

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Diciembre / 2010

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS

Razones para un
Seguro de Desempleo
en México

Saúl Escobar Toledo



Diciembre / 2010

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS

El pensamiento progresista ha inspirado diversos liderazgos que han impulsado la transformación democrática de la sociedad. El cumplimiento de los derechos humanos, la democratización del Estado y los medios de comunicación, la igualdad de género y la ampliación de acceso al espacio público construyen referentes para lograr nuevas formas de hacer política.

Perspectivas Progresistas es una serie de publicaciones, cuyos textos pretenden animar el debate público para pensar la realidad mexicana desde visiones progresistas, abrir camino a la sociedad y sus actores para emprender acciones colectivas, y generar canales donde la diferencia de identidades, estilos de vida y derechos de ciudadanía encuentren una reivindicación sociopolítica.

Las opiniones vertidas en los textos que se presentan, las cuales no han sido sometidas a revisión editorial, así como los análisis y las interpretaciones que en ellos se contienen, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones y puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.

ISBN: 978-607-7833-11-6

Diseño y formación: Enrico Gianfranchi

Razones para un Seguro de Desempleo en México.

Saúl Escobar Toledo

Introducción

Para razonar sobre la conveniencia de un Seguro de Desempleo para México, conviene primero exponer algunos elementos introductorios. Para ello nos basamos en documentos de trabajo y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Según esta institución, la más importante en la materia, 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 trabajo¹.

El Convenio 168 de la OIT titulado Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988) que no ha sido

ratificado por México establece en el artículo 14:

En caso de desempleo total, deberán abonarse indemnizaciones en forma de pagos periódicos calculados de manera que se facilite al beneficiario una indemnización parcial y transitoria por su pérdida de ganancias y se eviten al mismo tiempo efectos disuasivos para el trabajo y la creación de empleos.

Desde hace varias décadas, principalmente a partir de la segunda posguerra, la protección contra el riesgo de desempleo mediante un seguro como el descrito ha sido considerada como uno de los pilares principales de los estados benefactores. Se considera que protege a los trabajadores contra los peores efectos del desempleo pues permite a los trabajadores disminuir en alguna medida la pérdida de ingresos que

Saúl Escobar Toledo. Licenciado en Economía, egresado de la UNAM. Ha publicado diversos ensayos y libros sobre la historia y la economía mexicana, la globalización y las cuestiones laborales. Entre ellos, "Los Trabajadores en el siglo XX. Sindicato, estado y sociedad en México: 1907 - 2004", editado por la UNAM en 2006. Es profesor de la Dirección de Estudios Históricos del INAH. Además de su trabajo académico, ha desempeñado diversos cargos públicos y directivos en el PRD. Fue diputado federal (1994 -1997) y subsecretario de trabajo y previsión social del Gobierno del Distrito Federal (1997 -2000). Actualmente coordina el Departamento de Relaciones Internacionales y forma parte del Secretariado Nacional del PRD.

1. Cf. Ochoa León, Sara María. El seguro de desempleo en México y el mundo. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Julio de 2005, pág. 18.

se produce durante los periodos de cesantía. Al mismo tiempo, actúa como un estabilizador macroeconómico pues mantiene aunque sea a un nivel mínimo la demanda efectiva de un sector de la población trabajadora. Sobre este último aspecto, por ejemplo, en los Estados Unidos se estima que el programa de seguro de desempleo mitigó en alrededor del 15% la pérdida de PIB real durante los cinco periodos de recesión que hubo entre 1969 y principios de los años noventa. En esos tres decenios, el programa tuvo un efecto anticíclico notable sobre la variación del PIB real, y logró evitar la destrucción de 131.000 puestos de trabajo en promedio².

En las últimas décadas, la llamada globalización ha producido un nuevo modelo laboral que se ha caracterizado, entre otras cosas por un lento crecimiento del empleo mundial.

Según un informe de las Naciones Unidas: Entre 1996 y 2006, la fuerza de trabajo mundial aumentó un 16.6 por ciento, a 2 mil.900 millones de personas. En el mismo período, la tasa de desempleo mundial aumentó de un 6.0 al 6.3 por ciento, y el número de desempleados aumentó en 34 millones, hasta alcanzar los 195 millones de personas en 2006. Este aumento se produjo al mismo tiempo que la producción económica mundial crecía a una tasa del 3.8 por ciento por año, dando lugar al fenómeno del “crecimiento sin empleo”³. Muchos países, y el mundo en general, parecen sufrir el efecto de que la economía crece sin que se generen puestos de trabajo, o el número de puestos creados ha ido disminuyendo en relación con una tasa determinada de crecimiento económico.

La globalización ha propiciado también la liberalización de los mercados laborales. Por ello, paradójicamente, los sistemas de seguro de desempleo se han erosionado precisamente cuando el número de desempleados en el mundo ha aumentado. Ello se debe por un lado, a la decisión de los gobiernos de mantener un reducido déficit fiscal, lo que ha disminuido los gastos sociales. Por ello, los gobiernos que han conservado el seguro de desempleo han puesto más requisitos y trámites para su obtención, esperando focalizar mejor a sus beneficiarios. Por otro lado, los seguros de desempleo han sido afectados por la flexibilización y sobre todo el trabajo a tiempo parcial y la proliferación de los contratos individuales y el *outsourcing* o subcontratación pues todo ello ha tenido como efecto que muchos trabajadores y trabajadoras no decidan solicitar el seguro o no sean candidatos viables a éste.

Por su parte, en América Latina, en las últimas décadas, se propició un tipo de desarrollo especializado en mano de obra de bajo costo que reforzó los círculos viciosos del subdesarrollo en lugar de activar los círculos virtuosos hacia el desarrollo. La década de 1990 se caracterizó por altas tasas de desempleo y por una mayor desigualdad debido a la ampliación de las brechas en materia de salarios y condiciones de trabajo. Las llamadas reformas estructurales (recomendadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) no propiciaron un aumento del empleo ni de los salarios. Tampoco aumentó la contratación de mano de obra menos calificada ni hubo mayor bienestar gracias a una mayor equidad en el mercado laboral⁴.

A pesar de lo anterior, en nuestra región, se ha destinado, históricamente, una baja proporción de recursos tanto a las políticas laborales activas como a las pasivas: casi siete veces menos que en la Unión Europea (UE) y seis veces menos que el promedio de países de la OCDE. En 1996 la UE destinó para políticas activas y pasivas, el 3.35 por ciento del PIB y la OCDE el 2.8 por ciento lo que contrasta en la región donde en el 2000 en Argentina se asignó el 0.27 por ciento, en Brasil el 0.46 por ciento y en Chile el 0.32 por ciento⁵.

No es sorprendente por ello que, en esta región existan

*...esquemas mínimos de seguro de desempleo o asistencia social para desempleados y que sólo en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela, encontremos sistemas de financiamiento tripartitos cuyos beneficios tienen una duración variable entre tres y doce meses*⁶.

Por estas razones, la OIT los considera como “muy restrictivos”⁷.

Además de estos seguros, en América Latina el apoyo a los desempleados se complementa con sistemas de indemnización por despido financiados por el empleador. En realidad, según la OIT, en nuestra región, la mayoría de los países “funcionan con planes de compensación por finalización del trabajo”, que prevén la entrega de una única suma como indemnización “para ayudar a salir de apuros a los trabajadores desempleados mientras dura su situación de desempleo”.

El panorama laboral en México

El crecimiento económico en México ha sido bajo en los últimos años. Así, no sólo encontramos el fenómeno del crecimiento sin empleo sino además un crecimiento poco dinámico lo que ha hecho que la creación de nuevas plazas de trabajo se haya rezagado notablemente.

Este rezago se originó en 1982 a raíz de la crisis de la deuda y la recesión que sufrió el país durante varios años. El problema es que en las décadas siguientes, el problema no se resolvió y, por el contrario, ante el crecimiento del mercado laboral, el problema del desempleo se ha vuelto crónico y explosivo. Al mismo tiempo, se desarrolló un proceso de precarización del trabajo con la proliferación de contratos de protección, sindicatos fantasmas y empresas de intermediación laboral (outsourcing). Los puestos de trabajo sin prestaciones y sin seguridad social han aumentado. Todo ello ha provocado también una caída salarial y una redistribución del ingreso a favor del capital y en detrimento del factor trabajo.

Las válvulas de escape del desempleo han sido básicamente, la informalidad y la migración hacia los Estados Unidos. Sin embargo, con la crisis mundial de 2008 y sus repercusiones en México, estas válvulas de escape se han reducido notablemente.

En México no existe un Seguro de Desempleo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en el artículo 123, apartado A, fracción XXII el pago, por parte del patrón, de una indemnización

2. El estudio de Berg, Janine Brasil. El seguro de desempleo. OIT, (2009) cita como evidencia el trabajo de Chimerine, L., Black, T., y Coffey, L. (1999) Unemployment insurance as an automatic stabilizer: Evidence of Effectiveness Over Three Decades, Occasional Papers, N° 99-8, U.S. Department of Labor.

3. ONU. Informe sobre la situación social en el mundo: el imperativo del empleo, julio de 2007

4. Bárcenas, Alicia, Antonio Prado y Martín Hoppenhaym. La hora de la igualdad, Brechas por cerrar, caminos por abrir. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2010, p. 165

6. OIT. Informe sobre el Trabajo en el Mundo, 2000. Ginebra, 2001.

7. Citado por Ochoa León, Sara María, op.cit., pág. 25.

en casos de despido injustificado. La LFT normó esta disposición en los artículos 48, 49, 50.

Por su lado, la fracción XXIX de dicho ordenamiento contempló como de utilidad social la expedición de la Ley del Seguro Social que comprendería un seguro por “cesación involuntaria del trabajo”... En éste se otorga una pensión a asegurados que hayan sido dados de baja con el requisito de contar con una edad mínima de sesenta años. Hace algún tiempo, se dispuso que los trabajadores que hayan sido dados de baja del Régimen Obligatorio pueden hacer retiros parciales de su cuenta individual que forma parte del Sistema de Ahorro para el Retiro. El financiamiento del Seguro de Cesantía en Edad Avanzada es tripartito, a cargo de cuotas obrero – patronales y aportaciones del Gobierno Federal.

Políticas de fomento al empleo en México

Razones

En razón de lo antes expuesto, la implementación de un Seguro de Desempleo encuentra su fundamento en las siguientes razones:

I. Por qué un Seguro de Desempleo

México tiene un rezago muy fuerte en materia de creación de empleos. Esta situación estructural se agravó notablemente con el impacto de la crisis mundial de 2008-2009. Los indicadores de desempleo, trabajo informal y empleos precarios se dispararon.

Recursos destinados al programa BECATE, STPS 2001 - 2010

| Periodo | Recursos (Millones de Pesos) | Beneficiados (Personas) | Pesos por persona beneficada, anual |
|---|---------------------------------|----------------------------|--|
| 1° de enero de 2001 / 31 de julio de 2004 | 2,740.3 | 951,136 | |
| 1° de enero de 2007 / 31 de julio de 2010 | 2,456 | 761,169 | |
| Variación (en %) | -10.4 | -20.0 | |
| 2008 | 824.2 | 225,848 | 3649.4 |
| 2009 | 732.4 | 210,554 | 3478.4 |
| 2010 (meta) | 689.1 | 187,171 | 3478.4 |
| 2010 enero/julio | 481.5 | 174,583 | 2758 |
| Variación 2008/2009 (%) | -11.1 | -6.8 | -4.7 |
| Variación 2010 (meta) /2009 (%) | -5.9 | -11.1 | |
| Variación 2010 (meta) / 2008 | -16.4 | -17.2 | |
| Variación enero-julio 2010 / 2009 | | | -20.7 |

Fuente : IV Informe de labores, 2010 STPS

Adicionalmente, otro de los efectos más negativos de la crisis más reciente sobre el mercado laboral ha sido la eliminación de los puestos de trabajo mejor remunerados. Los empleados que obtuvieron uno o dos salarios mínimos aumentaron entre el tercer trimestre de 2008 y el primero de 2010 en casi un millón ochocientos mil trabajadores, mientras los que obtuvieron un ingreso superior disminuyeron en una proporción similar, un millón setecientos mil trabajadores. Pero los de más de cinco salarios mínimos tuvieron la peor caída, casi un millón de trabajadores. Esta situación no se corrigió sustancialmente en el segundo trimestre de 2010 cuando ya se había dado, según el gobierno, una franca recuperación del empleo.

Al mismo tiempo, la ocupación femenina ha aumentado pero en ocupaciones y puestos de trabajo peor pagados y menos protegidos. Según las estadísticas, durante el período, el número de mujeres ocupadas aumentó más que el de los hombres en ocupaciones por cuenta propia, sobre todo

en la economía informal o en trabajos de muy baja calidad. De la misma manera ha aumentado proporcionalmente más el empleo de las mujeres que el de los hombres en el sector terciario, otro rasgo de que la precarización del trabajo afecta mayormente al sector femenino.

La tasa de ocupación en el sector informal para las mujeres pasó del 27.83 al 29.53(1.7 puntos) entre el tercer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2010. Mientras que para los hombres pasó del 26.71 al 28.0% (1.29 puntos).

Un efecto adicional es el hecho de que la desocupación entre los jóvenes se ha mantenido más alta que en otros sectores etarios. En efecto, la población con una edad comprendida entre los 14 y 29 años ha representado entre el 54 y el 57% del total de la población desocupada en los últimos años.

Por ello, México requiere una nueva política laboral que responda a los problemas de la globalización, problemas frente a los que ha mantenido una actitud pasiva.

Trabajadores subordinados según nivel de ingresos: Tercer semestre de 2008 y primer y segundo trimestre de 2010

| | 2008 –III | 2010 – I | Dif. | 2010 –II | Dif. = 2008-I |
|---------------------------|------------|------------|-----------|------------|---------------|
| Trabajadores subordinados | 28,654,347 | 28,967,915 | 313,568 | 29,280,772 | 626,425 |
| Nivel de ingresos | | | | | |
| Un SM | 2,165,124 | 2,668,003 | 502,879 | 2,796,033 | 630,909 |
| 1-2 SM | 6,623,602 | 7,889,086 | 1,265,484 | 7,809,436 | 1,185,834 |
| 2-3 SM | 8,374,203 | 7,533,752 | -840,451 | 7,543,909 | -830,294 |
| 3-5 SM | 5,837,707 | 5,854, 822 | 17, 115 | 5,938,887 | 101,180 |
| Más de 5 SM | 3,677,885 | 2,695,829 | -982,056 | 2,728,583 | -949,302 |

Fuente: INEGI

Dentro de una nueva política laboral, el Seguro de Desempleo puede ser una pieza importante junto con otras como el Diálogo Social y la universalización de la seguridad social. También, se deben crear nuevas instituciones sobre todo en materia de justicia laboral y combatir el “contractualismo privado”⁸, el *outsourcing*, los sindicatos fantasmas y los contratos de protección.

Las políticas de fomento al empleo en México están a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Esta dependencia ha diseñado diversos instrumentos agrupados en el PAE⁸:

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) está constituido por un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo implementadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), a través de la Coordinación General de Empleo (CGE), que diseña, coordina, supervisa y financia el Programa, el cual es operado por los Servicios Nacionales de Empleo (SNE) en las entidades federativas. El PAE busca resolver la disfuncionalidad de los mercados laborales con dificultades para que se vinculen demandantes y oferentes de empleo, debido a la falta de i) información sobre los buscadores de empleo disponibles y las vacantes existentes, ii) recursos para buscar un empleo o trasladarse a mercados con escasez de trabajadores, y iii) adecuación de las competencias laborales de los trabajadores.

El diseño del PAE responde a una clara identificación de que la deficiente vinculación entre oferentes y demandantes en el mercado laboral es una de las causas del desempleo y del desperdicio de recursos humanos.

Con objeto de mejorar la articulación entre la oferta y la demanda laboral, el Programa ofrece productos diferenciados de acuerdo a las características y necesidades de sus poblaciones objetivo y a los mercados laborales. Estos productos comprenden servicios de información y orientación sobre el mercado laboral, cursos de capacitación para el trabajo, y apoyos económicos para la asistencia a los cursos, la búsqueda de empleo y el traslado a regiones del país con vacantes disponibles. El Programa se ejecuta a través de ocho subprogramas: Portal del Empleo, Vinculación Presencial, Empleo Formal hoy SAEBE, Bécate, Movilidad Laboral Interna, Repatriados Trabajando, Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G⁸.

Es importante señalar que en el actual sexenio, las políticas de fomento en lugar de fortalecerse se han debilitado. El programa de Becas de capacitación para el trabajo (Bécate) consistente en un apoyo a personas desempleadas, subempleadas o trabajadores en suspensión temporal de labores con cursos de capacitación para el trabajo a través de los cuales adquieren o fortalecen sus conocimientos y habilidades otorga un apoyo de 1 a 3 salarios mínimos por tres meses.

Según el Informe de Gobierno de Felipe Calderón de 2010, a través de Bécate, de septiembre de 2009 a julio de 2010 se beneficiaron a 203, 757 personas logrando colocar y preservar en un empleo a 112, 879 lo que registró una tasa de colocación de 55.4%.

Sin embargo, los recursos para este programa han ido disminuyendo:

Las políticas laborales en México no pueden seguir limitándose a esperar un

repunte económico del mercado externo, principalmente de Estados Unidos, para que se reanime la economía mexicana y gracias a ello se creen más empleos.

Esta política ha producido efectos sociales y económicos funestos para el país. En un extremo la descomposición social, sobre todo entre los jóvenes, y en otro el fomento de una economía cada vez menos productiva, basada en una fuerza de trabajo de baja calificación y bajos salarios, orientada hacia el sector servicios, y en condiciones de baja protección social.

México tiene que adherirse a la campaña de la OIT basada en “empleos decentes o empleos dignos” elaborada por la OIT, *decent jobs*⁹. En síntesis empleos dignos quiere decir: remuneración justa; seguridad en el empleo; seguridad social; libertad para organizarse; e igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.

Un país de empleos decentes es un país que puede responder a las necesidades de su población y ser capaz de construir un futuro sólido en la globalización.

II. Para qué un Seguro de Desempleo

El seguro de Desempleo en México puede ayudar a resolver tres problemas básicos:

1. Otorgar un apoyo a las familias de los trabajadores que se quedaron sin empleo en los años recientes para evitar que, al caer en la pobreza, se propicie su desintegración. Hay que recalcar que muchas de estas familias contaban regularmente con un ingreso. Por ello es muy importante evitar que, por la ausencia de éste, las familias caigan en los niveles de pobreza extrema que hagan muy difícil su sobrevivencia.

Debe agregarse que en los últimos años ha aumentado las remuneraciones, producto de las ganancias del capital, en detrimento de las que provienen del trabajo. Ello naturalmente incide en una mayor desigualdad y pobreza. El Seguro de Desempleo puede ayudar a corregir, aunque sea muy parcialmente, esta tendencia. Para algunos jefes de familia puede resultar un alivio transitorio. Además sería un precedente de políticas públicas destinadas a mejorar la distribución del ingreso.

Distribución del Ingreso nacional entre el trabajo y el capital 2003 – 2008*

| Periodo | Excedente bruto de operación (a) | Sueldos y salarios (b) | Ingreso Nacional disponible (c) | c/a | b/c |
|--------------------------------|----------------------------------|------------------------|---------------------------------|------|------|
| 2003 | 4,487 | 2,139 | 6, 907 | 65 | 31.0 |
| 2004 | 5,231 | 2,283 | 7,896 | 66.2 | 28.9 |
| 2005 | 5,577 | 2,457 | 8,502 | 65.6 | 28.9 |
| 2006 | 6,408 | 2,655 | 9,543 | 67.1 | 27.8 |
| 2007 | 7,068 | 2,847 | 10,405 | 68 | 27.3 |
| 2008 | 7, 468 | 3,057 | 11,153 | 67 | 27.4 |
| Crecimiento promedio anual (%) | 13.28 | 8.6 | 12.3 | | |

* Miles de millones de pesos a precios corrientes (cifras redondeadas)

a/ No incluye contribuciones sociales de los empleadores
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

9. Según la OIT: “El trabajo decente resume las aspiraciones de los individuos en lo que concierne a sus vidas laborales, e implica oportunidades de obtener un trabajo productivo con una remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad para que los individuos manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de aquellas decisiones que afectan a sus vidas, así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.”

8. Así llama la CEPAL al fenómeno de la contratación que realizan las empresas sin las garantías de la ley y al margen del derecho público. Cf. La hora de la desigualdad, p. 175.

2. Crear una demanda efectiva adicional, lo que podría tener un efecto contra-cíclico ante la reducción del ingreso de los asalariados. Este incremento de la demanda efectiva se traduciría en un incentivo para la producción y el comercio, lo que a su vez generaría un crecimiento del empleo.

Un estudio del FMI-BM calcula que, debido a las crisis de 2008, la pérdida de la masa salarial llegó, en nuestro país, a un 20%, debido a la caída de los salarios y el empleo¹⁰. Según un cálculo propio, tan sólo por el reajuste salarial (que despidió a los trabajadores mejor pagados y recontrató a trabajadores con un pago de 1 a 2 salarios mínimos), la caída fue de casi 9%, en términos conservadores. El Seguro de Desempleo ayudaría a recuperar parte de ese ingreso perdido por los trabajadores.

3. Crear un estímulo para evitar que el mercado de trabajo se deteriore aún más. El Seguro de Desempleo ayudaría a desarrollar y potenciar las políticas activas, en particular las de intermediación laboral y las de capacitación. Sobre todo en este último aspecto, los efectos podrían ser muy positivos. Por otra parte, serviría para que los trabajadores más productivos, mejor calificados y mejor pagados que fueron despedidos por la crisis, se reincorporen al mercado laboral evitando así que este bono laboral se pierda y al mismo tiempo se fomente la precariedad laboral y la informalidad,

En un primer momento es probable que el seguro beneficiara a trabajadores despedidos de salarios relativamente altos (5 o más salarios mínimos) pero con el tiempo y en la medida que el Seguro se extienda beneficiará a los salarios más bajos¹¹.

Según la CEPAL, es importante que el Estado – en alianza con sectores del mundo empresarial y educativo – fomente la creación de un sistema nacional de capacitación. Con ello se atendería de manera dinámica tanto las características de la demanda como las necesidades y aspiraciones de las personas desempleadas.

Si bien el seguro de desempleo puede ayudar a mejorar la calidad de vida de las familias (en las cuales hay uno o más desempleados), a mejorar los patrones de consumo, a hacer más eficiente el factor trabajo, y a evitar el deterioro del capital humano debido a una situación de desempleo prolongado, debe advertirse que este programa no ayudará a resolver directamente otros problemas estructurales como la informalidad, el desempleo entre los jóvenes, o la discriminación por razones de género. Estos problemas requerirán otro tipo de políticas laborales que junto con el seguro podrían producir una dinámica virtuosa en el mercado de trabajo.

III. Una propuesta posible

En este trabajo se recomienda un Seguro de Desempleo basado en las características del que opera en la Ciudad de México. Se observa también que, para garantizar esta prestación y su futuro desarrollo, deberá llevarse a cabo una reforma constitucional y un capítulo especial en la Ley Federal del Trabajo que incluya este nuevo instrumento.

Las principales características del Seguro de Desempleo que está en vigor en el Distrito Federal, se encuentran en la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal (publicada el 8 de octubre de 2008 en la gaceta Oficial del Distrito Federal).

En síntesis son las siguientes:

- A. Haber laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona moral o física con domicilio fiscal en la Ciudad de México, al menos durante seis meses y haber estado inscritos en el Seguro Social;
- B. Haber perdido su empleo a partir del 1° de enero de 2006, por causas ajenas a su voluntad;
- C. No percibir ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa, y
- D. Ser demandante activo de empleo.
- E. El beneficiario recibe una aportación monetaria mensual equivalente a 30 días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal
- F. La duración del beneficio es por un periodo de seis meses, siempre y cuando el trabajador despedido cumpla con las obligaciones establecidas
- G. Estas obligaciones son, en resumen, buscar un nuevo empleo, asistir a las entrevistas con las empresas que están ofreciendo empleos, y asistir, de acuerdo a su perfil profesional y las necesidades del mercado, a las jornadas de Capacitación y Formación a las que sean convocadas.
- H. Sólo se podrá acceder a este beneficio una vez cada dos años.

Debe agregarse que este seguro no es contributivo, ya que es financiado con los recursos fiscales del GDF, y es de carácter reducido. Esto último porque se dirige a trabajadores que perdieron su empleo en la fecha señalada por las autoridades. Según la propia autoridad responsable, abarca a menos del 30 por ciento de la población desempleada y fue diseñado para enfrentar una situación urgente, que

se volvía cada vez más crítica en materia de desempleo en la ciudad.

La cantidad que se otorga, un salario mínimo diario, difícilmente puede considerarse suficiente para el sostenimiento de la familia si el trabajador beneficiado es el único receptor de ingresos, aunque sus efectos pueden ser positivos temporalmente. Por el otro lado, el lapso de seis meses cada dos años también puede considerarse restringido en relación a las necesidades de ingreso de una familia cuyo jefe o jefa está desempleado. Pero resultaría adecuada si logra reincorporarse al mercado de trabajo, como máximo, en ese lapso de tiempo. Los efectos del Seguro en el bienestar de las familias y como incentivo para buscar un nuevo trabajo dependerán también de la evolución económica y del mercado de trabajo.

Basada en la experiencia del GDF¹², nuestra propuesta, a nivel nacional, sugiere que el Seguro de Desempleo debería beneficiar a aquellos que perdieron su empleo a partir de julio de 2008 (momento en que se inicia el impacto de la crisis mundial en la economía mexicana) y debería otorgar una prestación equivalente a dos salarios mínimos (independientemente del monto del último salario obtenido por el trabajador desempleado).

La duración del beneficio será por seis meses no prorrogables y sólo podrá beneficiar a aquellos trabajadores que sufrieron un despido involuntario (según las LFT). De la misma manera, el trabajador beneficiado deberá comprobar su disposición a buscar un empleo y a tomar los cursos de capacitación que se le ofrezcan.

Para su financiamiento, el Congreso deberá crear un fondo especial destinado a este seguro con el objeto de que no se

10. Banco Mundial – FMI. Millenium Goals. Global Monitoring Report 2010.

11. La literatura sobre seguro de desempleo en países en desarrollo suele afirmar que quienes perciben el seguro de desempleo son los trabajadores más ricos, ya que el desempleo es un lujo que los pobres no pueden asumir. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que los desocupados en Brasil tienen baja escolaridad y pertenecen a familias de bajos ingresos. En 2007, 32% de los beneficiarios del seguro de desempleo tenían estudios primarios incompletos, 15% tenían estudios primarios completos, 45% tenían estudios secundarios incompletos y sólo un 8% tenía estudios secundarios completos. Berg, Janine, op cit.

12. Hemos hecho una evaluación de este Seguro en un amplio estudio. Cf. Escobar Toledo, Saúl, con la colaboración de José Alberto García Ponce, José Antonio Mejía Barreto y Cecilia Talamante Díaz. Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción al empleo y protección al trabajo del Gobierno del Distrito Federal. Evalua D.F., 2010

pueda sustraer para otros fines. Para la administración y diseño del Programa deberá crearse una agencia del gobierno, dentro de la STPS que, además de vigilar la aplicación del programa, pueda establecer los mecanismos de coordinación y adaptar las políticas activas de empleo bajo las condiciones de este nuevo programa. Esta agencia deberá aplicar los recursos con la coordinación de los servicios y las oficinas de empleo de los estados.

El Fondo deberá estar administrado por un Consejo tripartito que reúna a representantes de empresarios, trabajadores y gobierno. Este Consejo tripartito también podrá aprobar recomendaciones sobre la operación del Seguro y sobre los programas del gobierno como: intermediación laboral y capacitación. También podrá evaluar anualmente el impacto e implementación del Seguro.

Esta modalidad del Seguro de Desempleo será transitoria. Deberá ser la primera fase de un seguro de Desempleo que evolucione a un modelo más ambicioso que se caracterice por:

- 1) Ampliar el universo de trabajadores beneficiados hasta cubrir a la mayoría de los trabajadores del sector formal desempleados incluyendo trabajadores rurales y trabajadores temporales.
- 2) Atender a: jóvenes y trabajadores informales y migrantes que regresan a México.
- 3) Ser resultado o se acompañe de un nuevo pacto social propiciado por el diálogo social (en los términos que recomienda la OIT).
- 4) Dependiendo de este Diálogo se podrá decidir si este nuevo Seguro es contributivo o no. Deberá formar parte de un proyecto de reforma fiscal de tal manera que una parte

de los ingresos derivados del Impuesto sobre la renta a las empresas (personas morales) tanto privadas como públicas pueda destinarse a este fin¹³.

5) Reformar las instituciones laborales: particularmente las encargadas de inspección del trabajo, para impedir la subcontratación y el empleo sin seguridad social; y las Juntas de Conciliación y Arbitraje encargadas de resolver sobre los despidos (justificados o injustificados) y determinar las indemnizaciones correspondientes.

Lo deseable es que el financiamiento a programas de fomento al empleo, activos y pasivos, incluyendo el costo del Seguro de Desempleo pudieran llegar a representar en unos años, una cifra cercana al 0.5% del PIB, tal como sucede en otros países de América Latina, particularmente en Brasil. Esta cifra representaría, como ya se dijo, una cantidad muy inferior al promedio de los países de la OCDE.

Según un estudio de la Organización de Estados Americanos (OEA), el modelo laboral de América Latina se ha basado en una legislación que penaliza el despido por medio de una indemnización más bien que por el seguro de desempleo. Se ha calculado que en aquellos países en que hay este Seguro, el financiamiento por indemnizaciones representa el doble del seguro de desempleo (66 contra 33%). En Estados Unidos por el contrario, hay un esquema opuesto ya que el despido es muy flexible pero el Seguro es muy importante. Por ello, podría pensarse que o bien ambas cosas no son posibles o bien que habría que cambiar el esquema laboral de América Latina para darle más importancia al seguro. Hay quien sostiene que con el desarrollo de los seguros de desempleo

deben eliminarse las indemnizaciones por despido. Según la CEPAL, “este argumento es falso pues ambos instrumentos no son sustitutos perfectos sobre todo porque una función importante de las indemnizaciones es la de desincentivar los despidos...”. En cambio, se ha recomendado reducir el costo del despido sin eliminar completamente las indemnizaciones¹⁴. En el caso de México corresponderá al Diálogo Social revisar los montos de la indemnización que actualmente otorga la Ley para que se corresponda con las contribuciones a los seguros de desempleo. A partir de la experiencia internacional no se recomienda modificar las causas del despido, una tesis central de la flexibilización, ni fomentar el empleo a tiempo parcial, ya que ello facilita la precarización del empleo y la contratación sin la cobertura de la seguridad social y sin prestaciones. Además aumenta el riesgo de que se multipliquen los despidos injustificados sin indemnización.

IV. El costo económico

Entre julio de 2008 y el primer trimestre de 2010 más de 470 mil trabajadores perdieron su empleo, un empleo estable y con contrato. En cambio aumentó el número de trabajadores que laboraron para un patrón sin contrato: la cifra llegó a más de 700 mil trabajadores en el

primer trimestre y se redujo a casi quinientos mil en el segundo trimestre de 2010.

Consideramos que la población objetivo de esta primera fase del Seguro de Desempleo equivaldría a alrededor de 500 mil trabajadores. En septiembre de 2010, la tasa de desocupación repuntó al agrupar a 2 millones 690 mil personas, equivalentes a 5.70% de la fuerza laboral. Los beneficiados apenas serían una 18.6% del total de desempleados.

Un Seguro de Desempleo para 500 mil trabajadores por seis meses con un apoyo de 2SMD (un SMD de la zona A, equivale a 57.46 pesos diarios), tendría un monto total de:

500,000 trabajadores x 114.92 pesos x 180 días = \$10,342,800,000.

Un punto porcentual del PIB es igual a 140.666 miles de millones de pesos por lo que el Seguro de Desempleo con un monto de 10,343 mil millones de pesos equivaldría a 0.07% del PIB. Según lo aprobado por la Cámara de Diputados, el déficit público aumentaría del 0.5% al 0.57% si se aprobara el financiamiento a este programa.

Número de Trabajadores con contrato temporal o de base y sin contrato en México

| Periodo (trimestre) | 2008-III | 2010-I | 2010-II | Dif.III y I | Dif.III y II |
|------------------------------|------------|------------|------------|-------------|--------------|
| Total de trabajadores | 28,654,347 | 28,967,915 | 29,280,772 | 313,568 | 626,425 |
| Con contrato | 15,140,128 | 14,744,285 | 15,322,278 | -395,843 | 182,150 |
| a) Temporal | 2,386,019 | 2,480,387 | | 94,368 | |
| b) De base | 12,675,997 | 12,205,664 | | -470,333 | n. d. |
| Sin contrato | 13,244,093 | 13,984,947 | 13,729,567 | 740,854 | 484,474 |

Fuente: INEGI.

14. Cf. La hora de la igualdad, CEPAL, p. 182.

13. Cf. la experiencia Brasileña: Islas, Gonzalo. Sistemas de protección a desempleados en los países de la OEA, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. P.31 "En Brasil...no hay cotizaciones de trabajadores o empleadores para efectos del financiamiento del Programa del Seguro de Desempleo se creó el Fondo de Amparo a Trabajadores (FAT)... Los recursos del Fondo están constituidos por... impuestos pagados por empresas estatales (1% de la renta) y privadas (0.65% de la renta)...Cf también: Berg, Janin. Brasil. El Seguro de Desempleo" OIT, 2009.

Presupuesto 2011 y Seguro de Desempleo*

| | (1) Presupuesto 2011 (propuesta por el Ejecutivo) | (2) Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados | Diferencia | (3) Seguro | 2+3 | Decreto Congreso Sin Seguro | Decreto Congreso Con Seguro |
|---------|---|---|------------|------------|------|-----------------------------|-----------------------------|
| Déficit | 42.2 | 70.2 | 28.0 | 10.4 | 80.6 | 0.5 | 0.57 |

*Cifras en miles de millones de pesos

Fuente: Comunicado de Prensa. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Propuesta de Programa Económico 2011, 8 de septiembre de 2010, y Gaceta Parlamentaria, 15 de octubre de 2010

Otros indicadores del costo serían los siguientes:

Presupuesto 2011 y Seguro de Desempleo*

| | (1) Presupuesto 2011 aprobado por la Cámara de Diputados | (2) Seguro de Desempleo | 2 / 1 (%) |
|----------------------------------|--|-------------------------|-----------|
| Total | 3,438.9 | 10.4 | 0.3 |
| Gasto Programable Sector Público | 2,622.5 | 10.4 | 0.4 |
| Defensa nacional | 50.0 | 10.4 | 28.0 |
| Educación Pública | 230.6 | 10.4 | 4.5 |
| Salud | 105.6 | 10.4 | 9.8 |
| Trabajo y PS | 3.7 | 10.4 | 281.1 |
| Desarrollo Social | 80.3 | 10.4 | 13.0 |

*Cifras en miles de millones de pesos

Fuente: SHCP, Propuesta de Programa Económico 2011, comunicado 067, 8 de septiembre de 2010; y Aprobación del Programa Económico 2011, comunicado 094, 16 de noviembre de 2010

Como puede verse, de acuerdo al dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, para el Presupuesto 2011, el costo del Seguro sería muy bajo. Apenas 4 décimas de punto del gasto programable proyectado para el próximo año. Comparativamente, el gasto del Seguro representaría un porcentaje moderado en comparación al que tienen programado algunas secretarías para 2011, excepto en el caso precisamente de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Pero un aumento sustancial para este rubro sería saludable pues representaría la señal de que las políticas públicas están tomando en serio el fomento al empleo. En caso de mantenerse el actual estado de cosas que se prolongará al menos para 2011, el presupuesto para la STPS va a seguirse reduciendo y con ello los esfuerzos por diseñar programas para enfrentar el desempleo, uno de los problemas más graves del país y uno de los efectos más preocupantes de la crisis actual.

5. Conclusiones

Adoptar un Seguro de Desempleo en México tendría diversos beneficios para los trabajadores y sus familias. El esfuerzo no representaría una erogación desproporcionada para el gobierno. Sin embargo, significaría un cambio en la política laboral, lo que probablemente tenga una mayor resistencia de quienes consideran que este tipo de políticas pertenecen al pasado o han probado ser ineficientes. Habrá también quien señale que mientras en otras partes del mundo se han recortado las prestaciones al Seguro de Desempleo, sería incongruente iniciar esta prestación en México a contracorriente de lo que se observa en el escenario internacional.

Una última objeción podría referirse a su costo financiero ya que para el Gobierno federal cualquier aumento del déficit, así sea marginal, o una política expansiva y contra-cíclica presupuestal no resulta recomendable por el temor a un mayor endeudamiento o a estimular procesos inflacionarios.

Dichas objeciones son infundadas. El Seguro de Desempleo no es una política obsoleta ni se ha demostrado científicamente que, en general, el balance haya sido negativo en los países en que se ha impuesto, algunos desde hace varias décadas. Más compleja es la discusión sobre algunos efectos sobre el mercado de trabajo y sobre todo de las razones por las cuales algunos gobiernos lo han vuelto más restrictivo. Pero el hecho de que en México nunca se haya adaptado este Seguro y la experiencia acumulada en estos últimos años por el Gobierno del Distrito Federal, son argumentos que deben valorarse a favor de la implantación de la medida.

En primer lugar porque el deterioro del mercado de trabajo y la caída de la masa salarial exigen de manera urgente, una nueva política laboral dentro de la cual el Seguro puede ser una pieza importante para evitar que se siga profundizando la desigualdad y la pobreza sin cortapisa alguna.

En segundo lugar, porque la experiencia del GDF ha mostrado que el Seguro es viable aunque perfectible sobre todo en el mediano y largo plazo.

Por otro lado, la experiencia de otros países latinoamericanos son una fuente de estudio

muy importante que pueden mostrar los beneficios y problemas de este tipo de seguros.

Finalmente, el costo financiero del seguro, en esta primera etapa, resulta muy reducido. En cambio, sus efectos para las familias y la economía en general pueden resultar provechosos, aunque limitados, sobre todo para estimular el consumo interno ante la caída de las exportaciones y evitar el ingreso de cientos de miles de familias a la extrema pobreza.

En síntesis, frente a la inercia política y la laxitud intelectual que propone que nada cambie a pesar del inmenso daño que han sufrido las familias trabajadoras desde hace casi treinta años, lo que se ha agravado sensiblemente a partir de 2008, el Seguro de Desempleo representa una medida urgente y necesaria. Su principal valor sería, de acuerdo a lo anterior, la de mostrar que aunque parciales y al principio limitadas, las políticas públicas pueden y deben construirse como una alternativa y un punto de partida para diseñar un futuro mejor para todos los mexicanos.

Bibliografía

Banco Mundial – Fondo Monetario Internacional. MilleniumGoals. Global Monitoring Report. Washington, 2010.

Bárceñas, Alicia, Antonio Prado y Martín Hopenhaym. La hora de la igualdad, Brechas por cerrar, caminos por abrir. Comisión Económica para América Latina Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Brasilia, 2010

Berg, Janine. Brasil El seguro de desempleo. OIT, Ginebra, 2009

Escobar Toledo, Saúl, con la colaboración de José Alberto García Ponce, José Antonio Mejía Barreto y Cecilia Talamante Díaz. Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción al empleo y protección al trabajo del Gobierno del Distrito Federal. Evalúa D.F., México, 2010.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Encuesta Nacional sobre Ocupación y Empleo, México, 2008,2009, 2010.

Islas, Gonzalo. Sistemas de protección a desempleados en los países de la OEA., Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2002

Ochoa León, Sara María. El seguro de desempleo en México y el mundo. Reporte Temático No. 3, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. México, Julio de 2005

Organización de las Naciones Unidas. Informe sobre la situación social en el mundo: el imperativo del empleo, Nueva York, julio de 2007

Organización Internacional del Trabajo. Informe sobre el Trabajo en el Mundo, 2000. Ginebra, 2001.

Reutersward, Anders. Seguro de Desempleo y Programas Relacionados en Cinco Países de la OCDE. OECD, Junio, 2008

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. SHCP, Propuesta de Programa Económico 2011, comunicado 067, 8 de septiembre de 2010.

SHCP, Aprobación del Programa Económico 2011, comunicado 094, 16 de noviembre de 2010

Secretaría del Trabajo y Previsión Social-Universidad Autónoma Metropolitana. Informe Final de la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo al Empleo (PAE). Resumen Ejecutivo. México, Marzo de 2008

STPS, IV Informe de labores, México, 2010

TokmanVictor. Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda. Santiago de Chile., FCE, 2004,

Velásquez Pinto, Mario D. Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina. CEPAL, Unidad de Estudios Especiales Secretaría Ejecutiva. Serie financiamiento del desarrollo 133 Santiago de Chile, junio de 2003

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Yautepec no. 55, col. Condesa, 06140 México, D.F.
Tel +52 (55) 5553 5302, Fax +52 (55) 5254 1554
www.fosmex.org

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS. Diciembre 2010.

Razones para un Seguro de Desempleo en México
Saúl Escobar Toledo ISBN: 978-607-7833-11-6

ISBN: 978-607-7833-11-6



9 786077 833116