ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA INICIATIVA EN MATERIA DEL SEGURO DE DESEMPLEO

Norma Samaniego

SEMINARIO "SITUACIÓN ACTUAL Y REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO".

México, D. F. agosto de 2014

1. Introducción

El seguro de desempleo como elemento integral de la seguridad social en nuestro país ha sido una aspiración expresada desde la Constitución de 1917, que preveía la necesidad de establecer "*cajas de seguros populares"* como el de "*cesación involuntaria en el trabajo"*. Sin embargo, han debido pasar casi 100 años para que se vislumbre la posibilidad de que esta aspiración llegue a materializarse.

La reciente iniciativa del Ejecutivo Federal para la creación de un seguro de desempleo, que incorpora cambios realizados en la Cámara de Diputados, es el proyecto que hoy se discute en el Senado. Su análisis requiere, por una parte, revisar qué se ha aprendido de la experiencia de los seguros de desempleo en el mundo, y por otra, tomar en cuenta las características del mercado de trabajo en México, a fin de analizar qué posibles ventajas o riesgos se vislumbran en el esquema que se propone y qué aspectos sería necesario mejorar o atender.

Evolución de la figura del seguro de desempleo

A principios del siglo pasado el seguro al desempleo era una figura de excepción en el mundo. No fue sino hasta después de la crisis de 1929 y particularmente, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la figura del seguro social con carácter nacional y obligatorio cobra relevancia y se diferencia de los programas de carácter asistencial, no contributivo.

Las modalidades fueron distintas en cada país, sin embargo, se observaban algunas características comunes: se destinaban a población asalariada que hubiese cubierto un mínimo de cotizaciones; el beneficio era de carácter temporal; su monto inferior al último salario percibido por el trabajador, y la protección terminaba de manera anticipada cuando el trabajador volvía

colocarse en un nuevo puesto de trabajo. La cobertura efectiva variaba mucho de un país a otro por las mismas reglas que regían su funcionamiento[1].

A la caída del Muro de Berlín, esta figura fue objeto de análisis y críticas por parte de algunas instituciones internacionales. Se les atribuía el desincentivo a la búsqueda activa de empleo y su supuesta incidencia en tasas crónicamente más altas de desempleo. Cobró fuerza la idea de sustituir las *"políticas pasivas de empleo",* en especial, a los seguros de desempleo, por un nuevo tipo de "*políticas activas de empleo",* que más que otorgar un apoyo monetario al desempleado, buscaran promover la reintegración del trabajador al empleo. En una imagen gráfica del debate, se pugnaba por sustituir, la *"red de seguridad"* de los seguros por un "*trampolín*" de apoyo a la colocación y adiestramiento.

Con el paso del tiempo se constató, sin embargo, que a pesar de que las políticas activas de empleo resultaban imprescindibles, se les había sobredimensionado como posibles sustitutos de los seguros de desempleo y las evaluaciones realizadas por los propios organismos internacionales no resultaron muy alentadores, especialmente en períodos de contracción económica, [2]Si bien era claro que existían problemas en la configuración de algunos de los seguros originales, no podía prescindirse de las medidas de apoyo al ingreso en períodos críticos. Las experiencias más exitosas reflejaban la necesidad de contar con una *combinación de medidas activas y pasivas*. Los seguros resultaban más efectivos cuando se otorgaban *como parte de un programa articulado para facilitar la reinserción laboral.*

---

[1] Dentro de los primeros modelos, los de Europa Continental, particularmente los países escandinavos, junto con Francia, Alemania, Suiza, Dinamarca y Holanda, fueron los que ofrecían mayores tasas de reemplazo al ingreso perdido y períodos de duración más extensos para esta prestación. Estados Unidos y Canadá adoptaron modelos más restrictivos.

[2] OECD (2001) OCDE (2001) "*Labour Market Policies: How the Money has been Spent*", en *Employment Outlook 2001*. París.

Las crisis del sureste asiático y la pasada recesión global llevaron a revalorar a los seguros de desempleo, como una herramienta de política económica y social, especialmente útil en períodos de recesión y hoy la mayoría de los organismos internacionales han variado su posición respecto a la que prevalecía a mediados de los noventa. En la última década se ha visto una expansión de esta figura en el mundo, particularmente en economías emergentes, si bien la cobertura y prestaciones son todavía bajas.

Antecedentes de la protección al desempleo en México

A pesar de que el seguro de desempleo fue una aspiración añeja, México es hoy uno de los contados países de ingreso medio alto que no cuentan con un seguro de desempleo obligatorio como parte de su esquema de seguridad social. Es el único país que carece de esta figura dentro de la OCDE y representa una excepción dentro del grupo de países latinoamericanos de desarrollo similar que ya cuentan con esta figura.

Por muchos años la única protección frente al desempleo fue la indemnización por despido, que conlleva un juicio largo, oneroso e incierto, además de altos costos para las empresas en situaciones recesivas o de adaptación al cambio estructural. Se partía de la idea de que el desempleo era una eventualidad excepcional, de carácter individual, evitable mediante penalización a la empresa que incurría en ella. No se previó la protección ante a la pérdida de empleo como el producto de una contracción severa de la actividad económica que puede afectar a un enorme número de trabajadores y empresas al mismo tiempo. La seguridad social, por su parte, solo contempló el seguro de cesantía para mayores de sesenta años.

A falta de un seguro de desempleo de cobertura nacional, surgieron en nuestro país en los últimos años varias modalidades de asistencia destinadas a subsanar esta carencia. En el Distrito Federal se implementaron programas no contributivos, fondeados con recursos presupuestales que, sentido estricto, constituyen modalidades de *asistencia al desempleo*. Durante la pasada

recesión se permitió a los trabajadores desempleados hacer uso de parte de su ahorro individual depositado en las cuentas de las AFORES; las instituciones financieras idearon mecanismos de aseguramiento para cobertura de pagos hipotecarios en casos de desempleo; en paralelo, dentro de algunos programas de capacitación y colocación se otorgaron apoyos económicos a los desempleados participantes.

Todo lo anterior era un indicio de la necesidad de contar con un seguro de desempleo y dio lugar a varias iniciativas de ley en esta materia.

Algunos elementos a considerar en el diseño

En el diseño de un seguro de desempleo es importante partir de las características específicas del mercado de trabajo en el que va a operar y tener una idea clara de los objetivos de un seguro, del universo de trabajadores cuyos riesgos podría cubrir, de la cobertura efectiva que cabría esperar. Esto es importante porque existe cierta confusión sobre lo que es un seguro de desempleo y lo que cabría esperar de este instrumento en un contexto de alta informalidad.

En su concepción moderna, los seguros de desempleo combinan funciones *activas y pasivas* y tienen objetivos sociales y de naturaleza macroeconómica. Entre ellos, destacan los siguientes:

a) *Red de seguridad social.* Proveer, al menos de manera parcial, un ingreso de reemplazo al trabajador para mitigar el impacto negativo en su bienestar y el de su familia, por la pérdida de ingresos laborales, con objeto de hacer frente a sus necesidades más urgentes y prevenir situaciones de pobreza.
b) *Reinserción en el empleo.* Facilitar, al mismo tiempo, su proceso de búsqueda de trabajo y reinserción en el empleo, y contribuir a mantener y fortalecer sus atributos de empleabilidad.

c) *Estabilización macroeconómica.* Coadyuvar a suavizar el consumo interno de la economía en períodos de contracción severa, como un importante instrumento anticíclico de estabilización automática.

d) *Facilitar la restructuración económica* motivada por cambios tecnológicos

Cobertura

En su versión clásica, los seguros de desempleo cubren esencialmente a los trabajadores asalariados que tienen un status de *empleo formal* y reúnen requisitos de elegibilidad. Este tipo de seguros no incluye por lo general[3] a los trabajadores por cuenta propia o a quienes ingresan por vez primera a la fuerza de trabajo, para los cuales existe otro tipo de programas de apoyo. Es por esta razón que numerosos países complementan los seguros con sistemas no-contributivos, destinados a garantizar un ingreso mínimo para los trabajadores más vulnerables, o a aquellos que han consumido todos sus beneficios por desempleo.

Se estima que en los países desarrollados la *cobertura legal* de los esquemas de protección al desempleo, es decir, el porcentaje de la fuerza de trabajo que por ley tiene derecho al beneficio, es del 69.2% de la PEA, en tanto que en los países de desarrollo medio alto la cobertura legal solo alcanza el 38.4%[4]. En este bajo porcentaje incide, en particular, la menor proporción de trabajo asalariado *formal* y la extensión de la economía informal.

La *cobertura efectiva* de los seguros de desempleo, es decir la razón entre los desempleados que reciben el pago de un seguro y los desempleados totales en un momento dado, se sitúa cerca del 40% en los países desarrollados, en tanto

---

[3] OIT (2011) Existen sin embargo, casos excepcionales en los que incluyen algunos trabajadores por cuenta propia y están en estudio mecanismos para incorporar de manera voluntaria a trabajadores independientes, entre ellos, a los del sector informal.

[4] OIT, Op. Cit.

que en los países en desarrollo cubre aproximadamente al 10%[5]. En este último porcentaje influye tanto la mayor prevalencia entre la población desempleada de personas sin un empleo formal previo y la de una alta proporción de jóvenes de primer ingreso a la fuerza de trabajo, así como el hecho de que las condiciones de elegibilidad son más restrictivas.

Marco normativo internacional.

No existe un modelo ideal. No obstante, la OIT ha desarrollado lineamientos en materia de protección y de seguro de desempleo. Estas normas están contenidas en dos convenios: el Convenio 102 sobre la Seguridad Social (como norma mínima o básica) y el Convenio 168 sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, que establece una norma de nivel superior. Aunque nuestro país no ha suscrito ninguno de ellos, pueden servir de guía para conocer las directrices que norman en el mundo a este tipo de prestación.

Rasgos generales de la iniciativa

La propuesta para la creación del seguro de desempleo forma parte de un paquete de ordenamientos que presentó el Ejecutivo Federal dentro de una iniciativa a la que se denominó de Reforma Hacendaria y Social. Después de haber sido dictaminada por las Comisiones Unidas de Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público en la Cámara de Diputados, que introdujeron modificaciones a su marco jurídico y a varios aspectos de contenido, pasó al Senado, en donde actualmente es materia de deliberación en comisiones.

Sus rasgos más importantes se presentan en la tabla de la página siguiente. Se trata, en esencia, de un modelo que combina recursos provenientes de cuentas individuales, con un fondo solidario, similar al modelo chileno. Su protección se orienta a asalariados del sector formal, con exclusión de los trabajadores del

---

[5] OIT , Op. Cit.

SEGURO DE DESEMPLEO

RASGOS GENERALES DEL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS[1] DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Tipo de Programa	Cobertura	Requisitos de elegibilidad	Beneficios	Financiamiento
Modelo de cuentas individuales, con fondo solidario Se propone incluirlo como un nuevo ramo de seguro en la Ley del Seguro Social	• Cotizantes al IMSS en el régimen ordinario. (Asalariados formales). • No incluye cotizantes al ISSSTE. • Permite incluir, mediante convenio, a trabajadores de entidades federativas, municipios y sus organismos e instituciones autónomas.	*Para trabajadores por tiempo indefinido*: • Al menos 104 cotizaciones semanales en un período no mayor de 36 meses • Estar desempleado al menos 45 días naturales consecutivos • No recibir ingresos por jubilación o pensión • No recibir ingresos por actividad por cuenta propia • Acreditar requisitos de programas de colocación y capacitación de STPS *Para trabajadores por obra o tiempo determinado* Al menos 26 semanas de cotización en un período no mayor de 12 meses	*Para trabajadores contratados por tiempo indefinido*: • Seis pagos mensuales como máximo • Monto del pago mensual determinado con base en el promedio de las últimas 24 cotizaciones, conforme al siguiente perfil: • 1er mes, 60% de dicho monto • 2º mes, 50% • 4 meses siguientes: 40% de dicho monto por mes. • De no ser suficiente el saldo de la subcuenta, el fondo solidario cubrirá los pagos restantes hasta por un salario mínimo por mes • Sólo podrá otorgarse el beneficio una vez cada cinco años *Para trabajadores por obra o tiempo determinado* • El beneficio será en una sola exhibición, no podrá exceder de dos veces el salario base de las últimas 26 semanas cotizadas y provendría sólo de la subcuenta mixta.	• 3% del salario base (tomado del 5% que aportan los patrones a las cuentas de los trabajadores en INFONAVIT) • 0.5% del salario base lo aportaría el gobierno a un fondo solidario

1) Comisiones Unidas de Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público

.

sector público inscritos en el ISSSTE. Los beneficios siguen un perfil de pagos mensuales decrecientes, que se inicia en el 60% del salario promedio de las últimas 24 cotizaciones y termina con 40%. Incluye tanto a trabajadores contratados para trabajo de duración indeterminada, como a trabajadores porobra o tiempo determinado. La prestación se otorga una sola vez cada cinco años. Si bien la propuesta que se debate toma algunos elementos de las experiencias exitosas en esta materia, en su diseño mismo se advierten debilidades y puntos críticos que convendría afinar para evitar desvirtuar sus objetivos en la práctica.

Aspectos positivos

Sería indispensable subsanar riesgos y debilidades que se vislumbran desde su origen, y que más adelante se comentan, para que la propuesta pudiera significar realmente un primer paso para subsanar el rezago histórico en esta materia y dotar a nuestro país de un elemento esencial de la seguridad social, que hoy es común a todos los países de ingreso alto y medio alto. Reconocer la necesidad de la edificación progresiva de un piso mínimo de seguridad social, en apego a los compromisos internacionales suscritos en esta materia es positivo. En la medida en que el seguro ampliara su cobertura sobre bases más sólidas, podría convertirse en un instrumento de apoyo a la demanda en períodos críticos, y funcionar como estabilizador económico en fases de recesión.

Algunos de los elementos que han probado ser exitosos en la experiencia mundial, que retoma la iniciativa son: No se limita a los asalariados con contratos de duración indefinida, sino que abarca a trabajadores por tiempo u obra determinados; expresa la intención de vincularse a esquemas para la reinserción y capacitación; busca que su esquema de financiamiento no represente un aumento en el costo de la mano de obra en un momento en que la demanda de empleo formal es débil.

Puntos críticos[6]

Financiamiento

El financiamiento constituye un factor crucial, ya que determina el alcance, nivel de prestaciones y sustentabilidad del seguro, y en gran medida, condiciona la posibilidad de alcanzar sus objetivos en la práctica.

En la propuesta que se comenta el grueso del financiamiento proviene de una reasignación de un fondo ya existente, inicialmente previsto para vivienda. El fondo constituye, por ley, un patrimonio del trabajador y se alimenta de una aportación patronal. Este mecanismo se inspira en una práctica a la que se recurrió durante la reciente crisis, al abrirse la posibilidad al trabajador desempleado de retirar parte de su fondo de ahorro en las AFORES.

Ese mecanismo emergente, podría ser entendible ante la inexistencia de un seguro de desempleo. Sin embargo, darle un carácter definitivo al establecerla como el mecanismo central de fondeo del seguro menguaría el fondo para la vivienda y retiro y exigiría una evaluación clara del INFONAVIT respecto a su operación futura frente a las necesidades de vivienda. Significaría en realidad para el trabajado optar entre una prestación u otra.

La aportación del gobierno al fondeo -0.5% del salario- equivale a una sexta parte de la que provendría de la cuenta del trabajador. Su objetivo es el de proveer los recursos para la administración del seguro y garantizar un apoyo mínimo al desempleado – ya no vinculado, en este caso, a su nivel de salario- cuando los fondos provenientes la cuenta individual se hubieren agotado

Ante la modesta contribución del gobierno -que incluso no se preveía en la iniciativa original, sino que fue un agregado de la Cámara de Diputados- no se

---

[6] Parte esencial de este apartado coincide con los planteamientos del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, del cual formo parte.

aprecia suficientemente el beneficio social que preveía la reciente Reforma Hacendaria y Social, en la que se autorizaron al Ejecutivo recursos adicionales y un mayor déficit.

Los requisitos de elegibilidad son muy restrictivos

Algunas de las condiciones de elegibilidad que se establecen, fundamentalmente el período de cotización y el lapso tan largo de espera, constituyen barreras muy altas de entrada que dejarían fuera a una proporción considerable de los desempleados asalariados formales que constituyen la población a la que teóricamente está destinado este seguro.

El lapso de 104 semanas de cotización en un período de 36 meses significa que el trabajador debió haber tenido un empleo asalariado en al menos dos de los tres últimos años. Esta es una condición que en el mercado de trabajo en México, donde la movilidad entre empleo formal, informal, desempleo y población no económicamente activa es muy elevada[7], solo una proporción menor de los trabajadores asalariados cumplen. En el medio urbano, de cada 100 semanas, un trabajador, en promedio, solo estuvo afiliado al IMSS o al ISSSTE 38 semanas[8].

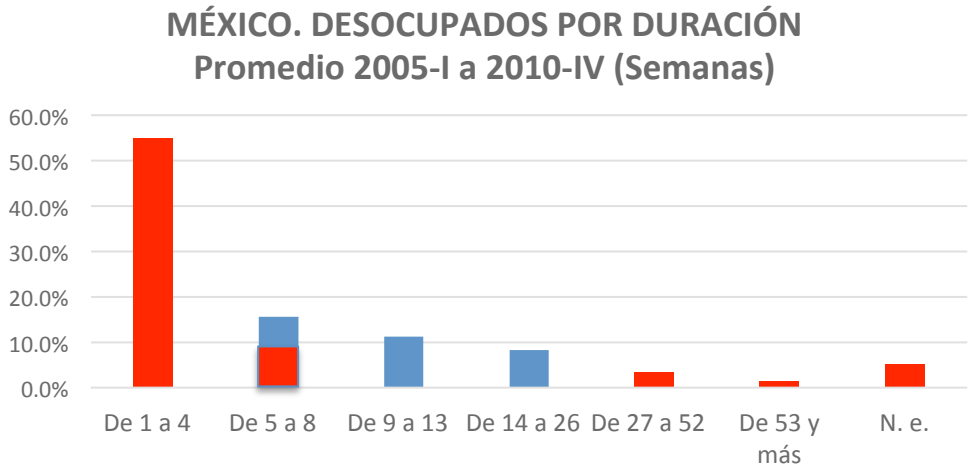
El periodo de 104 semanas (24 meses) excede con mucho a los lapsos mínimos exigibles en otros países de desarrollo comparable al nuestro. Argentina y Chile establecen períodos de 12 meses de cotización, -es decir de la mitad del período exigible en México- mientras que Brasil y Uruguay requieren de 6 meses; es decir, la cuarta parte.

---

[7] Samaniego, B. (2013).

[8] INEGI-CONSAR (2012) .

El período de espera de 45 días consecutivos en desempleo que prevé la iniciativa para que un trabajador que ha perdido su empleo pueda solicitar el seguro rebasa con mucho el lapso requerido en países desarrollados y el período de 7 días que considera como máximo el Convenio 102 de la OIT, que regula el seguro de desempleo en su versión básica, aplicable a países en desarrollo. Fijar un lapso de espera tan largo no sería congruente con el comportamiento histórico que ha tenido el desempleo en México, donde este fenómeno se concentra fundamentalmente en períodos cortos y es reducido el de larga duración.



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI (ENOE).

La combinación de un período de cotización sustancialmente mayor que el de otros países de América Latina y la exigencia de un lapso de espera de 45 días después de haber perdido el empleo significará para muchos de los desempleados una barrera infranqueable que de entrada los dejará fuera de esta prestación[9]. En consecuencia, cabría esperar una cobertura efectiva muy baja para este nuevo beneficio de la seguridad social.

[9] El lapso de 45 días de espera dejaría fuera del esquema a más del 50% de los desempleados que viven al día y que son los más propensos de caer en informalidad ante episodios de desempleo.

En efecto, si aproximadamente un 15% de los desocupados en un momento dado no eran previamente asalariados y del 85% restante sólo un 35% estaba inscrito anteriormente en el IMSS[10], únicamente quedarían un 29% del total con derecho a ser cubiertos por el seguro. Sin embargo, de estos últimos, un porcentaje importante –aún teniendo derecho por haber sido cotizante al IMSS- quedaría excluido del beneficio por no reunir el número mínimo de cotizaciones exigibles, o bien por no poder mantenerse sin ingresos durante 45 días consecutivos, que es el lapso mínimo de espera. Si conservadoramente suponemos que entre 50 y 60% de estos últimos no pudieran acceder al seguro por no reunir estos requisitos, se tendría que la cobertura efectiva a esperar podría situarse entre un 11-15% del número de desocupados.

Articulación a las políticas activas de empleo

De acuerdo a la experiencia internacional, uno de los puntos medulares para el buen desempeño de un seguro de desempleo es su adecuada articulación a las políticas activas de empleo. No se trata meramente de otorgar un subsidio, sino de buscar una expedita y adecuada reinserción al mercado de trabajo. En esta tarea los ministerios del trabajo desempeñan un papel estratégico para lograr que los seguros estén, desde su origen, ligados a los programas de capacitación, readiestramiento, asesoría en la búsqueda de empleo y servicios de colocación y en muchos casos son los encargados de administrarlos.

Si bien se establece a los solicitantes acreditar el cumplimiento de requisitos establecidos en los programas de capacitación de la STPS, el papel de la institución del trabajo parece marginal. El peso fundamental de este instrumento se le otorga a su función pasiva –la de apoyo monetario- ya que se asignan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las facultades centrales de interpretación y de evaluación de funcionamiento del seguro, en tanto que la

[10] INEGI (ENOE). Estimación basada en un promedio del período 2005-1 a 2014-1

operación compete al Instituto Mexicano del Seguro Social. Se observa desde el diseño mismo una notoria falta de articulación entre políticas activas y pasivas.

No resulta claro lo que sucedería con los actuales apoyos monetarios que ha venido otorgando el Servicio Nacional de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a los desempleados a través de los programas de becas de capacitación, ni se aprecia en el presupuesto el apoyo que requeriría darse a esta función.

Riesgos de regresividad e inefectividad

Al dejar fuera a una parte importante de los desempleados del sector asalariado formal, la iniciativa desde su formulación, reduce también el universo potencial de cobertura. Pero uno de los rasgos que más preocupa, es que el universo que podría ser cubierto no es necesariamente el más vulnerable.

Los limitados recursos del Fondo Solidario irían a complementar el seguro del número reducido de desocupados que podrían sostener un período de desempleo más largo y no cubriría a quienes viven al día y no pueden hacerlo. Ante el apremio económico, un número importante de desempleados no pueden permanecer sin ingresos por mucho tiempo y se ven forzados a entrar a cualquier actividad informal. En consecuencia, es posible que el impacto deseado de esta prestación en la disminución de la informalidad no logre su propósito.

Desempleo voluntario

El dictamen señala que el seguro "*no se restringe a que el desempleo sea involuntario".* Esto puede ser un punto delicado que valdría la pena valorar. La gran mayoría de los seguros de desempleo en el mundo cubren exclusivamente al desempleo involuntario. Una excepción es el caso chileno, en el que se inspira la iniciativa. Sin embargo, si bien ese país permite usarlo cuando el trabajador deja su empleo por voluntad propia, sólo le permite usar recursos *de su cuenta individual,* pero *no del fondo solidario*. En una fase incipiente, cuando los

recursos del fondo son escasos, parecería prioritario atender a quienes hayan perdido su ingreso de manera involuntaria [11].

Recomendaciones

Si algo se ha aprendido de la experiencia de seguros de desempleo en el mundo es su indispensable articulación a las políticas activas de empleo. Resultaría indispensable reforzar el papel la autoridad laboral, no solo en aspectos vinculados a su administración sino, fundamentalmente, en su evaluación periódica. El ubicar este seguro (que se financia principalmente con recursos de los trabajadores, provenientes de aportaciones patronales) de manera unilateral en la competencia de la autoridad hacendaria denota una visión centrada principalmente en su función pasiva.

Es indispensable prever su evaluación periódica, especialmente en su etapa inicial, y basada en el estudio detallado u sistemático de los flujos de trabajadores entre ocupación formal, informal, desempleo e inactividad. En esta evaluación debieran participar no solo las autoridades hacendarias y de seguridad social, sino, de manera principal, la autoridad del trabajo y las representaciones de trabajadores y empleadores.

De sus características y financiamiento, se desprende que éste constituirá un apoyo mínimo básico y limitado. Será indispensable, por tanto, vigilar que realmente se oriente a sus fines esenciales, que no resulte regresivo, sino que se dirija a aquellos asalariados que más propensión tienen de caer en informalidad. Es preciso evitar, asimismo, que se desvirtúe su función y se aleje de su objetivo de reinsertar al trabajador en el empleo formal.

---

[11] En Sudáfrica, por ejemplo, que inicialmente incluía a este tipo de desempleo, en la práctica tuvo que dar marcha atrás.

Sería conveniente explorar medios de fortalecer sus recursos y ampliar su cobertura, sin impactar de manera inconveniente en el costo de la mano de obra. Un camino a estudiar sería aligerando el costo del despido originado en causas económicas -que resulta incierto y tardío- y fortalecer, a cambio, los recursos destinados a este seguro de desempleo, que de aplicarse adecuadamente, resultaría en un apoyo más oportuno. Sería necesario asimismo, prever cláusulas o mecanismos especiales para períodos de contracción severa de la actividad económica, en los que el desempleo rebase límites preestablecidos. Entre ellos, los esquemas de cobertura al desempleo parcial, que se han probado con éxito en otros países, con objeto de para mantener el empleo en situaciones difíciles.

Es, por tanto, importante tener una idea clara de lo que se espera del seguro de desempleo y lo que no se podrá alcanzar con el mismo y tener una visión realista del potencial y de los límites del instrumento, de los pre-requisitos para su buena gobernanza. Un seguro de desempleo, particularmente en contextos de alto nivel de informalidad como el que caracteriza a nuestro mercado laboral, debe ser acompañado por otro tipo de instrumentos complementarios, destinados a trabajadores vulnerable no cubiertos por el seguro. En síntesis, debe plantearse como parte de un conjunto articulado de instrumentos dentro de una estrategia de apoyo al empleo y a la disminución de la informalidad.

Si bien el seguro de desempleo pretende llenar una carencia en la seguridad social en México, no puede perderse de vista que el futuro de la seguridad social en el mundo no podrá seguir atado al empleo asalariado formal. Las nuevas formas de trabajo que a cada día surgen -fuera del modelo clásico de trabajo asalariado- que han diluido la frontera entre trabajador asalariado y trabajador por cuenta propia, están dejando fuera de toda protección a un número creciente de trabajadores. Es necesario pensar hacia adelante en un esquema distinto de seguridad social universal no atado al empleo asalariado formal.

Bibliografía

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2014), *Acerca del Seguro de Desempleo*. (Documento preliminar)

INEGI-CONSAR. *Encuesta de trayectorias laborales*, México, 2012.

OCDE (2012) *Economic Outlook 2011*, "*Persistence of high unemployment. What risks? What Policies?*" París.

OCDE (2001) *Special Focus on Labour Market Programmes: How the Money has been Spent*? Paris.

OIT (2011), *Informe Mundial sobre Seguridad Social* 2010-2011, Ginebra.

Samaniego, B. (2013) *The Informality and Self-Employment Safety Valves: Transition Dynamics in the Mexican Labor Market, Chicago.*

Samaniego, N. (2010) *Fuentes de financiamiento para un seguro de desempleo. ¿Qué caminos trazar?* Seminario Internacional sobre seguro de desempleo. Fundación Friedrich Ebert, México, D. F.

Samaniego, N. (2013) *Seguro de desempleo*. Seminario sobre políticas públicas y protección social. STPS-UNAM-OIT-OCDE, México.

Samaniego N. (2013), *El Seguro de Desempleo y la Construcción de la Seguridad social en México*, CEPAL, México, D.F. (Presentación).