo Metro (denominados comúnmente como “vagoneros”). Como resultado de esta experiencia se encuentra en marcha el “Programa para la Integración a la economía formal de los comerciantes al interior del Sistema de Transporte Colectivo Metro”. Este programa consiste en la erradicación de la venta ambulante en dichas instalaciones y la entrega de una prestación equivalente a un salario mínimo correspondiente a la zona económica a la que pertenece el DF, durante seis meses, período en el que estos trabajadores recibirán cursos de capacitación para favorecer su inserción futura en el comercio formal.

Este programa es novedoso ya que fue una respuesta a las quejas que los usuarios de este sistema manifestaron en relación a los problemas de inseguridad que se experimentaban en las instalaciones del Metro. Lo interesante del caso es que se procura evitar la profundización de una situación de exclusión como la que se generaría con la adopción de una respuesta exclusivamente represiva, que no tomara en cuenta las consecuencias de la condición de desempleo en la que quedarían colocados estos trabajadores. Además, se está tomando en cuenta la heterogeneidad de situaciones que se engloban en el problema de la informalidad, sin imponer una “universalidad” ciega, que pudiera resultar inefectiva por no tomar en cuenta las características y necesidades de los supuestos beneficiarios.

Puesto que, como se dijo, el Seguro de Desempleo en el Distrito Federal contemplaba desde 2012 no solamente a los trabajadores asalariados que habían perdido el empleo, sino a “los grupos vulnerables y discriminados, así como a las personas desempleadas que se dedicaban al comercio informal en el sistema de transporte colectivo (“vagoneros”)”, se aprovechó por primera vez este instrumento para dar cobertura institucional a esta modalidad de intervención.

En el caso de los “vagoneros” —cuya edad promedio oscilaba según una estimación de 2011 entre 15 y 36 años¹⁷— se propuso convertir una actividad informal e “ilegal” de estos trabajadores, dentro de las instalaciones del Metro, en una actividad formal (STyFE; 2013b: 2). Justamente, el carácter prohibido de esta actividad y los riesgos que se derivaban de su desempeño en un servicio que transporta a más de ocho millones de usuarios en las diferentes líneas, así como las barreras de entrada que se imponen de parte de las diversas organizaciones —que en el caso de las mujeres incluyen los favores sexuales a los líderes— se contraponen al atractivo que se deriva de las ganancias que se obtenían por parte de los “vagoneros”, muy superiores a las que percibirían por un trabajo asalariado de baja calificación. Esto significa, por una parte, que sin una forma de intervención institucional innovadora, distinta a la que se venía utilizando sin ningún éxito para erradicarlos a través del uso de la fuerza pública, los “vagoneros” difícilmente encontrarían los incentivos para buscar formas de ocupación alternativas, y por otra, que la autoridad estaría descuidando la seguridad de los usuarios y desatendiendo sus reclamos, cuando entre sus prioridades se encuentra la de mejorar sustancialmente la prestación de este importante servicio.

En suma, la relevancia de esta experiencia se debe a que constituye una forma de intervención, basada en la concertación y las prestaciones del SD, que se propone lograr una solución en la que todos ganen y que, de tener éxito, podría ser replicada para mejorar la condición laboral de otros contingentes de trabajadores no asalariados, atendiendo no solo a la necesidad de ofrecer protección social a toda la ciudadanía sino evitando las conexiones entre las actividades informales y la ilegalidad. Sin embargo, los resultados de este programa, apenas en su fase inicial de implementación, tendrán que ser evaluados en su oportunidad con el propósito de identificar sus fortalezas y debilidades. Especialmente, si se contrastan las ganancias obtenidas por los “vagoneros”,¹⁸ con el incentivo que les ofrece el programa al otorgarles un SD de un salario mínimo durante un período de seis meses para capacitarlos, se puede entender la dificultad que enfrentan las autoridades para vencer las resistencias, conseguir la participación sostenida de estos trabajadores y evitar que, más temprano que tarde, regresen a la venta ambulante en el Metro, a pesar de los riesgos involucrados en su actividad.

¹⁷ Ruiz de los Santos, 2011.

¹⁸ Las ganancias obtenidas por los “vagoneros” superaban en algunos casos los diez o más salarios mínimos en jornadas de alrededor de siete horas diarias, según el estudio de Ruiz de los Santos, 2011.

II. La iniciativa del presidente Peña Nieto sobre el SD y las modificaciones aprobadas en la CD

A. Contexto

La propuesta de avanzar a la “seguridad social universal” del presidente Peña Nieto y, en particular, la iniciativa para adoptar un seguro de desempleo destinada a los trabajadores formales, parecían augurar el giro de la política laboral seguida hasta entonces, con el interés de atender situaciones que habían sido descuidadas por administraciones anteriores, bajo el supuesto (a veces explícito) de que era mejor tener un empleo precario, sin seguridad social, que no tener empleo. Esta perspectiva, que contribuyó a la expansión de la informalidad en el sector formal de la economía y se asoció a un enorme rezago en las tareas de fiscalización de las condiciones de contratación y de trabajo, en contextos de bajo crecimiento del empleo formal, provocó a su vez serios problemas de financiamiento a las instituciones de seguridad social. A su vez, llevó al gobierno a buscar mecanismos para expandir el acceso a la atención a la salud de los trabajadores que habían quedado excluidos por no tener un empleo asalariado formal o no haber sido inscritos en las instituciones correspondientes (IMSS o ISSSTE, según el caso), como fue el caso de la creación del Seguro Popular por el ex presidente Vicente Fox a través de una reforma a la Ley General de Salud¹⁹.

Sin embargo, esta estrategia fue cuestionada en diversos ámbitos entre otras razones porque, supuestamente, con la creación del Seguro Popular, se habría generado un desincentivo a la formalización de los empleos²⁰. En razón de lo anterior, una de las propuestas orientadas a evitar el

¹⁹ El Seguro Popular inició con una fase piloto entre 2001 y 2003, año este último en que se reformó la Ley General de Salud para incluir este nuevo esquema de protección. Empezó a operar en enero de 2004 y alcanzó a cubrir más de 52 millones de personas a fines de 2012, al terminar la administración del Presidente Calderón. Comisión Nacional de Protección Social en Salud, Secretaría de Salud, Seguro Popular, http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=332&Itemid=381, consultado el 23 de febrero del 2014.

²⁰ De acuerdo a Levy (2008), los programas sociales como el de Oportunidades o el Seguro Popular generan incentivos a la informalidad y fomentan la evasión de las leyes laborales y fiscales. Sin embargo, investigaciones más recientes reseñadas por Murayama y Samaniego (2011: 53-56), cuestionan desde diversas perspectivas los supuestos efectos negativos de estos programas, sugiriendo que no solamente han generado incrementos netos de bienestar sino que no han provocado aumentos significativos de la informalidad. Uno de estos estudios encontró también que la existencia de contribuciones a la seguridad social no afecta la movilidad

fomento de la informalidad, fue la universalización del sistema de protección social en el país, aunque a un nivel básico dadas las restricciones derivadas de la baja recaudación fiscal (Levy, 2008). Tal parece que esta opción podría retomarse en el futuro inmediato, en tanto se ha anunciado la intención gubernamental de adoptar un sistema nacional integrado y universal de atención a la salud para terminar con la actual segmentación en este servicio y mejorar la eficiencia²¹.

Entre las diez características que mencionó el Secretario de Hacienda y Crédito Público en su discurso de presentación de las iniciativas presidenciales de reforma hacendaria y de seguridad social el 8 de septiembre del 2013, que dan cuenta del contexto en el que se inscribe la intención de adoptar un seguro de desempleo y una pensión universal para adultos mayores, estaban el bajo crecimiento de la economía del PIB en promedio y el nulo crecimiento de la productividad en los últimos 30 años; la persistencia de la pobreza en ese mismo período (sobrepasando al 45% de la población); la insuficiencia de las políticas asistencialistas; la exclusión de la seguridad social del 61,2% de los mexicanos (equivalente a 72 millones de mexicanos) y el hecho de que el 60% de la población trabaja como informal, en empresas cuya productividad promedio es menor a la mitad de la que tiene el sector formal de la economía. A ello se agrega, de acuerdo a lo señalado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, la situación de las personas mayores de 65 años (66% de los cuales nunca cotizó al sistema de seguridad social y 37% sin acceso a ningún tipo de pensión o jubilación) y la insuficiente inversión en bienestar social, derivada de la baja recaudación, en tanto los ingresos tributarios como porcentaje del PIB son mucho menores que el promedio latinoamericano (13,7 % vs 18,4%) y el de los países desarrollados de la OCDE (26,3%)²².

Además de atender los rezagos anteriores, la adopción de un seguro de desempleo en México se justificaba considerando que las altas tasas de rotación laboral afectan en mayor medida a los trabajadores de menores ingresos (el 78% de los desempleados ganaban menos de cuatro salarios mínimos antes de perder el empleo), lo que significa que la pérdida del empleo se volvió un episodio frecuente en las trayectorias laborales de los trabajadores con menor acceso a otras fuentes de protección, como los seguros privados.

Por lo anterior, en el Pacto por México firmado por las principales fuerzas políticas del país (PRI-PAN-PRD) el 2 de diciembre de 2012, se incluyó el compromiso de adoptar un SD —sin precisar ninguna de sus características, más allá de señalarse que debería evitar el deterioro del nivel de vida de las familias y facilitar la reinserción laboral— en el marco de la promoción de un sistema de seguridad social universal en el país²³.

Como ya se dijo, el resultado de ello fue la presentación de una iniciativa en la Cámara de Diputados (CD) el 8 de septiembre del 2013. Después de que en octubre de 2013 la CD aprobó la reforma constitucional en materia de SD con algunas modificaciones, como excluir a los trabajadores al servicio del Estado, el dictamen se trasladó al Senado de la República donde se pospuso indefinidamente su discusión debido a los cuestionamientos que generó no solamente en las filas de la oposición, sino de los legisladores obreros del PRI. Sin embargo, el tema volvió más tarde a la CD, reducido a cambios en

de los trabajadores ni los salarios de mercado. Algunos de estos estudios difieren sustancialmente en cuanto a la manera de enfocar la informalidad, ya que mientras unos consideran que se trata de una opción escogida por empresas y trabajadores, otros la ven como el resultado de la existencia de mercados segmentados. En relación a la discusión sobre si la informalidad es un resultado del “escape” o la “exclusión”, véase Perry et al, 2008.

²¹ Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018; Programa Sectorial de Salud, <http://www.salud.gob.mx/indicadores1318/pdf/programa.pdf>, consultado el 23 de febrero de 2014. Sin embargo, esta estrategia orientada a la universalización de la atención a la salud no se concretaría durante 2014. Según recientes declaraciones del director del IMSS, José Antonio González Anaya, tendrá que afrontarse de manera “gradual” y con la participación de los actores e instituciones involucradas, de manera que se garantice que el nuevo sistema sea financieramente sustentable, se fortalezca la rectoría del Estado en el sector así como la uniformidad y una calidad homogénea en la prestación de los servicios. Cruz Martínez, 2014: 33.

²² Discurso del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray, del 8 de septiembre del 2013, consultado en Universal, 8 de septiembre de 2013, Cobertura Especial, Reforma Hacendaria, <http://finanzas2014.especial.eluniversal.com.mx/discurso-integro-del-secretario-de-hacienda-luis-videgaray/>.

²³ Cuarto compromiso del Pacto por México, 2 de diciembre de 2012. <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-Mexico-C3-A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>, consultado el 3 de marzo del 2014.

las leyes secundarias, debido al interés que el Poder Ejecutivo mostró en atender este compromiso de campaña, avalado por los demás partidos políticos en el Pacto por México (diciembre 2012).

Fue así que al inicio del primer período de sesiones de 2014 el Secretario de Hacienda y Crédito Público pidió a los legisladores de su partido que se retomara la iniciativa en el Congreso. En consecuencia, el tema siguió discutiéndose en las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público (HyCP) y la de Seguridad Social (SS) de la CD (en adelante, se mencionan de manera completa o como “Comisiones Unidas de la CD”). De esta manera en esta nueva etapa quedó excluida del proceso la Comisión de Trabajo, a donde originalmente se había tramitado la iniciativa presidencial de reforma constitucional, con una mayor presencia de la representación obrera del PRI en ese órgano legislativo, inconforme desde el principio con la iniciativa presidencial²⁴.

Como resultado de esta nueva fase del proceso legislativo, limitada como ya se dijo a introducir cambios en leyes secundarias, se hicieron noventa modificaciones a la iniciativa presidencial y el día 6 de marzo de 2014 se aprobó en dichas comisiones el Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley de Pensión Universal y se reforman diversos artículos para establecer el SD y fortalecer la seguridad social²⁵. Con una mayoría relativamente apretada, reflejo de los graves cuestionamientos que se hicieron a lo largo de todo el proceso dentro y fuera del Poder Legislativo, como más adelante se verá, dicho proyecto fue aprobado en el pleno de dicha Cámara el 18 de marzo del mismo año, por lo que todavía tendrá que transitar por el Senado en tanto que Cámara Revisora²⁶.

Existen diferencias importantes entre el proyecto de decreto aprobado con modificaciones a la legislación secundaria para adoptar el SD y la iniciativa presidencial por lo que en adelante se indicarán ambas modalidades en el texto. La más importante fue que, para sortear la falta de reforma constitucional y la dificultad de formar mayorías calificadas, al haberse congelado la iniciativa presidencial de reforma constitucional en el Senado, como ya se dijo, se optó en la CD por modificar solamente las leyes reglamentarias (Ley del Seguro Social, incluyendo al SD dentro del conjunto de seguros obligatorios; Ley del SAR, Ley del INFONAVIT, Ley del ISSSTE y LFT)²⁷. Como veremos, esta estrategia fue interpretada como una forma de reducir la jerarquía del SD al ni siquiera contemplar la CD la posible adopción de una ley ad hoc y limitarse a considerarlo como uno más de los seguros obligatorios del IMSS, en un contexto en el que esta institución está atravesando por una fuerte crisis de financiamiento.

B. Propósitos del SD

Además de que se buscó en todo momento dotar a la reforma hacendaria de una justificación de tipo social y cumplir una promesa hecha durante la campaña electoral de 2012, uno de los propósitos declarados por el gobierno al proponer la adopción de un SD fue dejar de ser señalado por los organismos internacionales como la excepción a la regla entre países con niveles de desarrollo semejante y entre los más desarrollados, al carecer de este instrumento.

²⁴ Aunque reiteradamente el Congreso del Trabajo y las centrales obreras que lo forman se habían opuesto al esquema de financiamiento propuesto por la Iniciativa Presidencial y el dictamen de las Comisiones Unidas de la CD, terminaron votando a favor de la misma, en tanto no se registraron votos en contra de la diputación del PRI, de la que forman parte los legisladores provenientes de esas centrales. Sin embargo, solo seis días antes de la votación en el pleno de la CD, el CT había rechazado, bajo una nueva dirigencia, que se utilicen los recursos de vivienda de los trabajadores para financiar el SD, especialmente, cuando “... el INFONAVIT no ofrece casas a los más necesitados y ha convertido a los trabajadores de menores recursos en sólo cotizantes”. Flores, 2014a.

²⁵ LXII Legislatura, Nota N° 6072, 10 de marzo de 2014 y Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo de 2014. Para una crítica a una versión preliminar del Proyecto de Decreto véase Alcalde, 2014.

²⁶ El dictamen obtuvo 287 votos a favor en lo general (con el apoyo del PRI: 205 votos, el Partido Verde Ecologista de México: 26 votos, el Partido Nueva Alianza: 10 votos y de parte de la diputación del PRD: 46 votos), con tres abstenciones y 177 votos en contra. Una vez que gran parte de los diputados opositores se había retirado, la votación en lo particular del proyecto fue aprobatoria y alcanzó el siguiente resultado: 240 votos a favor (203 del PRI, 2 del PAN, 26 del PVEM y 9 del PNA); 202 votos en contra y 58 ausentes; LXII Legislatura, Gaceta Parlamentaria, 18 de marzo del 2014.

²⁷ Para una crítica a una versión preliminar del Proyecto de Decreto véase Alcalde, 2014.

Así, la iniciativa de reforma constitucional para la “seguridad social universal” del presidente Peña Nieto (2013)²⁸ sostiene expresamente que la adopción de un SD fue considerada por la OCDE como una alta prioridad de la política laboral. Igualmente se menciona como antecedente el convenio de cooperación celebrado con la OIT, en el marco de la 102ª Conferencia Internacional celebrada en Ginebra, para la adopción de un piso mínimo de protección social y la generación de iniciativas destinadas a atender los desafíos del mercado laboral. En este sentido, se señala que la política laboral se sustentará en la generación de empleos formales, la democratización de la productividad y las garantías a los derechos de los trabajadores, como el de la protección social que debe proporcionarles el Estado.

Por último, el SD se justificó en atención a la experiencia regional. Con base en las aportaciones de la CEPAL, en la exposición de motivos de la reforma constitucional se revisan las principales características del seguro de desempleo en Argentina, Venezuela, Brasil, Ecuador, Uruguay y Chile, siendo el modelo de este país más cercano al que sería retomado por la iniciativa presidencial. Al respecto, se asume que el SD ha tenido efectos positivos en Chile como en otros países desarrollados (Irlanda, Noruega, Finlandia, Suiza, Japón, Australia e Inglaterra) al asegurar un ingreso a quienes pierden el empleo y garantizar su consumo. A pesar de que se reconoce que el mercado laboral mexicano se caracteriza por los altos niveles de informalidad, se advierte que la intención de las reformas que se proponen es ir avanzando hacia políticas de protección de los trabajadores, más que de los puestos de trabajo (Iniciativa de reforma Constitucional, 2013, p. XIX).

En este sentido, lo que se anuncia en esta iniciativa podría ser visto como un primer paso hacia la transformación gradual del régimen constitucional de protección al empleo, basado en la estabilidad laboral y en garantías que buscaban disuadir al empleador de los despidos arbitrarios (derecho a la reinstalación o a la indemnización, de acuerdo a la elección del trabajador; salvo en ciertos casos en los que no procede la reinstalación pero se ofrece una compensación mayor) por otro basado principalmente en compensar al trabajador que pierde el empleo (con el SD y sin eliminar las indemnizaciones, aunque reduciendo su costo) y facilitar su reinserción laboral. Igualmente se trataría de evitar las transiciones hacia empleos menos productivos en el sector informal, hacer más eficientes las políticas activas del mercado laboral y lograr efectos redistributivos al otorgar “beneficios más altos en términos relativos para la población de menores ingresos, los cuales generalmente se encuentran financiados a través del subsidio del Estado” (Iniciativa de Reforma Constitucional, 2013, p. XXII).

Por su parte, la Exposición de Motivos de la Ley del Seguro de Desempleo²⁹ enviada por el presidente Peña Nieto a la CD da igualmente cuenta de los objetivos que en diversos países se han atendido con este instrumento: a) ser un medio de sustitución de ingresos e inserción laboral; b) actuar como red de seguridad social para evitar las situaciones de pobreza vinculadas a la pérdida del empleo; c) estabilización macroeconómica durante las recesiones al garantizarse el consumo; d) favorecer la reestructuración y la eficacia al reducir la resistencia frente a despidos económicos.

Al analizar a continuación las características del SD propuesto en la iniciativa presidencial y las modificaciones introducidas por las Comisiones Unidas de la CD, posteriormente aprobadas por el pleno de la CD (18 de marzo de 2014) tomaremos en cuenta, en lo que cabe, si el diseño de este mecanismo es apropiado para cumplir con los objetivos planteados.

Un primer señalamiento es que, en nuestra opinión, en aras de cumplir a toda costa objetivos de índole política se sacrificó la oportunidad de diseñar un SD con base en la experiencia de otros países y en un consenso amplio de los distintos actores sociales y políticos, atendiendo las diversas objeciones planteadas al esquema de financiamiento y a las restricciones relativas a sus beneficiarios potenciales, que de un modo u otro desnaturalizan los objetivos sociales de este instrumento.

²⁸ Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4º, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República Mexicana, 2014.

²⁹ Cabe señalar que el Proyecto de Decreto de las Comisiones Unidas H y CP y SS aprobado por ellas el 6 de marzo del 2014 y por el pleno de la CD el 18 de ese mismo mes optó, siguiendo el criterio del Dictamen de la CD expresado en la reforma de los artículos 4, 123 y 73 Constitucional, por no considerar la necesidad de aprobar una Ley de Seguro de Desempleo, limitándose a incluirlo dentro de los seguros obligatorios de la Ley del Seguro Social. LXII Legislatura, 2014. Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo del 2014, Anexo II.

Hay que destacar, con todo, que un rasgo positivo de la iniciativa presidencial— preservado en la CD— fue que no confundió el objetivo de las indemnizaciones por despido injustificado (disuadir al empleador de los despidos arbitrarios, para reducir la rotación laboral e incentivar la inversión en la capacitación) con los que debe perseguir el SD. De esta manera, después de haberse reducido el costo del despido injustificado en la reforma laboral 2012, al fijar un tope de un año a los salarios caídos, el gobierno consideró innecesario atender—al menos en este paquete de iniciativas— los reclamos de los empleadores y organismos de apoyo a este sector, a favor de un mayor abaratamiento del despido con la intención de aumentar la flexibilidad laboral y con ello la capacidad de ajuste frente a los cambios del mercado.

Más adelante retomaremos esta polémica cuestión en tanto, para algunos de los entrevistados, mantener ambos mecanismos de protección (indemnización y SD) no tiene justificación alguna en el contexto del país, mientras para otros se trata de un acierto de la iniciativa presidencial, postura que compartimos en este estudio. Ello no implica que no pudiera ser conveniente explorar en futuro próximo otros mecanismos de indemnización, más oportunos y con menor incertidumbre para los trabajadores³⁰.

C. Beneficiarios potenciales

De acuerdo a la Iniciativa presidencial de reforma constitucional enviada a la Cámara de Diputados³¹, tanto los trabajadores formales asalariados en general (apartado A del artículo 123 constitucional) como los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión (apartado B del artículo 123 constitucional) debían ser los beneficiarios potenciales del SD³². De esta forma, aunque se excluía a los trabajadores informales (quedándose muy lejos de la protección universal), se evitaba al menos profundizar la segmentación en el mercado de trabajo y dar un tratamiento desigual a los trabajadores que, independientemente de quién fuera su empleador, están expuestos al riesgo de perder su empleo. Sin embargo, el dictamen inicial de reforma constitucional elaborado y aprobado en octubre de 2013 por la Cámara de Diputados eliminó el derecho de los trabajadores al servicio del Estado a ser cubiertos por el SD, y lo limitó a los trabajadores asalariados formales del apartado A.

Cabe señalar que de acuerdo al dictamen de reforma a las leyes secundarias aprobado el 18 de marzo de 2014 en el pleno de la CD, la razón por la que se habría excluido a los trabajadores al servicio del Estado fue que estos trabajadores gozan de condiciones que les garantizan mayor estabilidad en el empleo y cuentan con esquemas de cobertura en caso de pérdida del empleo, tales como nombramiento definitivo y derecho a la reinstalación (que, en este último caso, también rige para los trabajadores en general); derecho a obtener una plaza equivalente en caso de supresión de plazas, servicio civil de carrera para los funcionarios de confianza y apoyo por desempleo en la ley del ISSSTE³³.

Como veremos más adelante, esta exclusión generó fuertes cuestionamientos en la CD por parte de los partidos de oposición. Sin embargo, aunque la restricción se mantuvo en el caso de los trabajadores al servicio del Estado, en el dictamen aprobado por el pleno la CD sobre las leyes secundarias se establece el derecho de los trabajadores al servicio de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, incluidos sus organismos e instituciones autónomas, a ser protegidos en caso de pérdida involuntaria del empleo mediante convenios con el IMSS, permitiendo que se beneficien

³⁰ Una propuesta en esa dirección es la de Kaplan, 2014.

³¹ Además de la Iniciativa de reforma constitucional a los artículos 4, 73 y 123, la creación del Seguro de Desempleo implicaba modificaciones a la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores y la de los Sistemas de Ahorro para Retiro, junto a la adopción de una Ley de Seguro de Desempleo. Como se vio en una nota anterior, el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social y aprobado por la CD el 18 de marzo del 2014 optó por limitarse a introducir modificaciones en las leyes reglamentarias, en tanto la reforma constitucional quedó congelada en el Senado.

³² La iniciativa de ley presidencial preveía que “las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos e instituciones autónomas, podrán afiliarse a sus trabajadores al seguro de desempleo, mediante la celebración con el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de un convenio de incorporación, en los términos que establezcan sus respectivas leyes y el reglamento que se expida”. Esta disposición se conservó en el Dictamen finalmente aprobado por la CD el 18 de marzo del 2014.

³³ LXII Legislatura, Proyecto de Dictamen que expide la Ley de la Pensión Universal y Reforma, Adiciona y Deroga Diversas leyes para Establecer Mecanismos de Seguridad Social Universal. Nota N° 6072 y Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo del 2013.

incluso del Fondo Solidario que se integrará con la aportación de un 0,5% del salario promedio de cotización por parte del Gobierno Federal³⁴. Con tal propósito, se establece un conjunto de reglas destinadas a garantizar que se efectúen las aportaciones patronales correspondientes y se otorga a la SHyCP la facultad de aprobar los convenios de incorporación³⁵.

En el recuadro a continuación se proporcionan los datos actualizados sobre el número de trabajadores inscritos en el IMSS y el ISSSTE, la tasa de informalidad laboral (situación que excluye a los trabajadores de la iniciativa del SD) y el desempleo en México, lo que da una primera idea de la magnitud y características tanto de los beneficiarios potenciales como de los excluidos de este seguro, lo que pondría en entredicho el supuesto carácter universal de la protección.

RECUADRO 1 SITUACIÓN DEL EMPLEO EN MÉXICO

Datos oficiales del IMSS indican que en enero de 2014 se encontraban inscritos en esa institución 16 millones 547 mil cuarenta asegurados, con un crecimiento del 2.7% respecto del año anterior^a. Por su parte, en el ISSSTE estaban inscritos en diciembre de 2013, dos millones 769 mil trabajadores^b. (Ver cuadro de afiliación a la seguridad social contenido en el Anexo). Estos trabajadores quedaron excluidos de la protección a través del SD.

De acuerdo al INEGI, la tasa de informalidad laboral alcanzó al 59.14% en diciembre de 2013 y se refiere a “la suma, sin duplicar, de los que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo”. Incluye a los que laboran en micro negocios no registrados o sector informal y a otras modalidades semejantes como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a los trabajadores que laboran sin la protección en la seguridad social en unidades económicas registradas. De este modo, solo cuatro de cada diez trabajadores podría, en principio, aspirar a obtener una protección cuando pierde el empleo de manera involuntaria.

Con base en la ENOE, en diciembre de 2013, 4,25% de la PEA (2 millones 223 mil personas) se encontraba desempleada (no pudieron ocuparse ni siquiera una hora en la semana previa a la encuesta a pesar de haberlo buscado), con una tendencia ligeramente a la baja, al haberse ubicado en un 4,47% en diciembre de 2012. Si se toman en cuenta las cifras desestacionalizadas, la tendencia se invierte, al alcanzar el desempleo un 4,76% de la PEA en diciembre de 2013, vs un 4,59% el mismo mes del año anterior. De acuerdo a datos proporcionados por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, alrededor de 575 mil personas pierden su empleo cada año y la mitad, encuentra empleo entre uno y tres meses^c.

Considerando el sexo, se encontró que para los hombres, este indicador alcanzó al 4,24% en 2013 (4,56% en 2012) y para las mujeres fue de 4,33 % en 2013 (4,28% en 2012), es decir, se registró en ambos casos una tendencia descendente. Cabe señalar que el desempleo de los jóvenes de entre 14 y 29 años casi duplica la tasa promedio de desempleo, a la vez que este grupo de edad (al igual que los adultos mayores) se encuentra entre los que tienen menor acceso a las instituciones de seguridad social^d.

La mayor parte de los desocupados (el 76,6%) tenía un mayor nivel de instrucción ya que superaba el nivel de secundaria. Igualmente, tomando en cuenta a la población subocupada (formada por quienes declararon tener la necesidad y la disponibilidad para trabajar más horas, que alcanzó en diciembre de 2013 al 7,5% de la PEA) la mayoría (57,8%) se encontraba entre los que tenían mayor nivel de instrucción.

La desocupación fue mayor donde el mercado de trabajo está más organizado. Considerando solamente el conjunto de las 32 principales áreas urbanas, el desempleo alcanzó al 5,19% de la PEA, con las tasas más altas en Querétaro (6,13%); Tabasco (5,94%); Tamaulipas (5,89 %); Aguascalientes (5,85%) y Sonora (5,74%).

Fuente: Elaboración Propia con base en INEGI, 2014; IMSS(2013); Mendoza Escamilla (2013) y ; Acevedo y Bensusán (2012).

^a <http://www.imss.gob.mx/>_En el anexo se incluye la evolución de los asegurados del IMSS desde 1997.

^b Primer Informe de Gobierno, 2012-2013.

^c Mendoza Escamilla, 2013.

^d Acevedo y Bensusán, 2012.

³⁴ Proyecto de Decreto de las Comisiones Unidas de HyCP y SS sobre modificaciones a la Ley del Seguro Social, LXII, Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo del 2014.

³⁵ Se establece que las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos e instituciones autónomas, deberán garantizar incondicionalmente el pago de las cuotas patronales y autorizar al Gobierno Federal a afectar las participaciones federales o cualquier transferencia de recursos federales correspondiente a dichos órdenes de gobierno u órganos públicos, para cubrir el adeudo en caso de incumplimiento en el pago puntual de la cuota patronal. A solicitud del IMSS, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará a cabo la afectación a las participaciones o transferencias de recursos federales a que se refiere el párrafo anterior. Los convenios de incorporación deberán contar con la opinión favorable de dicha Secretaría para proceder a su celebración. Ibid.

D. Cobertura y requisitos

Cualquiera que sea la estimación de la cobertura es claro que el SD, tal como se aprobó en la CD, en modo alguno pudiera tener un alcance “universal” o considerarse siquiera parte de un “sistema de seguro universal”. Como ya se dijo, sólo los trabajadores con un empleo formal, es decir, aquellos que hubieran estado cotizando a la seguridad social previamente a la pérdida del empleo, podrían acceder a este beneficio que, entre otros propósitos, debería actuar como un incentivo para la reducción de la informalidad en el país. De partida, al excluir a los trabajadores informales y sin tomar en cuenta las restricciones que se derivan de los rígidos requisitos, el SD solamente cubriría potencialmente a un universo de menos del 40% de la PEA, que es el que ocupa un empleo formal, entendido como aquel que cotiza en la seguridad social (IMSS).

Sin embargo, los requisitos establecidos para acceder al beneficio, como veremos a continuación, restringen sustancialmente esta cobertura potencial al exigirse, en sus artículos noveno y undécimo, los siguientes:

a) 104 cotizaciones al IMSS o al ISSSTE (24 meses), previas a la pérdida del empleo, en un período no mayor a 36 meses (156 semanas). En el caso de los trabajadores que hayan prestado sus servicios por contrato por tiempo u obra determinada, sujeto a prueba o por temporada, o por capacitación inicial, o sean eventuales o estacionales (que es lo mismo que por temporada), deberán haber cotizado al menos durante seis meses en un período de doce meses (de acuerdo a la Iniciativa presidencial), requisito que se fijó en 26 semanas en el Proyecto de decreto de las Comisiones Unidas de HyCP y SS de la CD y fue aprobado por el pleno.

Independientemente de la modalidad contractual, el período de cotizaciones se contará a partir de la afiliación del trabajador a la institución de seguridad social o desde la fecha en que se devengó la última prestación.

Además, otra importante restricción es que sólo se podrá obtener el SD una sola vez cada cinco años. Si se toma en cuenta la alta tasa de rotación laboral que caracteriza al mercado de trabajo mexicano, estimada en algunas investigaciones en alrededor del 60% anual (Cowan, 2007), es fácil entender que la cobertura del SD será sumamente restringida, al haberse adoptado un criterio muy rígido en este aspecto. Otro problema que planteaba la Iniciativa presidencial fue la interpretación que debía darse al requisito de que se tratara de “cotizaciones sucesivas”, ya que si se entendiera que no debería haber interrupción entre las cotizaciones, se habría limitado mucho más la cobertura, dada la frecuencia con que un trabajador está expuesto a cambiar de trabajo, muchas veces por prácticas arbitrarias de su empleador, con frecuentes períodos intermedios sin cotizaciones. Por ese motivo, hay que decir que resulta menos restrictivo en este aspecto el Proyecto de Decreto de las Comisiones Unidas (de HyCP y SS) de la CD, aprobado por el pleno, al haber eliminado el requisito de que se trate de “cotizaciones sucesivas”. Con ello se evitarán futuras complicaciones para acreditar los requisitos.

Aun así, en su estado actual, el diseño del SD no toma en cuenta las tendencias de las trayectorias laborales ni la dinámica del mercado de trabajo, lo que se traducirá en la dificultad de cumplir con el número de cotizaciones exigidas en la iniciativa presidencial y reducirá el número de beneficiarios reales. Al respecto, los resultados de la primera Encuesta Nacional de Trayectorias Laborales³⁶, destacan que: 1) más de la mitad de la población analizada no está asegurada en Sistema de Ahorro para Retiro; 2) existe una baja densidad de cotización; 3) en promedio, de cada 100 semanas, un trabajador que haya estado inscrito alguna vez en la seguridad social solo estuvo afiliado al IMSS o al ISSSTE un total de 41 semanas (41,3% densidad de afiliación) y solo cotizó efectivamente durante 38 semanas (o sea, una densidad de cotización del 38.2%, lo que equivale a poco más de la tercera parte de las 100 semanas). Considerando que la iniciativa exige 104 semanas de cotización —o 24 meses— en un total de o 36 meses (o 156 semanas), se entiende que se trata de un requisito que se encuentra muy lejos de la

³⁶ La Encuesta fue realizada como parte de un proyecto interinstitucional a cargo del INEGI- STPS-CONAPO y CONSAR y fue dada a conocer el 21 de noviembre de 2012. Sobre las características de esta encuesta véase http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/MOTRAL/motral2012/MOTRAL2012.pdf.

situación promedio y dejará a la mayoría de los trabajadores sin acceso a esta protección; 4) más de la mitad de los encuestados tuvo más de dos empleos en los cinco años que incluyó el estudio y más de cuatro de cada diez de trabajadores mantuvo su empleo formal menos de dos años, lo que seguramente implicó varios períodos sin cotizaciones; 5) de los jóvenes entre 18 y 29 años, alrededor del 40% tuvo tres o más trabajos y más de la tercera parte no tuvo acceso a la seguridad social y 6) la finalización del empleo del total de personas encuestadas que no continúan en su primer trabajo se debió en su mayor parte a razones que en principio no darían acceso al SD por originarse supuestamente en la decisión del trabajador (razones personales, inconformidad con condiciones de trabajo, pensión o jubilación)³⁷ mientras que solo la tercera parte de los casos podría generar este derecho, en tanto cumpliría el requisito de tratarse de “pérdida involuntaria del empleo” (finalización del contrato, cierre o quiebra del negocio, despido y otras razones de mercado).

b) El requisito de haber permanecido desempleado al menos 45 días naturales consecutivos antes de solicitar el beneficio resulta excesivo y supera todo lo establecido en otras regulaciones. Por ejemplo, en el caso del Convenio 102 de la OIT sobre seguridad social (no ratificado por México) el plazo no debería superar los siete días. Dada la escasa capacidad de ahorro de los trabajadores mexicanos debido a los bajos salarios (de acuerdo a la ENOE, 2013, casi el 60% de los ocupados gana tres o menos salarios mínimos)³⁸, un período de 45 días implica que se los privará en lo inmediato de medios para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia por lo que se verán obligados a recurrir de inmediato a un empleo informal, que es lo que supuestamente el seguro de desempleo debería evitar.

c) No percibir otros ingresos económicos por jubilación, pensión, apoyo por desempleo u otro semejante.

De acuerdo al dictamen aprobado por las Comisiones Unidas de la CD el beneficio del SD se perderá cuando se perciba algún tipo de ingreso como resultado de una actividad realizada por cuenta propia. Si bien esta disposición resulta coherente con la intención de evitar que los desempleados recurran a la informalidad para sobrevivir o completar los ingresos, surge la duda de qué tanta capacidad tendrá la autoridad para fiscalizar que ello no ocurra, más aun cuando la posibilidad de evitarlo exigiendo la asistencia a cursos de capacitación tenderá a ser limitada, por las razones que se mencionan a continuación.

d) De acuerdo al dictamen aprobado por la CD (18 de marzo del 2014), para conservar el beneficio se deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos que se establezcan en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social³⁹.

Al respecto, se establecía en la iniciativa de Ley sobre el SD propuesta por el presidente Peña Nieto y se mantuvo en el dictamen aprobado por la CD que esta dependencia deberá: a) implementar un programa de promoción y colocación de empleo; b) brindar asesoría y promover capacitación y adiestramiento; c) hacer el seguimiento del resultado de las entrevistas de trabajo que se concierten por parte de los desempleados y d) verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los desempleados.

Cabe señalar que este requisito, que buscaría establecer una efectiva vinculación entre la política pasiva (SD) y las políticas activas (capacitación e intermediación) para facilitar una reinserción laboral satisfactoria, no será fácil de atender eficazmente, a menos que se destinen a la STPS los recursos materiales y humanos necesarios para ampliar los programas de capacitación e intermediación, en tanto México es uno de los países que destina un menor gasto destinado a estas políticas activas, no solo en la

³⁷ Cabe señalar que una práctica frecuente en México es la firma de renuncias voluntarias anticipadas como condición de acceso al empleo, lo que dificulta que los trabajadores demanden a sus empleadores por despido injustificado. De continuar esta práctica (y nada indica que no lo hará), se reducirá aun más el número de trabajadores que podría acceder al SD. Otro problema es qué ocurrirá en los casos en que el carácter de justificado o injustificado del despido esté en litigio. ¿Se entenderá que es una pérdida involuntaria de trabajo aunque se haya dado causa a la justificación del despido?.

³⁸ En la presentación de las iniciativas de reforma hacendaria y de seguridad social por parte del Secretario de Hacienda y Crédito Público a la que ya hicimos referencia, se indicaba que el 78% de los que pierden el empleo en un año ganan menos de cuatro salarios mínimos. Universal, 8 de septiembre, Op. cit.

³⁹ De acuerdo al dictamen aprobado por la CD el pago de la prestación por desempleo se perderá en los siguientes casos: cuando se hubieran pagado las correspondientes al período de seis meses; cuando el desempleado accediera a una relación laboral; percibiera otro ingreso económico por pensión, jubilación, ayuda por desempleo u otra similar; cuando no cumpliera las obligaciones establecidas en los programas de la STPS y por fallecimiento.

OCDE, sino frente a países en desarrollo como Argentina, Brasil, Chile o Uruguay (Ruiz Durán, 2009:197)⁴⁰.

Otro aspecto a considerar sería la baja capacidad de fiscalización que actualmente tiene la administración laboral encargada de vigilar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores e implementar las políticas activas, por lo que se requerirían también esfuerzos sistemáticos para que los beneficiarios del SD accedan a cursos de capacitación, logren una mejor vinculación con los oferentes de empleo y tengan el apoyo necesario para facilitar eficazmente su reinserción laboral. Todos estos problemas, que de alguna manera desvirtúan uno de los propósitos más importantes del SD, han sido puestos de manifiesto en las evaluaciones que se realizaron al implementado en el DF, por lo que merecen una atención especial a nivel nacional (Escobar, 2010).

Por ejemplo, si consideramos el total de personas atendidas por el Servicio Nacional del Empleo en la década pasada (2001—2010), encontramos que estas se incrementaron al pasar de un total de 1.382.903 personas a un total de 3.856.291, pero el porcentaje de personas colocadas en relación a las personas atendidas disminuyó del 36,9% al 22,1%, lo que muestra una tendencia consistente a la disminución del rendimiento de este servicio (Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, STPS, citado por Canto Chac y Martínez Bordón, 2013:52)⁴¹.

Por lo anterior, resultaría indispensable estimar no solamente el costo del beneficio que implica el SD o los costos de administración del mismo, sino también los recursos necesarios para apoyar eficazmente la capacitación y la intermediación que deben asociarse al beneficio, a la vez que las estrategias para generar empleos formales en calidad y cantidad suficientes para que puedan ser ocupadas por los buscadores de empleos⁴². Si esto último no se lograra, el esfuerzo de brindar una mayor capacitación terminaría desperdiciándose, ya que no habrá empleos de calidad en los que pudieran reubicarse los desempleados con mejores niveles de calificación.

E. Financiamiento

Sin lugar a dudas el tema que más polémica generó e inclusive llevó a que la reforma constitucional relativa al SD fuera congelada en la Cámara de Senadores fue el esquema de financiamiento, como se verá al revisar más adelante la opinión de los especialistas y actores sociales. De acuerdo a la propuesta presidencial, el SD se financiaría con base en las aportaciones patronales destinadas a la subcuenta de vivienda de trabajadores (5%), que ya forman parte del patrimonio de éstos, de las cuales se tomaría el tres por ciento para este nuevo propósito. De este tres por ciento, según la iniciativa presidencial, el dos por ciento se destinaría a la subcuenta mixta del trabajador y el uno por ciento restante a un Fondo Solidario. El trabajador desempleado obtendría el beneficio, en primer lugar, de la subcuenta mixta (que podría destinarse al SD, a obtener un crédito hipotecario o en caso de retiro). Cuando los recursos de esta subcuenta fueran insuficientes, se utilizarían los recursos del Fondo Solidario. En el caso de que aun así no pudiera cubrirse la prestación, el Gobierno Federal garantizaría al menos un ingreso equivalente a un salario mínimo durante seis meses. Para el cálculo de las cotizaciones se tomaría como punto de partida el primero de enero de 2013. Para los trabajadores que perdieran el empleo en 2015 y 2016, se establecía un

⁴⁰ De acuerdo a datos de OCDE y de la Cuenta de Hacienda Pública Federal 2007, recopilados por Durán, (2009:197) México habría gastado ese año solo el 0,03 % del PIB en programas destinados al mercado laboral, frente a un 0,13 de EEUU; 0,30 en Canadá; 0,78% de España y 1,37% de Suecia.

⁴¹ Las políticas activas en materia de fomento al empleo a cargo de la STPS se encuentran organizadas en el Programa de Apoyo al Empleo, que es implementado por la Coordinación General del Servicio Nacional del empleo en las distintas entidades federativas. El principal objetivo es mejorar la articulación entre oferentes y demandantes de empleo, tomando en cuenta las características y requerimientos de la población objetivo y la dinámica de los mercados laborales. Entre los productos que ofrece el PAE se encuentran los servicios de información y orientación sobre el mercado laboral, los cursos de capacitación para el trabajo, los apoyos para asistir a dichos cursos, la búsqueda de empleo y la movilidad laboral. Los cuatro subprogramas que integra el PAE son los siguientes: Bécate (capacitación mixta, capacitación en la práctica laboral, capacitación para el autoempleo y vales de capacitación), Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando. En torno al PAE véanse sus reglas de operación en Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327381&fecha=20/12/2013. Consultado el 23 de febrero del 2014.

⁴² En relación a las características del sistema de formación profesional en México y sus diversos programas véase Ahumada Lobo, 2014.

régimen especial de acuerdo al cual, con la autorización del trabajador, se utilizarían los recursos de la subcuenta mixta y hasta el 60% de los recursos depositados en la subcuenta de vivienda, siempre que previamente no se hubiera obtenido un crédito por el cual estos recursos hubieran quedado comprometidos.

En esta iniciativa no se contemplaba ningún compromiso de aportación gubernamental al Fondo Solidario, cuestión que fue también muy cuestionada, por lo que se subsanó en el Proyecto de Decreto de las Comisiones Unidas de H y CP y de SS aprobado por estas y posteriormente por el pleno de la CD, con una aportación muy reducida (0,5% del salario de cotización de los trabajadores).

El Proyecto de Decreto de las Comisiones Unidas de la CD, aprobado el 18 de marzo del 2014 por la CD (aún sin aprobar por la Cámara de Senadores) mantuvo en lo fundamental el esquema de financiamiento propuesto en la Iniciativa Presidencial, al descansar igualmente en el 3% de la aportación patronal destinada a la vivienda pero, en este caso, con una nueva distribución a la que se agrega un 0,5% de aportación proveniente del Gobierno Federal destinada al Fondo Solidario. De esta manera, el 3% del salario base de cotización proveniente de la aportación patronal destinada a la vivienda iría en su totalidad a la subcuenta mixta del trabajador (a lo que se sumarán los correspondientes rendimientos), mientras el Fondo Solidario se integraría exclusivamente con el 0,5% del salario base de cotización que quedará a cargo del Gobierno Federal. En caso de que los recursos de la subcuenta mixta no alcancen para otorgar el beneficio completo o, en su defecto, al menos un salario mínimo, se garantiza a través del Fondo Solidario el pago de un salario mínimo durante los meses que falten por cubrir la prestación por SD. Si el Fondo no pudiera cubrir esta prestación, el Gobierno Federal la garantizará con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Fondo Solidario será un fideicomiso público sin estructura orgánica y deberá ser constituido por el Ejecutivo federal en una institución de banca de desarrollo, a la vez que se sujetará a las reglas de operación que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sus recursos no formarán parte del patrimonio de la Federación ni de los entes públicos. El monto de recursos necesarios a mantener en el Fondo Solidario para cumplir sus fines y atender contingencias extraordinarias de desempleo será determinado por la SHyCP, tomando en cuenta el ciclo económico y el impacto en el empleo. Una vez alcanzado dicho monto, se suspenderán las aportaciones del Gobierno Federal

El siguiente cuadro sobre el financiamiento sintetiza las dos alternativas.

CUADRO 2
ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DEL SD

Fuente del financiamiento, responsable y monto	Iniciativa presidencial	Propuesta de comisiones unidas H y CP y SS, aprobada por el pleno
Subcuenta mixta del trabajador (pago de hipotecas, seguro de desempleo o retiro)	Patrón, 2% del salario base cotización, tomado de aportación a la vivienda (5%)	Patrón, 3% del salario base de cotización, tomado de aportación a la vivienda (5%)
Fondo solidario	Patrón, 1% del salario de cotización	Gobierno Federal, 0,5% del salario base de cotización
Complemento en caso de recursos insuficientes en subcuenta mixta	Fondo solidario y, en su defecto, Gobierno Federal, hasta por un salario mínimo durante los meses que falten solventar	Fondo solidario hasta por un salario mínimo durante los meses que falten solventar. En caso de que este fondo no resulte suficiente, la prestación quedará garantizada por el Gobierno Federal con base en el presupuesto.

Fuente: Elaboración propia con base en la Iniciativa Presidencial y el Proyecto de Decreto sobre Seguro de Desempleo aprobado por la CD el 18 de marzo de 2014.

Considerando estas reglas es claro que, en primer lugar, se trata de aprovechar recursos que por ley ya pertenecen a los propios trabajadores y, en segundo lugar, que los dos derechos (vivienda y SD) se contraponen tanto en la iniciativa presidencial como en el Proyecto de Decreto aprobado por el pleno

de la CD. Por último, solo un porcentaje muy reducido de trabajadores alcanzaría a obtener el beneficio completo previsto por el SD mientras que la mayoría obtendrá como máximo un salario mínimo mensual. Esto significa, como ya empieza a reconocerse en diversos ámbitos, que el SD es a lo más una promesa que solamente se hará efectiva en el largo plazo, mientras que en el corto plazo, no es más que una nueva opción para el uso de recursos de propiedad de los trabajadores, a los que se suma el compromiso gubernamental de aportar una cantidad muy menor al fondo solidario, y la garantía de que al menos se podrá obtener una prestación equivalente a un salario mínimo, de manera semejante a la que ya se ofrece en el DF, con menores requisitos.

En el siguiente recuadro se examinan dos supuestos y una estimación muy desalentadora sobre quiénes realmente podrían beneficiarse del SD recibiendo la parte proporcional del salario promedio, lo que explica porqué en su estado actual el SD es una solución muy poco atractiva vista desde la perspectiva de los trabajadores y los sindicatos, incluso de los vinculados al PRI, aunque desde la perspectiva de algunos especialistas y sectores preocupados por las finanzas públicas se trate de una “opción viable y recomendable”⁴³.

RECUADRO 2 SUPUESTOS Y CONDICIONES DE ACCESO AL BENEFICIO

Si el trabajador obtuvo previamente un crédito de vivienda, no podrá disponer de fondos suficientes para obtener el beneficio completo (60% primer mes, 50 % segundo mes y 40% los subsiguientes) a partir de la subcuenta mixta porque las aportaciones deberán destinarse a saldar el crédito, en cualquiera de las dos versiones de reglamentación (la del presidente o la de las Comisiones Unidas de la CD). Solo recibirá en tal caso el apoyo de un salario mínimo por cada mes que falte cubrir la prestación, sea a partir del Fondo Solidario formado por la aportación gubernamental (Proyecto de Decreto de las Comisiones Unidas) o del presupuesto gubernamental (Iniciativa presidencial).

Si por el contrario, el trabajador destina los recursos de la subcuenta mixta al SD (que solo podrá utilizarse una vez cada cinco años con tal propósito), no solo agotará lo que se haya acumulado en ese período y que podría haberse destinado a financiar la vivienda, sino que difícilmente alcanzará el beneficio completo, ya que puede estimarse que en la mayoría de los casos (dado el promedio de cotizaciones que suele tener un trabajador, la alta tasa de rotación laboral y los bajos rendimientos), lo más probable es que no alcanzará lo que hubiera (n) aportado su (s) empleador (es). Ello se debe a que aun si hubiera cotizado durante cinco años ininterrumpidos (lo que es difícil que ocurra y recién se completaría en 2019) apenas habría acumulado un 180% del salario en la subcuenta mixta (3% mensual proveniente de la aportación de vivienda durante sesenta meses, más los rendimientos) mientras que el beneficio completo del SD por seis meses alcanzaría al 270% del salario (considerando un 60% y un 50% del salario los dos primeros meses y un 40% los cuatro siguientes). Para completar esa diferencia, que variará según los rendimientos, el trabajador podía llegar a obtener hasta un salario mínimo como máximo tomado del Fondo Solidario o, en su defecto, proveniente del gobierno federal, por cada mes faltante.

Por lo anterior, muy pocos trabajadores obtendrán un SD con el beneficio completo a partir de la subcuenta mixta y sus rendimientos: en principio, quienes permanezcan cotizando por más de siete años sin utilizar previamente los fondos para obtener un crédito de vivienda o protegerse al perder el empleo.

Para una gran parte de los trabajadores, el SD consistirá en lo que hayan podido reunir según el número de cotizaciones obligatorias (al menos 104 en un período de dos años) incrementado hasta por un mes de salario mínimo (SM) por cada mes faltante, lo que llevará a que no se cumplan los objetivos asociados con un verdadero seguro de desempleo, como se verá más adelante, especialmente por la insuficiencia del SM para atender las necesidades básicas del trabajador y su familia.

Fuente: elaboración propia con base en la Iniciativa Presidencial y el dictamen con Proyecto de decreto de las Comisiones Unidas de la CD aprobado por el pleno, ya citados.

Sin embargo, los problemas del financiamiento no se limitan en modo alguno al hecho de que se están contraponiendo dos derechos (protección frente a la pérdida del empleo y acceso a la vivienda) y minimizando los efectos benéficos que podrían esperarse de esta institución. Otro cuestionamiento

⁴³ Cabe señalar que el paquete económico para 2014 diseñado por la SHyCP estimó que el gasto en que se incurriría para sostener el SD sería de mil 950 millones al año.

radica en quién manejará en adelante los recursos destinados al SD, que podrían terminar en manos privadas a cargo de las AFORES. Veamos a continuación qué es lo que la iniciativa presidencial y el Proyecto aprobado por el pleno de la CD resuelven en relación a esta cuestión.

La iniciativa presidencial sobre SD estableció que las aportaciones patronales se deberían depositar en las instituciones reguladas por la Ley del Sistema de Ahorro para Retiro (AFORES), lo que implicaría que pasarían a manos privadas y se mermarían los recursos bajo administración del INFONAVIT. Por su parte, correspondería al Ejecutivo constituir y administrar, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Fondo Solidario, cuyos recursos no podrían formar parte del patrimonio de la Federación y se registrarían en una cuenta específica diferente a las que corresponderían a los activos de los entes públicos⁴⁴.

En el Proyecto de Decreto de la CD sobre el SD se introdujo, en cambio, una importante modificación en lo que se refiere a la Subcuenta Mixta, ya que se previó su apertura en una sociedad creada para tal fin en la ley del INFONAVIT, la que podría ser administrada a elección del trabajador por la administradora de fondos para el retiro que administre su cuenta individual (AFORE), siempre y cuando el rendimiento fuera mayor que el que ofrece la sociedad del INFONAVIT. De esta manera, se limitaría hasta cierto punto el impacto negativo que tendría sobre el INFONAVIT la pérdida inevitable del manejo de los recursos que antes se destinaban exclusivamente a la vivienda, al darse al trabajador el derecho a escoger quién deberá administrar los recursos de la subcuenta mixta, que son de su propiedad.

El dictamen aprobado por la CD estableció, en un artículo transitorio, que los recursos de la subcuenta mixta permanecerán en la sociedad del INFONAVIT un período de tres años. Para ello, se estableció que el INFONAVIT debe constituir y poner en funcionamiento la sociedad a más tardar el primero de julio de 2014. Esta sociedad tendría la administración exclusiva de los recursos hasta el 30 de julio de 2016 (aunque se mencionaba que posiblemente se llevaría a enero de 2017), pudiendo a partir de esa fecha el trabajador escoger que la subcuenta mixta fuera manejada por la administradora de fondos para el retiro a cargo de su cuenta individual, siempre que el rendimiento fuera mayor⁴⁵.

El esquema de financiamiento, en cualquiera de sus versiones, presenta tanto ventajas como desventajas. Entre las primeras, como ya se dijo, es evidente que aunque tiende a ser excluyente e insuficiente, resultaría viable ya que no supone un costo adicional para trabajadores ni empleadores,⁴⁶ en un contexto en el que los salarios han estado estancados —cuando no han perdido poder adquisitivo— y en el que gran parte de los empleadores se opone a cualquier aumento de contribuciones en tanto se verán afectados por las nuevas reglas impuestas por la reforma hacendaria 2013⁴⁷.

En cuanto a su viabilidad, un estudio elaborado por el Observatorio Económico de México, de la unidad de investigación de BBVA⁴⁸, con base en la iniciativa presidencial y en las estimaciones de la ENOE, encontró que este esquema no generaría problemas en las finanzas públicas. Sin considerar el uso de la subcuenta mixta y atendiendo a las tendencias de rotación laboral experimentadas en 2013, el Fondo Solidario (en la iniciativa presidencial equivalente al 1% del salario derivado de la aportación

⁴⁴ Artículos 15, 18 y 19 de la Iniciativa presidencial de Ley de Seguro de Desempleo. Cabe señalar que, conforme al art. 20 de dicha ley, la inversión de los recursos del Fondo Solidario deberá hacerse con criterios de “rentabilidad y seguridad”.

⁴⁵ La nueva regla se incluyó en Artículo 217-I del Proyecto de Decreto de las Comisiones Unidas de la CD con el siguiente texto: “La Subcuenta Mixta será abierta en la sociedad prevista en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para este fin, y podrá ser administrada, a elección del trabajador, por dicha sociedad o por la administradora de fondos para el retiro que administre su cuenta individual. El trabajador podrá traspasar su Subcuenta Mixta a dicha administradora de fondos para el retiro, siempre y cuando la sociedad de inversión especializada de fondos para el retiro en que se vayan a invertir los recursos hubiere registrado un mayor rendimiento neto en el periodo de cálculo anterior, respecto de la sociedad prevista en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de conformidad con los parámetros y condiciones establecidos por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro mediante disposiciones de carácter general”.

⁴⁶ En relación a las resistencias patronales, es ilustrativo lo que sucedió con el Proyecto de Decreto de reformas a la ley del IMSS donde se preveía el aumento de las cuotas patronales destinadas a los seguros de salud. Debido a las molestias generadas en ámbitos empresariales, con la autorización de la SHyCP, se modificó el dictamen por lo que se envió al Pleno de la CD un *adendum* donde estos incrementos fueron eliminados antes de la votación en el pleno. Flores, 2014, b.

⁴⁷ Al aprobarse el SD en la CD, la COPARMEX declaró que el esquema de financiamiento es “sano” pero no dejó de cuestionar las consecuencias negativas que el uso de los recursos destinados a la vivienda tendría para el INFONAVIT y los trabajadores. Rodríguez y Reyna Quiróz, 2014.

⁴⁸ BBVA, Unidad de investigación, Observatorio Económico México, 11 de septiembre del 2013.

patronal) tendría un superávit anual de 3.800 millones de pesos, monto que aumentaría al incluir la subcuenta mixta, como se observa en el siguiente cuadro, lo que permitiría apoyar a los trabajadores que pierdan su empleo en el sector formal, especialmente cuando el desempleo es alto⁴⁹. Cabe observar que las previsiones en cuanto a posibles beneficiarios según esta institución, no toman en cuenta en modo alguno que solo un porcentaje muy menor de los desempleados quedaría cubierto por el SD, porque la mayor parte de ellos seguramente no cumpliría los requisitos establecidos.

CUADRO 3
ESTIMACIÓN INICIAL DEL COSTO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL SEGURO DE DESEMPLEO
(Millones de pesos a precios de junio de 2013)

Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Costo anual del seguro de desempleo	...	19 640	20 810	22 010	23 220	24 450	2 5690 000
Beneficios al año (miles)	...	2 038	2 059	2 080	2 101	2 121	2 140
Flujo anual al Fondo Solidario (1% del salario de cotización de todos los trabajadores con seguridad social)	(+)17 500	(+)17 600	(+)17 800	(+)18 000	(+)18 200	(+)18 400	(+)18 500
Financiamiento del seguro de desempleo							
Subcuenta Mixta	...	3 970	6 020	8 110	10 240	12 410	14 610
	...	20,2%	28,9%	36,8%	44,1%	50,8%	56,9%
Fondo Solidario	...	15 660	14 790	13 900	12 980	12 040	11 080
	...	79,7%	71,1%	63,2%	55,9%	49,2%	43,1%
Saldo en el Fondo Solidario	17 500	19 440	22 450	26 550	31 770	38 130	45 550

Fuente: BBVA Research a partir de datos de rotación y colocación laboral de pérdida de empleo formal a nuevo empleo formal, a partir de la construcción de paneles de la ENOE 2012—2013, INEGI

Nota: Considera personas que en promedio llevan al menos 45 días desempleados, mismo periodo requerido por la Ley del Seguro de Desempleo para solicitar el seguro. Considera un unos del 50% del Fondo Mixto en vivienda.

Los aspectos desfavorables del esquema de financiamiento son diversos y han generado opiniones adversas en prácticamente todos los sectores de la sociedad y partidos políticos. En primer lugar, se encuentra el hecho de que bajo este esquema son los recursos de los propios trabajadores – derivados de la obligación patronal relativa a la vivienda— los que se destinarían a cubrir el riesgo del desempleo y desnaturalizaría al SD, al limitarlo, como se vio, a posibilitar un nuevo uso de un viejo recurso.

En segundo lugar, además de que se vulneraría la capacidad de los trabajadores para adquirir una vivienda, se afectaría el funcionamiento del INFONAVIT, junto al sector de la construcción, generador de un gran volumen de empleos en el país. Más aún, el esquema de financiamiento contenido en la Iniciativa Presidencial (apenas matizado en el Proyecto de Decreto de las Comisiones Unidas aprobado por el pleno de la CD) haría pensar que el gobierno federal— y muy en particular la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— estarían suponiendo que, por alguna razón que no se ha hecho explícita, el

⁴⁹ Estimaciones del Secretario de Hacienda indican que el costo inicial del SD y de la pensión universal alcanzaría en conjunto a los 44, 176 millones de pesos. De este monto, 1,950 millones de pesos, como ya se dijo, se destinarían a la construcción del fondo solidario inicial y están previstos en el paquete económico presupuestal de 2014. (Mendoza Escamilla, 14 de noviembre de 2013). (El título del artículo es “Costarán 44,176 millones de pesos el seguro de desempleo y la pensión universal”, [http:// www. Forbes. com. mx/sites/ costar%C3%A1n-44176-mdp-seguro-de- desempleo](http://www.Forbes.com.mx/sites/costar%C3%A1n-44176-mdp-seguro-de-desempleo)).

INFONAVIT no es un buen administrador de los recursos, el derecho a la vivienda perdió relevancia para los trabajadores o, lo que tendría más lógica, que el acceso a la vivienda representa una menor urgencia para el trabajador que el obtener recursos para satisfacer en lo inmediato las necesidades básicas de él y su familia, entre tanto se encuentra un nuevo empleo⁵⁰. De ahí que se comience a prometer que la banca privada ofrecerá créditos a trabajadores de bajos ingresos, para cubrir lo que INFONAVIT deje de atender.

Se ha señalado que, suponiendo que se aprobara el dictamen de la CD en el Senado, aproximadamente el 40% de los fondos actuales (provenientes del 2% de las aportaciones patronales) recaudados por este organismo se destinarán a financiar la adquisición de vivienda mientras el 60% (provenientes del otro 3% de aportaciones patronales) se canalizaría a la subcuenta mixta (Rodríguez y Quiroz, 2014:6).

En tercer lugar, parecería que las principales beneficiarias del SD serán las Afores (en particular los bancos que las manejan), como lo fueron al privatizarse el sistema de pensiones. Si bien el dictamen aprobado por el pleno de la CD enmendó hasta cierto punto la iniciativa presidencial, al darle una oportunidad a la sociedad creada por el INFONAVIT para conservar los recursos por al menos tres años o más si el trabajador opta por ello, lo cierto es que seguirá latente la amenaza de que a través de la propaganda comercial y ante cambios poco significativos en los rendimientos se induzca a los trabajadores a tomar una decisión que pudiera afectar al INFONAVIT y, a la vez, mermar sustancialmente los fondos de los trabajadores. Es por ello que, atendiendo a las numerosas quejas y cuestionamientos que se han realizado a las AFORES, convendría valorar hasta qué punto es adecuado dar esta opción al trabajador antes de evaluar si los cambios previstos en el funcionamiento de las AFORES así como de la CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) recientemente aprobados por el pleno de la CD y pendientes de discusión en el Senado, resultan adecuados para evitar el mal manejo de los recursos de los trabajadores⁵¹.

Cabe señalar que aun estableciendo —como hace el Dictamen del proyecto aprobado por CD— que la migración de recursos del INFONAVIT hacia las AFORES dependerá de que tengan un mayor rendimiento⁵², lo que supuestamente favorecería el interés de los trabajadores, de todas maneras se generaría otro tipo de problemas, como el desfinanciamiento del órgano encargado de la vivienda para los trabajadores. Lo paradójico es que el propio director del INFONAVIT —Alejandro Hinojosa

⁵⁰ En 2012, el INFONAVIT otorgó 578,396 créditos que, agregados a los generados desde 1972, cuando fue creado, sumaron un total de 6. 992,339 créditos. La importancia de esta actividad lo da hecho de que la inversión asociada a la actividad crediticia del INFONAVIT durante 2012 alcanzó los \$158 mil 681 millones, incluyendo la participación del sector financiero privado en el otorgamiento de crédito, considerando también la derrama económica del sector financiero en el periodo se estima en \$49 mil 603 millones. El 63.5% de los créditos otorgados en 2012 benefició a trabajadores que ganaban menos de \$7 mil 589 mensuales, es decir, con ingresos por debajo de los cuatro salarios mínimos, que son los que integran la mayor parte de los que caen en situación de desempleo, como lo indica la nota anterior. Cabe señalar que el número de créditos de vivienda otorgados por el INFONAVIT es solo menor que el de los otorgados por la SEDESOL, pero prácticamente dobla el número de los otorgados de manera exclusiva por entidades financieras. La información relativa al INFONAVIT proviene de su Informe Anual de Actividades, 2012. Hay que señalar también que más del 57% de los créditos de vivienda otorgados en 2010, provenían de instituciones de seguridad social federales (IMSS; ISSSTE, Fuerzas Armadas y PEMEX); Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Calderón, citado por Murayama y Samaniego, 2011: 43.

⁵¹ Los cuestionamientos al funcionamiento de las AFORES han sido constantes y se han incrementado en los últimos años, no solo por las pérdidas acumuladas sino por el trato recibido por los trabajadores. Un boletín de la LXII Legislatura (2871, del 29 de enero del 2014), denuncia que los trabajadores reciben tratos inhumanos cuando tratan de recuperar sus ahorros, los trámites son tortuosos, se cobran altas comisiones y se hacen inversiones especulativas que merman sustancialmente los fondos de los usuarios. En relación a la debilidad de las regulaciones destinadas a asegurar el buen funcionamiento de las AFORES el legislador del PRD Valentín Maldonado Salgado sostuvo: “Tanta libertad jurídica... ha llevado a las AFORES a la convicción real de que los ahorros de los trabajadores, que ascienden a más de dos billones de pesos, son suyos de manera exclusiva y que su única obligación real es aumentar su bolsa de ganancias, por tal razón les molesta que los trabajadores les reclamen su dinero”.

⁵² Se ha estimado que el 50% de los trabajadores cambian sus ahorros a una AFORE de menor rendimiento neto, por lo que se justifica el requisito de que solo se podrán transferir los recursos de la subcuenta mixta a estas instituciones en caso de que el rendimiento sea mayor. En relación a los cambios propuestos en la Ley del SAR, especialistas consultados han advertido que podrían afectarse las AFORES de menor tamaño y acentuarse la actual concentración de los recursos (actualmente tres Afores concentran el 60% de las cuentas). Entre los cambios introducidos por las Comisiones Unidas de la CD sobresale haber establecido que las comisiones deben estar en relación con el rendimiento que éstas generen a los trabajadores y que mientras la CONSAR apruebe las nuevas comisiones, solamente podrán cobrar una comisión que equivalga al 75% de la más baja del sistema. Además, los trasposos solo podrán hacerse una vez cada tres años. Otros especialistas consideraron que los cambios resultarán insuficientes para superar los problemas que hoy se enfrentan y mejorar las pensiones de los trabajadores. Becerra, 2014.

Murat— defendió este esquema de financiamiento ante la Comisión de Hacienda del Senado, donde se discutían las iniciativas aprobadas por la CD, sosteniendo que el INFONAVIT no se iba a descapitalizar a pesar de que se pudiera destinar el 60% de sus recursos para financiar a los desempleados. Esta posición contrastó con la sostenida por el anterior director de esa institución quien se manifestó en contra del traspaso de las subcuentas mixtas a las AFORES⁵³.

F. Beneficios

El propósito del SD es, en primer término, evitar la caída en la pobreza por parte de quien pierde un empleo, con las consecuencias negativas que de ello se derivan sobre el bienestar de las familias. Difícilmente ello podría lograrse en el corto y mediano plazo bajo el esquema de beneficios establecido actualmente. Como ya se dijo, solo si existieran suficientes recursos acumulados en la subcuenta mixta del trabajador se recibiría la prestación completa de hasta seis pagos mensuales cuyo monto varía entre un máximo de sesenta y cincuenta por ciento del salario en los primeros dos meses, respectivamente, y un cuarenta por ciento en los siguientes cuatro meses. Esto significa que de accederse a este beneficio de manera completa el trabajador recibiría en total aproximadamente el 270% de su remuneración, o sea, menos de tres meses de salario promedio de cotización a lo largo de seis meses, monto que se sumaría a lo que recibiría como indemnización constitucional solo en caso de que la pérdida del empleo se debiera a un despido injustificado. La ventaja del SD respecto a la indemnización radicaría en su oportunidad ya que se accedería al beneficio al cumplir cuarenta y cinco días de quedar en desempleo, junto a otros requisitos fácilmente verificables (pero, como vimos, difíciles de reunir) sin necesidad de recurrir a un largo, costo e incierto juicio para acreditar la injustificación del despido (Bensusán, 2006).

Las excepciones a la regla general en cuanto al monto del beneficio son las siguientes: a) Si el saldo disponible en la Subcuenta Mixta del desempleado no fuera suficiente, se podrán utilizar los recursos del Fondo Solidario para cubrir la diferencia hasta por un mes de salario mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación; b) En caso de que el Fondo Solidario también sea insuficiente, el Gobierno Federal cubrirá la diferencia hasta por un mes de salario mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación; c) De acuerdo a la iniciativa presidencial, la prestación también variaba en el caso de que se tratara de contratos por tiempo determinado, por temporada, obra determinada, sujeto a prueba, capacitación inicial, eventuales y estacionales, quienes podrían recibir un pago en una sola exhibición exclusivamente con cargo a la subcuenta mixta, que no podría exceder al equivalente a dos veces el salario promedio de los seis últimos meses de cotizaciones en el seguro. Estas restricciones se mantuvieron exclusivamente en el caso de los trabajadores por tiempo u obra determinada, en el Proyecto de Decreto aprobado por el pleno de la CD; d) Cuando se haya prestado servicios a varios empleadores, tanto si se trata de contrataciones por tiempo indeterminado o bajo otra modalidad, se tomará en cuenta la suma de los salarios percibidos en los diferentes empleos, sin que el monto pueda exceder de 25 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal⁵⁴.

En relación a las reglas anteriores caben algunas observaciones, porque se estarían creando innecesariamente condiciones inequitativas en cuanto al beneficio.

⁵³ En esa oportunidad, el actual responsable de INFONAVIT solicitó que se modificará la ley de ese instituto para posibilitar que se use para el SD un total de 190 mil millones propiedad de 22 millones de trabajadores que dejaron de cotizar, ya que solamente podrían recuperarlos al llegar a los 60 años de edad o cuando volvieran a cotizar. A su vez, el titular de la CONSAR señaló que hasta ese momento los trabajadores habían retirado de sus cuentas de pensiones un total de 8 mil millones de pesos, cantidad que se reduciría a la mitad si se aprobara el SD. Ballinas y Becerril, 2014.

⁵⁴ De acuerdo a la Iniciativa Presidencial y al proyecto aprobado por la CD, la subcuenta mixta podrá ser utilizada por los trabajadores para “complementar la subcuenta de vivienda prevista en la Ley de Ahorro para Retiro (según la iniciativa, cuando el trabajador tenga un crédito por vivienda), o para complementar los recursos destinados a la contratación de una cuenta vitalicia, seguro de sobrevivencia, retiros programados o, en su caso, su entrega en una sola exhibición cuando ésta proceda, en términos de lo dispuesto por la Ley del Seguro social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro”. Además, en ambos casos, se prevé en artículos transitorios la situación de los trabajadores que queden desempleados durante 2015 y 2016, quienes bajo ciertas condiciones podrían utilizar hasta el 60% del saldo acumulado en la subcuenta de vivienda, siempre que no esté comprometido en un crédito. Como ya se dijo, en todos los supuestos, los trabajadores que no tengan recursos suficientes para acceder a la prestación, recibirán al menos un salario mínimo por un período máximo de seis meses.

1) Resulta acertado haber eliminado la restricción de un beneficio limitado en el caso de los contratos sujetos a prueba, prevista en la iniciativa presidencial, lo que no tenía ninguna justificación, ya que esta modalidad no es más que una forma de posibilitar la separación de un trabajador sin justa causa y sin el pago de indemnizaciones al terminar dicho período, lo que no altera en modo alguno la naturaleza del contrato (por tiempo indeterminado o determinado) y, en consecuencia, no requería una regla específica. En cambio, más sentido tendría fijar una regla que redujera el beneficio esperado en caso de que transcurrido el período de prueba el trabajador perdiera el empleo.

2) Si de lo que se trata es de proteger al trabajador que pierde el empleo y evitar que no tenga ingresos para garantizar su subsistencia así como favorecer una mejor reinserción laboral, no se justifica en el caso de los trabajadores por tiempo u obra determinada limitar la prestación a un máximo de dos meses de salario promedio y excluirlos del Fondo Solidario, supuestamente, para evitar su descapitalización. Si bien es cierto que en el caso de los trabajadores por tiempo u obra determinada sólo se exigen 26 semanas de cotizaciones previas en un período de 12 meses (frente a 104 cotizaciones exigidas en 36 meses a los trabajadores por tiempo indeterminado), lo que facilitaría a aquellos el acceso al seguro, podría haberse encontrado otra solución menos discriminatoria. Ello se debe a que es posible que el trabajador desempleado con un contrato previo por tiempo u obra determinado haya reunido anteriormente el número de cotizaciones exigido en el caso de los trabajadores por tiempo indeterminado para obtener el beneficio completo por tener relaciones laborales previas de tiempo indeterminado o incluso contratos temporales prorrogados sucesivamente durante muchos años, lo que no es infrecuente en México.

Sin embargo, por la justificación que se da a esta regla en el Proyecto de Decreto de las Comisiones Unidas de la CD, se estaría suponiendo que al trabajador que queda desempleado al terminar una relación o contrato por tiempo u obra determinada (que puede ser excepcional) le corresponde necesariamente una trayectoria de mayor movilidad y rotación laboral que al resto de los trabajadores, como si se tratara de una característica personal y no de una situación que es generalizada en el país.

En suma, lo que importa es el número de cotizaciones reunidas y no la modalidad del contrato que se tiene cuando se pierde el empleo. Por ello en lugar de establecerse modalidades diferenciadas según la duración de los contratos, hubiera sido conveniente establecer una regla general más flexible para todos los trabajadores de manera que, atendiendo al número de cotizaciones previas, se fijara el monto del beneficio, sin presuponer que el carácter temporal de una contratación implica necesariamente que el trabajador haya tenido previamente una mayor movilidad laboral que los demás trabajadores.

3) Siguiendo con el análisis de las reglas generales, de acuerdo con las antes expuestas para los trabajadores por tiempo indeterminado, se establece que en caso de que los recursos en la Subcuenta Mixta no alcanzaran a cubrir los montos del beneficio completo (60, 50 y 40% del salario como máximo según el mes de que se trate) o al menos el monto de un salario mínimo mensual, la prestación se completaría hasta un máximo de un salario mínimo a partir del Fondo Solidario o, si fuera insuficiente, del Gobierno Federal. En estos casos, que como vimos anteriormente serán la mayoría en los próximos años, el complemento ascendería como máximo a un salario mínimo por los meses que falten solventar. Esta regla generaría, a su vez, dos tipos de problemas.

Por una parte, si se toma en cuenta que el salario mínimo en México equivale hoy a la tercera parte del que se pagaba en 1976 y no es suficiente para adquirir una canasta básica, se ve difícil que quienes carezcan de recursos en la subcuenta— por ejemplo, porque tengan que cubrir un crédito de vivienda— y reciban como máximo esta cantidad pudieran evitar caer en la pobreza, que es uno de los objetivos de este seguro⁵⁵.

Por otra parte, cuando parecería que ya se ha aceptado la necesidad de dejar de usar el salario mínimo como medida para fijar diferentes obligaciones, se lo está nuevamente utilizando como medida de la contribución a la que se comprometería el gobierno en cuanto al SD, lo que se vuelve un factor adverso para que el salario mínimo comience en el futuro inmediato su recuperación.

⁵⁵ En relación a la situación del salario mínimo en México véase Garavito, 2014. En cuanto al efecto de los bajos ingresos provenientes del trabajo véase la evolución del índice de tendencia laboral de la pobreza calculado a partir de 2005 por el CONEVAL. [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Indice-de-la-tendencia-laboral-de-la-pobreza-\(ITLP\).aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Indice-de-la-tendencia-laboral-de-la-pobreza-(ITLP).aspx) consultado el 17 de marzo del 2014.

Cabe señalar además que, según estimaciones proporcionadas por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el 70% de las personas que pierde el empleo en el país gana menos de cuatro salarios mínimos, lo que implicaría que para un reducido porcentaje de trabajadores la prestación ascendería, en el mejor de los casos (si tuviera más de siete años de cotizaciones sin usar los fondos de la subcuenta mixta para otros fines y ganara cerca de cuatro salarios mínimos), a poco más de dos salarios mínimos el primer mes y dos en el segundo (considerando que accedan al 60 y 50% del salario en este período), para comenzar a descender a partir del tercer mes a menos de dos salarios mínimos, cantidades que resultarían notoriamente insuficientes para satisfacer las necesidades básicas del trabajador y su familia, dado el deterioro experimentado por el salario mínimo, al que ya se hizo referencia. Más aun, para los que ganan menos de tres salarios mínimos (casi el 60% de los trabajadores), ni siquiera se accedería a esas cantidades.

De esta manera, el del objetivo más importante del SD está en peligro. Difícilmente podría evitarse que el trabajador y su familia cayeran en la pobreza (además de que lo más probable es que se encontraran en esa situación al tener un empleo de bajo salario) y que, a la par que se recibe este beneficio, se tuviera que recurrir al empleo informal para completar sus ingresos, lo que perjudicaría igualmente otro objetivo: la búsqueda de una mejor inserción laboral y el cumplimiento de la obligación de capacitarse. Más bien se generaría un círculo vicioso que mermaría sustancialmente la protección que debería ofrecer el SD⁵⁶.

En suma, considerando que la mayor parte de los trabajadores desempleados que accedieran al beneficio, por diversas razones, no podrán superar un monto que se ubicará entre uno y dos salarios mínimos, no habría razones para esperar que el SD cumpla eficazmente el objetivo de actuar como un estabilizador automático ni mucho menos que hará una contribución significativa para evitar la pobreza o para favorecer una mejor inserción laboral, reduciendo la informalidad. Pero hay que recalcar que el problema no radica en asignar como monto mínimo del SD el salario mínimo, sino en la situación por la que éste atraviesa en el país, al haberse desvirtuado por completo su sentido social.

4) Además de lo anterior, otro factor que reducirá en los hechos la tasa de reposición en relación al salario real, es que dadas las deficiencias en las labores de fiscalización por parte de las instituciones laborales y de seguridad social, existe en México un grave problema de sub registro en el monto de los salarios con que se cotiza al IMSS y al INFONAVIT, por lo que el beneficio que obtendrán los trabajadores al acceder al SD estaría lejos del salario verdaderamente percibido por el trabajador, cuestión que será retomada más adelante al reseñar la opinión de los entrevistados.

De todo lo anterior surgen al menos tres imperativos que deberían atenderse al menos simultáneamente a la adopción del SD: a) discutir la conveniencia de desvincular las obligaciones gubernamentales de los salarios mínimos (como las que adquiriría con el SD); b) revisar los procedimientos y mecanismos destinados a fijarlos, que han permitido una erosión del poder adquisitivo de los grupos más vulnerables tan significativa como violatoria de la garantía constitucional respecto al concepto del salario mínimo (art. 123, A, frac VI) y c) aumentar la fiscalización por parte del IMSS y la STPS para asegurar el registro adecuado de los salarios de los trabajadores en la seguridad social.

⁵⁶ Al respecto, es importante recoger la observación del CONEVAL acerca de que el bajo salario que obtiene una gran parte de los ocupados explica el incremento en el índice de tendencia laboral de la pobreza entre 2005 y 2013, así como el hecho de que el porcentaje de pobres por la dimensión de ingreso ha permanecido prácticamente estancado por casi veinte años, a pesar del incremento del gasto social y de los recursos asignados a los programas de transferencias condicionadas. Véase al respecto CONEVAL, 2014, <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx> y <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Resultados-a-nivel-nacional-del-ITLP.aspx>.

III. Las propuestas de SD en una perspectiva comparativa

Los SD en América Latina, junto con los países de Europa Central y Asia, se caracterizan por su bajo nivel de protección, la existencia de normas restrictivas para acceder al beneficio, la exclusión de los trabajadores más vulnerables (trabajadores de la construcción, domésticos, jornaleros agrícolas y jóvenes, principalmente por los requisitos exigidos), la escasa articulación entre políticas activas y pasivas así como la reducida cobertura. Entre sus principales rasgos se destacan su carácter obligatorio, la cobertura de trabajadores formales (con contrato o inscritos en la seguridad social), la duración (entre cinco y doce meses), el pago de montos decrecientes en el tiempo y la forma de financiamiento con base en contribuciones obrero— patronales y subsidios gubernamentales. En la mayor parte de los países, el SD es complementario al pago de las indemnizaciones por despido injustificado (BID, 2004 y Ochoa León, 2005). En este sentido, una primera observación es que el SD propuesto por el gobierno de México no se aparta de estas tendencias. Sin embargo, existen diferencias importantes entre los países, como lo refleja el cuadro 4, por lo que se refiere a los requisitos, la tasa de reposición, la duración del beneficio o el financiamiento del SD.

En principio, como sucedió en el caso de la privatización del sistema de pensiones en 1995, la iniciativa del Presidente Peña Nieto guardaría una mayor similitud con el modelo chileno, por lo que se refiere ahora a la forma de estructurar el financiamiento del SD: cuentas individuales, un fondo solidario y posible entrega de los recursos a instituciones privadas. Sin embargo, mientras en el caso chileno los recursos provienen de aportaciones obrero— patronales establecidas al efecto, en el caso de las propuestas mexicanas que venimos comentando, se aprovecha una parte sustancial de una aportación patronal previa, destinada a la vivienda, para sostener la cuenta individual (llamada “mixta”), mientras el gobierno aporta a un fondo solidario.

Otra semejanza con el modelo chileno es la restricción que se impone a los trabajadores por tiempo u obra determinada, al no poder acceder a los recursos del fondo solidario. Sin embargo, hay que advertir que los requisitos exigidos para el acceso del SD a los trabajadores por tiempo indeterminado son más rígidos en el diseño mexicano al exigirse el doble de cotizaciones previas (24 meses en México vs 12 meses en Chile) y solo permitirse el acceso al beneficio una vez cada cinco años, mientras en Chile se permite dos veces en el mismo período. Más aún, los requisitos de la iniciativa presidencial,

retomados en el Proyecto de Decreto de las Comisiones Unidas aprobado por el pleno de la CD, se encuentran entre los más rígidos de la región, como se observa en el cuadro 4.

La experiencia sugeriría que el hecho de concentrar en un solo sistema los fondos destinados a cubrir diferentes riesgos no es necesariamente una mala opción, especialmente si el sistema está basado en la solidaridad, como ocurre en el sistema de Uruguay, y en contribuciones suficientes para asegurar la protección del conjunto de los riesgos, sin contraponerlos y expandiéndolo a diversos colectivos, como los trabajadores domésticos o los jornaleros agrícolas. Hay que destacar también que el monto de las aportaciones obrero—patronales a la seguridad social en aquel país (27.5% en total para todos los seguros) no está muy lejos de las destinadas en México al IMSS: entre 16–34%, INFONAVIT: 5%, Impuesto sobre la nómina: 2–3% (Kaplan, 2014)⁵⁷. Sin embargo, si realmente se quisiera avanzar hacia una opción semejante a la de Uruguay y, más aún, hacia una seguridad social verdaderamente universal, sería conveniente revisar toda la estructura de aportaciones y la mejor manera de integrarlas en un solo sistema, lo que implicaría también revisar el funcionamiento de las AFORES. Esto último debería haber sido tomado en cuenta al diseñar las reformas propuestas a la ley del Seguro Social y al sistema de Ahorro para Retiro. Sin embargo, todo indica que la revisión de las cuotas patronales al IMSS, como ya se vio, se postergará debido a la resistencia de los empleadores, y se harán reformas parciales, por lo que se estaría desaprovechando la oportunidad de plantear una revisión integral del sistema de seguridad social, como se ha venido prometiendo.

Como se observa en el siguiente cuadro y se comentó con anterioridad, los requisitos en número de cotizaciones para acceder al SD según la Iniciativa Presidencial de México (no modificados en la propuesta de las Comisiones Unidas de la CD) son sumamente rígidos al compararlos con los de otros países. Una solución más acorde con la realidad laboral de la región la ofrece, por ejemplo, la regulación del SD en Brasil, al establecerse como requisito diferentes tramos de antigüedad previa, con diferencias en el alcance del beneficio (Velázquez, 2010). Este beneficio dura entre tres y cinco meses, de forma continuada o alternada, en un período de 36 meses, tomando en cuenta los siguientes parámetros: a) tres pagos si la persona trabajó entre seis y once meses; cuatro pagos si lo hizo entre 12 y 23 meses entre los últimos doce meses y cinco pagos si la persona trabajó un mínimo de 24 meses, siempre en un período de 36 meses. Sin embargo, tal vez convendría flexibilizar los requisitos incluyendo otras previsiones del régimen de Brasil, para ampliar la cobertura y adaptar mejor el diseño institucional a un mercado laboral marcado por una alta tasa de rotación, que Cowan (2007) estima en alrededor de entre 60 y 70% para ambos países, y en modo alguno afecta solamente a los trabajadores que tienen un contrato por tiempo u obra determinada, como lo muestra el estudio sobre trayectorias laborales en México, elaborado por la CONSAR e INEGI, antes citado.

Además de la flexibilidad en cuanto al número de cotizaciones exigidas, la comparación muestra que en Brasil el beneficio obtenido varía no solo en cuanto a su duración sino en el monto y se calcula considerando diferentes tramos salariales, al mismo tiempo que cada vez más se atenúa la necesidad de acreditar un vínculo con el mercado de trabajo formal y ser contribuyente a la seguridad social, a la par que se aumentan los recursos destinados a políticas activas y pasivas (Zeetano Chahad, 2009:125). En cuanto a esto último, a pesar de que se estaría lejos de lo requerido, se observa en aquel país una mayor articulación institucional entre políticas activas y pasivas, en tanto este instrumento forma parte del Servicio Público del Empleo, Trabajo e Ingreso y está administrado por el Fondo de Apoyo al Trabajador (FAT), gestionado por un consejo tripartita (CODEFAT), quien financia tanto el SD como los programas de intermediación y calificación profesional, además de la agricultura familiar y los

⁵⁷ La variación estimada por Kaplan (2014) en cuanto al costo de la seguridad social en México se debe a que no es posible determinar cuánto representan exactamente las cuotas patronales en relación al salario ordinario del trabajador en tanto éstas varían de acuerdo a la prima de riesgo de la actividad del patrón (accidentes y enfermedades profesionales) y al salario ordinario del trabajador. Un ejercicio realizado considerando lo que se aporta a los distintos seguros (riesgos de trabajo, guarderías y prestaciones sociales, invalidez y vida, retiro, cesantía y vejez) para un trabajador con un salario ordinario de 100 pesos diarios (equivalente en 2014 a poco más de un salario mínimo y medio) y una prima de riesgo de 0.54355% estima la cuota patronal en un 23.87%, mientras la cuota obrera sería de 2.48%. Estos porcentajes alcanzarían a un 11.08% y un 2.52%, respectivamente, en el caso de un trabajador que ganara un salario diario ordinario de 1,750 pesos (poco menos de 30 salarios mínimos diarios de 2014) y una prima de riesgo igual a la anterior. Pronuario de Cotización Fiscal, 3 de julio de 2013, <http://www.e-paf.com/index.php/noticias-y-articulos/noticias-y-articulos-web/laboral-y-de-seguridad-social/557-porcentajes-de-financiamiento-de-cuotas-imss>, consultado el 26 de febrero de 2014.

programas de microcréditos. También habría que destacar que los recursos son administrados por el BNDES, y se destinan a apoyar emprendimientos y generación de empleos, todo lo cual abonaría a una mejor integración de las políticas activas y pasivas. Hay que advertir también que el esquema de gestión tripartito adoptado por Brasil resulta beneficiado por la presencia de un sindicalismo auténtico y representativo, que rinde cuentas a sus bases y tiene la responsabilidad de asegurar que los recursos se destinen a las metas previstas en el diseño del FAT⁵⁸. Por último, si se quiere mejorar en México el sistema de protección al desempleo en su conjunto, sería importante que se atendieran las lecciones que ha arrojado el sistema de indemnizaciones de Brasil, a partir de la creación del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (1966), en tanto algunos estudios muestran que la capitalización previa de parte de las indemnizaciones facilita el cobro oportuno de estos recursos, que incluso siguen siendo en aquel país mayores a los que se perciben por el SD (Cardoso y Lage, 2006; Zeetano Chahad, 2009:128)⁵⁹.

Finalmente, se observa que algunos países fijan el monto del beneficio (sus mínimos y máximos) en números de salarios mínimos, pauta que sigue también México en cuanto a la garantía mínima que se ofrece al desempleado. En este sentido, parecería que el problema no radica tanto en haber fijado al salario mínimo como medida del menor beneficio bajo determinadas circunstancias sino en que, por una parte, este tipo de arreglos ha llevado en México a que se justifique una política salarial sumamente restrictiva. Por otra, dado su bajo monto, esta decisión hace que no pueda cumplirse con los objetivos sociales del SD, en cuanto a evitar que el desempleado caiga en una situación de pobreza. Al respecto hay que considerar que el SM se encuentra en México muy por debajo de los países de la región con SD antes mencionados. Por lo anterior, como ya se dijo, si se quisiera realmente evitar que el desempleado y su familia caigan en una situación de pobreza parecería conveniente revisar la política de SM, antes de utilizarlo como unidad de medida del SD.

⁵⁸ En cuanto a las limitaciones del sistema de SD de Brasil véase Zeetano Chahad, 2009:127.

⁵⁹ En Brasil se gastó entre 1996-2006 un promedio del 1.8% del PIB por concepto de indemnizaciones y beneficios, de los cuales el 0.41% correspondió al SD. (Ibíd:129).

CUADRO 4
CARACTERÍSTICAS DE LOS SD EN PAÍSES SELECCIONADOS

S/D	Población beneficiaria potencial	Requisitos	Tasa de Reposición	Duración	Financiamiento	Relación con Políticas Activas y Pasivas
México (iniciativa presidencial y propuesta de las Comisiones Unidas CD)	Asalariados formales inscritos en IMSS o ISSSTE (la CD eliminó a trabajadores del ISSSTE)	a) Cotización de 104 meses en 36 meses previos (tiempo indeterminado) o 26 cotizaciones en un período de 12 meses previos (tiempo determinado, etc). b) 45 días después de la pérdida involuntaria de empleo c) no recibir otros ingresos por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo o similar	a) Tiempo indeterminado. 60% y 50% los dos primeros meses y 40% los restantes. Si los recursos de subcuenta mixta o fondo solidario no son suficientes, el gobierno cubrirá el faltante hasta un mes de salario mínimo mensual b) Trabajo por tiempo determinado, eventuales, períodos de prueba y aprendizaje, temporada: pago en una sola exhibición con un tope de dos veces el salario promedio. No tienen acceso al fondo solidario. c) prestación de servicios a varios patrones: se suman salarios con un tope de 25 salarios mínimos generales vigentes en el DF.	6 meses para el trabajador por tiempo indeterminado.	(Comisiones CD) Se toma el 3% de la cuota patronal de 5 % destinada a la vivienda (por lo que se reduce de 5% a 2% la cuota para vivienda). Dos fondos: a) subcuenta mixta, con el 3% de la cuota patronal y b) fondo solidario, con aportación del gobierno federal del 0.5 % del salario de cotización promedio	Administrado por el IMSS. Obligación de participar en programas de promoción, colocación y capacitación que imparta la STPS.
Argentina (1967, solo trabajadores construcción; general: 1992)	Asalariados formales	Despido sin justa causa. Haber cotizado 12 meses en un período de 3 años y 90 días en los últimos 12 meses en el caso de eventuales.	Máximo 60% del salario que se reduce con el tiempo.	Entre 4 y 12 meses, según cotizaciones.	Cuota obrero-patronal (total 3%) y financiamiento del Estado	Administrado por Ministerio de trabajo. Vinculado al seguro de Capacitación y empleo así como con servicios de intermediación

S/D	Población beneficiaria potencial	Requisitos	Tasa de Reposición	Duración	Financiamiento	Relación con Políticas Activas y Pasivas
Brasil (1986)	Asalariados formales	Despido sin justa causa y seis meses de cotizaciones en un período de 36 meses. Incluye a domésticos inscritos en el FGTS (facultativo empleador), trabajadores pesca artesanal y trabajadores rescatados de trabajo forzoso.	1 SM como mínimo y 2 SM como máximo	Entre 3 y 5 meses según antigüedad (máximo: 24 meses de trabajo formal en 36 meses)	Impuestos (FAT), consejo asesor (CODEFAT)	Forma parte del Sistema público de empleo, Trabajo e Ingreso (integra políticas activas y pasivas). El SD está a cargo del FAT, gestionado por consejo tripartita (CODEFAT). Este financia tanto el SD como programas de intermediación, calificación profesional y agricultura familiar y programas de microcrédito. El 40% de los recursos son administrados por el BNDES para apoyar emprendimientos y generación de empleos.
Chile (2001)	Asalariados privados, salvo domésticos	12 meses de cotizaciones continuas o discontinuas y 6 meses en trabajadores eventuales (cuenta individual); despido sin justa causa, agotar recursos cuenta individual y no haber sido beneficiario más de dos veces en cinco años. Si no tienen recursos suficientes en cuenta individual se recurre al fondo solidario. Los eventuales no pueden acceder al fondo solidario.	50% el primer mes, 45% segundo mes, decreciendo así hasta el quinto mes	5 meses máximo según antigüedad en cuenta individual y máximos y mínimos en el fondo solidario.	Cuentas individuales con fondo de reparto, contribución de 0.8% trabajador y 1.6 % empleador. Fondo solidario, 0.8% con cargo a empleadores. Aportes del estado. Administración privada.	Obligación de inscribirse en oficinas municipales de información laboral.

S/D	Población beneficiaria potencial	Requisitos	Tasa de Reposición	Duración	Financiamiento	Relación con Políticas Activas y Pasivas
Uruguay (1934)	Asalariados formales no amparados por otros sistemas de seguridad social	Despido sin justa causa, con al menos 180 días empleado en los últimos 12 meses. Puede otorgarse el beneficio por reducción de jornada.	Hasta 50% del salario promedio en los 6 meses previos, mínimo 0.5 SM y máximo 4 SM. El trabajador casado o en concubinato o con familiares incapaces a su cargo recibe un 20% adicional.	6 meses; en caso de recesión se aumenta a ocho meses.	Integrado con seguridad social (12.5 % de la plantilla para pensiones, salud y desempleo, a cargo del empleador; 15% a cargo del trabajador). El Estado financia los déficits.	Obligatoriedad de tomar cursos de capacitación y pérdida del beneficio si no se cumple el requisito al transcurrir la mitad del período.
Ecuador (1951; Nueva Ley de Seguridad social; 2001)	Asalariados formales	Permanecer sin empleo 60 días después del despido, 24 meses de cotización	Suma fija según ingresos y número de cotizaciones.		Cuota obrero (2%) patronal (1%) sin aporte del gobierno	n/d
Venezuela (1989)	Asalariados formales del sector público y privado, salvo eventuales, domésticos y domicilio, entre otros	Pérdida involuntaria con 52 semanas de cotización en un período de 18 meses.	Indemnización semanal de hasta 60% del salario, con asistencia médica	18 a 26 semanas si recibe capacitación	Cuota obrero (0.5%) patronal (1.7%) y subsidios del gobierno, incluyendo gastos de salud	Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y Ministerio del Trabajo. Recibir capacitación alarga la duración del beneficio. Se accede a servicios de capacitación e intermediación laboral.

Fuente: Elaboración propia con base en Velázquez, 2003 y 2010; Ochoa León, 2005; Islas, 2002

n/d: Información No Disponible

IV. Proceso legislativo e iniciativas parlamentarias

Era de esperarse un intenso debate a la hora de discutir la iniciativa presentada por el presidente Peña Nieto en septiembre de 2013 en la LXII Legislatura puesto que en las tres previas legislaturas (LIX, LX y LXI) se habían presentado nueve iniciativas de seguro de desempleo con importantes diferencias entre sí y respecto de esa iniciativa, por parte de tres partidos políticos: dos del PRI, tres del PT y cuatro del PRD. De los tres partidos más grandes (PRI—PRD y PAN) solo este último no presentó ninguna iniciativa al respecto (Ortiz, 2011). Por su parte, el Movimiento Ciudadano presentó su iniciativa en septiembre de 2013.

A pesar del consenso entre las principales fuerzas políticas acerca de la necesidad de crear el seguro de desempleo, los fuertes cuestionamientos que se hicieron desde muy diversos ámbitos a la iniciativa presidencial se hicieron sentir a lo largo del proceso parlamentario. La iniciativa presidencial de reforma constitucional a los artículos 4, 73 y 123 para incluir un seguro de desempleo se sometió a una primera discusión en la sesión ordinaria del 24 de octubre de 2013, cuando se presentó el mencionado dictamen. En esa oportunidad, se buscó fortalecer la legitimidad del dictamen favorable de la Comisión de Puntos Constitucionales al mencionar que en él se tomaron en consideración las diversas iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios del PRI, el PRD y el Congreso de Puebla así como los programas implementados por el Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, el debate que se generó en esa oportunidad fue sumamente limitado y se concentró en el cuestionamiento a la arbitraria decisión de la Comisión de Puntos Constitucionales de eliminar a los trabajadores al servicio del Estado de la protección del desempleo, considerada en la iniciativa presidencial, restricción que aparentemente no había sido solicitada por ninguno de los partidos políticos, lo que se mostró comparando la propuesta de la Comisión con las propuestas presentadas previamente por dichos partidos.

El otro cuestionamiento se refirió al esquema de financiamiento del SD propuesto en la iniciativa presidencial, en tanto descansaba en la cuota patronal destinada a la vivienda, por lo que serían los propios trabajadores quienes pagarían este seguro. En esa oportunidad las críticas provinieron principalmente de los diputados del PRD, quienes exigían que las regulaciones tomaran en cuenta la

universalidad de los derechos, la no discriminación, el respeto a los derechos humanos y el acceso a los derechos que se estaban incorporando a la legislación⁶⁰.

Por su parte, el PAN estuvo de acuerdo en la necesidad de adoptar un SD, pero también cuestionó el origen del financiamiento al sostener que iban a defender los recursos de los trabajadores destinados a la vivienda y “no permitirían que sean ellos (los trabajadores) quienes subsidien este nuevo derecho”, ya que se afectaría a más de 16 millones de mexicanos. Por el contrario, pidieron que se abra el debate nacional y que el presidente de la república “demuestre su sensibilidad social y revoque esta absurda decisión (y) que sea a través de un fondo de financiamiento público derivado del gasto programable y no, como se propone, de los trabajadores de México”⁶¹.

A pesar de las objeciones y cuestionamientos presentados por los legisladores, el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados finalmente se sometió a votación, obteniéndose 417 votos a favor, tres abstenciones y 19 en contra, lo que permitió reunir en ese órgano la mayoría calificada para una reforma constitucional, por lo que el proyecto de decreto de reforma de los artículos 4º, 73 y 123 constitucional pasó al Senado para su aprobación⁶². Sin embargo, como ya se dijo, esta primera fase del proceso parlamentario se detuvo en el Senado, generándose una gran incertidumbre sobre lo que se consideraba como la dimensión social de la reforma hacendaria (el régimen de pensión universal para adultos mayores y el SD, como parte de un tránsito hacia la seguridad social universal).

Las opiniones vertidas en la prensa al conocerse la iniciativa presidencial mostraron que había gran inconformidad entre las diversas fuerzas políticas y sociales por diversas razones, aunque casi todos celebraron la idea de adoptar un SD y pocos manifestaron un punto de vista abiertamente en contra, como fue el caso de los representantes de la COPARMEX⁶³.

Al igual que en la CD, las principales objeciones expuestas en los medios se dirigieron al esquema de financiamiento, rechazo en el que coincidieron los legisladores provenientes de todas las organizaciones sindicales, incluso los del PRI, así como con los legisladores de partidos de izquierda, posición que se corroboró en las entrevistas realizadas para elaborar este documento, como se verá en el siguiente apartado. Igualmente se cuestionó el carácter discriminatorio de la decisión de la CD, al excluir a los trabajadores al Servicio del Estado, así como al no incluir a los trabajadores informales en la iniciativa presidencial⁶⁴.

⁶⁰ Diputada Julia Mejía Guardado; grupo parlamentario del PRD y Diputada Zuleyma Huidobro González, Movimiento Ciudadano, Diario de Debates, Cámara de diputados, LXII Legislatura, 24 de octubre del 2013.

⁶¹ Diputados Marcos Aguilar Vega y Carlos Fernando Angulo Parra, del Grupo Parlamentario del PAN, Ibid.

⁶² Boletín 2398, LXII Legislatura, 24 de octubre del 2013, http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/_a_boletines/2013_2013/octubre/octubre/24_24/2398_garantiza_pleno_con_reformas_constitucionales_pension_para_adultos_mayores_y_seguro_de_desempleo.

⁶³ La Coparmex mostró sin duda la posición más abiertamente adversa frente a la necesidad de adoptar un seguro de desempleo, como parte de una crítica más general respecto de la reforma hacendaria. Para Antonio Sánchez, ex presidente de la Coparmex, la promesa de SD fue un factor de negociación del PRI para convencer al PRD de aprobar la reforma hacendaria (Síntesis, 22 de enero del 2014). Por su parte, el dirigente de la Coparmex, Juan Pablo Castañón, declaró que el SD afectaría al trabajador y la competitividad de las empresas y que este seguro costaría el 8% del PIB, cifra que comentó que no se sabe cómo financiar. Manifestó que “no estamos de acuerdo en que se graven las prestaciones de los trabajadores y que no sean deducibles de impuestos para los empresarios”, en referencia a la reforma tributaria. La Prensa, 10 de octubre de 2013. Por su parte, el presidente de la Coparmex en Veracruz manifestó que antes de adoptar un SD era necesario generar empleos. A juicio de los presidentes de las organizaciones patronales y empresariales (Coparmex, Canacindra, Concanaco, CMHN), se tendría que crear una comisión tripartita para discutir el diseño del SD y evitar que se dañen las finanzas públicas y los modelos de países como EEUU y España que han causado diversos problemas a sus economías. El Financiero, 8 de febrero de 2013. Para el dirigente de la Coparmex en San Luis Potosí, el SD originaría “malos hábitos” porque “si se autoriza a las personas únicamente trabajarían por temporadas o unos cuantos meses para recibir este seguro, lo cual sin duda malacostumbraría a la población”, lo que difícilmente sucedería considerando que solo podría disfrutarse del beneficio una vez cada cinco años, según la iniciativa presidencial. Estas críticas provenientes de los empleadores y de la Coparmex, quienes siguen pidiendo antes que nada más flexibilidad laboral, fueron cuestionadas por el ex Secretario del Trabajo, Javier Lozano, quien señaló que “no podemos seguir pensando en bajar más el costo laboral porque precisamente para eso se hizo la reforma laboral” (En referencia a la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012). A su juicio, el SD justamente daría “equilibrio” a dicha reforma laboral. Citado en Yuste, 2013.

⁶⁴ Por ejemplo, la diputada del PT Lilia Aguilar consideró que la iniciativa presidencial era “una gran mentira”. El Senador Isaías González Cuevas, de la CROC, aunque al igual que la CTM celebró la adopción de un SD, en tanto es una vieja demanda de las organizaciones obreras, pidió integrar un fondo mixto capitalizable del 3%, sin tocar los recursos del INFONAVIT, aunque finalmente votó a favor en la CD. El Senador del PAN, Víctor Hermosillo y Celada, secretario de la Comisión de Vivienda,

En el período de sesiones que inició en febrero de 2014, a instancias de la SHyCP, se retomó en las Comisiones Unidas de H y CP y SS de la CD el debate sobre las reformas necesarias para adoptar la Ley de Pensión Universal y el Seguro de Desempleo y finalmente, de manera vertiginosa, se aprobó el 6 de marzo del 2014 el dictamen en estas comisiones. Entre las principales objeciones expresadas por los legisladores en esa oportunidad, además de las que se refieren al contenido de las modificaciones en torno al SD, se encuentra el hecho de que el dictamen de las Comisiones se envió a sus miembros apenas unas horas antes de su presentación en el pleno en primera lectura (tratándose de un documento de 368 páginas). Por otra parte, se criticó la inclusión en un solo dictamen de las reformas en materia de pensión universal y seguro de desempleo, complicando su discusión y dificultando el rechazo por parte de los legisladores a las reglas del SD, ante el consenso existente respecto a la primera de éstas⁶⁵.

Después de un largo día de debates en la CD el 18 de marzo de 2014 y de rechazarse todas las reservas planteadas al dictamen, éste obtuvo 287 votos a favor en lo general (con el apoyo del PRI: 205 votos; el Partido Verde Ecologista de México: 26 votos; el Partido Nueva Alianza: 10 votos y de parte de la diputación del PRD: 46 votos), con tres abstenciones y 177 votos en contra. Una vez que gran parte de los diputados opositores se había retirado de la sesión, la votación en lo particular del proyecto fue nuevamente aprobatoria y alcanzó el siguiente resultado: 240 votos a favor (203 del PRI, 2 del PAN, 26 del PVEM y 9 del PNA); 202 votos en contra y 58 ausentes. Este resultado reveló el menor consenso conseguido por el dictamen enviado por la CD, aun cuando finalmente obtuvo el voto aprobatorio de la diputación obrera del PRI, necesario para conseguir la mayoría necesaria ante la oposición de casi todos los panistas y de los perredistas, muchos de los cuales habían votado a favor en lo general⁶⁶.

Durante el debate del dictamen de las Comisiones Unidas ya mencionadas, se presentaron infructuosamente diversas mociones suspensivas para separar el tema de las pensiones y el seguro de desempleo. Los diputados del PT y MC se opusieron nuevamente a la regulación en materia de desempleo debido a que no es de carácter universal y tiene una fuente adecuada de financiamiento, proponiendo que ésta surja de los recursos del gobierno “como mecanismo de contención de crisis económicas, que permita una redistribución temporal del ingreso y que sea una política de fomento al consumo y la reactivación económica”. Por su parte, la legisladora del MC, Luisa María Alcalde, sostuvo que estas reformas no tienen “justificación técnica, jurídica, ni lógica para ponerse en marcha. Son temas diferentes en su contenido, la suerte de una no depende de la otra y su aprobación debe tomar diferentes caminos”. Mencionó que la creación de las subcuentas mixtas disminuiría en 34 mil millones de pesos los recursos del INFONAVIT, lo que es un indicio de que se trata de un “proceso de privatización y cambio radical de la política de vivienda, pues al cancelar la responsabilidad del INFONAVIT, serán ahora los bancos los encargados de esta tarea”. Otra diputada del MC— Zuleyma Huidobro González, cuestionó el hecho de que no se habían tomado en cuenta las opiniones de los trabajadores, las organizaciones patronales y las organizaciones independientes de la sociedad civil que promueven los derechos laborales en México. Por su parte, el legislador Agustín Miguel Alonso Raya (PRD), argumentó que votaría en lo general a favor del dictamen debido a que estaba de acuerdo con las reformas en materia de ahorro para retiro y pensiones, pero manifestó su desacuerdo con la regulación relativa al seguro de desempleo. Igualmente en contra del financiamiento del SD a cargo de los recursos destinados a la vivienda se manifestó el diputado del PAN, Juan Bueno Tenorio, quien recordó que en la

recomendó buscar los recursos en otra parte y advirtió que no pasaría una propuesta que atente contra los derechos de los trabajadores. El Financiero, 24 de octubre del 2013 y El Universal, 9 de septiembre de 2013. Otras fuentes señalan que para los diputados del PAN la propuesta presidencial es “una farsa” y que hay una división entre los mismos legisladores del PRI, donde los diputados obreros se oponen al financiamiento basado en la cuota patronal al INFONAVIT aunque, como ya se dijo, terminaron votando a favor el 18 de marzo del 2014. La Jornada, 15 de octubre del 2013. La UNT, a través de su presidente colegiado y Secretario general del STRM, Francisco Hernández Juárez, consideró también que el seguro de desempleo es “una farsa” porque serán los trabajadores quienes aporten los recursos a través de la cuota patronal de vivienda. Sostuvo que se debe buscar un financiamiento equilibrado entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores (Notisistema, 13 de noviembre de 2013, <http://www.notisistema.com/>).

⁶⁵ Véase al respecto la intervención de la diputada Luisa María Alcalde, del MC, en la sesión plenaria de la CD del 13 de marzo del 2014.

⁶⁶ LXII Legislatura, Gaceta Parlamentaria, 18 de marzo del 2014.

agenda legislativa del PRI se especificaba claramente que los programas de seguro de desempleo y pensión universal debían financiarse con recursos fiscales. Otro diputado de ese mismo partido— Rubén Camarillo —agregó que “lo que se está haciendo con esta propuesta de seguro de desempleo es pasar el propio dinero de los trabajadores solamente de un bolsillo al otro”—. A favor de aprobar el SD en el sentido propuesto por el dictamen se manifestaron en esa oportunidad los diputados del PRI y PVEM. Uno de los argumentos expuestos por el diputado Tejada Padilla, de este último partido, fue que con estas regulaciones se estaba motivando a las personas a transitar hacia la formalidad lo que les permitiría acceder a distintos beneficios. Por su parte, la diputada del PRI Alma Vitela Rodríguez sostuvo que las propuestas “son medidas de trascendencia histórica en tanto nos encaminan a establecer un piso mínimo de ingresos y bienestar para la población” y que promueven la justicia social y el crecimiento económico sostenido”. Más aún, otro diputado del PRI —Patricio Flores Sandoval— dijo que se estaba reconociendo a los trabajadores un nuevo derecho: “el derecho a decidir sobre lo que se puede o no hacer con nuestros ahorros en un fondo que no se está utilizando”. Y otro más —el diputado del PVEM Federico González Luna Bueno— argumentó que se trataba de una “propuesta solidaria, realista, viable a largo plazo y responsable... Primer paso progresista y solidario que se desarrollaría conforme a las posibilidades de las finanzas públicas del país”. Sin embargo, es de hacer notar que entre los mismos legisladores del PRI —como fue el caso del diputado Javier Salinas— se reconoció que “desafortunadamente este seguro de desempleo no cumple con las expectativas...” y manifestó abiertamente su cuestionamiento al hecho de que en lugar de sostenerse con recursos fiscales, el SD se financie a costa de las cuotas de vivienda de los trabajadores y se deje pendiente la obligación de capacitar a los trabajadores para promover su reinserción laboral⁶⁷.

En suma, la propuesta de financiamiento del Ejecutivo —mantenida con pocos cambios en la CD, como ya se explicó— generó fuertes cuestionamientos desde muy diversos ámbitos pero contó allí con el apoyo de su partido (PRI) y de los partidos aliados (PVEM y PNA)⁶⁸.

Más tarde, ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado que, junto a las de Seguridad social, Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, se encuentra elaborando el dictamen de la minuta aprobada por el pleno de la CD, tanto el PAN como el PRD manifestaron nuevamente su rechazo a que sean los propios trabajadores quienes tengan que asumir el costo del SD, sacrificando para ello el derecho a la vivienda (Ballinas y Becerril, 2014). Estas opiniones adversas, a las que se suman muchas otras provenientes de especialistas y actores sociales, junto a una agenda legislativa con otras prioridades, estarían retrasando la posibilidad de hacer avanzar la reforma en materia de SD en el Senado de la República, por lo que se abrieron espacios en esa cámara revisora para conocer los distintos puntos de vista e introducir algunos cambios en la minuta, prometiéndose que se legislaría “sin presiones” y dedicando el tiempo necesario para perfeccionar las regulaciones en cuestión⁶⁹. Al haber terminado el período de sesiones el 30 de abril sin un dictamen en las comisiones mencionadas de la cámara revisora, puede esperarse que el tema sea nuevamente retomado en el próximo período, que inicia en septiembre de este mismo año (2014).

⁶⁷ Las posturas de los legisladores relativas al debate en la CD provienen del Boletín 3211, LXII Legislatura, 18 de marzo del 2014 y de Cámara de Diputados (2014), Crónica Parlamentaria. Versión estenográfica de la sesión ordinaria del martes 18 de marzo, LXII Legislatura. <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

⁶⁸ Los cuestionamientos al dictamen aprobado por el pleno de la CD el 18 de marzo del 2014 provinieron de diversas fuentes. Por ejemplo, la Coparmex, a través de su presidente, cuestionó el proyecto aprobado en el pleno de la CD porque se afectaría la capacidad de los trabajadores para obtener créditos destinados a la adquisición o reparación de sus viviendas y se mermarían los recursos del INFONAVIT. Por su parte, desde el ámbito académico, el investigador del Tecnológico de Monterrey – Raymundo Tenorio Aguilar- argumentó que las modificaciones introducidas en la legislación eran “regresivas” y que “no existe un esquema similar de seguro de desempleo en una economía comparable con la de México”. La consecuencia, agregó, será más grave para los trabajadores de menores ingresos ya que se producirá una desaceleración de la construcción de viviendas de interés social. Rodríguez y Quiroz, 2014. Otra crítica se puede consultar en Alcalde, 2014b.

⁶⁹ Comunicado 676 del senado de la República, consultado en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/12333-sin-presiones-el-dictamen-sobre-pension-universal-y-seguro-de-desempleo-senadores.html>.

A. Las otras iniciativas

Con el interés de mostrar la diversidad de expectativas existentes a la hora de discutirse la creación del SD en la CD, en tanto todavía podrían llegar a influir en su diseño final, a continuación se analizan brevemente las características más importantes de las iniciativas parlamentarias presentadas entre 2003 y 2014, con especial énfasis en dos de ellas: la elaborada por el PRD (3 de septiembre del 2009) y la del PRI (8 de septiembre del mismo año), planteadas ambas en el contexto de grave caída del PIB (10,3% del PIB en ese mismo trimestre) y un aumento significativo del desempleo para ubicarse en más del 6%. Estas iniciativas fueron seleccionadas porque representan dos perspectivas relativamente distintas.

Todas las iniciativas estaban destinadas a proteger la pérdida involuntaria del trabajo. Las diferencias más importantes se encuentran en los beneficiarios del SD (asalariados formales en general y/o trabajadores al servicio del estado; independientes o informales), los requisitos para acceder al mismo (cotizaciones previas, número de veces en el que puede accederse al beneficio en un período de determinado, etc), el monto del beneficio (según se fije como porcentaje del salario o en salarios mínimos); la duración de las prestaciones (entre cuatro y 13 meses, pero por lo general durante seis meses, con o sin prórroga), la fuente de financiamiento (recursos públicos o contribuciones obrero patronales) y la relación con las políticas activas de mercado de trabajo (con coordinación entre STPS, IMSS o ISSSTE, según sea el caso).

En cuanto a los beneficiarios, las dos iniciativas presentadas por el PT el 15 y el 24 de septiembre de 2004 protegían, respectivamente, a los trabajadores en general y a los trabajadores al servicio del estado, aunque en este caso se excluían a los empleados públicos de alto nivel, desde los puestos de enlace hasta secretarios de estado o titulares de las dependencias. Se financiaban con recursos públicos provenientes del presupuesto de la federación y tenían la duración más prolongada: no más de trece meses. Tenía también, en el caso de los trabajadores en general, una de las coberturas más amplias, porque incluía no solamente a los trabajadores inscritos en la seguridad social, como en el caso de la mayoría de las iniciativas, sino también a los que trabajaran en una empresa con registro fiscal y a los trabajadores asalariados, incluso sin registro en la seguridad social, que pudieran acreditar no haber accedido a un empleo durante dos meses consecutivos. Sin embargo, como casi todas las demás iniciativas, se excluía a los trabajadores por cuenta propia y a los domésticos.

Por su parte, en las cuatro iniciativas presentadas por el PRD (2005, 2007 y dos en 2009), se amplía la cobertura hacia los trabajadores por honorarios y trabajadores independientes, bajo determinadas condiciones.

En cuanto al financiamiento, las iniciativas se diferencian principalmente según descansen en los recursos públicos a cargo del gobierno federal (PT⁷⁰ y PRD, 2009⁷¹), mientras las del PRI y PRD (2005 y 2007) se basaban en aportaciones obrero—patronales y del gobierno.

De las cuatro iniciativas presentadas por el PRD, la más completa es la presentada el 3 de septiembre de 2009. Sus características más importantes, además de la amplia cobertura, son que se financiaría con recursos públicos y crea una instancia de administración en la que participarían distintas

⁷⁰ Por ejemplo, la iniciativa presentada por el PT el 8 de septiembre de 2009, proponía que los recursos provinieran de diversos fondos y fideicomisos creados por el Gobierno Federal con propósitos semejantes en la administración del Presidente Calderón y que alcanzaban un monto 500 mil millones de pesos, considerando que dar el SD a los 2 millones 800 mil trabajadores que existían en ese momento durante seis meses no requeriría apenas 64 mil 500 millones de pesos. Una singularidad de esta propuesta, en relación a las demás, es que deja claramente establecido que el SD no implica afectación alguna al régimen de indemnizaciones establecido en la Constitución.

⁷¹ Una peculiaridad de la iniciativa presentada por el PRD en 2005 es que por un lado, limitaba el acceso al beneficio a quienes tuvieran entre 45 y 60 años de edad, fueran el soporte económico de la familia y ganaran más de 30 días de salario mínimo mensuales en el empleo anterior y por otro, lo ampliaba a personas que no tenían una ocupación formal previa o incluso no tenían ninguna ocupación, como en el caso de los jóvenes estudiantes o en formación profesional sin empleo, los que se dedicaban a tareas de cuidado, las personas con un cónyuge fallecido sin derecho a pensión o los divorciados o separados que no tengan algún beneficio legal. En cuanto al financiamiento, esta iniciativa se basaba en aportaciones patronales de un 2.5% sobre el salario del trabajador y aportaciones del trabajador de 1.5% del salario, mientras el Gobierno Federal aportaría un 5% sobre el salario base de cotización del trabajador al IMSS. Por su parte, la iniciativa presentada por el mismo PRD en 2007 seguía a la anterior en cuanto al esquema de financiamiento a través de contribuciones con los montos indicados.

secretarías de estado (STyPS; SDS; SHyCP; SFP), dos representantes de la CD así como tres representantes de organizaciones de trabajadores y patrones. Además se establecen obligaciones específicas para acreditar que se mantiene el carácter de desempleado y buscador activo de empleo, así como la participación en programas de capacitación, durante el período en que se perciben las prestaciones (seis meses con una prórroga por tres más con un beneficio reducido, con acceso al seguro una vez cada dos años). En cuanto al monto del beneficio, se establece una relación entre éste y el número de salarios mínimos recibidos como salario promedio, con la particularidad de que se protege más a los que menos tienen: los que reciben menos de dos salarios mínimos acceden a una tasa de reposición de 100% del salario; de dos a seis salarios mínimos con un beneficio de dos salarios mínimos a lo que se suma un 50% del ingreso que supere esa cantidad y, finalmente, los que tienen un ingreso de seis salarios mínimos, quienes recibirían cuatro salarios mínimos como beneficio.

La iniciativa del PRI (2009)⁷², al igual que la recién mencionada del PRD, encuentra justificación tanto en las penurias por las que atravesaban la economía y el mercado laboral como en el hecho de que México era el único país de la OCDE que carecía de SD. Esta iniciativa (PRI) guarda mucha semejanza con la finalmente presentada por el Ejecutivo Federal en septiembre de 2013, especialmente por lo que se refiere al número previo de cotizaciones exigidas para hacer efectivo el seguro (104 cotizaciones semanales en un período de tres años previos a la pérdida del empleo, aunque era más restrictiva porque se exigían al menos 52 cotizaciones continuas) y el hecho de que las aportaciones destinadas a cubrir el SD debían depositarse en una subcuenta individual en el marco del Sistema de Ahorro para Retiro (SAR). Sin embargo, una diferencia importante es que las aportaciones debían provenir de cuotas obrero— patronales (2% empleador y 1% trabajador) más un dos por ciento en concepto de cuota social proveniente del gobierno federal, en lugar de tomarse parte de las aportaciones patronales por concepto de vivienda, como establece la iniciativa presidencial. Además se permitía acceder a la prestación en dos ocasiones en un período de cinco años, mientras la iniciativa presidencial es aun más estricta (una vez cada cinco años). Por último, se dejaba a cargo del IMSS la responsabilidad de realizar programas de capacitación, especialización, reconversión y calificación laboral destinados a lograr la reinserción laboral, lo que fue corregido en la iniciativa presidencial para responsabilizar de ello a la STPS, como es lógico, ya que es quien se encarga actualmente de los programas de capacitación e intermediación.

Una diferencia entre las iniciativas previas y la presidencial de 2013 es que, además de tener un financiamiento que no implica el sacrificio de un derecho, casi todas tienen un diseño más flexible respecto de los requisitos y la duración del beneficio, lo que resulta más acorde con la realidad laboral del país, caracterizado por una alta rotación, como se mostró en apartados anteriores. En este sentido, convendría que se tomaran en cuenta estas iniciativas en el debate legislativo sobre el SD antes de llegar a una votación, lo que al menos no ha ocurrido en la CD.

Finalmente, cabe mencionar que el Movimiento Ciudadano presentó el 19 de septiembre de 2013 su propia iniciativa de SD, basada fundamentalmente en el modelo que se implementó en el Distrito Federal, al establecer el monto del beneficio en un salario mínimo, durante un período máximo de seis meses, por una vez cada dos años, tal como se describió anteriormente.

⁷² Un antecedente de esta iniciativa fue la presentada por el PRI en 2007, cuyo título era Ley Federal de Protección y Fomento del Empleo que si bien tenía por objeto dar la debida consideración a los problemas del empleo en las políticas económicas y sectoriales y adoptar medidas de protección del empleo, fijaba un SD con un monto mensual de un salario mínimo durante seis meses por una sola vez cada dos años. Para ello se creaba el Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo y se dejaba la coordinación para la aplicación de la ley a la STPS y la Secretaría de Economía.

V. Consensos y disensos en torno a la implementación del seguro de desempleo

Entre los entrevistados⁷³ se identifican diferentes enfoques sobre las ventajas y desventajas del SD y, en particular, sobre las que ofrecía la iniciativa presidencial, según se privilegie la preocupación por la situación de las finanzas públicas y la viabilidad del SD en un contexto de bajo crecimiento o, por el contrario, el cumplimiento de los objetivos sociales enunciados en dicha iniciativa. Sin embargo, en algunos casos, sobre todo cuando se trata de especialistas, se revela una visión más amplia que procura integrar en el análisis las diversas aristas del problema y la búsqueda de los equilibrios necesarios al considerar las aspiraciones de justicia social y contrastarlas con la realidad del país.

A. Pertinencia

En general, hay consenso entre sindicalistas, especialistas y legisladores entrevistados en torno a que es necesaria y positiva la implementación de un seguro de desempleo en México. Dentro del sector patronal y de los actores afines encontramos, sin embargo, posiciones en contra de esta opción. Por un lado, como se vio en el apartado anterior, miembros de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) se manifestaron en contra de la iniciativa presidencial, lo que se confirmó en estas entrevistas, pues opinan que no atiende los verdaderos problemas del país; por el otro, algunos entrevistados cercanos a esa organización y provenientes del PAN, piensan que sí debe existir un SD, pero siempre que se acompañe de otros cambios para dar mayor flexibilidad al mercado laboral (Francisco Salazar, ex Secretario del Trabajo y Previsión Social, ex diputado y ex senador del PAN y actual presidente del Consejo directivo del IPL).

⁷³ Véase en el anexo la lista de entrevistados con sus adscripciones institucionales y el sector al que pertenecen. Todos son informantes clave por la influencia que pueden llegar a tener en la suerte de esta iniciativa o por su conocimiento o experiencia en el tema. Cabe señalar que al realizarse las entrevistas no se conocían los cambios introducidos en la iniciativa presidencial, con base en el nuevo anteproyecto, ya que solo con posterioridad se obtuvo una versión de este documento y, como ya se dijo, no se trata más que de un borrador en proceso de elaboración sin respaldo oficial hasta ahora. Las entrevistas se realizaron en los meses de enero y febrero de 2014, por lo que no consideran las modificaciones introducidas por el pleno de la CD el 18 de marzo del 2014.

Las razones por las que algunos de los entrevistados se expresaron a favor son variadas, aunque no dejaron de expresarse reservas en todos los casos. En primer lugar, algunos especialistas ven al seguro de desempleo como un instrumento que facilita la adecuada reincorporación laboral del desempleado. Saúl Escobar Toledo, miembro del PRD y ex—subsecretario del Trabajo del DDF (1997—2000), sostiene que más allá de que exista desempleo estructural, se debe atender el desempleo coyuntural y facilitar la reinserción⁷⁴. Manuel Molano, especialista en economía laboral y miembro del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), señala que un seguro de desempleo tiene también una justificación desde el punto de vista de la eficiencia económica: transitar el periodo de desempleo sin ningún tipo de complicación que obligue al trabajador a colocarse en las primeras vacantes que encuentre sin la posibilidad de acceder a un puesto en el que se maximice su potencial económico. Si este fenómeno es generalizado, sostiene, entonces la gente no está en la ocupación adecuada, lo que representa una pérdida para la sociedad en su conjunto.

En segundo lugar, algunos especialistas, legisladores y sindicalistas opinan que el establecimiento de un seguro de desempleo es necesario para evitar que se desplome el poder adquisitivo del trabajador y su familia. Esta necesidad es mucho más apremiante cuando el desempleo se debe a factores ajenos a las decisiones del trabajador.

La diputada del Partido Movimiento Ciudadano, Luisa María Alcalde Luján, sostiene que está totalmente de acuerdo con la creación de un seguro de desempleo, pues el mercado laboral en México se ha flexibilizado y la rotación se ha incrementado. Esto hace necesario un seguro que proteja al trabajador para que no sean él y su familia quienes paguen todo el costo de la flexibilización y la adaptación de las empresas al cambio global.

Gabriel Martínez, especialista en pensiones y ex director del CISS, coincide en que el SD debe proteger al trabajador desempleado del riesgo de quedarse sin liquidez al dejar de percibir un salario.

En opinión de Francisco Salazar, a quien ya nos referimos, respaldado por Raúl Vázquez, asesor del IPL, no es posible evitar la flexibilidad del mercado de trabajo en un mundo globalizado, por lo que los empleadores deben tener bajos costos de contratación y despido. Sin embargo, este riesgo no debe ser trasladado completamente al trabajador. Un seguro de desempleo financiado con contribuciones patronales ayudaría a distribuir esta carga. Piensa como modelo de referencia en la “flexiguridad” de los países del norte de Europa: gran facilidad para despedir y alta protección al desempleado.

Por el contrario, Javier Moreno Padilla, presidente de la Comisión Nacional de Seguridad Social de la COPARMEX, se ubica como ya se dijo en la posición más adversa respecto a la necesidad de adoptar en el país un SD, ya que considera que este esquema es inadecuado para resolver los problemas particulares del mercado laboral en México. Opina que en estos momentos a los trabajadores mexicanos les sería más benéfico contar con un seguro de capacitación y empleo, pues son sus habilidades laborales las que garantizarán que contarán con un empleo. Este esquema de capacitación y reincorporación, sostiene, debería otorgarse a la población económicamente activa en su conjunto y no sólo a los trabajadores asalariados. A su juicio habría que recordar que el seguro de desempleo es un esquema que ha generado presiones en las finanzas públicas de los países de Europa por lo que México no debería adoptar un esquema que pudiera causarle ese mismo problema, aun cuando reconoce que el esquema propuesto en la iniciativa presidencial no significa una carga insostenible para las finanzas públicas y no se basa en nuevas aportaciones de los empleadores.

⁷⁴ En 2010, Saúl Escobar Toledo planteó la adopción de un seguro de desempleo a nivel nacional con las siguientes características:
Las reglas para gozar de este beneficio deberían ser las mismas que el seguro de desempleo del DF.
El beneficio duraría 6 meses y consistiría en 2 salarios mínimos. Los beneficiarios deberían mostrar que están buscando empleo y asistir a cursos de capacitación.
El Congreso debería crear un fondo dedicado a esto, al cual se le deben colocar los candados adecuados para que no se use para otros fines.
El Fondo sería administrado por un Consejo tripartito que incluya a representantes de empresarios, trabajadores y gobierno. Este Consejo podría realizar evaluaciones sobre el impacto del programa y sugerir modificaciones.
Se crearía una agencia dentro de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuyo fin será la administración y diseño del programa, así como su vinculación con políticas activas.
Este programa se planteó como un punto de arranque para esquemas más ambiciosos.

B. Propuesta del Ejecutivo

Con respecto a la iniciativa de Ley de Seguro de Desempleo que envió el Ejecutivo al Congreso el 8 de septiembre de 2013, tanto el sector patronal como el sindical y los legisladores muestran un claro rechazo. Las razones son diversas. En cambio, algunos especialistas lo apoyan al considerar que no afecta las finanzas públicas. Vemos sus argumentos con más detalle.

Javier Moreno de la COPARMEX y Raúl Vázquez, asesor de esa organización y del IPL, sostienen que esta iniciativa fue producto de las presiones que ejercieron la OIT, la OCDE y los gobiernos europeos sobre el gobierno mexicano para asegurar un piso mínimo de protección social. El primero argumenta que esta inclusión es arbitraria, pues no parte de un diagnóstico adecuado sobre las necesidades del país. En primer lugar, sostienen, los trabajadores formales no demandan ni requieren este tipo de protección, pues ya cuentan con la indemnización. Además, de incorporarse un seguro de desempleo como el propuesto, éste beneficiaría a un grupo minoritario y no a los auto—empleados e informales, que consideran un grupo mayoritario sobre el que hay que enfocar la política de fomento al trabajo.

En segundo lugar, observan cinco deficiencias en la iniciativa presidencial: a) sólo pueden obtener el seguro aquellos no pensionados; b) es un sistema de “autopago” que obliga a los trabajadores a tener su dinero en un rubro y no en otro, lo que coarta su libertad de elección; c) se lesiona el sistema pensionario, el cual todavía debe fortalecerse; d) el financiamiento descansa sobre una cantidad que ya existe (las aportaciones a la cuenta de vivienda), y e) en caso de darse un problema de finanzas públicas (por las aportaciones gubernamentales) será difícil eliminar este seguro, pues se eleva como derecho constitucional (en realidad, no se reformó el artículo 123, ya que ya incluía este seguro).

Para Francisco Salazar, la iniciativa presidencial no será útil, pues se da a la par de una reforma tributaria que eleva la carga fiscal. A su juicio, este contexto es adverso al objetivo de impulsar la formalización del empleo. Otro problema que ve es que no se hicieron las modificaciones pertinentes para disminuir los incentivos a la informalidad. Esto, aunado a la baja capacidad de fiscalización del estado mexicano y una falta de diagnóstico claro sobre los efectos de la reforma resulta en una combinación que pudiera ser ineficaz. Coincide con los entrevistados de la COPARMEX en que poner el derecho a un seguro de desempleo en la Constitución es un riesgo, pues será más difícil revertirlo en caso de que el gobierno tenga problemas fiscales. Sin embargo, como vimos anteriormente, este derecho ya está previsto en la Constitución por lo que no se necesita al respecto reforma alguna.

Entre los legisladores y los sindicalistas entrevistados el cuestionamiento radica, principalmente, en el hecho de que los recursos que contempla la iniciativa provienen de la aportación patronal al INFONAVIT y no se están destinando recursos adicionales para la protección del trabajador. Para la diputada Luisa María Alcalde, del Movimiento Ciudadano, la propuesta simplemente dispone de los recursos que ya son propiedad de los trabajadores, con el agravante de que no hay nuevas aportaciones gubernamentales relevantes ni nuevas aportaciones patronales. Para Gerardo Calderón, secretario general del Sindicato de Trabajadores de Metlife (SINTRAMETLIFE), esta es una medida absurda que pretende disminuir los ahorros de los trabajadores para la vivienda. Alejandra Barrales, senadora y ex secretaria de ASSA, coincide y sostiene que simplemente es una “tomadura de pelo”.

En el caso del oficial mayor de la CROC, licenciado Javier Freyre, se considera que un motivo para avanzar en la adopción del SD por parte del Ejecutivo fue la exigencia internacional planteada por la OIT y la OCDE, intención que reconoce como el principal factor que impulsa la iniciativa presidencial. Aunque comparte los objetivos de esta iniciativa, se muestra escéptico de su efectividad debido a que México es un país con el 60% de la PEA en la informalidad mientras el 40% restante que, supuestamente, está en la formalidad, no goza plenamente de la seguridad social porque es extendido el sub registro de los salarios por parte de los empleadores y suelen ser dados de baja temporalmente cuando la empresa enfrenta dificultades, todo lo cual afectará drásticamente la cobertura del SD. Sostiene que otro factor adverso es que en México existe un grave problema de incumplimiento de la legislación laboral y seguridad social y escasos recursos destinados a la fiscalización.

Enfatiza que el 5% que se destina a la subcuenta de vivienda es, legalmente, patrimonio del trabajador. No está de acuerdo con que se quite parte de ese 5% para autofinanciar a los trabajadores

cuando estén desempleados. Señala que esta protección es una responsabilidad patronal y del estado, no de los trabajadores. Agrega: “los trabajadores no tienen la culpa de que la economía marche mal ni de que las empresas cierren”.

Paralelamente, existe la preocupación entre los sindicalistas (compartida por algunos especialistas) por el peligro de que esta iniciativa pueda representar un riesgo financiero al INFONAVIT, que perdería el control sobre estos recursos. Para las legisladoras (Alcalde y Barrales) y para Rosario Ortiz, del Sindicato de Telefonistas, ex diputada del PRD y Directora de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo de la Secretaría de Trabajo y Fomento de Empleo del DF, si se aceptara esta propuesta, se estaría sacrificando el derecho a la vivienda cuando todavía millones de trabajadores no han podido conseguirla.

Entre los especialistas encontramos menos consenso sobre lo adecuado o inadecuado de la propuesta presentada. Algunos consideran que la iniciativa va en el sentido correcto, pero sostienen que deben hacerse algunas modificaciones; otros la rechazan principalmente por el mecanismo de financiamiento, por su falta de coherencia con otras políticas públicas (en particular, porque siguen presentes los incentivos a permanecer en la informalidad), la consideran incompleta u opinan que su introducción respondió exclusivamente a la necesidad de legitimar la reforma hacendaria o seguir las instrucciones de la OCDE.

Antonio de la Cuesta, especialista en temas laborales del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), considera conveniente la propuesta de seguro de desempleo presentada por el Ejecutivo Federal, pues éste estará sustentado en personas que hayan cotizado, lo cual le da viabilidad financiera. Además, el beneficio está alineado al nivel de ingreso de los trabajadores que caigan en situación de desempleo y, a su juicio, establece un periodo de apoyo razonable (6 meses). Sin embargo, argumenta que los incentivos que tienen las empresas o los empleadores para incorporar a sus trabajadores al Seguro Social y formalizar el empleo son bajos, lo que se traduciría en una cobertura limitada.

Manuel Molano, economista laboral y miembro del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), también ve positiva la existencia de un seguro de desempleo bajo este esquema; sin embargo, sostiene que es conveniente pensarlo en conjunto con el esquema de indemnización. Al igual que otros entrevistados en medios empresariales, sostiene que habría que eliminar el esquema de indemnización porque se vuelve un impuesto a la contratación o, de mantenerse, integrarlo junto al SD. Considera limitados los montos de la iniciativa; por esto, eliminar la indemnización y aumentar las contribuciones patronales podría ser una buena solución. Comenta que en comparación con el esquema de indemnización, el seguro de desempleo da mucha mayor certidumbre al trabajador sobre el monto que recibirá y el tiempo en que lo recibirá y genera menos conflictividad entre el patrón y el empleado cuando se da por terminada la relación laboral.

Enrique Cárdenas, director del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), opina que la propuesta del Ejecutivo va en el sentido correcto, pero se queda muy corta, quizá porque un cambio adecuado no puede realizarse en el corto plazo. Sostiene que la adopción del SD debería estar inscrita en una reforma integral a la hacienda pública junto a la política de salud y de pensiones que desdibuje la diferencia entre los sectores formal e informal del mercado laboral, de modo que se puedan universalizar los derechos sociales (ver síntesis de la propuesta CEEY en el anexo de este documento).

Héctor Villarreal, especialista en finanzas públicas y director del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), considera que esta iniciativa tiene muchas bondades, pero se muestra escéptico de sus alcances pues nace en un momento de gran competencia por recursos públicos, causado por la precariedad de las finanzas públicas del estado mexicano. A su juicio hay tres puntos en donde podría haber problemas dadas las condiciones actuales de la economía mexicana: a) hay reticencia por parte de los empresarios y la iniciativa privada para aportar más recursos sin que la carga ya existente les sea aliviada; b) el financiamiento a través de la subcuenta de vivienda puede tener efectos negativos en un sector, como el de la construcción, que está pasando por una desaceleración, pues esto representaría la descapitalización de la subcuenta de vivienda, y, por último, c) hay un problema generalizado de sub reporte al Seguro Social que incidirá sobre los montos que se otorgarían. A su

juicio, estas son las tres razones que motivaron que la iniciativa original de reforma constitucional sufriera cambios en la Cámara de Diputados y terminara por congelarse en el Senado.

Ciro Murayama, economista, especialista en mercados de trabajo y coordinador de investigación del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, muestra una opinión desfavorable sobre la iniciativa de seguro de desempleo del Ejecutivo. Sostiene que ésta fue principalmente una estrategia para hacer avanzar la reforma fiscal bajo el argumento de que tenía un propósito social y sostiene que “lo social se quedó en el camino”. Lo prueba el hecho de que en el presupuesto de egresos se redujo el gasto para salud y educación, lo que es una señal de las verdaderas prioridades gubernamentales. Para él, el seguro de desempleo fue “una zanahoria” que no acabó de concretarse. Un problema a su juicio es que la iniciativa de Peña Nieto le agregaba al IMSS y al ISSSTE otra función administrativa y acentuaba la heterogeneidad que caracteriza a la seguridad social. Éstas son instituciones que, a su juicio, tienen responsabilidades en pensiones y en la salud y difícilmente podrán absorber una tercera⁷⁵.

Clemente Ruiz Durán, profesor del posgrado de economía de la UNAM, piensa que la iniciativa sería perjudicial, pues no es conveniente correr el riesgo de descapitalizar el fondo de vivienda de los trabajadores, ni lo es cobrar más contribuciones a los empleadores, sobre todo después de que aumentaron los impuestos. Si se afecta a las empresas que integran el padrón de contribuyentes, se estaría atentando contra el empleo formal.

Por último, Saúl Escobar, evaluador del seguro de desempleo del DF y ex titular de la subsecretaría del trabajo del gobierno del DF (1997—200), opina que la iniciativa presidencial fue un recurso para trasladar el dinero del INFONAVIT a las AFORES. Además, advierte que el diseño es muy rígido por lo que, de haberse aprobado, muy pocos hubieran podido beneficiarse. Es importante notar que en el primer punto coincide con la opinión de la Luisa Alcalde y Rosario Ortiz.

C. Objetivos

En torno a cuáles deben ser los objetivos de un seguro de desempleo, hay coincidencia entre los entrevistados con los planteados en la iniciativa presidencial. Entre quienes apoyan este esquema hay consenso en que éste debe en primer lugar proteger al trabajador de la pérdida de sus ingresos. Los especialistas coinciden en que este mecanismo debe, además, facilitar la transición hacia otro empleo formal. En cuanto a su papel como estabilizador macroeconómico, los especialistas piensan que este esquema podría funcionar como tal; sin embargo, su efectividad dependerá de la magnitud de la cobertura por lo que el beneficio y el impacto real deberán estimarse una vez que se conozca el alcance de la regulación.

Delimitar este esquema y sus objetivos es muy necesario en México, pues, como lo señala Héctor Villarreal: “Un problema en México es que el seguro de desempleo pudiera parecer una idea muy concreta; sin embargo, tiene muchas interpretaciones entre los diversos actores. Por eso, es muy importante que primero exista un debate sobre cuáles son los fines y objetivos de nuestro esquema de protección al desempleo: si éste debe estar anclado en el sector formal, si se desea cubrir a aquellos que estén en el sector informal y la progresividad o regresividad de los esquemas: “¿quién paga y quién recibe?” Como vimos, la falta (o la insuficiencia) del debate público entre los distintos actores sociales y políticos puede llevar a una aprobación rápida por un acuerdo entre las fuerzas mayoritarias en el poder legislativo, pero puede afectar la capacidad para diseñar un sistema viable y eficiente de SD y, más tarde, dificultar su implementación.

⁷⁵ En una investigación sobre la construcción de una red de protección social que incluya a los trabajadores pobres de la economía informal, elaborado conjuntamente con la economista Norma Samaniego, se plantea la necesidad de establecer un seguro de desempleo para los trabajadores formales, como punta de lanza de una verdadera reforma laboral y social que se acompañe de una reforma fiscal y que podría tener un importante papel anticíclico. Sostienen que el SD sería perfectamente financiable y debería otorgarse a aproximadamente un millón de mexicanos que pudieran perder el empleo, ante una crisis económica, con un beneficio equivalente en promedio a dos salarios mínimos, lo que estimaron que costaría aproximadamente 18 mil millones de pesos en un año, y equivale a menos del 0.2% del PIB y menos del 1% del gasto federal. Señalan que el SD constituiría un incentivo para la formalización del empleo. Murayama y Samaniego, 2011, p. 67.

Por ejemplo, Gabriel Martínez considera que el principal objetivo debe ser disminuir el riesgo de que una familia se quede sin nada de liquidez. Con respecto a otros objetivos, no cree que pudiera jugar un papel importante como estabilizador automático ni de apoyo a la reestructuración de empresas, al facilitar la aceptación de los despidos por causas económicas. Sostiene que los países con más experiencia han abandonado explícita o implícitamente esos objetivos.

Por otro lado, Manuel Molano (IMCO) considera que el objetivo primordial debe ser que la persona que salió del empleo pueda transitar por el desempleo con la suficiente holgura económica para que se coloque en el puesto de trabajo que maximice su potencial. También debe dársele certidumbre al trabajador sobre el monto que tendrá en caso de caer en el desempleo. En esto coincide con Leticia Romero, secretaria de relaciones de SINTRAMETLIFE, que ve al seguro de desempleo como un apoyo para la búsqueda de otro empleo con iguales condiciones, como mínimo.

Ciro Murayama piensa en un conjunto de objetivos y características mucho más ambiciosos para el seguro de desempleo: “Un seguro de desempleo digno de tal nombre debe contar con las siguientes características: ser universal y ser administrado por una agencia creada *ad hoc*. Con más del 60% de la PEA en informalidad debe considerarse al menos a los autoempleados y a los domésticos a través de mecanismos preferentes para estos colectivos. Hay que terminar de una vez con el esquema de las AFORES, porque sabemos que la mitad de los trabajadores formales, cuando mucho, tendrían la mitad de cotizaciones requeridas y solo alrededor del 20% estaría en condiciones de cumplir con los requisitos. Hay prácticas perversas, como el dar de baja a los trabajadores cuando la empresa atraviesa por dificultades para no pagar cuotas al IMSS, lo que causa problemas para reunir el número de cotizaciones. También hay serios problemas en los registros administrativos de las AFORES. El seguro de desempleo requeriría antes que nada que existiera un Instituto Nacional del Empleo que lleve las estadísticas, que siga las trayectorias laborales de los individuos y sepa exactamente cuándo entran y salen del empleo. No debe ser responsabilidad del trabajador guardar las constancias de las aportaciones, debe haber garantías de sus derechos y recibir lo mismo independientemente de si está en el sector público o en el privado. Tendría que ser nacional, fondearse con recursos fiscales y contribuciones nacionales, ya que el beneficio no puede depender de si se está en un estado o en otro”. Sugiere ver la propuesta desarrollada por el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD), porque permitiría incluir el SD en el marco de un conjunto de políticas encaminadas a generar empleo formal y garantizar los derechos sociales (Ver Propuesta del GNCD en el Anexo).

Con respecto a su papel como estabilizador macroeconómico automático, salvo la opinión de Gabriel Martínez, el consenso entre especialistas es que la dirección es correcta, pero se argumenta que primero tendría que realizarse un estudio empírico para evaluar la magnitud de este efecto dada una determinada tasa de remplazo. Sin embargo, Antonio de la Cuesta, del CIDAC, ofrece un punto de vista que abunda al escepticismo manifestado por Gabriel Martínez. Sostiene que la capacidad de sostener el nivel de consumo dependerá de la manera en que los desempleados administren el monto que les hayan dado. Además, señala que es posible que intenten alargar la duración del periodo en que están desempleados (por motivos de búsqueda, etc.) y adopten una conducta de consumo más austera o conservadora. Por lo tanto, el impacto contracíclico sería limitado.

D. Esquema de financiamiento propuesto por el Ejecutivo y otros esquemas alternativos

En cuanto al tema del financiamiento, encontramos cuatro posturas bien definidas. Una primera postura sostiene que debe tenderse hacia la universalización del sistema de seguridad social en México, como lo propone al menos como objetivo la iniciativa presidencial. Una canasta de derechos sociales mínimos (entre ellos, una pensión y un SD) los cuales serían cubiertos con impuestos generales. En este caso, el SD pudiera financiarse en parte con recursos presupuestales y en parte con contribuciones individuales, en el caso de los informales. Esta visión es compartida por algunos de los especialistas.

Por otro lado, están quienes ven más adecuado un esquema de contribuciones tripartitas, como algunos legisladores. Sin embargo, consideran que los recursos para constituir las cuentas de seguro de desempleo deberían provenir de nuevas contribuciones patronales y recursos presupuestarios.

En tercer lugar, otros especialistas, desde una perspectiva fiscal, ven con buenos ojos el esquema propuesto por el gobierno, pues no ejerce presión sobre las finanzas públicas.

Otros se oponen al esquema propuesto, bien porque consideran insuficiente el monto, porque consideran que el gobierno y los patrones deberían aportar más o porque estos recursos ya existen y se les dará a las AFORES.

En el caso de los legisladores y los sindicalistas, es claro el consenso en que este esquema perjudica al trabajador, pues sólo mueve recursos que ya eran propios, y se pone en riesgo el INOFNAVIT. Por su parte, Francisco Salazar señala que hubiera sido preferible la introducción de una nueva contribución patronal para financiar el seguro en lugar de haber aumentado la carga tributaria.

En la propuesta de tender hacia un sistema de seguridad social universal con una canasta de derechos sociales mínimos financiado por impuestos generales coinciden en principio el CEEY y el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM (ver anexo). Sin embargo, de no caminar por esta vía, Enrique Cárdenas sostiene que el modo de financiar un seguro de desempleo debe depender de los objetivos del seguro. Lo ideal sería incorporar a todos los trabajadores a la formalidad, esto es, que estén registrados en el RFC. Un segundo paso podría ser la eliminación de la indemnización, pues ésta representa costos de despido altos y los empresarios prefieren no contratar o bien evadir la legislación laboral. Entonces, a través de impuestos generales, con una hacienda pública más fortalecida, este esquema podría financiarse con una combinación de impuestos generales y contribuciones individuales.

Héctor Villarreal plantea que hay dos alternativas interesantes y viables que sería bueno explorar. Por un lado, un sistema de cuentas individuales en las que, a partir de cierta mayoría de edad, el gobierno fondee a lo largo de la vida para financiar un retiro. Los recursos acumulados en estas cuentas individuales podrían utilizarse antes de la jubilación por dos motivos: por desempleo y por la necesidad de pagar algún tratamiento médico que la seguridad social no pueda cubrir. Por otro lado, podría optarse por una modificación a la Ley Federal del Trabajo que exima a los empleadores de los gastos de indemnización, y con esos recursos se podría financiar el seguro de desempleo. Esta última propuesta es respaldada por los empresarios. Incluso, en opinión de Moreno Padilla, se vería con buenos ojos la desaparición de la prima de antigüedad y la sustitución de la indemnización constitucional por aportaciones patronales obligatorias a una cuenta individual.

A juicio de Clemente Ruiz Durán, el SD debe sostenerse con fondos públicos, por ejemplo, a partir de los recursos provenientes del petróleo. Considera que pueden asignarse al seguro de desempleo al menos dos mil millones de dólares, lo que no significaría una merma significativa de estos recursos. Comenta que si se quisiera integrar un sistema universal de salud, se requerirían al menos 12 puntos del PIB más de recaudación, mientras la reforma hacendaria adoptada en 2013 no daría más que un punto. A su juicio se puede hacer esto pero se debe fondear el seguro de desempleo sin afectar a los trabajadores ni las fuentes de empleo.

Antonio de la Cuesta considera que el esquema de financiamiento es adecuado, pero que éste debe estar vinculado también al Fondo Mexicano del Petróleo, el cual tendrá que crearse con la legislación secundaria que venga después de la reforma energética. El FMP debería contribuir a los fondos solidarios y a otros servicios sociales, tal como viene contemplado en los artículos transitorios de la reforma constitucional.

Por el contrario, Gabriel Martínez considera acertado el esquema de financiamiento propuesto por el Ejecutivo, pues el Fondo de Vivienda ha sido históricamente incierto e injusto al no otorgar financiamiento a los trabajadores de menores ingresos. Argumenta que con la propuesta de pasar ese flujo de dinero a beneficio directo del trabajador hay una ganancia en bienestar. No tiene sentido pagar a todos una cantidad con dinero federal. Eso no es un seguro de desempleo y sería imposible de administrar.

También, según Villareal, habría que considerar la eliminación del subsidio al empleo, el cual ha tenido magros efectos, para incorporar estos recursos al fondo para el desempleo. Señala que la negociación con el sector empresarial será clave en estas modificaciones. Otra fuente de financiamiento del fondo pudiera consistir en tomar una parte de la renta petrolera, como lo propusieron Ruiz Durán y de la Cuesta.

Por último, hay legisladores y sindicalistas que sostienen que no deben aumentarse las contribuciones al trabajador y que un seguro de desempleo debe ser financiado con nuevas aportaciones patronales y recursos presupuestarios.

Luisa Alcalde propone, como tentativo, un esquema de financiamiento contributivo y distinto al del INFONAVIT: por ejemplo, 2% el patrón, 2,5% el gobierno y 0,5% el trabajador. Eso debe irse al IMSS, a una cuenta solidaria, pues la propuesta original está pensada para las AFORES. Se ha demostrado que ellas son las que obtienen los beneficios. No debe pensarse entonces ni en un sistema basado en las AFORES, ni en uno de cuentas individuales. Las contribuciones deben irse a un Fondo Solidario.

Gerardo Calderón sostiene que el financiamiento de este Fondo para el Seguro de Desempleo debe darse con aportaciones adicionales de los patrones y del gobierno pero sin tocar los ahorros de los trabajadores, ni de ningún beneficio social ya existente.

Con respecto a la administración de los recursos, la sindicalista Leticia Romero sostiene: “dado el terrible problema de las pensiones y jubilaciones en México, de ninguna manera pienso que deba ser a cuenta de las aportaciones individuales ni del SAR—INFONAVIT, tal como lo plantea la propuesta federal. En todo caso, con el nuevo esquema de impuestos, el financiamiento podría integrarse a un Fondo para este fin con una aportación de impuestos de las personas morales (empresas) y otra parte por los gobiernos federal y estatal.”

En el caso del oficial mayor de la CROC, Javier Freyre, argumenta que cuando se planteó el esquema de financiamiento de la iniciativa presidencial, se generó un gran descontento en el sector obrero porque se afecta el patrimonio de los trabajadores destinado a la vivienda, además de que el INFONAVIT y su estructura tripartita se verían afectados con esta modalidad. Sostiene que es responsabilidad de los empleadores y del Estado, no de los trabajadores, afrontar las consecuencias del mal funcionamiento de la economía, por lo que se deben buscar otras fuentes de financiamiento. En caso contrario, comenta, “solo se estaría sacando el dinero de un bolsillo para pasarlo al otro”. Insiste en que los empleadores deben asumir su responsabilidad social mientras el Estado debe hacerse cargo de una fiscalización efectiva. Se pregunta de qué serviría crear una nueva contribución, que sí se encuentran en condiciones de pagar los empleadores, si el Estado sigue permitiendo la impunidad en el incumplimiento y la simulación.

Por el contrario, Manuel Molano ve adecuado que estos recursos se vayan a las AFORES. Ve en cambio un problema grave si se destinan a un fondo solidario administrado por el gobierno, pues en la experiencia mexicana estos fondos han sido usados con otros fines. Si se va a un esquema así, hay que poner candados. Por eso es mejor el esquema de cuentas individualizadas. Reconoce que el modelo de AFORE no se ha consolidado. Sin embargo, no lo ve mal.

E. Beneficiarios y grupos vulnerables

Con respecto a quién debe cubrir el seguro de desempleo, el consenso entre la mayoría es que a todos los trabajadores. Por lo tanto, el problema de incorporar a los informales debe ser discutido. Resaltan dos soluciones: o bien, mayor fiscalización y mejores incentivos para incorporar a los informales a la formalidad (IMSS, RFC), que parece ser la dirección que quiere tomar la administración actual, o bien realizar una reforma integral (como lo plantea el CEEY) y desdibujar la barrera entre formales e informales.

Defiende con reservas la primera opinión Javier Freyre (CROC), quien advierte que la universalización no debe entenderse como la cobertura de todos los mexicanos y se debe tener cuidado en su implementación en el caso de un nuevo mecanismo de protección, ya que puede caer en el efecto perverso de alentar la informalidad, como ocurrió en sexenios anteriores. Considerando la diversidad actual de regímenes de seguridad social y que existen distintas prestaciones, no solo médicas por los

sistemas de salud, sino diferentes por los contratos colectivos de trabajo, ve sin embargo inviable convencer a la “aristocracia obrera” que forman las organizaciones sindicales más importantes (como la suya) que lo mejor sería universalizar la protección a un nivel muy bajo, como el que permite la situación del país. Finalmente argumenta que existe en el país un pasivo laboral enorme que ha llevado a la quiebra a las instituciones de seguridad social. Agrega que de acuerdo con el SAT, los patrones evadieron 447 mil millones de pesos, lo que permitiría financiar dos veces al IMSS, por lo que concluye que antes de cualquier otra cosa se debería solucionar el problema de la evasión para incorporar más cotizantes a la seguridad social. Esta sería una condición para repensar el SD y evitar seguir cometiendo los errores de administraciones anteriores.

Respecto al alcance de un seguro de desempleo sobre grupos vulnerables, como jóvenes y mujeres, no hay un consenso claro. Antonio de la Cuesta piensa que tal como está diseñado el esquema en la iniciativa (haber cotizado 24 meses dentro de un espacio de 36 meses) y dadas las condiciones del mercado laboral mexicano, es muy posible que esta protección no alcance a gran parte de los trabajadores, pues se conoce el caso de muchos empleadores que rescinden y rehacen contratos con el fin de evitar que no se genere antigüedad. Dada la escasez de trabajo bien pagado, muchos trabajadores se ven en la necesidad de aceptar esta práctica y no cumplen con el requisito de cotizar el tiempo requerido, a pesar de que hayan estado trabajando.

Gabriel Martínez opina que el seguro de desempleo es para evitar situaciones críticas, por lo cual sus beneficiarios principales son trabajadores de clase media baja con mayor experiencia. Los jóvenes no deben ser una población objetivo en este mecanismo. Para las mujeres sí debe haber facilidades especiales para facilitar el regreso al mercado.

Manuel Molano señala que, aunque deben incorporarse a todos los trabajadores, independientemente de la probabilidad de incurrir en el desempleo, hay industrias donde el riesgo de desempleo es más alto, por la naturaleza estacional del tipo de trabajo (por ejemplo, la industria del petróleo), la volatilidad es muy alta y la tasa de desempleo es muy alta en México. Los trabajadores de estos sectores en donde la probabilidad de desempleo es mayor tendrían que ser los más beneficiados.

Ciro Murayama sostiene que para que el seguro llegue a jóvenes y mujeres hay que tener flexibilidad en las modalidades, como diferentes beneficios de acuerdo con intervalos de antigüedad en el empleo formal y atender a ciertos colectivos, como las mujeres, las domésticas o los obreros de la construcción, que en este último caso son hombres pero igualmente vulnerables por su precariedad. Otro sector a proteger es el de los jornaleros agrícolas. Tendría que haber políticas afirmativas para facilitarles su formalización e inscripción en la seguridad social.

Luisa Alcalde opina que es difícil que éste beneficie a los jóvenes, pues a estos les impacta en gran medida la flexibilización. La generación actual se encuentra bajo condiciones laborales muy flexibles, no hay estabilidad en el empleo. Cree que un SD bien diseñado debería apoyar al menos a cierto segmento de los jóvenes. Sin embargo, en este punto es escéptica frente la propuesta original del Ejecutivo. Sobre esto, Rosario Ortiz advierte sobre la gravedad de que, ante la precariedad laboral, los jóvenes aspiren cada vez menos a un empleo protegido, con derechos.

F. Informalidad

En general, entre los especialistas, hay acuerdo en el sentido de que la propuesta del Ejecutivo no tendrá un efecto sustancial en la formalización de los trabajadores, pues no se eliminaron los incentivos a la informalidad contenidos en la LFT, no están creciendo los sectores que generan empleo formal y la reforma fiscal puede fomentar la evasión entre los contribuyentes que estaban en regímenes especiales.

Javier Moreno de COPARMEX menciona que la eliminación de los REPECOS (Régimen de Pequeños Contribuyentes) debido a la reforma hacendaria hará que la mitad o más de la mitad de los trabajadores formales se vayan a la informalidad. Además, las nuevas disposiciones recaudatorias hacen más complicado el pago. El esquema de seguro de desempleo en nada ayuda. Se debe pensar en disminuir las barreras de entrada a la formalidad. Enrique Cárdenas percibe, en general, que la mayoría de los especialistas consideran que la reforma hacendaria y de seguridad social de la administración

presente (que incluye regímenes fiscales especiales y un nuevo esquema de pensiones) continúa premiando la informalidad.

Antonio de la Cuesta es de la misma idea. Los incentivos que tienen las empresas o los empleadores para incorporar a sus trabajadores al Seguro Social son bajos. La informalidad sigue pagando mucho más que la incorporación al sector formal, en donde el empleador se enfrenta a grandes costos. También es conveniente tener en cuenta que la informalidad es una válvula de escape ante la falta de empleos en el sector formal, por lo tanto, es muy dudoso que el seguro de desempleo sea un incentivo a la formalización. Los autoempleados tampoco tienen incentivos para incorporarse.

Manuel Molano también es escéptico sobre los incentivos a favor de la formalización y piensa que un seguro no funcionará a menos que sea para toda la PEA. Para esto hay que incorporar a los informales a la formalidad. De acuerdo con la ENOE, haciendo determinados cruces, es posible determinar el perfil demográfico de la gente que organiza la producción y el comercio informal. Estas personas no tienen incentivos para acercarse al IMSS: son aproximadamente 145 mil empleadores informales que emplean a 31 millones de mexicanos. Aclara que esto es una aproximación.

Sostiene que se pueden generar esquemas de colaboración con autoridades locales para formalizar el empleo y estima que el 12,5% está en el DF. A su juicio, la informalidad está asociada a contubernios con gobiernos estatales y locales. Hay que notar que la decisión de irse a la informalidad es residual en el caso del trabajador, pues éste se incorpora a una empresa que ya decidió estar en la informalidad. La decisión es de la empresa en primer término. Los incentivos de la LFT y el sistema tributario no ayudan, pues, en el caso de la indemnización, según Manuel Molano, ésta se convierte en un impuesto a la contratación, aunque sabemos que no hay evidencia empírica fuerte sobre este hecho.

En suma, para este especialista el costo del despido se convierte en costo para contratar. “Mientras más complicado le hagas el despido al empleador, más difícil le harás al empleador dedicarse a procesos intensivos en el factor trabajo”. La Ley Federal del Trabajo está construida para una relación laboral entre desiguales, como en el caso de grandes empresas. No está concebida para relaciones laborales relativamente igualitarias como las que se dan en las empresas micro y pequeñas, las cuales están en mayor medida en la informalidad.

A pregunta expresa sobre si el esquema será suficiente para evitar que los trabajadores se incorporen al sector informal al terminar de recibir la prestación por desempleo, Héctor Villarreal opina que dependería del nivel de ingresos del trabajador, pues hay trabajadores cuyo ingreso es tan bajo que pudiera tener los incentivos para hacerlo. En el caso de aquellos trabajadores de altos ingresos, esta conducta es poco probable.

G. Políticas activas

Con respecto a la vinculación con políticas activas, las opiniones son muy variadas: desde el sector patronal que las coloca como la política central para proteger a los trabajadores del desempleo, hasta quienes consideran irrelevante su papel (Molano). Sin embargo, la mayoría de los legisladores y especialistas opinan que estas políticas activas deben acompañar forzosamente al seguro de desempleo, de tal suerte que ayude a la reincorporación laboral y no genere incentivos perversos, pero saben que este propósito es difícil de lograr.

H. Construcción de consensos y articulación con otras políticas públicas

Si algo comparten prácticamente todos los entrevistados es la necesidad de profundizar en el debate y el análisis sobre cuál sería el mejor diseño para adoptar un SD en México, que tome en cuenta las necesidades de los trabajadores y el esquema de financiamiento más apropiado para cumplir sus objetivos. Llegar a este diseño supone contar con un diagnóstico sobre las oportunidades y restricciones de las opciones en juego, considerando los principales indicadores del mercado laboral y de la economía.

Evitar los avances y retrocesos así como caer en nuevas simulaciones o imponer esquemas de incentivos inapropiados, que no resulten coherentes con los objetivos, es algo que a la mayoría de los entrevistados les parece prudente atender.

Otra cuestión que resultó relevante para gran parte de los entrevistados es la necesidad de articular el SD no solamente con las políticas activas de mercado de trabajo, sino con políticas económicas, fiscales, laborales y sociales que coloquen en el centro de la agenda la generación de empleo formal y cierren la brecha de productividad entre grandes y pequeñas empresas. Adoptar un SD desvinculado de un replanteamiento de la estrategia de desarrollo para generar crecimiento, podría ser un camino fallido. En esta dirección, existen propuestas de centros y grupos de investigación que podrían alimentar una discusión fundamentada e integral en la cual podría insertarse la adopción de un SD, como lo sugieren la OCDE y la OIT, escogiendo con menor margen de error el diseño más apropiado. Por este motivo, en el anexo de este documento, se adjunta la síntesis de dos propuestas que van más allá de la cuestión del SD pero pudieran alimentar esta discusión en el corto plazo.

- Para muchos, si el objetivo de un seguro de desempleo es ser un incentivo para que los trabajadores prefieran incorporarse al sector formal, la puesta en marcha de éste debe ir acompañada con cambios a la ley laboral y fiscal que disminuyan los costos de despido y contratación que causan que muchos empleadores opten por evadir la ley y la incertidumbre del trabajador al terminar una relación laboral. En este sentido, también es fundamental que la fiscalización del cumplimiento de la ley se vea fortalecida.
- Para otros, como los sindicalistas, las dos legisladoras entrevistadas (PRD—MC) y especialistas como Escobar, Murayama y Ruiz Durán, es más importante discutir en qué medida el problema de México es mayormente el de una economía que no está generando suficientes empleos por causa de las políticas económicas (y la inseguridad) y no por las instituciones laborales o de seguridad social. Al respecto, Ros (2013) se pregunta si la alta informalidad es una consecuencia de distorsiones de política fiscal, laboral y social, o bien si ésta es consecuencia del estancamiento de sectores donde, por sus características y por el aprovechamiento de economías de escala, predomina el trabajo formal (como la manufactura, la industria extractiva y la de electricidad). En este último caso, de no modificarse la estrategia de desarrollo, sería muy poco lo que se puede hacer a través del SD para evitar que los desempleados terminen cayendo en la informalidad. Hay dudas acerca de que la reforma energética sea suficiente y llegue a tiempo para mejorar en el corto plazo la capacidad de la economía para generar empleo formal.

VI. Recomendaciones

A partir del análisis previo de la iniciativa presidencial y del Dictamen aprobado por el pleno de la CD, donde se reforman diversas leyes para regular el SD, de la revisión de la experiencia latinoamericana y nacional así como de las opiniones vertidas por los actores sociales y políticos junto a los especialistas consultados en esta investigación, a continuación recuperamos y sintetizamos algunos lineamientos que podrían considerarse para aumentar la calidad y viabilidad del esquema de seguro de desempleo.

A. Necesidad de un diagnóstico y un consenso amplio

El modo bajo el cual se generó esta iniciativa y se tramitó hasta ahora en el Poder Legislativo, no puede conducir a un diseño apropiado, ya que no tomó en cuenta la opinión de los principales actores sociales y políticos del país ni la de los especialistas, sino tan solo el interés de atender exigencias externas y ganar legitimidad para la reforma hacendaria, en un marco de restricciones que llevaron a buscar una solución aparente a una problemática real. Dicho de otra forma, la importancia política que para el gobierno tiene adoptar a la brevedad un SD (evitando pagar el costo político por no concretar su promesa) puede llevar a construir las mayorías necesarias a través de la simple cooptación de legisladores, a la vieja usanza (sumando los votos del PANAL y el PV a los del PRI) dejando de lado los serios cuestionamientos que muchos venían haciendo a la iniciativa original y al dictamen de la CD.

En cierta medida, la disposición de los senadores a escuchar otras voces, parece abrir la oportunidad para tener una discusión plural e informada sobre las ventajas y desventajas de la minuta de la CD y eludir la tentación de imponer un modelo fallido que solo cumpla en el papel con la promesa de proteger a los trabajadores en situación de desempleo, afectando para ello el derecho a la vivienda. Como lo señalan los estudiosos del juego de las políticas públicas, muchas veces es posible lograr un “momento mágico” para eludir en el Poder Legislativo el debate y la negociación entre puntos de vista encontrados, más aún cuando hay muchos intereses en juego que pueden verse afectados, pero la consecuencia de esta estrategia sería el provocar graves fallas de implementación de las políticas y una gran dificultad para desandar el camino (Scartascini et al, 2011).

B. Beneficiarios

Un primer aspecto a considerar es el de los beneficiarios del SD, aspecto que ha llevado a serios cuestionamientos a la decisión tomada por la CD. En este sentido, convendría contar con un diagnóstico previo para reunir evidencias sobre las razones para excluir a los trabajadores al servicio del Estado y valorar cuántos trabajadores a distintos niveles en este sector cuentan con estabilidad laboral real y con esquemas alternativos de protección en caso de perder el empleo, de modo tal que pudiera evitarse una discriminación injustificada y volver por ello inequitativo a este instrumento. Esta decisión no se justificaría cuando se busca superar la actual segmentación del mercado laboral y avanzar hacia una seguridad social universal. Cabe señalar, en cambio, como un acierto el hecho de que el Dictamen aprobado por la CD haya recuperado entre los beneficiarios a los trabajadores al servicio de los gobiernos de las entidades federativas y municipios y sus organismos autónomos que celebren convenio con el IMSS y hagan las aportaciones correspondientes.

C. Heterogeneidad y flexibilidad de requisitos

Otra cuestión es asegurar que queden incluidos aquellos trabajadores que laboren en sectores de actividad con mayor propensión a la inestabilidad laboral, por factores cíclicos o estacionales, lo que exige flexibilizar los requisitos de acceso. Casos como el de los trabajadores de la construcción, los jornaleros agrícolas u otras actividades de temporada merecen además una consideración especial, en tanto es evidente que no podrán cumplir con los rígidos requisitos impuestos por la iniciativa presidencial y el dictamen de la CD. De hecho, la rigidez de los requisitos merece ser reconsiderada en tanto, como ya se explicó, existen otras alternativas más apropiadas para mercados laborales con alta rotación como es el caso de los latinoamericanos y muchas de las iniciativas parlamentarias presentadas en México desde 2003 así lo consideran. Opciones como la de Brasil, a la que ya se hizo referencia, tanto por lo que se refiere a la flexibilidad en las cotizaciones exigidas como en el monto y la duración del beneficio, merecen una atención particular. Ésta sería una mejor opción para no discriminar a los trabajadores según el tipo de contratación y para que grupos vulnerables como los jóvenes y las mujeres quedaran incluidos en este beneficio.

D. Los informales

La posible inclusión de los informales dentro del SD debería partir de una evaluación acerca de cómo operaron previamente iniciativas semejantes, como la del Seguro Popular, ya que según algunas investigaciones tendieron a incentivar la informalidad mientras otras sostienen que sus efectos negativos fueron marginales. Esto no significa descartar su inclusión sino, en primer lugar, considerar la heterogeneidad de condiciones dentro de la informalidad para escoger soluciones apropiadas a cada caso, como se ha hecho en otras latitudes, lo que puede ejemplificarse con el caso de las políticas de Brasil para fomentar la formalización del empleo y los logros alcanzados (Berg, 2011). En este sentido convendría, como lo muestra la experiencia de otros países, distinguir las causas de la informalidad, según se trate de trabajadores asalariados sin registro en la seguridad social que laboran en el sector formal o informal de la economía, trabajadores por cuenta propia o trabajadores domésticos. Mientras en el primer caso una estrategia a considerar sería el aumento de la fiscalización y la simplificación administrativa y tributaria para lograr su incorporación a la seguridad social y, con ello al SD, los otros dos casos ameritarían el diseño de políticas y programas específicos, de forma tal que el SD pudiera ayudar a transitar de la informalidad a la formalidad, aún cuando no se trate de un empleo asalariado. Un ejemplo al respecto, como se señaló al presentar el caso del SD del DF, es el programa diseñado para favorecer dicha transición en el caso de los “vagoneros” del STC Metro, aunque para concretarse todavía requiere vencer las resistencias que se estarían generando, entre otras razones, debido a los altos ingresos que pueden llegar a obtenerse en dicha actividad.

En el caso de los domésticos y jornaleros agrícolas, trabajadores asalariados con un régimen especial en la LFT, deberían no solamente quedar cubiertos por el SD sino garantizarse su inscripción

obligatoria a la seguridad social, como se ha venido haciendo en los países del Conosur con base en estrictas políticas de fiscalización y simplificación impositiva, dándole al trabajador el derecho —e incluso en determinados casos la obligación— de formalizarse con un costo tributario bajo y, sobre todo, quitándole la decisión al empleador respecto a su condición laboral (Argentina, Brasil y Uruguay).

Esto nos lleva a sostener, de manera más general, que además de un diagnóstico acerca de la situación particular de diversos contingentes de trabajadores informales en el sector formal o informal de la economía, es imprescindible impulsar una política de coordinación entre todas las instancias competentes en materia de fiscalización, se trate del SAT, el IMSS o la STPS, lo que todavía no se ha logrado en México. Además es necesario que las demás políticas públicas se articulen para generar empleo formal ya que, como lo muestra el caso de Brasil, ninguna política de formalización resolverá el problema si no se acompaña de un nuevo patrón de crecimiento del empleo formal (Berg, 2011).

En el caso de México, un problema para incluir a los informales dentro del SD, evitando una nueva segmentación, es que el nuevo régimen fiscal resulta incoherente con el objetivo de formalizar el empleo, ya que redujo sustancialmente el monto de deducción por las prestaciones otorgadas por los empleadores a sus trabajadores. En este sentido, conviene atender la opinión de quienes temen que con esta reforma, no solo persistan los incentivos a la informalidad, sino que hayan aumentado.

E. Políticas activas

La articulación entre políticas pasivas y activas de mercado de trabajo es un objetivo que no se ha logrado todavía en la mayoría de los países de la región, pero como vimos algunos se han movido en la dirección correcta. En el caso de México, se presenta la particularidad de que el desempleo es cada vez más un problema que afecta a la población con mayor escolaridad y a los jóvenes sin experiencia. Sin negar que el sistema educativo pueda tener parte de la responsabilidad, diversos investigadores sugieren que el principal problema radica en el bajo crecimiento de la economía y, sobre todo, de los sectores que tienden a generar empleo formal y demandar trabajadores calificados. Si bien la cobertura de los programas de capacitación es limitada y debería ampliarse, en realidad en la situación actual se estaría capacitando a los trabajadores para mejorar su capacidad de sobrevivencia, no para acceder a un trabajo digno, con la protección social necesaria para evitar la pobreza y suavizar al menos la desigualdad. Es por eso difícil sostener que con una mejora del sistema de capacitación o del sistema de intermediación, el SD cumpliría su propósito de facilitar una inserción laboral satisfactoria o fuera de la informalidad, reduciendo la marcada segmentación que hoy caracteriza al mercado laboral mexicano. Esto nos lleva a preguntarnos hasta qué punto formas de intervención como la que se intenta en el DF para ayudar a los “vagoneros” del STC Metro a transitar hacia una actividad formal podrá tener resultados satisfactorios y en qué medida el pago de la prestación de un SD o la capacitación de estos trabajadores, será un incentivo adecuado para que se abandone una ocupación informal, cuando existe una brecha tan notoria entre una prestación equivalente a un SM y lo que se obtiene en una actividad que genera ingresos sustanciales, aunque se carezca de seguridad social.

Por lo anterior, cobra mayor importancia inscribir el diseño del SD en el marco más amplio de un debate sobre la estrategia de desarrollo, para propiciar la generación de empleos de calidad, y cómo transitar hacia un sistema de seguridad social verdaderamente universal que realmente mejore el bienestar y evite que el mercado de trabajo sea un generador de pobreza.

F. Beneficios

En cuanto a la tasa de reposición, aunque parece adecuado alinear el beneficio con el nivel de ingresos del desempleado y reducir el monto del beneficio de acuerdo al avance del período de desempleo, no resulta conveniente establecer como garantía básica en determinados supuestos, el monto del salario mínimo. Como se adelantó al tratar con anterioridad esta cuestión, dos problemas se generarían con esta regla. Por una parte, se reproduciría el argumento de que no es posible modificar el SM debido a que esto aumentaría las obligaciones del gobierno (por ejemplo, al existir un tope de 10 SM en las pensiones de servidores públicos y, ahora, al garantizarse al menos un SM mensual por seis meses con cargo al

Gobierno Federal en caso de desempleo). Por otro, se dificultaría cumplir con el propósito de evitar que los trabajadores desempleados, aun con el SD, cayeran en la pobreza. Por tal motivo, se sugiere que se revise esta modalidad en la que el SM sería el beneficio menor que pudiera recibirse por parte del trabajador, ya que en muchos casos éste quedará a cargo del Gobierno Federal y no cumplirá con el objetivo social que persigue el SD. Más aun, la revisión de la política de salarios mínimos es sin duda un imperativo que debería atenderse como prioridad —incluso antes que adoptar un SD— ya que es una condición para lograr en el país una reactivación del mercado interno, reducir la informalidad y generar incentivos para que los empleadores inviertan en innovación tecnológica y organizativa y en la capacitación de sus trabajadores, todo lo cual ayudaría a disminuir la tasa de rotación laboral y el costo de sostener en el país un SD.

Como lo señalan Murayama y Samaniego (2011), si bien poco menos del 5% de los asalariados del sector privado percibe un salario mínimo, cuando en su origen se estimaba que llegaba a cubrir la mitad de estos trabajadores, son los asalariados no registrados en la seguridad social (informales) quienes declaran percibir esta cantidad. Estos trabajadores, por lo general no organizados, carecen de representación en el órgano encargado de fijar los salarios mínimos, donde por el contrario están presentes los sindicatos de trabajadores y empleadores (Murayama y Samaniego, 2011, p. 69). Sin embargo, sabemos que el porcentaje de aumento del SM constituye un referente para el conjunto de los incrementos salariales, manteniendo al salario medio de cotización en el IMSS en niveles cercanos en términos reales a los de treinta años atrás.

A todo esto hay que agregar el problema del subregistro de los salarios en la seguridad social, lo que ha provocado no solamente problemas de financiamiento del IMSS y el ISSSTE, sino que los trabajadores no reúnan los recursos suficientes para obtener un crédito de vivienda o para acceder a un retiro digno. Lo mismo sucedería con el SD si no mejora sustancialmente la fiscalización a cargo del IMSS.

G. Financiamiento

La puesta en marcha de un seguro de desempleo en México o cualquier política de protección social no puede estar desvinculada del sistema fiscal mexicano. México, tiene una recaudación tributaria no petrolera muy precaria (alrededor del 10%) y gran parte del gasto público es ejercido por las entidades federativas, quienes también hacen política laboral.

Sin embargo, a finales del 2013 el gobierno federal y el Congreso introdujeron algunas reformas a la hacienda pública para fortalecer el sistema de impuesto sobre la renta, darle un poco más de progresividad e introducir cuotas al consumo de determinados bienes (alimentos altos en azúcares o grasas, combustibles, pesticidas, etc.) y un impuesto de 10% sobre ganancias por transacciones en la Bolsa. De acuerdo a las promesas y primeras estimaciones, la recaudación tributaria aumentaría sustancialmente en 2014, lo que no solamente no ocurrió durante el primer trimestre sino que se registró una importante caída y se inhibió el crecimiento económico. En este sentido, la meta deseable en aras de aumentar la recaudación tributaria como porcentaje del PIB y disminuir la dependencia fiscal de los ingresos por extracción y exportación de hidrocarburos, pues esta fuente es inestable e insostenible a largo plazo, no sería una realidad en el corto o mediano plazo. Aun así, lo que no se entiende es cuál sería la justificación para el aumento de un 9% en términos reales del presupuesto gubernamental si el incremento de las pensiones de los adultos mayores será mínimo y gradual y lo único que aportará el gobierno en materia de SD es un 0,5% de los salarios de los trabajadores (Esquivel, 2014).

Reconociendo que una hacienda pública más robusta y un mejor ejercicio del gasto serán condiciones que aumentarán la efectividad de un programa de seguro de desempleo, siempre y cuando pueda lograrse simultáneamente un aumento sostenido del crecimiento, creemos que es preferible asumir que lo que se ofrece en la iniciativa presidencial no es realmente un SD sino un uso alternativo de un recurso del propio trabajador, como ya se hizo en 2009 al reformar la Ley del Seguro Social, antes que volver al camino de la simulación en la protección a los trabajadores del país.

Por el contrario, en un debate plural es importante poner a discusión quién debería pagar un verdadero seguro de desempleo. Si se continúa en un esquema de contribuciones tripartito en el sistema

de seguridad social, debería evitarse utilizar recursos concebidos con otro propósito que sigue siendo válido, como lo es el acceso a la vivienda, y considerarse qué parte del SD pagarán el patrón y el trabajador (e incluso las ventajas o desventajas de ello, en tanto suele traducirse en menores salarios) y qué parte se financiará con recursos presupuestarios. No se ven en el corto plazo condiciones para resolver esta cuestión, por la resistencia empresarial a aceptar otra contribución y el estancamiento en que se encuentra el salario. En ese contexto, resulta notoriamente insuficiente la aportación de 0,5% del salario promedio de cotización por parte del Gobierno Federal prevista en el Dictamen de reforma a la legislación secundaria aprobada en la Cámara de Diputados, especialmente cuando el conjunto de la reforma hacendaria y la recaudación esperada se dijo que se destinaría a conformar en el país un sistema de seguridad social universal.

Además, es importante integrar mejor el seguro de desempleo con el esquema de indemnización (sin contraponerlos, porque responden a diferentes propósitos), pues mientras los empleadores los ven como una suerte de costo de contratación, los trabajadores experimentan muchas dificultades para acceder a él de manera completa y oportuna, debido a los problemas para acreditar la justificación del despido. En concreto, dado que puede estar sujeta a un largo, costoso y azaroso juicio legal, la indemnización no ofrece certidumbre en términos de tiempos y cantidades. Sería deseable explorar un esquema de indemnización en donde las cargas al patrón se anticipen en el tiempo y al trabajador se le dé mayor certidumbre, tal vez considerando las ventajas y desventajas del sistema adoptado en Brasil a través del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio desde 1966. Una opción al respecto ha sido propuesta recientemente por un especialista del BID y merecería una discusión en el contexto del debate sobre el SD (Kaplan, 2014).

Por otro lado, cualquier fondo presupuestario que se cree con el objetivo de cubrir un seguro de desempleo debe tener los suficientes candados para que su uso no sea discrecional, lo mismo que por lo que se refiere al procedimiento de vigilancia del cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios, ya que la experiencia del DF nos advierte de los peligros de una débil fiscalización. Sería también conveniente pensar en un esquema en el que las entidades federativas se involucren en términos presupuestarios y de diseño del programa, pues cada entidad tiene particularidades sectoriales que hacen que sus mercados de trabajo tengan dinámicas distintas.

Por lo anterior, se debería no solo considerar el financiamiento de un verdadero SD sino asegurar el de las políticas activas de mercado de trabajo y las políticas de fiscalización adecuadas para que este mecanismo se implemente correctamente.

Desde el punto de vista administrativo, sería esencial que la STPS tuviera mayores recursos para fiscalización, un papel central en la articulación del SD con las políticas activas y mayor coordinación con otras instancias de fiscalización, como el SAT y el IMSS.

Para algunos, las reformas estructurales recientes— especialmente la energética— tendrían que generar los recursos presupuestales para destinar una parte a cubrir la deuda social. EL SD podría ser considerado como un mecanismo dirigido al menos a evitar el aumento de esta deuda debido a que los trabajadores pueden caer en la pobreza al perder el empleo.

Sin embargo, llama la atención que el Fondo Mexicano del Petróleo, creado de acuerdo con el Artículo Transitorio Décimo Cuarto del decreto de reforma constitucional en materia energética, en el que se concentrará la mayor parte de los ingresos petroleros, no haya previsto al menos que una parte de estos recursos pudiera apoyar el sostenimiento del SD o una pensión universal que verdaderamente garantice la atención de necesidades básicas de los adultos mayores, aun cuando se hace referencia a la posibilidad de asignar parte de éste a servicios sociales y asistenciales. Por ello, tendría que revisarse esta situación para evitar que se afecte un derecho adquirido de los trabajadores, como lo es el acceso a la vivienda, como única opción para financiar la protección en caso de pérdida del empleo⁷⁶. Con todo,

⁷⁶ Este Fondo destinará recursos a la Tesorería de la Federación para garantizar que el monto de ingresos petroleros que cubrirá el Presupuesto de Egresos de la Federación será de 4.7% del PIB. Cuando esto se cumpla, los recursos sobrantes se destinarán al ahorro de largo plazo a través de la inversión en activos financieros. Cuando el saldo de estas inversiones sea mayor a 3% del PIB del año

las condiciones económicas y políticas actuales no parecen propicias para un viraje semejante, por lo que la asignación de recursos por esta vía en el corto plazo sería complicada, en términos de negociación.

En cualquier caso, sería prematuro especular respecto de futuras ganancias que no se han concretado, por lo que de avanzarse en la adopción de un verdadero SD y en la necesidad de asignar una mayor aportación gubernamental, tendrían que considerarse las restricciones que hoy experimentan las finanzas públicas, valorar distintas alternativas y, sobre todo, evitar caer en nuevas simulaciones, muy difíciles de revertir una vez institucionalizadas.

previo, el Comité Técnico del Fondo podrá destinar recursos del saldo acumulado del Fondo para los siguientes fines. El incremento observado se podrá repartir de la siguiente manera:

- Hasta un 10% al Fondo para el sistema de pensión universal.
- Hasta un 10% para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables.
- Hasta un 30% para fundear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la Secretaría del ramo en materia de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional.
- Hasta un 10% en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.

Bibliografía

- Ahumada Lobo, Ívico (2014), “El Sistema de Formación Profesional en México”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Alcalde, Arturo, (2014); “Como dijo Pepito”, La Jornada, 22 de marzo, p. 31.
- Ballinas, Víctor y Andrea Becerril (2014), “Murat pide reformar la ley del INFONAVIT para financiar el seguro de desempleo”, La Jornada, 26 de marzo, p. 8.
- Becerra, Jessika, “Debilitará reforma a Afores pequeñas”, Reforma, Sección Negocios, p. 1.
- Bensusán, Graciela (2013), “Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México”, CEPAL (México), Serie Estudios y Perspectivas, Núm. 143, 2013.
- _____ (2006), “Diseño legal y desempeño real: México”, en Graciela Bensusán (coordinadora), en *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, UAM-X / Porrúa. México, Pp. 313-409.
- Bensusán, Graciela y Carlos Acevedo (2011), “La discriminación laboral en México”, ponencia presentada en el marco del evento denominado Diagnóstico sobre el estado que guarda la discriminación en México, organizado por el CONAPRED y el CIDE el 26 de noviembre de 2011.
- Berg, Janine, 2011, “Laws or Luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s”, en Sangheon Lee and Deirdre Mc Can, *Regulating for decent work*, Palgrave Mc Millan and ILO, Gran Bretaña.
- Bertola, Giuseppe, Tito Boeri y Sandrine Cazes, 2000, “Protección del empleo en los países industrializados y necesidad de nuevos indicadores”, en: *Revista Internacional del Trabajo*. Volumen 119, N° 1 2000/1.
- BBVA (2013), “Reforma Fiscal: Pasos en la dirección correcta, pero insuficiente”, Unidad de investigación, Observatorio Económico México, 11 de septiembre del 2013. http://www.bbvarsearch.com/KETD/fbin/mult/130911_ObsEcoMexico_37_tcm346-401447.pdf?ts=2722014
- BID (2004), *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*, Washington D.C., BID, 338 p.
- Cámara de Diputados (2014), “Afores dan trato inhumano a trabajadores que solicitan ahorros; pretenden convertir sus recursos en utilidades”, Boletín 2871, 28 de enero, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Enero/28/2871-Afores-dan-trato-inhumano-a-trabajadores-que-solicitan-ahorros-pretenden-convertir-sus-recursos-en-utilidades>.
- Canto, Manuel y Arcelia Martínez (2013), *Quince años de política social en el Distrito Federal: Balance y propuestas para su fortalecimiento*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, México.
- Castillejos, Jessica (2014), “Subejercicio e Irregularidad”, En *Preiódico Excelsior*, del 15 de enero, <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/01/15/938369>.
- Cowan, Kevin (2007), “¿Estabilidad del Empleo o del Ingreso? Un Análisis del Sistema de Protección Contra el Desempleo en Chile”, *Revista Estudios Públicos*, Chile, Núm. 105. Pp. 173-204.

- Cruz Martínez, Ángeles (2014), “Aún no está listo el plan para el sistema universal de salud”, La Jornada, 15 de marzo.
- DOF (2013) Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, 20 de diciembre de 2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327381&fecha=20/12/2013.
- Escobar Toledo, Saúl (2010), Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal. http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_trabajo_2010.pdf (2010a), Razones para un Seguro de Desempleo en México, Colección Perspectivas Progresistas, Fundación Friedrich Ebert.
- Esquivel, Gerardo (2014), “La simulación del Seguro de Desempleo”, El Universal, 14 de marzo.
- Flores, Zenyazen (2014), a, “No al seguro de desempleo pagado con ahorro de vivienda: CT”, El Financiero, 13 de marzo.
- Flores Zenyazen (2014), b “Dan marcha atrás a ajuste de las cuotas patronales al IMSS”, El Financiero, 13 de marzo.
- Garavito, Rosa Albina (2013), Recuperar el salario real: un objetivo impostergable ¿Cómo lograrlo?, Serie Análisis, Fundación Friedrich Ebert, Núm. 9.
- GDF (2009), Gaceta Oficial del Distrito Federal, 22 de junio de 2009, Número 615 http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/528ece8c4bbe7.pdf.
- Islas, G., (2002), Sistemas de Protección a desempleados en los países de la OEA, Oficina Internacional del Trabajo. Proyecto CIMT – OI
- INEGI (2014), “Indicadores Oportunos de Ocupación y Empleo. Cifras Preliminares Durante Enero de 2014”, en Boletín de Prensa, Núm. 97/1424, Febrero, Aguascalientes. <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/ocupbol.pdf>.
- INFONAVIT (2012), Informe Anual de actividades 2012, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). <http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/af283366-944a-48a9-b658-dd2fad8a534/Informe+Anual+de+Actividades+2012.pdf?MOD=AJPERES>.
- Kaplan, David (2014), “Las indemnizaciones en México: costos para empresas y beneficios para trabajadores”, Ponencia presentada en el Seminario sobre Justicia Laboral Seminario Justicia Laboral: Experiencias y Perspectivas, organizado por el ITAM / IDRC- CDRI, 10 de febrero de 2014.
- Lee, Shangeon, Deirdre McCann y Nina Torm (2008), “El indicador de normas del trabajo del Banco Mundial. Averiguaciones y críticas recientes” en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 127, Núm. 4, Pp. 462-480.
- Levy, Santiago, (2008), Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México, Ed. Océano, México, D.F.
- Mendoza Escamilla, Viridiana (2013), “10 respuestas sobre el seguro de desempleo, 11 de septiembre del 2013”, en <http://www.forbes.com.mx/sites/10-respuestas-sobre-el-seguro-de-desempleo>.
- (2013a), “Costarán 44,176 mdp seguro de desempleo y pensión universal”, Forbes México, Sección Economía y Finanzas, 14 de noviembre, <http://www.forbes.com.mx/sites/costaran-44176-mdp-seguro-de-desempleo-y-pension-universal/>.
- Murayama, Ciro y Norma Samaniego (2011), Balance de la Red de Protección Social en México desde la Problemática de los Trabajadores Pobres de la Economía Informal. “Fortaleciendo la voz de los trabajadores informales en las decisiones de política social en América Latina”, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), 12 de septiembre.
- Movimiento Ciudadano (2013), “Iniciativa que expide la Ley Del Seguro Federal de Desempleo, a cargo de Ricardo Monreal Ávila y suscrita por Gerardo Villanueva Albarrán y Zuleyma Huidobro, Diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano (MC)”, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, Año XVI, Núm. 3864-IV, miércoles 18 de septiembre de 2013, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/sep/20130918-IV.html#Iniciativa7>.
- Ochoa León, Mónica (2005), El Seguro de Desempleo en México y el Mundo, Reporte Temático Núm. 3, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Ortiz Magallón, Rosario (2011), Posiciones legislativas ante un seguro de desempleo en México, Análisis Político, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

- Peña Nieto, Enrique (2013), "Iniciativa de decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, así como se reforman, adicionan y derogan diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal, suscrita por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto", 8 de septiembre de 2013.
- Perry, Guillermo et al, (2008), *Informalidad: escape y exclusión*, Banco Mundial, Washington, DC- 230 pp.
- PRD (2009) "Iniciativa que crea la Ley de Protección y Fomento al Empleo, presentada por el Diputado José Jacques y Medina, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)", *Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados*, Núm. 2811, Año XII, viernes 31 de julio de 2009.
- (2007), "Iniciativa que expide la Ley del Seguro de Desempleo y para el Fomento del Empleo; y Reforma el artículo 25 de la Ley del Seguro Social a cargo del Diputado David Mendoza Arellano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)", *Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados*, Núm. 2192-I, martes 13 de febrero de 2007.
- (2005), "Iniciativa de creación de Ley Federal de Protección Social por Desempleo a cargo del Diputado Francisco Diego Aguilar del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)", *Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados*, Núm. 1714-I, jueves 17 de marzo de 2005.
- Presidencia de la República Mexicana (2014), *Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4º, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/08_4_123_cpeum.pdfhttp://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/08_4_123_cpeum.pdf.
- PRI (2009), "Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, Suscrita por los Diputados María Cristina Díaz Salazar, María de Jesús Aguirre Maldonado y Eduardo Alonso Bailey Elizondo del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)", *Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados*, Núm. 2841-II, martes 8 de septiembre de 2009.
- PT(2009), "Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, a fin de crear el Seguro de Desempleo para la Protección del trabajador mexicano, a cargo del Diputado Pedro Vázquez González del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (PT)", en *Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados*, Núm. 2841-II, martes 8 de septiembre de 2009.
- Rodríguez, Israel y Julio Reyna Quiroz (2014), "Seguro de desempleo afectará a los trabajadores: Coparmex", *La Jornada*, 20 de marzo, p. 5.
- Ruiz Durán, Clemente (2009), "México: las dimensiones de la flexibilidad laboral"; en Weller, Jürgen (Editor); *El nuevo escenario laboral latinoamericano: Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. 1a edición. Buenos Aires; Siglo Veintiuno Editores, Pp. 179-217.
- Ruiz de los Santos, Sandra Rosalía (2011), "La identidad y la acción colectiva en los vagoneros del metro", en Enrique de la Garza (coord.), en *Trabajo No Clásico, Organización y Acción Colectiva*, Tomo I, UAM-I / Plaza y Valdes, Pp. 53-108.
- Scartascini, Carlos, et al (2010), *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas Públicas*, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones, Colombia.
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), *Aviso por el cual se da a conocer la evaluación interna del Programa de Capacitación para el impulso de la economía social, (CAPACITES)*, 2011.
- STyFE, (2013, a), *Aviso por el cual se da a conocer la evaluación interna 2012 del Seguro de Desempleo del Distrito Federal*, 10 de julio de 2013.
- STyFE (2013, b), *Reglas de operación 2013, Programa de Seguro de desempleo, Gobierno del Distrito Federal*, 22 de julio de 2013, <http://www.trabajo.df.gob.mx/images/pdf/segurodesempleo/ROSD2013.pdf>, <http://www.trabajo.df.gob.mx/index.php/temas/63-programa-seguro-de-desempleo>
- Velásquez, Mario (2010), *Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Núm. 99, División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina, 57 pp.
- (2003), "Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina.", Serie *Financiamiento del Desarrollo* 133. Unidad de Estudios Especiales. Secretaría Ejecutiva. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Weller, Jürgen (1998), *Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina*, Economic Reforms Series, No. 10, ECLAC, Santiago.
- Weller, Jürgen and Van Gelderen, Michael (2006) "Flexibilidad de los mercados de trabajo: las variables laborales frente al crecimiento económico", en Graciela Bensúsán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: Instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Editorial Porrúa, Pp. 45-94.
- Yuste, José (2013), "Seguro de desempleo, ¿Quién lo pagará?", en *Dinero en Imagen*, portal en Internet, <http://www.dineroenimagen.com/2013-07-25/23554> (consultado en febrero de 2014).

ZEETANO CHAHAD, José Paulo (2009), “Flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo: en busca de alternativas para mejorar la protección social de los trabajadores brasileños”, en, Weller, Jürgen (Editor); en *El nuevo escenario laboral latinoamericano: Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. 1a edición. Buenos Aires; Siglo Veintiuno Editores, Pp. 119-151.

Anexo

CUADRO A. 1
EVOLUCIÓN DE ASEGURADOS EN SEGURIDAD SOCIAL Y COMPOSICIÓN DE LOS MISMOS

Periodo	Trabajadores Asegurados en el IMSS ^{a b}				
	1998-2014				
	Total	Permanentes	Subtotal	Eventuales	
				Urbano	Del campo
1998	11 072 689	10 022 662	1 050 027	997 565	52 462
1999	11 714 774	10 504 167	1 210 606	1 140 486	70 120
2000	12 420 898	11 114 743	1 306 155	1 246 209	59 946
2001	12 441 751	11 223 580	1 218 171	1 157 348	60 823
2002	12 328 577	11 126 672	1 201 905	1 152 147	49 758
2003	12 315 623	11 101 556	1 214 067	1 170 253	43 814
2004	12 559 456	11 277 751	1 281 704	1 228 014	53 690
2005	12 965 789	11 590 524	1 375 266	1 302 096	73 170
2006	13 573 677	12 037 442	1 536 235	1 448 084	88 150
2007	14 144 576	12 510 526	1 634 050	1 535 926	98 123
2008	14 435 576	12 750 240	1 685 336	1 575 832	109 504
2009	13 994 127	12 317 080	1 677 048	1 566 799	110 248
2010	14 524 448	12 640 250	1 884 199	1 765 057	119 141
2011	15 153 643	13 101 612	2 052 031	1 927 074	124 957
2012	15 856 137	13 637 937	2 218 200	2 081 865	136 335
2013	16 409 302	14 123 077	2 286 225	2 142 742	143 484
2014 ^c	16 547 040	14 227 698	2 319 342	2 132 081	187 261

Fuente: STPS, Estadísticas del Sector, Total de Trabajadores asegurados en el IMSS (1998-2014)

Nota: Los datos anuales son un promedio aritmético de los doce meses.

^a A partir de julio de 1997, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) modificó la metodología para registrar el número de Trabajadores Asegurados.

^b Excluye los grupos de seguro facultativo, estudiantes y continuación voluntaria.

^c La cifra corresponde al mes de enero

A. Propuesta del Centro de Estudios Espinosa Yglesias

El Centro de Estudios Espinosa Yglesias es un instituto que ha propuesto una reforma integral de la hacienda pública y el sistema de protección social en México. Esta propuesta busca dotar a todos los ciudadanos de un paquete mínimo de derechos sociales financiados a través de impuestos generales. Un paso importante consiste en eliminar la dualidad que actualmente existe entre esquemas de protección social y seguridad social y robustecer la recaudación.

El financiamiento se daría a través de impuestos generales al ingreso, al consumo, a las ganancias, la eliminación de subsidios (a los energéticos) y de regímenes especiales (como la tasa cero de IVA en alimentos y medicinas y otras exenciones) y el aumento de la capacidad recaudatoria y la administración tributaria del gobierno. Asimismo se eliminarían las cuotas obrero-patronales.

La hacienda pública mexicana recauda poco: debe aumentar sus ingresos tributarios como proporción del PIB y dejar de depender de la renta petrolera. Además debe combatir la evasión fiscal que

se estima en 5% del PIB. En particular, es necesario garantizar una recaudación adicional del 5% del PIB para financiar el esquema propuesto.

Los subsidios deben focalizarse y el gasto público debe ejercerse con criterios de equidad y orientado a promover el crecimiento.

Parte clave de la propuesta está en eliminar el sistema dual de cobertura: seguridad social para los trabajadores del sector formal y protección social para la población general que no esté afiliada a ningún instituto de seguridad social. Esta eliminación se daría con el fin de dar paso a un sistema con cobertura universal, financiado con impuestos generales (se eliminarían las cuotas obrero patronales) y que proveería de un paquete universal de derechos consistente en un ingreso mínimo, un seguro de salud, de vida e invalidez, y una pensión mínima de retiro. Para acceder a beneficios como el de guarderías, pensiones de riesgo de trabajo, indemnizaciones por despido y crédito a vivienda, se crearían programas específicos con fuentes de financiamiento distintos.

Referencia:

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2013), *El México del 2013. Hacia una reforma integral de la hacienda pública*. Disponible en: <http://www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/propuestas-politicas-publicas/mexico-2013-hacia-reforma-integral-hacienda-publica>

B. Propuestas del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo

El Grupo Nuevo Curso de Desarrollo es un grupo de trabajo integrado por académicos, ex funcionarios públicos y especialistas cuyo fin es aportar ideas y propuestas en materia de políticas macroeconómica, financiera y monetaria, fiscal, industrial, social, de salud y educación, de infraestructura y de desarrollo regional⁷⁷. Entre otros, dos de los entrevistados en el estudio que presentamos sobre SD —Ciro Murayama y Saúl Escobar— han participado en este grupo.

Este grupo de trabajo se integró en septiembre de 2009 con la intención de ofrecer un diagnóstico y una propuesta integral de solución a los problemas derivados de la crisis financiera internacional de 2008. Sus razones y objetivos quedaron plasmados en el Manifiesto *México frente a la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo*. En él se plantea un diagnóstico de la situación económica, se critican las políticas económicas vigentes y se enfatiza la necesidad de integrar las políticas fiscal, social y laboral, así como fortalecer el rol del Estado como regulador.

En el Manifiesto *Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal* (2012), Norma Samaniego ofrece un diagnóstico de la situación laboral en México y propone una serie de medidas para enfrentar la precariedad del mercado laboral. Su importancia, radica en que pone de manifiesto la necesidad de inscribir la política de mercado de trabajo y sus instrumentos, tanto la política activa como la pasiva, en el marco más amplio del conjunto de políticas públicas encaminadas a lograr la generación de empleo de calidad, sin lo cual, la contribución del SD y su articulación con la capacitación y la intermediación laboral para reducir la informalidad serían sumamente limitadas.

En primer lugar, parte del hecho de que la economía mexicana ha tenido un crecimiento relativamente lento y se ha rezagado con respecto a otras economías desarrolladas y emergentes. Esto ha provocado que, a pesar de que en las últimas tres décadas la fuerza laboral se duplicó, el empleo asalariado formal mostró un crecimiento débil. Se ha observado una destrucción de puestos de trabajos en el campo y en la industria.

Dada esta escasez de empleos formales, la informalidad en los sectores de comercio y de servicios y la migración laboral han sido las salidas típicas de nuestro país a las graves insuficiencias del mercado de trabajo.

⁷⁷ El portal electrónico del grupo es: <http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/>.

Con la crisis financiera internacional, la migración disminuyó y el sector informal se saturó. Esto trajo como consecuencia el brote abrupto del desempleo; la precarización del mercado laboral formal, y la salida de muchos jóvenes hacia diversas formas de inactividad. México fue golpeado con más fuerza por la recesión que otros países de América Latina y su recuperación ha sido frágil e insuficiente.

Para Samaniego, la escasa creación de empleo formal está asociada a un descuido del mercado interno, a una destrucción de parte importante de la planta industrial y a un retraimiento de la inversión pública en infraestructura. De tal modo que nuestro crecimiento quedó atado al del sector industrial de Estados Unidos, pues de él dependen nuestras plantas maquiladoras y armadoras automotrices, cuya competitividad se finca fundamentalmente en mano de obra barata en tareas de tecnología sencilla.

Por esto, es necesario tomar en cuenta lo siguiente:

- El problema fundamental que subyace en la débil creación de empleo es una *insuficiente demanda de trabajo* derivada de un crecimiento económico muy débil. En este sentido, la política macroeconómica y sectorial representan los instrumentos más poderosos para vigorizar la creación de empleo. Es necesario reintroducir al empleo como objetivo de la política del banco central, fortalecer la formación de capital y la demanda asociada al mercado interno.
- Se requiere una estrategia de inserción distinta de los mercados mundiales. Es necesario escalar a la producción de bienes y servicios de mayor valor agregado. Es preciso romper este círculo vicioso de pobreza, empleo precario, baja productividad y lento crecimiento.
- En este nuevo entorno, la escuela tradicional como hoy la conocemos ya no garantiza la obtención de conocimientos útiles para siempre. Estamos enfrentando un problema de proporciones mayúsculas.
- Urge desmitificar la concepción simplista de la “reforma laboral”. Una reforma laboral basada en la mera flexibilización equivalente a la simple desaparición de prestaciones y derechos no es la vara mágica para la creación de empleo; la flexibilización se ha dado en los hechos en los despidos masivos durante la crisis y la precarización creciente del trabajo asalariado.
- Una reforma laboral sería exigiría adaptar el marco del trabajo y *el de la protección social* al mundo de hoy, de una manera responsable. Muchas de nuestras leyes del trabajo fueron pensadas para una economía cerrada, con un único perceptor, masculino, en un contexto de estabilidad tecnológica, en la que los cambios tardaban décadas o siglos en concretarse y el horizonte de las empresas era de una permanencia larga y estable en el mercado.
- Se requiere una legislación laboral para el siglo XXI, fincada en una seguridad social no constreñida al asalariado formal, sino creadora de derechos sociales básicos de corte universal no ligados a la nómina, que asegure nuevas fuentes de ingreso en el presupuesto.
- La reducción de la pobreza no puede estar basada en el subsidio de duración indefinida. Una precondition fundamental *es un patrón de cambio estructural que genere empleo productivo*, que mejore de manera sostenida el ingreso, evite la transmisión intergeneracional de la pobreza y contribuya al desarrollo social.

Referencia:

Samaniego, N. (2012), “Empleo: el reto toral de nuestro tiempo”, en VV.AA., *Manifiesto. Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal*, UNAM, México.

C. Acrónimos

AFORES: *Administradoras de Fondos para el Retiro.*
 ANTAD: *Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A. C.*
 CAPACITES: *Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social.*
 CD: *Cámara de Diputados.*
 CEPAL: *Comisión Económica para América Latina y el Caribe.*
 CEEY: *Centro de Estudios Espinosa Yglesias.*
 CIEP: *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.*
 CIDAC: *Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.*
 CODEFAT: *Consejo Deliberativo del Frente de Apoyo al Trabajador (Traducción del portugués.)*
 CONAPO: *Consejo Nacional de Población.*
 CONEVAL: *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.*
 CONSAR: *Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.*
 COPARMEX: *Confederación Patronal de la República Mexicana.*
 CROC: *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos.*
 CHyCP: *Comisión de Hacienda y Crédito Público.*
 CSS: *Comisión de Seguridad Social.*
 CS: *Cámara de Senadores.*
 ENOE: *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.*
 FAT: *Frente de Apoyo al Trabajador (Traducción del portugués) .*
 FMP: *Fondo Mexicano del Petróleo.*
 GDF: *Gobierno del Distrito Federal.*
 IMCO: *Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.*
 IMSS: *Instituto Mexicano del Seguro Social.*
 INEGI: *Instituto Nacional de Estadística y Geografía.*
 INFONAVIT: *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.*
 ISSSTE: *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*
 LFT: *Ley Federal del Trabajo.*
 OCDE: *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.*
 OIT: *Organización Internacional del Trabajo.*
 PAE: *Programa de Apoyo al Empleo.*
 PANAL: *Partido Nueva Alianza .*
 PAN: *Partido Acción Nacional.*
 PEA: *Población Económicamente Activa.*
 PIB: *Producto Interno Bruto.*
 PRD: *Partido de la Revolución Democrática.*
 PRI: *Partido Revolucionario Institucional.*
 PT: *Partido del Trabajo.*
 PV: *Partido Verde Ecologista de México.*
 REPECOS: *Régimen de Pequeños Contribuyentes.*
 RFC: *Registro Federal de Contribuyentes.*
 SAT: *Servicio de Administración Tributaria .*
 SD: *Seguro de Desempleo.*
 SEDESOL: *Secretaría de Desarrollo Social (Gobierno Federal).*
 SINTRAMETLIF: *Sindicato de trabajadores de Metlife.*
 SFP: *Secretaría de la Función Pública (Gobierno Federal).*
 SHyCP: *Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Gobierno Federal).*
 SM: *Salario Mínimo.*
 STC: *Sistema de Transporte Colectivo (Gobierno Local).*
 STPS: *Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Gobierno Federal).*
 STyFE: *Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (Gobierno Local).*
 UNAM: *Universidad Autónoma Nacional.*

Lista de Entrevistados

Sector	Nombre	Adscripción	Fecha entrevista
Especialista y Ex Funcionario	Saúl Escobar Toledo	Licenciado en Economía por la UNAM. Actualmente es Profesor-Investigador de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Entre sus publicaciones más recientes destacan: Los trabajadores en el siglo XX. Sindicatos, Estado y sociedad en México (1907-2002), UNAM, 2006; Las batallas en el desierto: los trabajadores mexicanos 1980-2000. Ha desempeñado diversos cargos como miembro del PRD. Diputado federal de 1994 a 1997 y Subsecretario de Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal de 1997 a 2000.	5 de febrero
Especialista y Director de ONG	Enrique Cárdenas Sánchez	Licenciado en Economía por el ITAM y Doctor en Economía por la Universidad de Yale. En la administración Pública ha desempeñado diversos cargos, Secretaría de la Función Pública, la Unidad de la Crónica Presidencial de la Presidencia de la República y en el Banco de México. Actualmente dirige el Centro de Estudios Espinosa Yglesias y es responsable y conductor del programa para televisión "En contexto".	10 de febrero
Especialista	Antonio de la Cuesta	Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Fue asesor Legislativo de la senadora, Gabriela Ruiz, del Grupo Parlamentario del PAN; director de Análisis Político en la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República en 2008. Actualmente es Miembro del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)	10 de febrero
Especialista y Director de un centro de investigación	Héctor Villarreal Páez	Licenciado en Economía por el ITESM, Doctor en Economía por la Universidad de Wisconsin-Madison. Actualmente es Director del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)	11 de febrero
Especialista	Gabriel Martínez	Licenciado en Economía por el ITAM, Doctor en Economía por la Universidad de Chicago. Ha colaborado en el IMSS como director de Planeación y Finanzas y como Secretario general de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Actualmente es Profesor de economía laboral en el ITAM.	12 de febrero
Especialista	Ciro Murayama Rendón	Licenciado en Economía por la UNAM, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es el Coordinador Ejecutivo de Investigación del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y Profesor-Investigador de la Facultad de Economía de la UNAM y miembro del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (UNAM).	11 de febrero
Especialista	Clemente Ruiz Durán	Licenciado en Economía en la Universidad Anahuac, con estudios de Doctorado en Economía por la Universidad de Pittsburg. Se ha desempeñado como asesor del Director General del Banco de México (1982), asesor del Director General de Financiera Nacional Azucarera (1978-1982), asesor del Secretario de Programación y Presupuesto (1976-1978); también ha colaborado en la Secretaría del Patrimonio Nacional, en la Bolsa Mexicana de Valores y en el Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente se desempeña como Profesor del Posgrado de Economía, UNAM	13 de febrero
Especialista	Manuel Molano	Licenciado en Economía por el ITAM, Maestro en Economía Agrícola por la Universidad de Londres. Trabaja temas como la reforma laboral, la seguridad social universal, agropecuarios, biocombustibles y PYMES. Actualmente se desempeña como director general adjunto en Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO)	17 de febrero

Sector	Nombre	Adscripción	Fecha entrevista
Legislador	Luisa María Alcalde Luján	Licenciada en Derecho por la UNAM. Se ha desempeñado como Representante de jóvenes y estudiantes del Comité Ejecutivo del Movimiento de Regeneración Nacional. Y actualmente se desempeña como Diputada Federal por Movimiento Ciudadano (2012-2015). Pertenece a las Comisiones de Trabajo y Previsión Social; Información, Gestoría y Quejas; Seguridad Social y Radio y Televisión.	12 de febrero
Legislador	Alejandra Barrales	Licenciatura en Derecho por la Universidad Mexicana (UNIMEX), Maestra en Administración Pública por el INAP. Ha desempeñado cargos como la Secretaria de prensa de la Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación (ASSA), donde también fungió como Secretaria general. En la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) se ha desempeñado como vicepresidenta de Asuntos Políticos, Económicos y Sociales y en la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBS) fungió como en Secretaria General. Como miembro del Partido de la Revolución Democrática ha sido presidenta del partido en el Distrito Federal, precandidata a la jefatura de gobierno del DF e Integrante del Consejo Rector del Pacto por México. Actualmente es Senadora de la LXII Legislatura (2012-2015) y pertenece a las comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía; Trabajo y Previsión Social; Distrito Federal; y Relaciones Exteriores	19 de febrero
Patronal	Javier Moreno Padilla	Licenciado en Derecho por la UNAM y en Relaciones Industriales por la Universidad Iberoamericana. Ha colaborado en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el Instituto Mexicano del Seguro Social y como presidente de la Comisión Nacional de Seguridad Social de la COPARMEX. Se especializa en temas de Seguridad Social y es socio fundador de Padilla y Asociados, S.C.	29 de enero
Patronal	Raúl Vázquez Osorio	Licenciado en Ciencias Políticas por la UNAM. Fue secretario particular del Licenciado Carlos Abascal cuando éste fungió como Secretario del Trabajo y Previsión Social. Actualmente es asesor de la Presidencia de la COPARMEX y participa en el Instituto de Política Laboral, A.C.	5 de Febrero
Sindicatos	Gerardo Calderón Hernández	Secretario General SINTRAMETLIFE	14 de febrero
Sindicatos	Leticia Romero Villanueva	Secretaría de Relaciones SINTRAMETLIFE	14 de febrero
Sindicatos y actual funcionaria GDF	Rosario Ortiz Magallón	Miembro del Sindicato de Telefonistas, de la Red de Mujeres Sindicalistas y de la Coalición Pro Justicia de la Maquiladora. Como miembro del Partido de la Revolución Democrática, fue diputada suplente en la LIX legislatura (2003-2006) y Diputada Federal en la LX legislatura (2006-2009). Actualmente está al frente de la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo de la Secretaria del Trabajo y Fomento al empleo del GDF.	19 de febrero
Sindicatos	Javier Freyre Rubio	Oficial Mayor del Comité Ejecutivo de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)	27 de febrero
Ex Secretario del Trabajo y Previsión Social, ex legislador del PAN y Presidente del Consejo del Instituto de Política Laboral	Francisco Salazar Sáenz	Ingeniero Químico Industrial por la UNAM, Doctor en Educación por la Universidad La Salle. Perteneció a la Confederación de Trabajadores Universitarios (CONTU); fue Secretario General de la Asociación Nacional de Asociaciones y Sindicatos del Personal Académico Universitario (ANASPAU); Secretario General Unión de Asociaciones del Personal Académico de la (UASLP-UAPAUASLP). Se desempeñó como Secretario y Subsecretario de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2005-2006; 2000-2005). Como miembro del Partido Acción Nacional ha pertenecido a su Consejo Ejecutivo Nacional. Se ha desempeñado como Diputado local y federal (LVI y LV Legislaturas); y, Senador de la LVI y LVII Legislatura.	5 de febrero
Abogado Laboralista	Arturo Alcalde	Miembro de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos; Articulista de La Jornada y autor de artículos y capítulos sobre temas laborales.	7 de febrero



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

151. El seguro de desempleo en México: opciones, características, ventajas y desventajas, Graciela Bensusán (LC/L. 3857), 2014.
150. Structural change in four Latin American countries: an international perspective, Claudio Aravena, Juan Fernández, André Hofman and Matilde Mas (LC/L.3852), 2014.
149. Income inequality in Latin America, Giovanni Andrea Cornia (LC/L.3847), 2014.
148. Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución del ingreso. El caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Tatiana Genuzio (LC/L.3844), 2014.
147. Structural change in four Latin American countries: an international perspective, Claudio Aravena, Juan Fernández, André Hofman y Matilde Mas (LC/L.3840), 2014.
146. Experiencias internacionales en transparencia fiscal, María Dolores Almeida (LC/L.3765), 2014.
145. Empleo, crecimiento sostenible e igualdad, Jürgen Weller y Cornelia Kaldewei (LC/L.3743), 2013.
144. La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina, Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit (LC/L.3740), 2013.
143. Análisis de la reforma tributaria en el Ecuador, 2001-2012, Luis Castro, Víctor Aguiar y Mayra Sáenz, (LC/L.3739), 2013.
142. Política monetaria, cambiaria y macroprudencial para el desarrollo. Volatilidad y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2011, Ramón E. Pineda-Salazar y Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.3733), 2013.
141. Política tributaria y protección del medioambiente. Imposición sobre vehículos en América Latina, Juan C. Gómez Sabañi y Dalmiro Morán (LC/L.3732), 2013.
140. El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica, Claudio Aravena y Juan Alberto Fuentes (LC/L.3725), 2013.
139. Generating inclusive and sustainable growth. The role of policy and multilevel fiscal institutions, Ehtisham Ahmad (LC/L.3718), 2013.
138. Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad, Ricardo Martner, Andrea Podestá e Ivonne González (LC/L.3716), 2013.
137. Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y Perú, Míryam Saade (LC/L.3706), 2013.
136. Rasgos estilizados de la relación entre inversión y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2012, Luis Felipe Jiménez y Sandra Manuelito (LC/L.3704), 2013.
135. Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución de los ingresos. El caso de Perú, Andrés Escalante (LC/L.3699), 2013.
134. Política fiscal y crecimiento económico. Consideraciones microeconómicas y relaciones macroeconómicas, José Félix Sanz-Sanz e Ismael Sanz Labrador (LC/L.3638), 2013.
133. Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas, Juan Carlos Gómez Sabañi y Dalmiro Morán (LC/L.3632), 2013.
132. Descentralización, inversión pública y consolidación fiscal: hacia una nueva geometría del triángulo, Roberto Fernández Llera (LC/L.3622), 2013.
131. La arquitectura financiera mundial y regional a la luz de la crisis, José Antonio Ocampo (LC/L.3584), 2013.
130. Política tributaria para mejorar la inversión en América Latina, Claudio Agostini y Michel Jorratt (LC/L.3589), 2013.
129. La inversión y el ahorro en América Latina: nuevos rasgos estilizados, requerimientos para el crecimiento y elementos de una estrategia para fortalecer su financiamiento, Sandra Manuelito y Luis Felipe Jiménez (LC/L.3603), 2013.
128. Interacciones intergubernamentales entre los impuestos sobre el petróleo y el gas y la protección ambiental, Giorgio Brosio (LC/L.3583), 2013.
127. Política fiscal e inversión: Un enfoque sistémico y de crecimiento inclusivo, José María Fanelli (LC/L.3556), 2013.
126. Elites económicas, desigualdad y tributación, Juan Pablo Jiménez y Andrés Solimano (LC/L.3552), 2012.
125. La reforma tributaria uruguaya de 2006: algunas consideraciones de economía política y comportamental, Andrés Rius (LC/L.3550), 2012.
124. Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad, Juan Carlos Gómez Sabañi y Dalmiro Morán (LC/L.3534), 2012.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org