

# El Seguro de Desempleo en México: características, ventajas y desventaja

Seminario

“Protección y Formación: Instituciones para mejorar la inserción laboral en  
América Latina y Asia”

CEPAL, Santiago, Chile, 19-20 de octubre de 2016

**Graciela Bensusán, UAM-X**

# ÍNDICE

1. Factores que lo impulsan
2. Antecedentes del SD
3. Objetivos
4. Características
5. Aciertos
6. Problemas
7. Posibles mejoras en el diseño
8. Conclusiones

# 1. Factores que impulsaron el SD

- ❖ Compromiso de campaña presidencial
- ❖ Pacto por México
- ❖ Recomendación OCDE
- ❖ Compromiso con OIT
- ❖ Justificación de reforma hacendaria

## 2. Antecedentes nacionales y locales

- Artículo 123 Constitucional, Fracc. XXIX
- 10 iniciativas legislativas (septiembre 2013 ): PRI, PRD, PT, MC (diferencias en tasas de reemplazo, tiempos, requisitos y financiamiento: recursos fiscales vs contribución tripartita)
- SD en DF (2007)
- Iniciativas locales s/ aprobar: Estado de México y Nuevo León (vinculadas a situaciones críticas)

### 3. Objetivos de un SD: ¿se pueden cumplir con el diseño actual?

- ❖ Sustitución de ingresos y reinserción laboral
- ❖ Red de seguridad social para prevenir pobreza
- ❖ Estabilización macroeconómica (mantener consumo)
- ❖ Promoción de la reestructuración (menor resistencia al despido por causas económicas)

## 4. Características generales: se ubicaría entre los más rígidos de la región

### **Semejanzas con otros países de AL**

- ✓ Bajo nivel de protección
- ✓ Normas restrictivas para acceder al beneficio
- ✓ Exclusión de grupos vulnerables
- ✓ Escasa articulación entre políticas activas y pasivas.

### **Diferencias**

- ✓ Requisitos más rígidos
- ✓ Tasa de reposición
- ✓ Duración del beneficio
- ✓ Esquema de financiamiento

### **Mayores semejanzas con el modelo chileno**

- ✓ Cuentas individuales y fondo solidario
- ✓ Restricciones a trabajadores eventuales
- ✓ Posible entrega de recursos a entidades privadas

### **Diferencias:** Aportaciones ad hoc en el caso de Chile; menores requisitos (mitad de cotizaciones), acceso en dos ocasiones en cinco años.

# Características específicas

- ✓ Bajo perfil institucional: De la reforma constitucional a la inclusión en leyes secundarias, sin una ley específica (INFONAVIT, SAR, IMSS, LFT)
- ✓ Riesgo a proteger: pérdida involuntaria del empleo, solo una vez cada cinco años
- ✓ Beneficiarios: asalariados formales inscritos en IMSS, trabajadores de entidades federativas, municipios y sus organismos autónomos
- ✓ Cotizaciones: 104 semanas en 36 meses (TI); 26 semanas en 12 meses (TD). Exclusión de eventuales del Fondo Solidario
- ✓ Duración: seis meses máximo
- ✓ Beneficio: 60-40-50%; como mínimo un SM
- ✓ Administración de los recursos por INFONAVIT o entidades privadas (AFORES), opción del trabajador
- ✓ Esquema de financiamiento basado en aportaciones a vivienda y Fondo Solidario

Cuadro 1

<b>Fuente del financiamiento, Responsable y monto</b>	<b>Iniciativa Presidencial</b>	<b>Propuesta de Comisiones Unidas H y CP y SS, aprobada por el pleno CD</b>
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, 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

Fuente: Elaboración propia con base en la Iniciativa Presidencial y el Proyecto de Decreto sobre Seguro de Desempleo de las Comisiones Unidas HyCP y SS.



# 5. Aciertos

- Reconocer la necesidad de contar con un instrumento de política pública que probó su utilidad en países desarrollados y en desarrollo
- Incluir a todos los asalariados formales por TI o TD, (no incluye TSE) aunque bajo diferentes condiciones y beneficios: más 30% del empleo creado entre 2005 y 2014, tiene esta naturaleza y es una tendencia creciente (9% en 2002 y 16% en 2014).
- Mantener el régimen de indemnizaciones, ya que responden a objetivos diferentes. Sigue en este sentido la tendencia en los demás países de la región.
- En el peor de los casos (si se opta por un crédito de vivienda y tiene que recurrir al FS) y es trabajador por TI, obtendrá al menos un SM por seis meses en concepto de SD: **resulta insuficiente pero es más que nada.**
- Pragmatismo: No se ponen en peligro las finanzas públicas- el gobierno solo aportará el 0.5% del salario- ni se incrementa cuota patronal, lo que según algunos, siempre termina pagando el trabajador al reducirse el salario.

## 6. Problemas de diseño

- ❖ **No es un nuevo derecho**, sino un uso alternativo de un recurso propiedad de los trabajadores, destinado a satisfacer un derecho humano fundamental: la vivienda
- ❖ El trabajador decide cómo usar este recurso, pero tendrá que sacrificar uno de los dos (si opta por la vivienda, tendrá un SD de un SM por seis meses y no accederá a una tasa de reposición cercana a su ingreso)
- ❖ Establece requisitos de acceso muy rígidos considerando la dinámica laboral del país
- ❖ Se afectará el funcionamiento del INFONAVIT y el sector de construcción, en el peor momento y sin un diagnóstico previo que así lo justifique.
- ❖ Se beneficiará principalmente a las AFORES y los Bancos que las administran, antes de saber si las reformas a la ley del SAR corrigen los vicios de este sistema de capitalización individual
- ❖ Se privatizará el crédito para la vivienda de los trabajadores, cuando los salarios medios de cotización están estancados a niveles de hace más de treinta años
- ❖ Un paso en esta dirección fue el acuerdo con la Banca para prestarle a los trabajadores de menores ingresos y la tesis de la SCJN sobre la posibilidad de embargar los salarios de los trabajadores por créditos privados hasta por el 30% del excedente del salario mínimo.

## a) Beneficiarios potenciales y cobertura

- ❖ Asalariados formales: 4 de cada 10 trabajadores ocupados (enero 2016)
- ❖ Tasa de desempleo: **4.04% de la PEA (2 millones 140 mil personas) sin diferencia por sexo, 4.79% en áreas urbanas**
- ❖ Desempleo de Jóvenes (14-29 años) Se duplica la tasa promedio.
- ❖ 7 de cada 10 desempleados supera el nivel de secundaria
- ❖ 575 mil personas pierden el empleo anualmente, la mitad encuentra empleo entre uno y cuatro meses (STPS, 2013)
- ❖ Tiende a aumentar el empleo eventual

Evolución de asegurados en seguridad social y composición de los mismos.  
Trabajadores Asegurados en el IMSS<sup>1</sup> 1998-2016

Año	Total	Permanentes	Eventuales		
			Subtotal	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	16,990,723	14,570,291	2,420,432	2,261,075	159,357
2015	17,724,223	15,170,986	2,553,237	2,380,120	173,117
2016*	17,953,203	15,390,602	2,562,601	2,342,118	220,483

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

\* La cifra corresponde al mes de enero

<sup>1</sup> A partir de julio de 1997, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) modificó la metodología para registrar el número de Trabajadores Asegurados. Excluye los grupos de seguro facultativo, estudiantes y continuación voluntaria.

Fuente: STPS, Estadísticas del Sector, Total de Trabajadores asegurados en el IMSS (1998-2016)

# Exclusión por requisitos

- ✓ Muy pocos reunirán los requisitos porque **no se toman en cuenta las trayectorias laborales ni la dinámica real del MT**
- ✓ Tasa de rotación laboral: > a 50% (Cowan, 2007), 4 c/ 10 duró menos de dos años en su empleo (ETL; Consar- Inegi)
- ✓ Más de la mitad de los ocupados no están asegurados en el SAR
- ✓ **Baja densidad de cotización:** promedio de 38 cotizaciones en 100 semanas (alrededor de la tercera parte del período) vs 104 cotizaciones en 156 semanas o 36 meses (dos terceras partes) según requisitos SD
- ✓ Causas de terminación: solo la tercera parte de los que perdieron su primer trabajo (jóvenes) se debe a pérdida involuntaria (finalización del contrato, despido, cierre o quiebra del negocio, razones de mercado)
- ✓ No debe percibirse otro ingreso por pensión, jubilación, apoyo por desempleo o cuenta propia.

## b) Financiamiento: la debilidad más cuestionada

- ❑ Se reducirá la cuota patronal exclusiva para vivienda (antes 5% y ahora limitada al 2%) para integrar en adelante la subcuenta mixta individual (3%) ( vivienda, ahorro para retiro y desempleo)
- ❑ Contribución gubernamental: Fondo Solidario formado por 0.5% del salario de los trabajadores.
- ❑ Obligará a que el trabajador opte por tener vivienda o seguro de desempleo con una tasa de reemplazo razonable
- ❑ **Perspectiva optimista:** será solo un punto de partida para un verdadero SD en el futuro...
- ❑ En 2014 el presupuesto gubernamental aumentó más de 9% en términos reales. Dado los escasos recursos destinados al SD algunos se preguntan **cuál fue el verdadero propósito de la RH** (Esquivel, 2014)

# Supuestos

- ❖ **Si se obtuvo un crédito de vivienda:** las aportaciones patronales se destinarán a saldar el crédito y solo se obtendrá un SM como SD
- ❖ **Si se utilizan los recursos de la subcuenta mixta para el SD:** se mermará (o agotará según el caso) el recurso para vivienda y se alargarán los créditos
- ❖ En **cinco años** de cotizaciones ininterrumpidas (irreal), se acumularía un **180% del salario en la subcuenta mixta**, más rendimientos.
- ❖ **Beneficio completo:** se requiere acumular un **270% del salario**. Para completarlo, se accedería cuando máximo a un SM mensual.

# Efectos/INFONAVIT

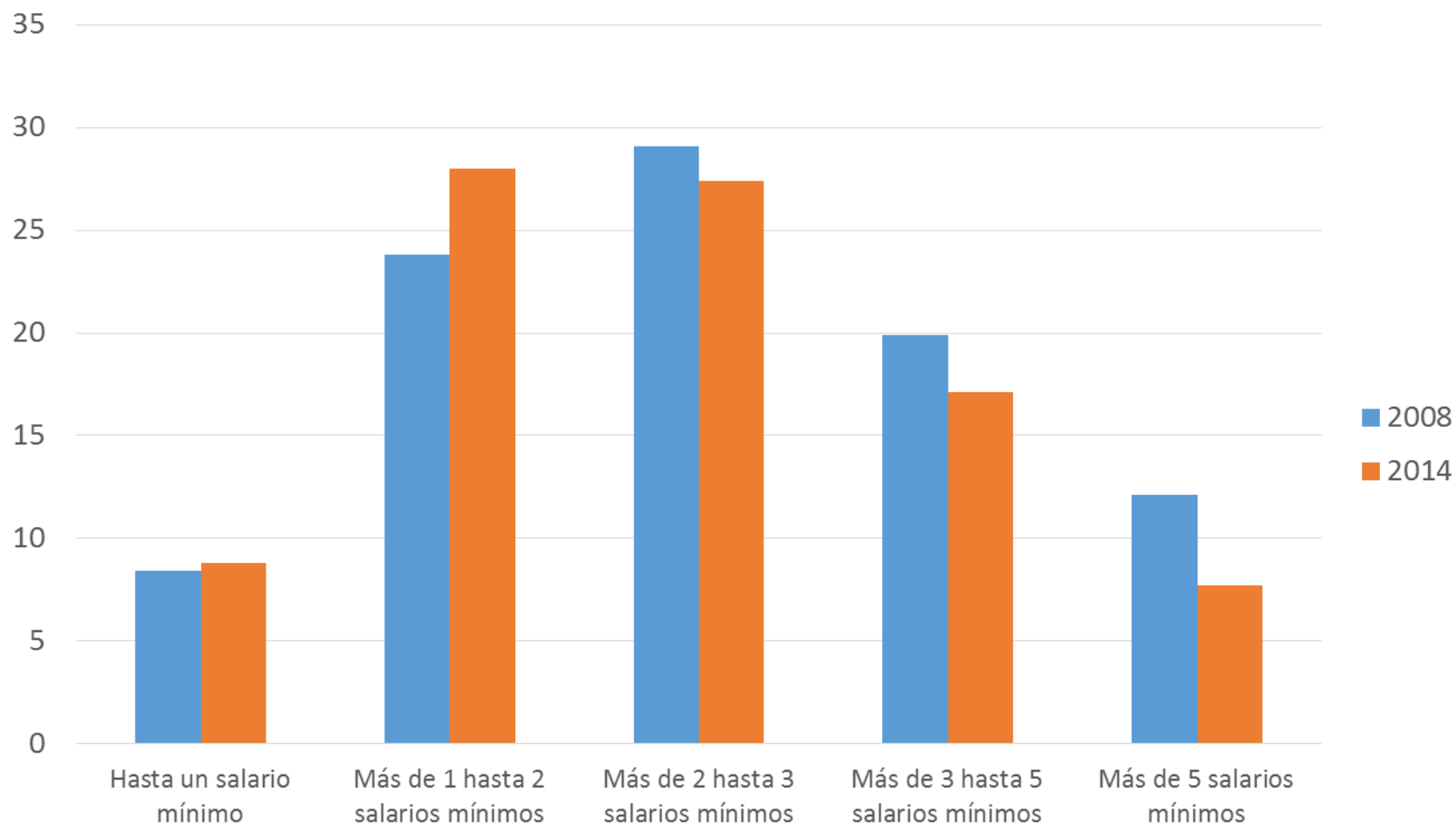
- ❖ Manejo de subcuenta mixta: opción para el trabajador entre sociedad creada por INFONAVIT y AFORES, si el rendimiento es mayor, sin saber si los cambios a la ley del SAR darán los resultados esperados.
- ❖ El 60% de los recursos que recibía el INFONAVIT pasará a la subcuenta mixta.
- ❖ Se debilitará el INFONAVIT junto al sector de la construcción de interés social y se fortalecerá a la Banca privada sin un diagnóstico que pruebe que esta política es conveniente
- ❖ La Banca recibirá los recursos de la subcuenta mixta, que son de los trabajadores, y con ello otorgará créditos cobrando intereses!!!



## c) Beneficio insuficiente

- ❖ De haberse aprobado, en los siguientes años el SD tenderá a ser de un SM (Si no alcanzan los recursos o si el trabajador obtuvo un crédito; si perdió el empleo en 2014 o si lo hizo entre 2015-2016 y tiene un crédito).
- ❖ **Discriminación trabajadores temporales:** se exige un número menor de cotizaciones (26 semanas en un año) pero no acceden al Fondo Solidario y **recibe como máximo dos veces el salario promedio de los últimos seis meses.**
- ❖ A veces el subsidio de un SM será un complemento pero por lo general será el único beneficio.
- ❖ La gran mayoría de los beneficiados cobraría alrededor de uno y medio SM (**casi el 40 % de asalariados gana dos o menos SM y casi el 70 % tres o menos**).
- ❖ **Una tasa de reemplazo tan baja difícilmente será un disuasivo respecto de la entrada de informalidad** y, para que lo sea, se requeriría un enorme y costoso esfuerzo de fiscalización. Lo que ocurre con el SD en el DF es indicativo de lo que puede suceder a nivel nacional ya que en este caso el beneficio alcanza igualmente a un SM.
- ❖ En suma, no sirve para evitar que se caiga en la pobreza.

### Porcentaje de Trabajadores Subordinados y Remunerados, según nivel de ingresos 2008 - 2014

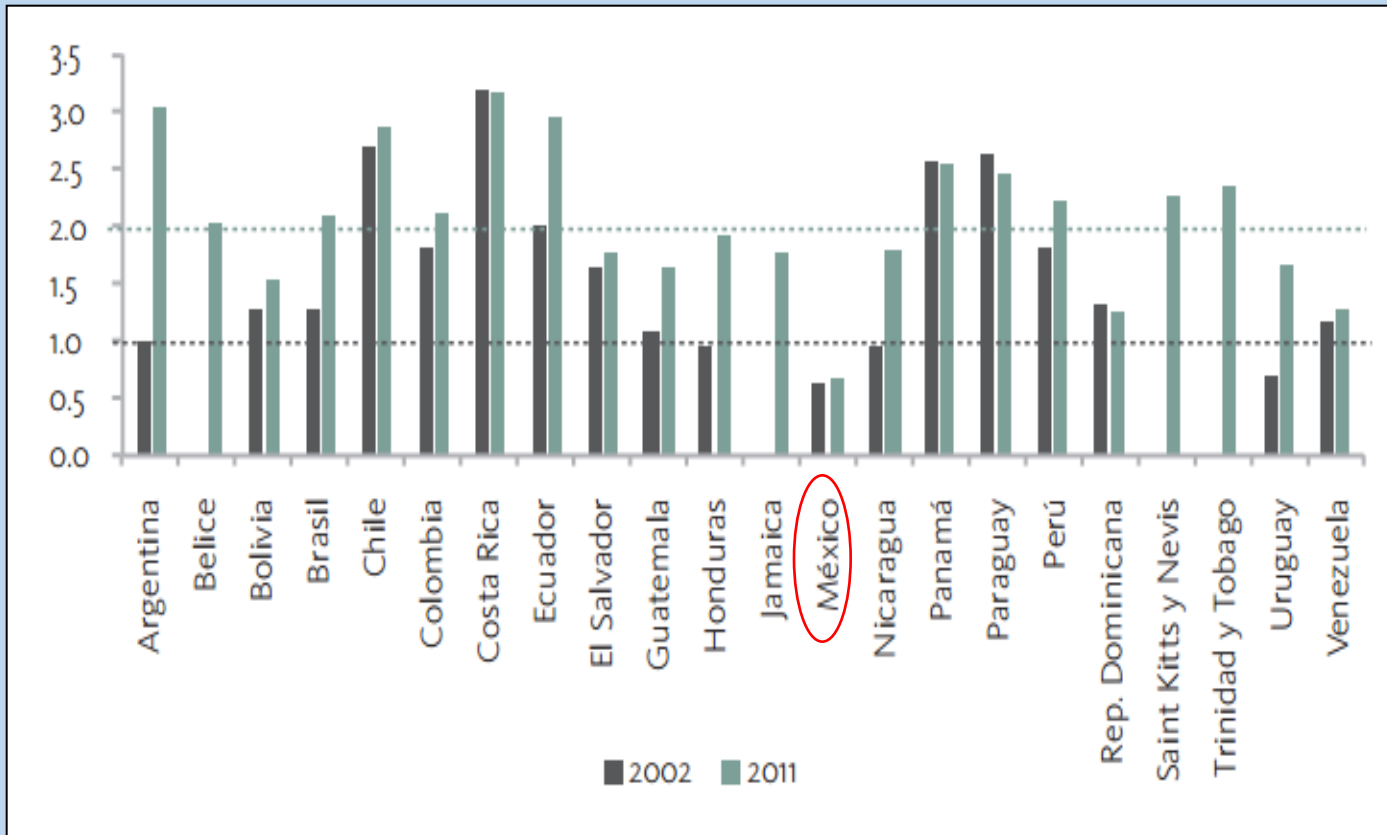


FUENTE: [http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/infoenoe/Default\\_CONAPO.aspx?s=est&c=27736](http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/infoenoe/Default_CONAPO.aspx?s=est&c=27736)

# Salario Mínimo

- El SM no alcanza para acceder a una canasta básica, equivale a la tercera parte del que se tenía en 1976 y es fuente de pobreza, como lo muestra el CONEVAL.
- Se lo adopta nuevamente como garantía mínima del SD que beneficiaría a una gran parte de los trabajadores.
- También en otros países se usa el SM para el cálculo del beneficio y como garantía mínima. Pero el SM en México está por debajo de la línea de pobreza.
- Finalmente, una reforma constitucional desindexó las obligaciones gubernamentales y otras del SM. Esto hubiera supuesto vincular la obligación gubernamental a otro indicador.

## Relación entre el salario mínimo y las líneas de pobreza per cápita en países de América Latina y el Caribe (1.0 y 2.0), 2002, 2011



FUENTE: Moreno-Brid, Juan Carlos y Stefanie Garry (2015), "El salario mínimo en México: en falta con la Constitución mexicana y una aberración en América Latina" en Miguel Ángel Mancera (Coord.), *Del salario mínimo al salario digno*, Consejo económico y social de la Ciudad de México, Distrito Federal, P 111; con base en Ilostat y Capalstat, 2015

## d) Falta de articulación entre políticas activas y pasivas

- ❖ Administración: IMSS
- ❖ La política de intermediación y capacitación corresponde a la STyPS
- ❖ El Servicio Nacional del Empleo debe fortalecerse y ser piedra angular de la articulación.
- ❖ Además de aprovechar los programas existentes (PAE y otros), habría que comprometer sustanciales recursos para las políticas activas y la fiscalización.
- ❖ México es uno de los países de la región que gasta menos al respecto, 0.03 % del PIB, vs 0.27% en Argentina; 0.46% en Brasil; 0.32% en Chile) (Ruiz Durán, 2009).
- ❖ ¿ Hay la disposición a incrementarlos y es viable en el contexto actual?
- ❖ El PAE da una idea de cuál ha sido la capacidad del gobierno en políticas activas. Tiene buenos resultados según una evaluación de impacto, pero ha descendido la cobertura de casi el 153% de la PO a un 118.54% en 2012, principalmente debido a **la reducción presupuestal**.

# Evolución de la Cobertura del PAE (CONEVAL, Ficha monitoreo 2012-2013)

<b>Tipo de Población</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Población Potencial (PP)</b>	SD	SD	5,185,724	SD	SD	4. 038,182	4,081,657
<b>Población Objetivo (PO)</b>	VNE	VNE	286,056	VNE	315,296	385,328	345,061
<b>Población Atendida (PA)</b>	322,134*	469,294*	398,406	439,842*	421,464	456,781	452,412
<b>Cobertura: PA x 100 / PO</b>	VNE	153.1%	139%	CNE	133%	118.54%	131.11 %
<b>Presupuesto del programa/ presupuesto del ramo %</b>	31.41%	43.36%	36.70%	35.12%	33.58%	37.02%	35.58 %

\* Incluye los 5 subprogramas que conformaban el PAE en esos años

SD= Sin dato

VNE= Variable no estimada

## 7. Posibles mejoras en el diseño

- I. Retomar el debate: Escuchar la opinión mayoritaria de actores sociales y políticos en contra del esquema de financiamiento, propiciando su participación en un nuevo diseño.
- II. Ligar la aprobación de un verdadero SD a una reforma integral de la seguridad social, las políticas activas de MT y las políticas públicas orientadas a la generación de empleo formal.
- III. Flexibilizar requisitos y beneficios, considerando las trayectorias laborales de México y evaluar el modelo de Brasil ( flexibilidad requisitos y beneficios, políticas activas y pasivas, eliminación gradual de requisitos, recursos del FAT en BNDES, políticas de formalización, FGTS)
- IV. Desvincular del salario mínimo la garantía comprometida por el gobierno porque sería una nueva excusa para mantener una política salarial restrictiva.
- V. Mantener los recursos en el INFONAVIT hasta que haya un diagnóstico público acerca de si esta institución está cumpliendo con sus objetivos .
- VI. Asumir un verdadero compromiso presupuestal para tareas de fiscalización, intermediación y capacitación a cargo de la STPS.

## 8. Conclusión: No fue “un comienzo tardío ni (mucho menos) un buen principio...”

- ✓ No era un SD sino un uso alternativo de un recurso del trabajador, con una garantía de un SM, cuando éste solo equivale a la tercera parte del que se tenía en 1976 y está debajo de la línea de pobreza.
- ✓ No era universal y tenía una cobertura muy limitada porque no tomaba en cuenta la dinámica real del MT
- ✓ No otorgaba un beneficio suficiente a la gran mayoría de los desempleados para evitar la pobreza, garantizar el consumo o favorecer una mejor reinserción laboral.
- ✓ Generó críticas en todos los ámbitos y tenía pocas posibilidades de aprobarse.
- ✓ Sirvió para justificar la reforma tributaria ( La SCJN acaba de declarar constitucional con este argumento la reforma fiscal de 2013) pero la promesa de campaña hasta ahora no se cumplió ni hay condiciones para que ocurra en el corto plazo.



- ✓ Los principales ganadores hubieran sido los bancos que administran las afores y, con el dinero de los trabajadores, les prestarían a ellos mismos para que accedan a la vivienda !!! Chile conoce bien esta experiencia....
- ✓ Generó críticas en todos los ámbitos y tenía pocas posibilidades de aprobarse.
- ✓ Sirvió ( y todavía sirve) para justificar la reforma tributaria ( La SCJN acaba de declarar constitucional con este argumento la reforma fiscal de 2013) pero la promesa de campaña hasta ahora no se cumplió ni hay las condiciones para que ocurra en el mediano plazo.
- ✓ Los principales ganadores hubieran sido los bancos que administran las afores y, con el dinero de los trabajadores, les prestarían a ellos mismos para que accedan a la vivienda !!! Chile conoce bien esta experiencia....

**¡Muchas gracias!**