

Enero / 2011

# ANÁLISIS POLÍTICO

Posiciones legislativas  
ante un seguro de desempleo  
en México

*Rosario Ortiz Magallón*

# **ANÁLISIS POLÍTICO**

Una democracia social consolidada requiere mejorar la calidad de la política y desarrollar instituciones abiertas y cercanas a la ciudadanía. Su funcionamiento necesita de actores sociopolíticos capaces de representar la diversidad de intereses de toda la sociedad. En este sentido, la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres para el fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político.

*Análisis Político* responde a una necesidad de observar lo que sucede en la política nacional de México y su relación con la economía, la sociedad y las relaciones internacionales. Tiene el objetivo de contribuir a las fuerzas sociopolíticas progresistas en su tarea de desarrollar estrategias y políticas sobre temas relevantes para la sociedad mexicana a través de recomendaciones para la acción y los escenarios posibles.

*Las opiniones vertidas en los documentos 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.*

# Posiciones legislativas ante un seguro de desempleo en México

Rosario Ortiz Magallón

En la agenda legislativa, el problema del desempleo se ha estado colocando con mayor preocupación a nivel de propuestas de legisladoras y legisladores de los diferentes partidos políticos. A pesar de ello, el tema del desempleo no se ha colocado como prioridad legislativa. En las propuestas derivadas de las reuniones plenarias de los partidos políticos para colocar las prioridades, en el periodo legislativo correspondiente, no se encuentra el tema del desempleo como parte de ellas.

El desempleo se convirtió en un indicador del estado de las economías, en la medida que este crecía desmesuradamente, se fueron construyendo elementos que clasificaban el empleo, la ocupación, la informalidad y el desempleo. Cada encuesta daba como resultado porcentajes

de desempleo mayores en relación a los empleos formales creados. Esta situación se agudizó con la crisis económica del 2008 iniciada en el sector inmobiliario en Estados Unidos, la cual se tradujo en una profunda recesión económica mundial. La fragilidad del modelo puso en evidencia que el libre mercado no se puede autorregular.

El Fondo Monetario Internacional reconoció la contracción del mercado y la caída de las exportaciones; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, pronosticó que el desempleo abierto persistiría en un 5.3% para el tercer trimestre del año 2010, lo que significaba 47 millones de personas sin empleo y, si a esto se le agregan los que buscan empleo, los que trabajan de forma parcial, la cifra se incrementa a 80 millones de personas de sus Estados miembro. El

mismo organismo señaló que para el caso de México el impacto de la crisis se reflejó en el aumento del número de trabajadores que pasaron del trabajo formal al informal. La crisis económica se convirtió en la crisis del empleo.<sup>1</sup>

El creciente desempleo ha trastocado las políticas públicas y puesto a muchos países en problemas de gobernabilidad por las drásticas medidas aplicadas para reducir el déficit fiscal a costa del gasto social, del salario y de las prestaciones sociales de las y los trabajadores.

La generación de empleo estable y con salario digno, se desdibuja por la existencia de empleos flexibles, precarios, bajo el régimen de subcontratación que implica deslindar a los patrones de sus responsabilidades establecidas en las leyes laborales.

Desde finales de la década de los 90 esta tendencia fue reconocida por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, la cual hace un llamado a los Estados miembro para que tomen medidas y modifiquen las políticas económicas y laborales, que reviertan el desempleo con la consecuente reducción de la informalidad y promuevan el trabajo decente.<sup>2</sup> La OIT ha destacado que la incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo en América Latina ha llegado al 40%, razón por lo que coloca el tema entre sus prioridades, tanto en el marco del Programa de Trabajo Decente como en el Programa Global de Empleo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, proyectó en 2009 que México tendría un desempeño negativo en 2010, en

relación a la economía de la región latinoamericana, con una caída de su economía de -6.7%. Estimó también, que se contraería el nivel de exportaciones en la región en un 9.5%, siendo México el de mayor contracción, alrededor de 14%.<sup>3</sup> También reconoce que por primera vez en décadas se aplicaron medidas anticíclicas, como estímulos fiscales y los programas sociales, entre ellos el seguro de desempleo que mitigaron el costo social de la desaceleración económica como los implementados por Brasil, Chile y Argentina.<sup>4</sup>

En la VIII Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina, celebrada en Brasil, en julio de 2010, la CEPAL reconoció que la participación económica de las mujeres se produce en condiciones de desigualdad, discriminación y sobrecarga de horas de trabajo, indicó que México registra alguno de los índices más bajos en políticas de empleo formal.

Por otra parte, el crecimiento de los micronegocios (autoempleo) ha generado 1 millón 081 mil empleos, en contraste los medianos y grandes establecimientos perdieron 230 mil puestos de trabajo. De acuerdo con datos de Confederación Patronal de la República Mexicana, COPARMEX, el 75% de los micronegocios cierra en los dos primeros años de operación y solo el 10% se consolida en el mercado, esto se debe a que las empresas que emprenden negocios lo hacen por necesidad y no lo planean, abren pequeños restaurantes, talleres mecánicos, estéticas o comercios de poco valor agregado, cuando la economía de México está basada en las exportaciones.

Según datos del INEGI, la Población Económicamente Activa, PEA, es de 47.1 millones de personas, en tanto que la PEA ocupada es de 44.6 millones, se encuentra inmersa en condiciones de trabajo que han ido a la baja, tanto en ingresos como en la calidad de los empleos. Para el tercer trimestre del 2010, el ingreso salarial promedio fue de 1 a 3 salarios mínimos, éstos alcanzan el 57.6% de la población ocupada y quienes percibieron de 3 a 5 salarios mínimos representan el 7.5%.

La última Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2010, informa que en el tercer trimestre 12.4 millones de personas se encontraban en el mercado informal, que se ha convertido en una válvula de escape social ante los malos resultados del modelo económico, pero también ha sido aprovechada por un empresariado poco proclive a generar y a participar en programas de generación de empleo dignos.

El gobierno mexicano ha instrumentado algunas políticas anticíclicas de manera tardía y con resultados negativos. En el 2007, la Cámara de Diputados, en el presupuesto de egresos, aprueba tres mil millones de pesos para el Programa del Primer Empleo, cuyo objetivo fue promover empleos permanentes y bien remunerados. El programa otorgaba subsidio del 100% de las cuotas patronales que tendrían que pagar los patrones al IMSS. En los informes del IMSS 2008 y 2009, respecto a este Programa, se indica del envío a la reserva de la institución 1,024 millones y para 2010 el monto fue de 1,033 millones de pesos para el cumplimiento de este programa. En el lapso de tres años, pareciera que

el programa se estancó, pues el monto para su aplicación permanece casi igual. En declaraciones hechas por el director del Instituto Mexicano del Seguro Social en entrevista periodística,<sup>5</sup> plantea que el tema no está en la agenda. En el mismo tenor el Consejero Técnico del IMSS, José Luis Carazo confirma que desde hace dos años no se revisa dicho programa.<sup>6</sup>

Por otra parte, en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, realizada por la Auditoría Superior de la Federación, al Programa del Primer Empleo confirmó que para dicho año se registraron 18,961 patrones al Programa, de los cuales corresponden a sus ejercicios fiscales 12,428 en 2007 y 6,533 para el 2008.<sup>7</sup> De las empresas que solicitaron su ingreso al Programa del Primer Empleo, quedaron registradas 17,523, que representan el 2.1% del total de patrones reconocidos en el IMSS, que en promedio ascienden a 829,492.<sup>8</sup>

En su informe de 2008 el IMSS, analiza la actividad económica en el que se ubican los 17,523 patrones inscritos en el Programa, de los cuales corresponden 42.5% al comercio, restaurantes y hoteles, el 21.3% en servicios financieros, seguros, inmobiliarias y de alquiler, y solo el 16.6% en la industria manufacturera.<sup>9</sup>

El Programa fue visto por los patrones como un proceso burocrático y no como un incentivo a la creación de empleo, porque era el IMSS quien cubría el subsidio que el patrón debería pagar, es decir, no se entregaba en efectivo a los patrones, lo cual desmotivó dicho Programa. A tres años de este proyecto que intentó crear

1. Scarpetta, Stefano, Director Adjunto de empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE, Foro "Por un mercado laboral más eficiente", 27,28 de septiembre de 2010, Ciudad de México.

2. Programa Global de Empleo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003

3. Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe, pág. 25, Organización Internacional del Trabajo.

4. *Ibid*

5. Ma. del Pilar Martínez, "Programa de Primer Empleo, al archivo muerto del IMSS", *El Economista*, 3 marzo 2010

6. *Ibid*

7. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, IX.4.3.4 Informes de las Auditorías Especiales, pág. 221

8. *Ibid*

9. *Ibid*

trabajo formal, priorizando a los jóvenes, se crea en 2010, aprobado en ambas Cámaras, una Ley del Empleo, conocida como la “Ley Beltrones”, que plantea estímulos fiscales para las empresas, que les permitan mantener en operación su planta productiva.

La actual política laboral continúa en los hechos flexibilizando las relaciones laborales; modificando los esquemas de la seguridad social, al trasladar a las y los trabajadores el costo para obtener una pensión que dependa de sus propios ahorros. Estas políticas siguen generando trabajos atípicos, salarios a la baja, individualizando la contratación, reduciendo los derechos y en muchos de los casos anulándolos definitivamente. Incremento de la informalidad, un desempleo creciente, jóvenes sin posibilidad de acceder a un empleo estable y una profunda incertidumbre a las nuevas generaciones.

Bajo este contexto, y dado que México es el único país de la OCDE que no cuenta con un seguro de desempleo, a pesar de las recomendaciones que este organismo le ha hecho a nuestro país desde 2003, se han presentado nueve iniciativas de seguro de desempleo, las

cuales analizamos en este trabajo, que corresponden a las tres últimas legislaturas. Antes de describir las iniciativas, es importante señalar que todas ellas parten de un común denominador: el desempleo es la pérdida involuntaria del empleo.

Dichas iniciativas, en sus diferentes modalidades jurídicas, ya sean reformas, adiciones o nuevas leyes, analizan tres ejes fundamentales, en cada uno de ellas se examinan las coincidencias o los elementos sobre los que basan su exposición de motivos:

## I. Economía

La inestabilidad económica internacional generada por la crisis financiera ha provocado un desempleo, de forma tan severa, como ocurrió en los años treinta; las estadísticas del desempleo mundial han llegado al 6.1 por ciento en el año 2009 y se prevé aumentarán si la crisis empeora, afectando a más de 230 millones de personas sin empleo.

El INEGI, informaba que para julio del 2009, el desempleo alcanzó la tasa histórica del 6.12 por ciento, equivalente a 2 millones 800 mil personas. Si a esta cantidad le agregamos las personas

disponibles para trabajar en el mismo trimestre, suman 5 millones 864 mil 619, además de las personas que trabajando no obtienen remuneración, que son 2 millones 801 mil 347, más los 800 mil jóvenes que anualmente buscan incorporarse a la población económicamente activa,<sup>10</sup> tenemos un total de 9 465 966 personas sin ingresos. Para la economía mexicana, esta crisis se tradujo en una contracción del 10.3 por ciento del Producto Interno Bruto en el mismo trimestre. De acuerdo al INEGI, en 2009, se registró una destrucción de puestos de trabajo como no había ocurrido en la historia reciente.<sup>11</sup>

El seguro de desempleo es una política viable comprobada en los países desarrollados, en Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia y Japón, entre otros, como una medida que impulsa la inversión, el consumo y, por lo tanto, el crecimiento. En América Latina, países como Argentina, Brasil y Chile marchan a la vanguardia en esta materia. Sin embargo, el desempleo debe combatirse mediante una política integral que incluya medidas económicas, fiscales y administrativas que impulsen el crecimiento económico.

## II. Fundamentos jurídicos

El marco de los derechos humanos en su fundamentación filosófica, considera que el ser humano tiene derecho a una vida digna, siendo la seguridad social una protección contra el desempleo. La ratificación de México de todas las normas internacionales en esta materia, y su adopción, lo obliga a su aplicación y armonización con sus leyes nacionales.

Existe una amplia base jurídica ya establecida que justifica cualquier iniciativa de seguro de desempleo. Las nueve propuestas, hacen referencias a normas internacionales y nacionales que a continuación se describen:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado A, fracción XXIX, establece: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guarderías y cualquier otro camino a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y de otros sectores sociales y sus familiares”.<sup>12</sup>
- Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 3ro establece que el trabajo “ es un derecho y un deber social”.
- Ley Federal del Trabajo, Artículo 3ero, inciso a “...será democrático, considerando la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.<sup>13</sup>
- Artículo 25 Constitucional, relativo a la planeación democrática con la participación de los diversos sectores sociales y reflejo de sus aspiraciones y demandas.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, en sus artículos 23, 25, y 28 establecen el derecho al trabajo, a un nivel de vida adecuado y a la protección y seguro contra el desempleo.
- Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, 1948, establece en el capítulo del Derecho a la Seguridad Social en su artículo XVI, “toda persona

## Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados

Legislatura	Partido	Número de iniciativas
LIX	Partido Revolucionario Institucional, PRI	1
	Partido de la Revolución Democrática, PRD	2
	Partido del Trabajo, PT	1
LX	Partido de la Revolución Democrática, PRD	2
LXI	Partido Revolucionario Institucional, PRI	1
	Partido de la Revolución Democrática, PRD	1
	Partido del Trabajo, PT	1

10. Encinas Rodríguez, Alejandro y otros, *Gaceta Parlamentaria*, Año XII, Número 2838-II, jueves 2 de septiembre de 2009.

11. Díaz Salazar, María Cristina y otros, *Gaceta Parlamentaria* No. 2841-II, martes 8 de septiembre 2009.

12. Palafox Gutiérrez, Martha, *Gaceta Parlamentaria*, Año VI, Número 1349, viernes 10 de octubre de 2003

13. *Ibid*

14. *Ibid*

tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación...”<sup>14</sup>

• Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, artículo 11, establece que los estados parte reconocen el derecho a una vida adecuada para sí y su familia y a una mejora continua de las condiciones de su existencia.

• Organización Internacional del Trabajo, Convenio 168, relativo al fomento del empleo y la protección contra el desempleo. No ratificado por México.<sup>15</sup>

### III. Tipo de iniciativa

Las propuestas presentadas varían en su forma jurídica (reformas, adiciones o nuevas leyes), cada una de ellas reflejan la visión del promovente o sus promoventes. De esta manera, las nueve iniciativas, en orden cronológico, proponen:

1. Primera iniciativa. Reforma el artículo 25 y adiciona uno nuevo a la Ley de Coordinación Fiscal, para crear el Fondo del Seguro de Desempleo, presentada por la Diputada Martha Palafox Gutiérrez, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 9 de octubre de 2003.

2. Segunda iniciativa. Reforma la Ley del Seguro Social, para crear el Seguro de Desempleo, presentada por el Diputado Pedro Vázquez González, del grupo parlamentario del PT, en la sesión del martes 14 de septiembre de 2004.

3. Tercera Iniciativa. Adiciona un título y un capítulo único a la Ley del Instituto

de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para crear el Programa Seguro por Desempleo para Protección de los Empleados Públicos, presentada por el Diputado Francisco Amadeo Espinoza Ramos, del grupo parlamentario del PT, en la sesión del martes 21 de septiembre de 2004.

4. Cuarta Iniciativa. Crea la Ley Federal de Protección Social por Desempleo, a cargo del Diputado Francisco Diego Aguilar, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del jueves 17 de marzo de 2005.

5. Quinta Iniciativa. Crea la Ley del Seguro de Desempleo y para el Fomento del Empleo; y reforma el artículo 25 de la Ley del Seguro Social, presentada por el Diputado David Mendoza Arellano, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del lunes 12 de febrero de 2007.

6. Sexta Iniciativa. Crea la Ley Federal de Protección y Fomento del Empleo, presentada por el diputado José Jacques y Medina, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 29 de julio de 2009.

7. Séptima Iniciativa. Crea la Ley del Seguro de Desempleo, y reforma el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada por los Diputados Alejandro Encinas Rodríguez, Armando Ríos Piter, Vidal Llerenas Morales y Ramón Jiménez López, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del jueves 3 de septiembre de 2009.

8. Octava Iniciativa. Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, presentada por los Diputados María Cristina Díaz Salazar, María de Jesús Aguirre Maldonado y Eduardo Alonso Bailey Elizondo, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del martes 8 de septiembre de 2009.

9. Novena Iniciativa. 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, presentada por el Diputado Pedro Vázquez González, del grupo parlamentario del PT, en la sesión del 8 de septiembre de 2009.

De las propuestas se derivan las siguientes reformas:

- Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal
- Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública
- Reforma y/o adición a la Ley del Seguro Social
- Adiciona un título a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Ley Federal de Protección y Fomento al Empleo
- Ley Federal de Protección Social por Desempleo

Es importante subrayar que el objetivo de estas iniciativas, es la protección de las y los trabajadores que han perdido su empleo de manera involuntaria, y consideran estas disposiciones como garante de dicho derecho.

La aprobación de una nueva ley o la reforma y adición a la actual ley es para compensar temporalmente la pérdida del salario, capacitar a trabajadoras y trabajadores, con cargo a la autoridad correspondiente y generar las condiciones para la obtención de un nuevo empleo; además se considera que estas medidas contribuirán a incentivar el mercado interno. Las y los legisladores retoman los resultados y experiencias que el seguro de desempleo ha generado en países desarrollados, pero fundamentalmente de la región de América Latina.

Por su parte, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, CESOP, publicó la investigación *El Seguro de Desempleo en México y el Mundo*, realizada por Sara María Ochoa León, en julio de 2005, en la cual plantea elementos que deben considerarse para analizar iniciativas que proponen esquemas de seguro de desempleo y que, en la medida que cubran estos elementos, la viabilidad de la propuesta será más sólida, estos son:

1. Población beneficiaria potencial
2. Requisitos para hacer efectivo el seguro de desempleo
3. Tasa de reposición (porcentaje del salario cubierto por el seguro de desempleo).
4. Duración de las prestaciones por desempleo
5. Forma de financiamiento del seguro de desempleo
6. Relación con políticas activas de mercado de trabajo (capacitación, readiestramiento, etc.

15. Diego Aguilar, Francisco, *Gaceta Parlamentaria*, Año XIII, Número 1714, jueves 17 de marzo de 2005.

## 6 elementos básicos para un Seguro de Desempleo. Lo que proponen las 9 iniciativas

1. Población beneficiaria potencial	2. Requisitos para hacer efectivo el seguro de desempleo	3. Monto de beneficio
<b>a. Trabajadores registrados en el IMSS</b>	Constancias del patrón, informe del porque es separado el trabajador.	2 Salarios mínimos generales. Vigentes DF.
<b>b. Trabajadores apartado A</b>	Constancia de terminación de la relación laboral de la dependencia pública.	2 salarios mínimos burocráticos.
<b>c. Trabajadores con registro en el ISSSTE</b>	Presentar documentación requerida de acuerdo al reglamento.	40% del promedio de salario integrado conforme a la Ley del Seguro Social de los últimos 12 meses.
<b>d. Trabajadores independientes</b>	Encontrarse desempleado y disponible	Promedio salario integrado conforme a la Ley del Seguro Social.
<b>e. Trabajadores informales</b>	Haber laborado previamente a la pérdida del empleo	30 días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal (SMGVDF) mensualmente.
<b>f. Desempleados mayores de 18 años</b>	El patrón deberá comunicar al IMSS del despido. En un lapso de 15 días de manera automática.	100% último salario si percibió 2 Salarios Mínimos (SM), 2.5 SM si percibió 2SM, si percibió más de 4SM, se pagara 6SM.
<b>g. Trabajadores formales y por honorarios</b>	Haber cotizado al Fondo Nacional del Seguro de Desempleo, durante 12 meses x 3 años anteriores al cese.	2 SMGVDF
<b>h. Afiliados al seguro social.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajadores informales o independientes, cotizado mínimo 100 días durante 12 meses.</li> <li>- No percibir beneficios provisionales.</li> <li>- Haber laborado con una persona física, moral, con domicilio fiscal, por lo menos 6 meses.</li> <li>- Estar inscrito en las oficinas de empleo.</li> <li>- Ser demandante activo de empleo.</li> <li>- Residir en territorio nacional.</li> <li>- Tener reconocidas 104 cotizaciones, de las cuales 52 serán continuas durante 3 años anteriores al cese.</li> </ul>	

4. Duración de las prestaciones por desempleo	5. Financiamiento del seguro de desempleo	6. Relación con políticas activas de mercado de trabajo
13 meses por única vez.	Recursos federales anuales aprobado x la Cámara Diputados, incorporado al presupuesto del IMSS.	STPS-IMSS organizar capacitación laboral.
Acceder a la prestación 2 ocasiones cada 5 años. La 2da. ocasión no será mayor de 3 meses.	Aportaciones al Fondo Nacional de Protección Social por Desempleo: 2.5% patrones; 1.5% trabajadores y 5% gobierno, sobre salario base de cotización prevista en LSS	STPS-ISSSTE cursos de capacitación.
4 meses de seguro si ha cotizado de 12 a 23 meses; 8 meses de seguro si ha cotizado de 24 a 35 meses y 12 meses de seguro si ha cotizado + de 36 meses.	2.5% patrones; 1.5% trabajadores y 5% gobierno.	STPS de acuerdo a sus competencias:
Un plazo no mayor de 6 meses c/ 2 años	Ejecutivo Federal incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la asignación que garantice el derecho al seguro.	a. orientar para encontrar trabajo.
Por 6 meses	Patrones 2%, trabajadores 1% y gobierno 2%	b. acciones de apoyo educativo para la reinserción laboral
		c. mayores habilidades
		d. reconversión laboral

Al analizar las nueve iniciativas en el marco de los seis elementos, permite corroborar la cobertura de los esquemas propuestos, que se aprecian en el cuadro siguiente: Después de revisar las iniciativas presentadas, la mayoría cumplen con estos seis elementos, excepto la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, PRI, presentada en 2004. Para las otras cinco iniciativas de los Partido del Trabajo, PT y del PRI, su población son las y los trabajadores adscritos al IMSS y al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, ISSSTE. Solo en las tres iniciativas presentadas por el Partido de la Revolución Democrática, PRD, se incorporan otros tipos de empleos, como los eventuales, trabajos independientes y por honorarios con trabajo regular. Una de las iniciativas presentada por el PT propone el seguro de desempleo para los trabajadores del apartado B, al servicio del Estado.

En los esquemas propuestos, se manifiestan diferencias en los montos económicos, los tiempos de acceso al seguro, los requisitos y, fundamentalmente, en el tipo de financiamiento.

Los dos esquemas de financiamiento propuestos, uno por la vía de los recursos federales, los cuales tendrían que ser aprobados por la Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación; y el otro en un esquema tripartito en donde patrones, gobierno y trabajadores aporten para el fondo del seguro de desempleo, es este el punto nodal del diferendo y de su viabilidad.

En la última década uno de los obstáculos que ha permeado en el

legislativo, es la postura de los gobiernos panistas, y que se refleja en su bancada en la Cámara de Diputados, es la visión que se tiene sobre el acceso a los derechos humanos y laborales, en el cual se prioriza el costo, se le coloca como un gasto oneroso y un privilegio para unos pocos. Llama la atención que no existan iniciativas de seguro de desempleo por parte de este grupo parlamentario.

Por otra parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en consecuencia lógica con la posición del Ejecutivo, se ha convertido en un bloque de contención a iniciativas que pretenden ampliar derechos e impliquen la tutela y el financiamiento por parte del gobierno, sobre todo cuando se refiere al ámbito laboral y de la seguridad social, al anteponer el costo versus acceso a los derechos. Esta postura resulta congruente con su proyecto político y la ortodoxia económica que los rige, fundamentalmente, en retirar al Estado de responsabilidades sociales vinculantes, a diferencia de sus políticas asistenciales en donde el control presupuestal y político lo mantiene sin tener que negociar y acordar con las contrapartes involucradas. Por ello un seguro de desempleo con el financiamiento de recursos federales quedaría sujeto a negociar la partida presupuestal y su cobertura estaría limitada a la capacidad asignada por la Cámara de Diputados.

Sobre la segunda propuesta de crear un seguro contributivo, se requiere reconstruir el pacto social resquebrajado en las últimas tres décadas, la voluntad política de los sectores involucrados, fundamentalmente del gobierno como

convocante y garante del acuerdo y de su cumplimiento, de la parte patronal de asumir que su aportación es una recuperación al mediano y largo plazo para crear empleo estable y salarios dignos que permitan fomentar el mercado interno y, la parte sindical fortalecer la negociación colectiva, transparentar y fortalecer la autonomía y la democracia, para que la productividad y la competitividad no sea a costa caída del salario y de la calidad de vida de las y los trabajadores.

## A manera de conclusión

El seguro de desempleo pone en el debate político el balance de las políticas económicas y las medidas a tomar. Es muy posible que existan posturas que lo consideren un paliativo para salir de la crisis y, otros, como un necesario cambio para el mejor rumbo económico de nuestro país.

El problema del empleo en México es de tal magnitud que se requiere de una política pública anti recesionista, los organismos internacionales como la OCDE, han planteado recomendaciones al gobierno mexicano, como la creación de un seguro de desempleo para generar mercado interno y empleo.

La CEPAL, el Banco Mundial y la OCDE no auguran, en el corto plazo, una recuperación de las economías de manera estable, los datos de la OIT sobre el incremento del desempleo y la pobreza, ponen a la orden del día la urgente necesidad

de la creación de un seguro de desempleo, de la generación de empleos formales y la estabilidad de ellos, y de la ampliación de la seguridad social en México.

El análisis de las iniciativas y los matices de sus propuestas dan pautas al debate para y encontrar coincidencias, pero esto no basta, si no logramos que las fuerzas políticas del país rebasen su visión inmediateista y empiecen a construir políticas de largo alcance que garanticen una calidad de vida sustentada en el trabajo digno y con derechos para todas y todos.

Los elementos que se analizan en las nueve iniciativas que se proponen en el estudio de Sara María Ochoa León, del CESOP de la Cámara de Diputados, son los mínimos a considerar; ampliar el número de elementos se relaciona con el nivel de cobertura que se pretenda dar a dicha política. De acuerdo al análisis del mercado de trabajo y la diversidad de empleos atípicos que se han generado y la inestabilidad en los puestos formales, dan pauta para la formulación de más elementos para la creación de un seguro de desempleo con mayor cobertura de población, que considere a las mujeres trabajadoras.

Vale la pena hacer notar que de las nueve iniciativas, ninguna aborda la situación de las mujeres en el mundo del trabajo, su inserción, los puestos de trabajo que ocupan, la baja calidad de calificación, su estatus en el entorno de las familias, debe ser considerados para cualquier política laboral, para fomentar acciones afirmativas que permitan erradicar la discriminación que se vive en el mercado de trabajo, agudizado por la crisis económica.



El ejemplo uruguayo, es un referente muy importante sobre el carácter incluyente y distributivo del seguro de desempleo, la ampliación de su cobertura a las trabajadoras informales y a las trabajadoras del hogar, muestran que el esquema de cobertura y beneficio dependen en gran medida de los sectores involucrados en el diseño de las políticas públicas, reforzando el esquema tripartito de la negociación.

Las nueve iniciativas dan pauta a la discusión y al acuerdo para preparar una sola propuesta y, en consecuencia, un solo dictamen, que como en todo lo que se refiere a la política, requiere de voluntad.

## Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, IX.4.3.4. *Informes de las Auditorías Especiales*, pág. 221

Díaz Salazar, María Cristina y otros. “Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social”. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LXI Legislatura. No. 2841-II, 8 de septiembre 2009.

En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2009/sep/20090908-II.html#Iniciativas>

Diego Aguilar Francisco. “Iniciativa de Ley Federal de Protección Social por Desempleo”. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LIX Legislatura. Año XIII, Número 1714. 17 de marzo de 2005.

En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/mar/20050317-I.html#Ini20050317Diego>

Encinas Rodríguez, Alejandro y otros. “Iniciativa que expide la Ley del Fondo para atender la emergencia económica”. *Gaceta Parlamentaria*, LXI Legislatura. Año XII, Número 2838-II, jueves 3 de septiembre de 2009.

En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2009/sep/20090903-II.html#Iniciativas>

Espinoza Ramos, Francisco Amadeo. “Iniciativa que adiciona un título séptimo y un capítulo único a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que crea el Programa Seguro de Desempleo para Protección de los Empleados Públicos”. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LIX Legislatura. Año VII, Número 1589. 22 de septiembre de 2004.

En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/sep/20040922.html#Ini20040922PT>

Jacques y Medina José. “Iniciativa en que crea la Ley Federal de Protección y Fomento del Empleo”. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LX Legislatura. Año XII, Número 2811. 31 de julio de 2009.

En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2009/jul/20090731.html#Iniciativa8>

Martínez, Ma. del Pilar. “Programa de Primer Empleo, al archivo muerto del IMSS”, *El Economista*, México, 3 marzo 2010

Organización Internacional del Trabajo. Programa Global de Empleo. OIT, Ginebra, 2003. En [http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-policy/lang--es/index.htm#P15\\_4542](http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-policy/lang--es/index.htm#P15_4542)

Mendoza Arellano David. “Iniciativa que expide la Ley del Seguro del Desempleo y para el Fomento del Empleo”. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LX Legislatura. Año X, Número 2192-I. 13 de febrero de 2007.

En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/feb/20070213-I.html#Iniciativas>

Organización Internacional del Trabajo. *Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe*. OIT, Ginebra, 2009. pág. 25.

En <http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama09.pdf>

Palafox Gutiérrez, Martha. “Iniciativas que reforma el Artículo 25 y adiciona uno nuevo a la Ley de Coordinación Fiscal, para crear el Fondo del Seguro del Desempleo”. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LVIII Legislatura. Año VI, Número 1349. 10 de octubre de 2003.

En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2003/oct/20031010.html#Ini20031010Palafox>

Scarpetta, Stefano. “*Por un mercado laboral más eficiente*”, Ponencia en el Foro Por un Mercado Laboral Más Eficiente. OCDE. Ciudad de México. 27 y 28 septiembre 2010.

Vázquez González, Pedro. “Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social”. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LXI Legislatura. Número 2841-II, 8 de septiembre de 2009.

En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2009/sep/20090908-II.html#Iniciativas>

Vázquez González, Pedro. “Iniciativa que reforma la Ley del Seguro social, para crear el Seguro de Desempleo”. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LIX Legislatura. Año VII, Número 1585. 15 de septiembre de 2004.

En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/sep/20040915.html#Inicitivas>

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

Yautepec no. 55, col. Condesa, 06140 México, D.F.  
Tel +52 (55) 5553 5302, Fax +52 (55) 5254 1554  
[www.fesmex.org](http://www.fesmex.org)

ANÁLISIS POLÍTICO. Enero 2011.

Posiciones legislativas ante un seguro de desempleo en México  
Rosario Ortiz Magallón ISBN: 978-607-7833-17-8

ISBN: 978-607-7833-17-8



9 786077 833178