

Cuaderno de Investigación

“El trabajo precario y el seguro de desempleo en México”

Gabriela Ponce Sernicharo

Cuaderno no. 7 - junio de 2014

Dirección General de Análisis Legislativo

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República
LXII Legislatura



El trabajo precario y el seguro de desempleo en México*

El presente documento tiene como objetivo analizar la necesidad de establecer un seguro de desempleo en un contexto de precarización del mercado de trabajo en México. En el primer apartado se revisan algunos indicadores que dan cuenta del monto y tipo de empleo en el que está incorporada una gran parte de la población trabajadora del país; en el segundo se revisa el concepto de desempleo que se ha usado en México para cuantificar la población que se encuentra en esta situación y el motivo por el que se le ha cuestionado tanto. En el tercer apartado se presentan los niveles de la tasa de desempleo y el perfil de las personas que se encuentran en esta situación. En el cuarto se analiza la propuesta de establecer un seguro de desempleo presentada por el Ejecutivo Federal a mediados de 2013 y cuál es su viabilidad y utilidad considerando la situación real del mercado y de las mismas características de la población pensada como candidata para acceder a él. Al final del documento se presentan dos anexos, uno contiene antecedentes inmediatos de la actual iniciativa presentada por el Ejecutivo y en el segundo anexo contiene una sistematización de dicha iniciativa.

Puntos de interés

- En México 59% de los ocupados se encuentra trabajando bajo condiciones de informalidad.
- Solamente 41% de los ocupados se encuentra en el mercado formal.
- 51% de los informales prestan sus servicios en unidades del sector formal pero lo hacen en modalidades de empleo sin protección de la seguridad social.
- Los jóvenes, menores de 25 años, y los adultos de 65 y más años son los que en mayor proporción se ubican en el mercado informal.
- Las mujeres se ubican en mayor medida en las unidades económicas pequeñas ubicadas en las viviendas, en donde se da la menor percepción económica y el menor reconocimiento como trabajo productivo.
- 64% de los informales ganan menos de 2 salarios mínimos mensuales (smm), 21.6% percibe entre 2 y hasta 3 smm, 11.4% entre 3 y 5 smm y solamente 3.1% gana más 5 smm.

* La autora agradece a Claudio Sánchez Carrillo su apoyo en la búsqueda y sistematización de información sobre las iniciativas legislativas.

- Entre 2000 y 2012 se registró un incremento de 4.1 millones de trabajadores asegurados en el IMSS
- Los empleos eventuales han ganado espacio entre los cotizantes al IMSS. En 1997 representaban sólo 6.3% del total y en 2013 alcanzaron la cifra de 14%.
- Actualmente hay más de 2.5 millones de desempleados abiertos, existen 6.1 millones de personas que están dispuestas a trabajar si las condiciones del mercado se los permiten y más de 3 millones de ocupados que no reciben remuneración por su trabajo.
- Es decir, aproximadamente 12 millones de personas necesitadas de un empleo remunerado.
- En sentido estricto, la tasa de desempleo sería de 17% de la PEA si se consideran los desempleados y las personas que están disponibles para trabajar.
- El seguro de desempleo propuesto por el Ejecutivo y que se dictaminó a favor en la Cámara de Diputados únicamente otorgará este derecho a los trabajadores inscritos en el IMSS.
- Solamente 16.6 millones de trabajadores de un total de 52.2 millones tendrán la posibilidad de disfrutar del seguro de desempleo si cumplen los requisitos diferenciados por el tipo de contratación.
- Definitivamente 59% de los ocupados del país no podrán acceder a este seguro, es decir 29.3 millones porque son trabajadores informales.
- El financiamiento es el punto más controvertido de la propuesta del Seguro de Desempleo. El empleado va a autofinanciar su seguro de desempleo y podría descapitalizarse para el financiamiento de otros derechos ya obtenidos.

1. Condiciones del empleo en México

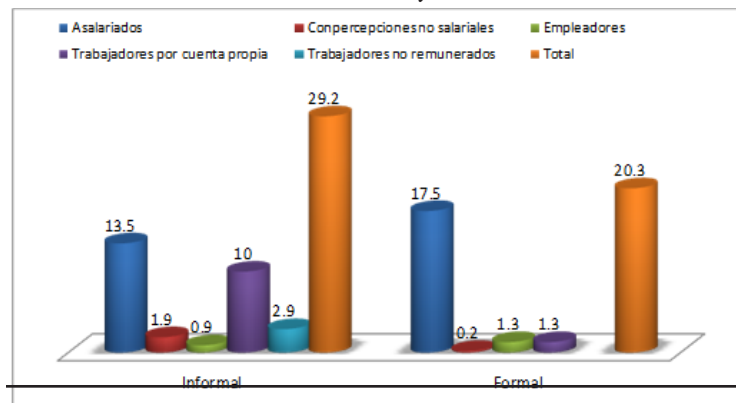
a) Importancia del mercado informal en el país

En México 74% de la población se encuentra en edad de trabajar, es decir, 88 millones de mexicanos son mayores de 14 años. De éstos 52.2 millones pertenecen a la población económicamente activa (PEA) y de ellos 49.6 millones tienen trabajo.

Se ha documentado ampliamente que en México la ocupación es heterogénea y, por tanto, de distinta calidad. De la PEA ocupada solamente 20.3 millones (40.9%) se encuentran en el mercado formal (protegidos por una relación contractual y gozan de las prestaciones de ley) y 29.3 millones (59.1%) se encuentran bajo condiciones de informalidad (subordinados sin contrato o prestaciones, cuentapropistas, empleadores no regularizados y trabajadores no remunerados) ubicados tanto en el ámbito urbano como en el rural.¹

Según la información de la base de datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2013, por posición en la ocupación, la informalidad está compuesta por 53% de asalariados, 34% de trabajadores por cuenta propia, 10% de no remunerados y 3% de empleadores. Es importante señalar que existen modalidades de empleo sin protección de la seguridad social cuyos servicios son utilizados por unidades del sector formal; en estas unidades trabaja más de 30% del total de ocupados en México, además, conforman 51% de la informalidad nacional (Gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución de los trabajadores según posición en la ocupación por condición de formalidad o informalidad, 2013
(Millones de trabajadores)



Fuente: Cálculos propios con base en Inegi, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), segundo trimestre de 2013

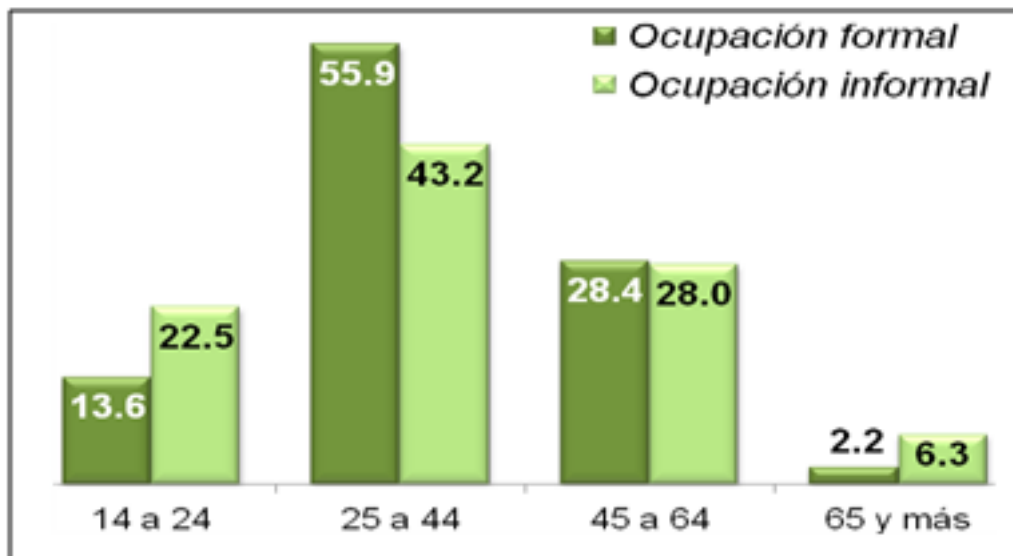
¹ El concepto de informalidad usado en este documento es el mismo al que llegaron por consenso la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y expertos internacionales y que asumió el Inegi en México. Se define en primer lugar por el tipo o naturaleza de la unidad económica de producción, en este caso negocios en pequeña escala no registrados o de empleo vinculado a dicho sector. En segundo lugar se refiere a todo trabajo que se realice sin contar con el amparo del marco legal o institucional, no importando si la unidad económica que utiliza sus servicios es empresa o negocio no registrado de los hogares o empresas formales.

Por unidad de producción empleadora, en 2013 existían 14.2 millones de trabajadores en negocios pequeños sin registros contables (regularmente en el hogar), 2.2 millones de trabajadores domésticos, 6.1 millones en el ámbito de la agricultura de subsistencia y 6.9 millones en empresas, gobierno e instituciones, todos ellos sin prestaciones y/o sin contrato. Todas estas personas realizan sus actividades económicas en un contexto en el que no pueden invocar, a su favor, el marco legal o institucional para proteger sus derechos laborales.

Aunque en general las personas ubicadas en la informalidad se encuentran en condiciones de inseguridad laboral, son los grupos más vulnerables los que en su mayoría desarrollan este tipo de actividades. Por ejemplo, no obstante que la composición por sexo en empleos formales e informales es muy similar (38% y 39% son mujeres respectivamente), dentro de la informalidad la mayor proporción del trabajo femenino se da en las unidades económicas pequeñas regularmente ubicadas en las viviendas, en donde es mayor el desgaste físico, menor la percepción económica y menor el reconocimiento como trabajo productivo, 42% de los trabajadores de estas unidades son mujeres.

En cuanto a la edad, son los jóvenes (antes de los 25 años) y los adultos mayores (65 y más) los que en mayor proporción se ubican en el mercado informal (Gráfica 2).

Gráfica 2. Distribución porcentual de la ocupación formal e informal según grupo de edad, 2013



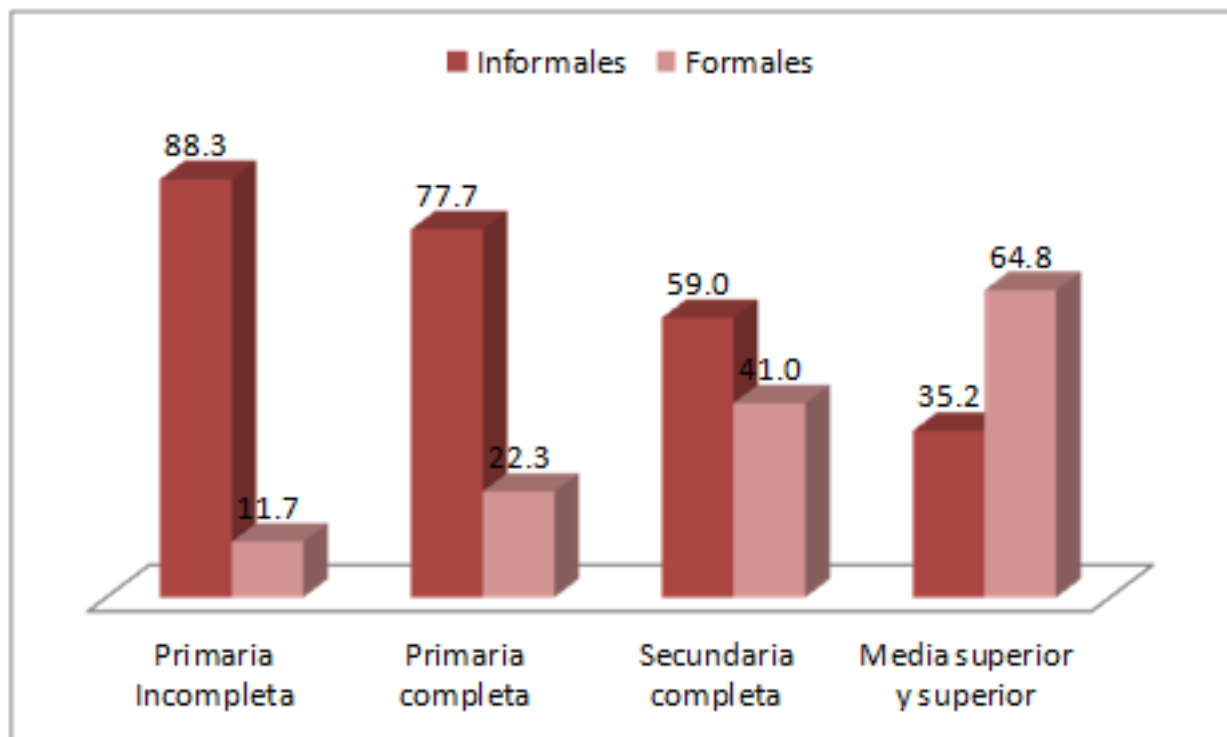
Fuente: Cálculos propios con base en Inegi, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), segundo trimestre de 2013.

El empleo formal es más frecuente entre la población que se encuentra entre 25 y 44 años de edad, en tanto que entre las personas que se encuentran entre 45 y 64 años se aprecia una distribución similar entre los empleados del mercado formal e informal (Gráfica 2).

Dentro de la población de trabajadores informales, los jóvenes son los que menos se emplean en el sector informal clásico, es decir, en empresas o negocios de hogares sin registros contables. En cambio, los adultos mayores de 45 años son los que más refugio buscan en estas actividades, las cuales tienden a ser las de mayor precariedad y vulnerabilidad ante los cambios de la economía.

Como era de esperar, la situación de informalidad está fuertemente relacionada con el nivel de instrucción ya que a menor nivel de escolaridad mayor nivel de informalidad laboral. De los trabajadores con educación menor a la primaria 88.3% son informales frente a 35.2% de los que cuentan con educación media superior o superior (Gráfica 3).

Gráfica 3. Distribución de los trabajadores formales e informales según nivel de instrucción, 2013



Fuente: Cálculos propios con base en Inegi, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, segundo trimestre de 2013.

La mayor parte de la ocupación de los informales se concentra en actividades relacionadas con el comercio y los servicios y, en su mayoría, son trabajos a tiempo parcial (39.4%) o jornadas mayores a 48 horas a la semana (26.7%). Solamente 34.9% trabaja tiempo completo (entre 35 y 48 horas). En este sentido sí hay una gran diferencia con la ocupación en el mercado formal puesto que en éste la mayoría de los individuos trabaja ocho horas diarias a la semana (56%) y únicamente 14.2% están empleados a tiempo parcial, en tanto que 28.9 trabajan más de 48 horas a la semana.

Las jornadas de trabajo irregular, fundamentalmente las involuntarias, son síntoma de carencias ocupacionales y, según algunos autores, éstas no permiten garantizar niveles mínimos de bienestar aun con el sobretrabajo, cuyas jornadas responden más a necesidades de la forma de producir actual que a una opción laboral individual.²

Con estas condiciones de trabajo no es de sorprender que el nivel de ingreso sea muy bajo y genere condiciones de vida precarias: 64% de los informales ganan menos de 2 salarios mínimos (sm), 21.6% percibe entre 2 y hasta 3 sm, 11.4 entre 3 y 5 sm y únicamente 3.1 más de 5 sm.

No es que el empleo formal en el país esté mucho mejor, pero -al menos- 17.4 de los trabajadores formales ganan más de 5 sm, casi 30% perciben más de 3 y hasta 5 sm, en tanto que casi el mismo porcentaje (29%) gana más de 2 y hasta 3 sm. Un cuarto de estos trabajadores gana hasta 2 sm mensuales.³

Los bajos salarios son un rasgo característico del mercado de laboral tanto en México como en América Latina, fundamentalmente desde la década de los ochenta, como resultado de las crisis económicas, la inflación y la contención salarial, que han sido los condicionantes de las políticas laborales imperantes en la región.

Ahora bien, la inestabilidad, la inseguridad, la falta de protección social y la vulnerabilidad económica y social son rasgos que se han extendido a todo el ámbito del trabajo asalariado, formal o informal, lo que ha creado una ruptura entre el empleo y el bienestar familiar y social.

2. Se pueden revisar autores como Brígida García, Teresa Rendón y Carlos Salas, Edith Pacheco, Orlandina de Oliveira, Enrique de la Garza, Tokman, Portes, Benton, Pérez Sáinz, entre otros.

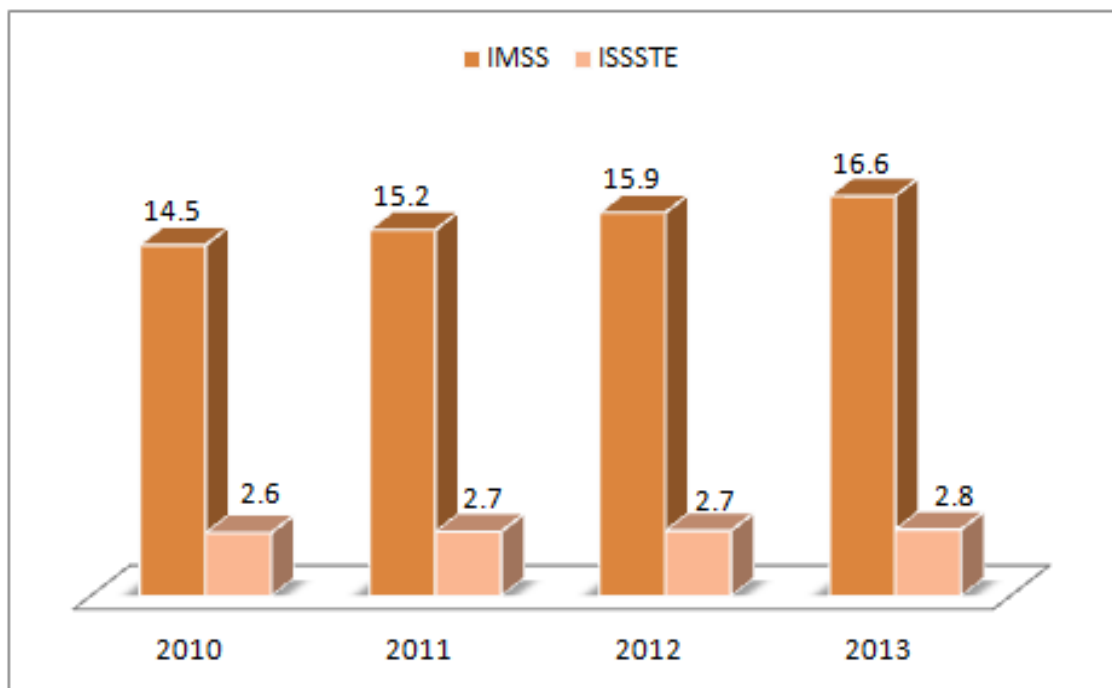
3 Cálculos propios a partir de la base de datos de la ENOE, 2013. El salario mínimo entre enero y diciembre de 2013 era de 63.12 pesos diarios, es decir, aproximadamente 1,894 pesos mensuales. STPS, *Salarios Mínimos*, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, http://www.conasami.gob.mx/pdf/salario_minimo/sal_min_gral_prom.pdf (Fecha de consulta, 25 de febrero de 2014)

b) La importancia de los cotizantes

La continuidad en el trabajo es un bien muy valorado en el mundo laboral pues conlleva –en la mayoría de los casos- el respaldo de un contrato escrito del cual se derivan derechos como las diversas prestaciones sociales.

Una fuente complementaria para conocer la modalidad de contratación de los trabajadores asalariados son los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Su importancia radica en que los trabajadores asalariados del sector privado deben figurar en ellos de manera obligatoria, en tanto que los asalariados del sector público son incorporados al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Adicionalmente, los registros de los trabajadores asegurados al IMSS representan cerca de 53% del total de asalariados del país. En 2013 alcanzaron la cifra de 16.6 millones de trabajadores asegurados al IMSS y el total de asalariados era aproximadamente de 31 millones tanto en el sector formal como en el informal (Gráfica 4).

Gráfica 4. Trabajadores registrados en el IMSS y el ISSSTE, 2010 a 2013 Millones.



Fuente: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1er. Informe de Gobierno, 2012-2013, Presidencia de la República, México, 2013

Al revisar la información del cuadro 1 se observa un incremento de 4.1 millones de trabajadores asegurados en el IMSS entre 2000 y 2012, lo cual podría señalarse como un balance positivo de los dos últimos sexenios. Únicamente en 2002 y en 2009 se observa una declinación de los registrados; en el primer año la pérdida de empleos fue de 113 mil en tanto que en el segundo llegó a 442 mil y la mayor parte fueron permanentes.

Cuadro 1. Trabajadores asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por tipo de contrato, 1997-2014
(Número de personas)

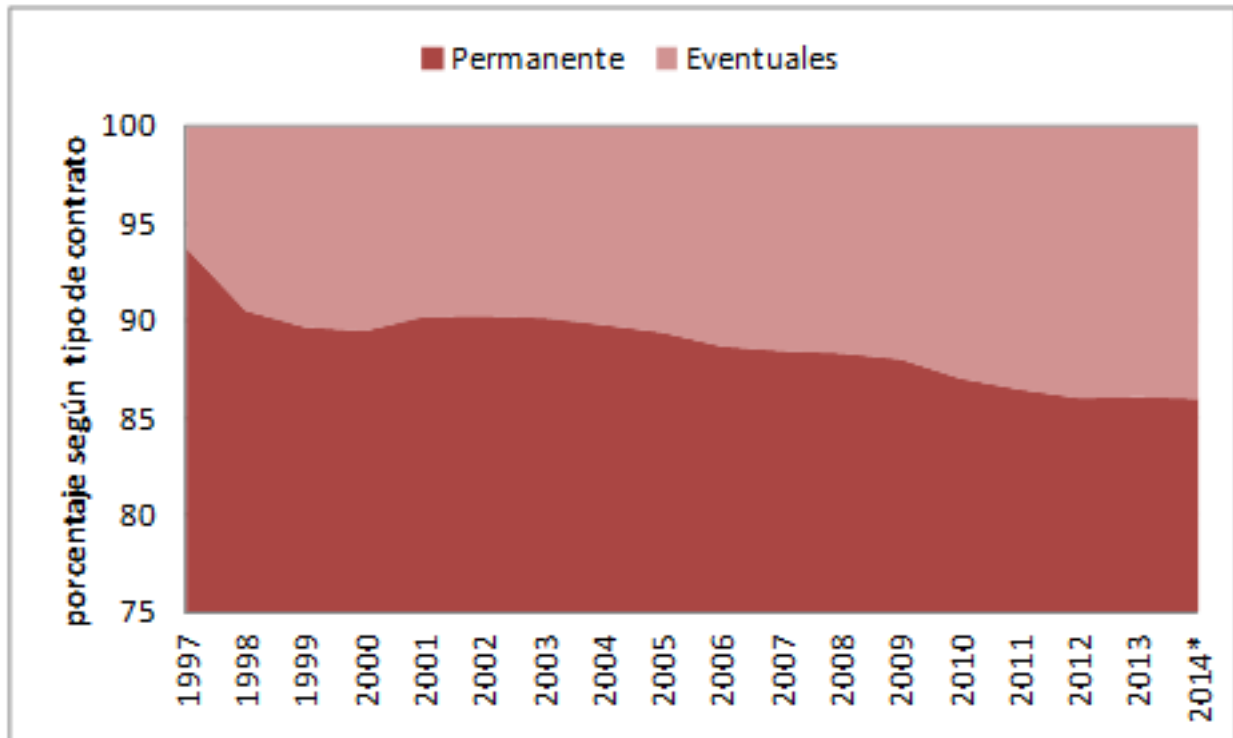
AÑO	TIPO DE CONTRATO			INCREMENTOS ABSOLUTOS		
	Permanente	Eventuales	Total	Permanente	Eventuales	Total
1997	9,813,151	654,672	10,467,823			
1998	10,022,662	1,050,027	11,072,689	209,511	395,355	604,866
1999	10,504,167	1,210,607	11,714,774	481,505	160,580	642,085
2000	11,114,743	1,306,155	12,420,898	610,576	95,548	706,124
2001	11,223,580	1,218,171	12,441,751	108,837	-87,984	20,853
2002	11,126,672	1,201,905	12,328,577	-96,908	-16,266	-113,174
2003	11,101,556	1,214,067	12,315,623	-25,116	12,162	-12,954
2004	11,277,751	1,281,705	12,559,456	176,195	67,638	243,833
2005	11,590,524	1,375,265	12,965,789	312,773	93,560	406,333
2006	12,037,442	1,536,235	13,573,677	446,918	160,970	607,888
2007	12,510,526	1,634,050	14,144,576	473,084	97,815	570,899
2008	12,750,240	1,685,336	14,435,576	239,714	51,286	291,000
2009	12,317,080	1,677,047	13,994,127	-433,160	-8,289	-441,449
2010	12,640,250	1,884,198	14,524,448	323,170	207,151	530,321
2011	13,101,612	2,052,031	15,153,643	461,362	167,833	629,195
2012	13,637,937	2,218,200	15,856,137	536,325	166,169	702,494
2013	14,123,077	2,286,225	16,409,302	485,140	68,025	553,165
2014*	14,227,698	2,319,342	16,547,040	104,622	33,117	137,738

*Enero 2014

Fuente: De 1997 a 2012, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1er. Informe de Gobierno, 2012-2013, Presidencia de la República, México, 2013. De 2013 a 2014, Inegi, Indicadores oportunos de ocupación y empleo; con base en Instituto Mexicano del Seguro Social. Estadísticas Institucionales y Financieras. Consulta dinámica (CUBOS).

Un análisis más minucioso muestra que más de una cuarta parte de los empleos generados fueron contratos eventuales (más de un millón) y que estos empleos han ganado espacio a lo largo del periodo. En 1997 sólo 6.3% eran empleos eventuales y para 2012 la proporción creció a 14%, misma proporción que se mantiene actualmente (Gráfica 5).

Gráfica 5. Trabajadores asegurados registrados en el IMSS, por tipo de contrato, 1995-2014



Fuente: De 1997 a 2012, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1er. Informe de Gobierno, 2012-2013, Presidencia de la República, México, 2013. De 2013 a 2014, I, Indicadores oportunos de ocupación y empleo; con base en Instituto Mexicano del Seguro Social. Estadísticas Institucionales y Financieras. Consulta dinámica (CUBOS).

Los especialistas señalan que la mayor generación de empleo eventual es el resultado del menor ritmo de crecimiento económico y un mercado de trabajo inestable que no puede ofrecer seguridad laboral ni social debido a la escasa productividad de la economía. Un ejemplo de esta problemática se relaciona con los cambios fiscales que tienen que ver con el aumento en los costos de la nómina por la reducción en las deducciones de las prestaciones sociales que otorgan estas empresas; ese aumento oscila entre siete y ocho% en el costo de las nóminas y por tanto se toma la decisión de “no arriesgar” y emplear sólo por tiempo parcial a los individuos en el entendido de que si la situación económica no mejora es más fácil recurrir al despido.⁴

4 Alberto Moritz, Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la Universidad Autónoma de México (UNAM), entrevista en El Financiero, Sección Economía, 19 marzo de 2014.

c) Otros indicadores de precariedad

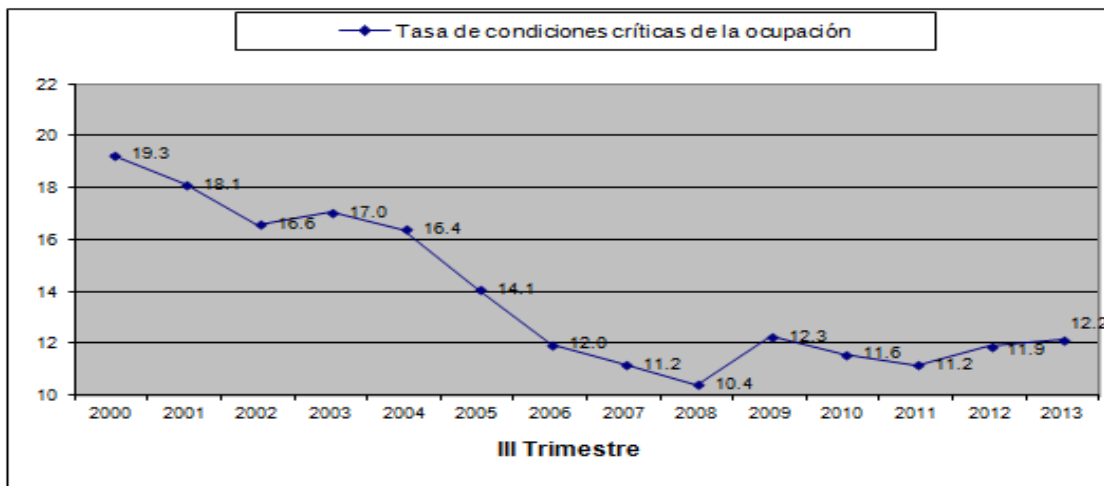
Además de estas condiciones del mercado existen otros indicadores que muestran el nivel de precariedad del empleo en México. Entre los más importantes se encuentran la tasa de condiciones críticas de la ocupación (TCCO) y la tasa de subempleo.⁵

La TCCO hace referencia a tres condicionantes de la fuerza de trabajo:

- ▲ Población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado,
- ▲ más la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y
- ▲ la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos.

Es un indicador que muestra las condiciones inadecuadas de empleo desde el punto de vista del tiempo de trabajo, la percepción de ingresos y la combinación insatisfactoria de ambos.

Gráfica 6. Evolución de la tasa de condiciones críticas de la ocupación (TCCO) en México Tercer trimestre de 2000 a 2013



Nota: La ENOE entró en vigor para el 100% de la muestra a partir del primer trimestre de 2005 por lo que los resultados de los trimestres anteriores se obtuvieron de aplicar criterios ENOE en la construcción del indicador a las bases de datos de la encuesta antecesora que fue la ENE.

Fuente: Encuesta de Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), series unificadas. Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=29188> (Consultado en diciembre de 2013).

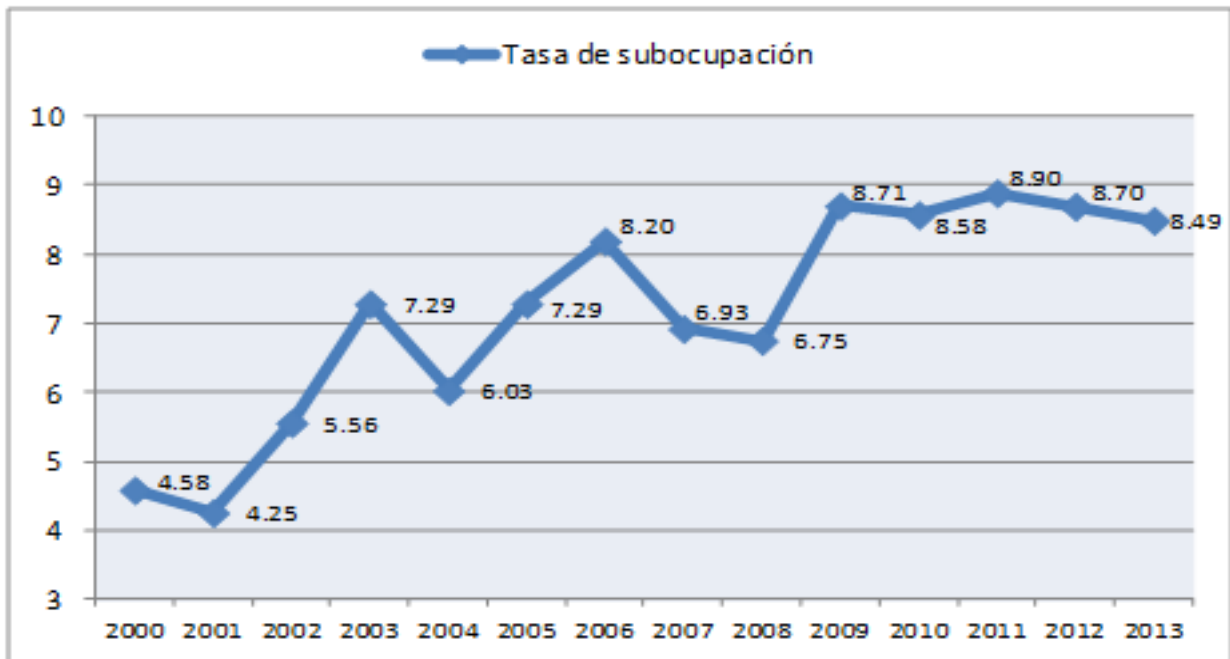
⁵ Es importante subrayar que el resultado de estas tasas no es sumable ya que un mismo grupo o segmento de población puede estar presente en más de una de ellas y porque no todos los porcentajes que a continuación se mencionan quedan referidos al mismo denominador.

Entre el año 2000 y 2008 la TCCO bajó nueve puntos porcentuales al pasar de 19.3% a 10.4% respectivamente. La tendencia descendente se rompió e inició el incremento de la población con condiciones críticas de empleo, en 2009 la tasa alcanzó el valor de 12.3%, el cual se ha mantenido hasta la actualidad. En el tercer trimestre de 2013 el monto de ocupados en esta situación fue de 6 millones 45 mil personas.

Por otra parte, la población subocupada, medida como las personas ocupadas con la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite también mostró fuertes variaciones entre 2000 y 2013.

En el año 2000 únicamente 4.6% de la población ocupada se consideraba en situación de subocupación, seis años después ésta creció casi 80% en términos relativos y llegó a 8.2% en 2006.

**Gráfica 7. Evolución de la tasa de subocupación en México
III trimestre de 2000 a 2013**



Nota: La ENOE entró en vigor para el 100% de la muestra a partir del primer trimestre de 2005 por lo que los resultados de los trimestres anteriores se obtuvieron de aplicar criterios ENOE en la construcción del indicador a las bases de datos de la encuesta antecesora que fue la ENE.

Fuente: Tercer trimestre de la Encuesta de Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), varios años.

Con algunas fluctuaciones, la tasa de subocupación mostró en 2007 y 2008 una tendencia hacia la baja pero a partir de 2009 ha registrado valores arriba de 8.5%, lo que en el tercer trimestre de 2013 representó 4 millones 211 mil 693 de personas subempleadas.

La tasa de subocupación desde principios de la década pasada ha mantenido una tendencia creciente; mientras que la TCCO registró un descenso continuo hasta casi finales de la misma década y con ligeros aumentos a partir de 2009. Ello indica que aunque la proporción de personas trabajando en condiciones críticas disminuyó, esto no fue suficiente puesto que los requerimientos y expectativas de más tiempo laboral de la población ocupada fueron en aumento en el mismo periodo.

En síntesis, según los datos de Inegi el deterioro del empleo formal ha sido creciente, tanto en términos cuantitativos como cualitativos; lo mismo se puede decir del informal aunque siempre se ha considerado de menor calidad debido a la inestabilidad y desprotección en la que se desarrolla. Como ya se mencionó, son millones de personas las que viven de un trabajo precario: 29 millones de trabajadores (53%) trabajan en el mercado informal, es decir, sin prestaciones sociales o laborales; dentro del IMSS solamente están registrados 16.5 millones de los asalariados del país, de ellos 2.3 son trabajadores eventuales, en donde la media de duración del trabajo es de seis meses. Por otra parte, 6.3 millones de personas trabajan en condiciones críticas, con salarios muy bajos y jornadas de trabajo muy extensas o jornadas de trabajo parciales por razones de mercado. Finalmente, los subempleados en la última década prácticamente duplicaron su monto y llegaron a 4.1 millones de trabajadores.

2. El complemento del trabajo precario, la categoría desempleo

Frecuentemente se critica la medida de desempleo registrada en México debido a que no parece creíble que siendo un país con altos niveles de pobreza registre tasas de desempleo más bajas que los países desarrollados o se duda de que el indicador sea el adecuado para captar este tipo de problemática laboral.

No obstante, en México se usa la definición instituida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de las Conferencias Internacionales de Estadígrafos del Trabajo (CIET), y el concepto de desempleo abierto es establecido con base en las mismas características que usan los países integrantes de la OCDE para clasificar a la población desocupada:⁶

- *Estar sin trabajo*: lo que significa que no contaban con un empleo ni tampoco realizaban alguna actividad por cuenta propia.
- *Disponibles para trabajar*: con disponibilidad para tomar un empleo remunerado o iniciar una actividad por su cuenta.

6 Inegi, *Guía de conceptos, uso e interpretación de la estadística sobre la fuerza laboral en México*, 2002, México, 2003, pp. 6-8.

- *En situación de búsqueda de trabajo*: lo que implica haber realizado alguna acción en el período de referencia con la intención de obtener un empleo o intentar comenzar alguna actividad por cuenta propia sin haberlo logrado.

Aunque existen otros criterios que deben tomarse en cuenta para definir el desempleo abierto, en México los más importantes quedan delineados en la siguiente definición:

El desempleo consiste en la carencia total de trabajo, de forma que si la persona trabajó por lo menos una hora en el período de referencia o bien, desempeñó alguna actividad eventual o provisional, se considera como ocupada, independientemente del sector en el que se desempeñó (formal o informal).⁷

La diferencia con el concepto usado por los otros países que conforman la OCDE se relaciona con la edad de trabajar y con los casos de los llamados "suspendidos" o *Lay Offs*. En México, normativamente se considera 14 años como la edad de inicio laboral, pero, objetivamente, se registran los individuos desde los 12 años de edad como potencial población económicamente activa. El criterio en la OCDE es de 15 años o más.

Respecto de los suspendidos, es decir, individuos que no trabajan en la semana de referencia (no reciben pago), pero con la expectativa de que en menos de un mes se normalizará su situación laboral (fin de huelga, fin de paro técnico de una empresa, etc.), en México se incluyen entre los ocupados; en cambio, en la OCDE se cuentan entre los desempleados o, en su caso, entre los inactivos (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. Similitudes y diferencias en los conceptos de ocupación, desempleo y manejo de casos especiales entre México y las OCDE

	Edad de trabajar	Condición de ocupación	Condición de desempleo	Casos especiales	
				Iniciadores*	Lay offs o Suspendidos**
México	Normativamente se consideran 14 años y más pero objetivamente se toman 12 años y más	Haber trabajado una hora en la semana de referencia	Personas que no estando ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido.	Los incluye sumariamente en el desempleo	Los incluye sumariamente en la ocupación (ocupados virtuales)
OCDE	15 años y más	Haber trabajado una hora en la semana de referencia	Personas que no estando ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica.	Los incluye sumariamente en el desempleo	Los incluye en el desempleo siempre y cuando busquen trabajo; si no es el caso los consideran inactivos (fuera de la PEA)

*Individuos que no trabajaron en la semana de referencia, pero que aseguraron comenzar a trabajar en un periodo no mayor a un mes.

**Individuos que no trabajan en la semana de referencia (no reciben pago) pero con la expectativa de que en menos de un mes se normalizará su situación laboral (fin de huelga, fin de paro técnico de una empresa, etc.) Fuente: INEGI, Guía de conceptos, uso e interpretación de la estadística sobre la fuerza laboral en México, 2002, p. 35

No obstante, según INEGI, la tasa de desempleo abierto es calculada en forma similar a los países de la OCDE y la diferencia en México en la contabilización de los casos especiales de los suspendidos por búsqueda no cambia significativamente el valor del indicador obtenido por la OCDE.

Algunos de los aspectos que explican las diferencias entre la tasa de desempleo en los países desarrollados y México son la estructura del mercado laboral y la dinámica de la productividad:

1) México tiene un mercado de trabajo que se ajusta por los salarios más que por el empleo. De esta forma, en México la reducción del salario real en las últimas décadas, así como el incumplimiento de la normatividad laboral por muchas empresas establecidas, ha impedido que las tasas de desempleo alcancen las magnitudes de países europeos, pues las personas se contratan o se emplean en condiciones informales y por sueldos muy bajos. Esto podría explicar la coexistencia del aumento de la pobreza y las bajas tasas de desempleo. Así, el rezago salarial puede verse como un mecanismo amortiguador de los efectos de una contracción de la economía y del mercado laboral.

2) En muchos países desarrollados, en especial en Europa, existen factores institucionales que influyen en el desempleo como son: la tasa de sindicalización, el nivel de centralización de las negociaciones salariales, la duración de los acuerdos salariales y la indexación de los salarios, entre otros, que impiden el ajuste por salarios y resultan en tasas de desempleo natural más altas.⁸

En ese sentido, las menores tasas de desempleo de México en relación con la mayoría de los otros países de la OCDE no significan mejores condiciones de vida o mejores condiciones del mercado de trabajo.

3. El nivel histórico de la tasa de desempleo en México

a) Evolución de la tasa de desempleo

En la práctica la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) define el desempleo como todos los individuos que combinan una situación (estar sin trabajo en el periodo de referencia), con un comportamiento (haber realizado una búsqueda activa de trabajo). Ello significa que la población no ocupada que ha desistido de buscar trabajo no se contabiliza en

⁸ Se considera que estos factores, en particular la falta de flexibilidad de los salarios reales permite explicar la persistencia de altas tasas de desempleo en los países desarrollados además de que se ha comprobado que la cobertura de los beneficios por desempleo conlleva a un mejor registro de la población que se encuentra en esta situación.

la medición de la desocupación mexicana y tampoco los que han trabajado “una hora” o están trabajando sin remuneración, aunque esto sea por condiciones de mercado.

Aún así, la tasa de desempleo en México desde el año 2000 ha experimentado aumentos constantes, los cuales alcanzaron su máximo nivel en 2011 con 5.4 por ciento de la población económicamente activa. En el segundo trimestre de 2013 el desempleo se mantuvo arriba de los cinco puntos porcentuales, lo que representó 2.6 millones de personas en esta condición.

Cuadro 3. Distribución de la población económicamente activa y tasa de desempleo en

AÑO	Población Económicamente Activa	Ocupada	Desocupada	Tasa de desempleo o desocupación
2000	40,161,491	39,151,642	1,009,849	2.5
2001	40,511,660	39,424,839	1,086,820	2.7
2002	41,278,777	40,085,376	1,193,401	2.9
2003	42,260,117	40,866,259	1,393,858	3.3
2004	43,605,135	41,962,317	1,642,817	3.8
2005	44,225,218	42,698,165	1,527,053	3.5
2006	45,488,284	43,915,271	1,573,013	3.5
2007	46,367,293	44,712,308	1,654,985	3.6
2008	47,119,670	45,318,426	1,801,244	3.8
2009	48,720,790	46,199,447	2,521,343	5.2
2010	49,443,800	46,890,600	2,553,200	5.1
2011	49,784,900	47,182,400	2,602,500	5.4
2012	51,765,200	49,280,300	2,484,900	4.8
2013	52,156,700	49,549,300	2,607,400	5.0

Fuente: Inegi, *Estadísticas históricas de México, 2009* e INEGI, *Indicadores sobre empleo*. Consultado en <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=25433&t=1> (4 de octubre de 2013) y a partir de 2010, Inegi, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), disponible en www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/infoenoe/default.aspx?c=8433 (4 de octubre de 2013), las tasas fueron calculadas por la autora.

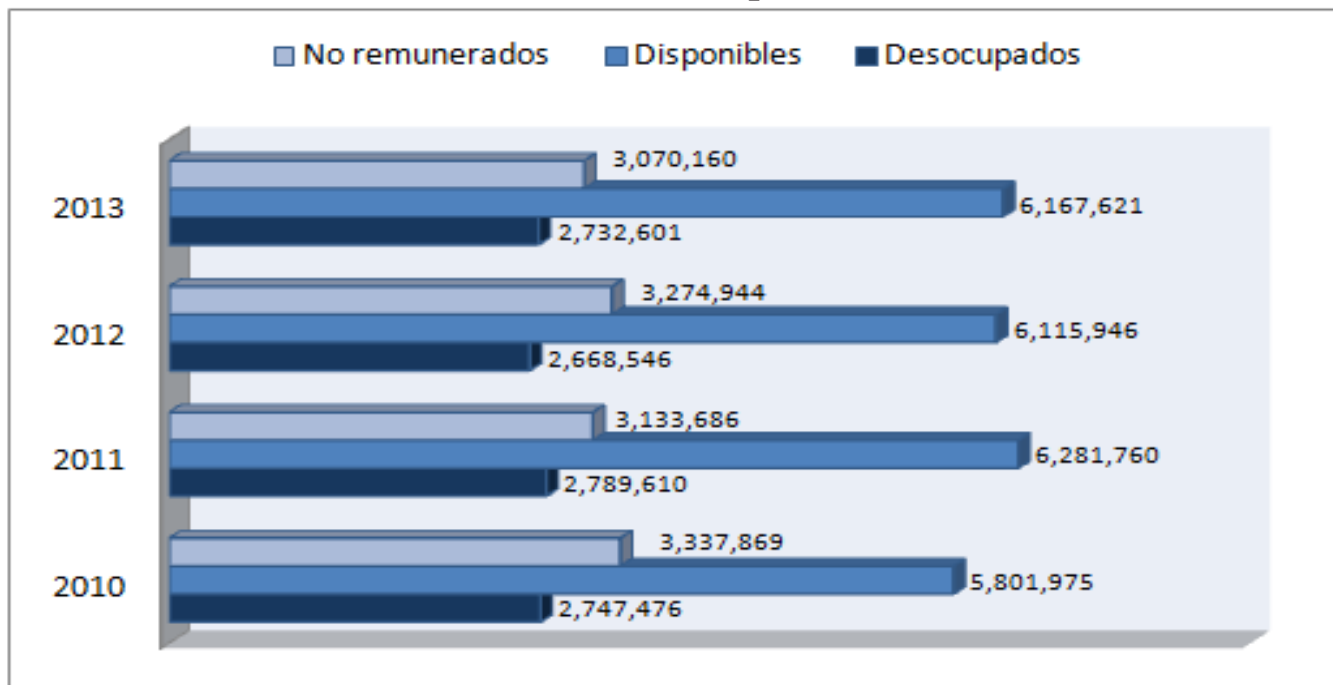
Según la información de la ENOE, actualmente hay 6.2 millones de personas que se encuentran “disponibles” para trabajar pero que dejaron de buscar trabajo porque consideran que no tienen posibilidades de encontrarlo. Estas personas se encuentran entre la población no económicamente activa y, por tanto, no las contabilizan dentro de los desocupados.

La misma fuente registra información de un grupo de trabajadores “no remunerados”, es decir, no reciben ningún tipo de pago monetario o en especie por su ocupación, estos en 2013 alcanzaron el monto de 3.1 millones de personas. Estas personas se encuentran clasificadas entre la población ocupada.

En términos estrictos, al menos los desocupados y los disponibles deberían considerarse para calcular la tasa de desocupación en el país, en total suman 8.8 millones de desempleados y, si se les contabiliza, la tasa de desempleo real sería de 17%.

Los trabajadores sin remuneración, aunque se podrían considerar en situación de necesidad de empleo remunerado, quedan fuera de la categoría desempleo porque no están buscando y sí han trabajado al menos una hora en el periodo de referencia. Sin embargo, es indudable que este tipo de trabajo se debe más a las condiciones del mercado laboral que a una elección libre del trabajador. Estas quizá son las personas más vulnerables del mercado ya que no serán candidatos a un seguro de desempleo; tampoco a una remuneración o prestación social por su trabajo.

Gráfica 8. Población económicamente activa y no activa que pueden ser considerados como necesitados de un empleo, 2010-2013*



*Se refiere al tercer trimestre de cada año.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2010 a 2013

Aún con la concepción tradicional, el desempleo involuntario tiene costos evidentes para las personas, como la pérdida de ingresos, el deterioro de las habilidades si el desempleo es muy prolongado e, incluso, el desaliento ante la imposibilidad de conseguir un empleo. A nivel macroeconómico el desempleo involuntario se asocia con el uso ineficiente de los recursos, que resulta en una pérdida potencial de producto en el país y de ingresos tributarios, entre otros.

Como se pudo ver en el cuadro 3, la tasa de desempleo se duplicó entre el año 2000 y 2013, ya que pasó de 2.5 a 5% y su aumento ha sido constante, sobre todo a partir de la crisis económica mundial de 2008. Por otro lado, los desalentados (disponibles) son los que representan un mayor monto absoluto de personas y son también los que muestran los mayores incrementos. Como se pudo observar en la gráfica 8, se incorporaron a esta categoría más de 121 mil personas al año, por lo que pasaron de 5.8 millones en 2010 a 6.2 millones en 2013.

Así, aparentemente, la tasa de desempleo en México no es muy alta en comparación con la de otros países como España, que actualmente, debido a la recesión económica ha alcanzado tasas de desocupación de alrededor de 26 por ciento de la población económicamente activa, o Estados Unidos, con una tasa de desocupación cercana al 10 por ciento.

Esto se debe fundamentalmente a que, como ya se mencionó, en México la población busca sobrevivir de diversas maneras; se autoemplea, ayuda en un negocio familiar o predio agrícola. En muchas ocasiones sin pago y, con esto, pasa a formar parte de la población ocupada.

b) Sobre el perfil de los desempleados

Al igual que los ocupados, la mayor proporción de los desocupados son hombres, seis de cada 10, en tanto que cuatro de cada 10 son mujeres. La estructura por edad habla de una población en edades jóvenes, pues más de 54% tiene menos de 29 años, 34.7% tiene entre 30 y 49 años y solamente 11.1% más de 50 años.

Respecto de estado conyugal casi 60% de los desempleados son solteros y el resto se encuentra unido. De estos últimos, la mayoría son jefes de hogar (53.4%) y cónyuges (26%) en tanto que de entre los no unidos la mayoría son hijos (74.3%) y solamente 13% se declaró jefe de hogar (cuadro 4).

Cuadro 4. Perfil sociodemográfico de la población en situación de desempleo, 2013

Datos Socio-demográficos	PEA	
	Ocupada	desocupada
Sexo		
Hombre	62.2%	62.4%
Mujer	37.8%	37.6%
Edad		
14-19	7.0%	14.6%
20-29	23.7%	39.5%
30-39	24.3%	20.9%
40-49	21.8%	13.8%
50-59	14.7%	7.6%
60 y más	8.4%	3.5%
Estado conyugal		
Unión libre	15.8%	13.3%
Separado	4.1%	4.1%
Divorciado	1.8%	1.5%
Viudo	2.7%	1.3%
Casado	46.1%	28.0%
Soltero	29.5%	51.7%
Parentesco		
Jefe	47.9%	29.8%
Esposa	17.3%	10.8%
Hijo	26.7%	48.1%
Otro parentesco	7.2%	10.7%
Sin parentesco	0.5%	0.7%
Trabajador doméstico	0.3%	
Educación		
Primaria incompleta	14.2%	7.3%
Primaria completa	20.3%	18.3%
Secundaria completa	33.3%	36.5%
Medio superior y superior	32.2%	37.9%
Analfabetismo	3.8%	1.1%
Años promedio de escolaridad	9.5	10.3

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Base de datos del 2º trimestre de 2013.

En cuanto a las condiciones específicas del desempleo, la ENOE registró que la duración promedio de búsqueda de empleo es de aproximadamente dos meses; este periodo varía según el rol desempeñado en la familia: los jefes de hogar son los que registraron el menor promedio (siete semanas) y los hijos el mayor (dos meses y medio). Igualmente, la duración del desempleo es menor en los jefes o jefas de hogar: 45% registró que se mantuvo desempleado menos de un mes y 39% que de uno hasta tres meses; en tanto, los hijos registraron porcentajes un tanto menores en estos periodos (40 y 38% respectivamente) y mayores a partir de los tres meses (15% los primeros y 22% estos últimos).

La base de datos de la ENOE también registró que nueve de cada 10 desempleados cuentan con experiencia laboral y que seis de cada 10 se encuentran en esta situación porque fueron despedidos o terminó su contrato laboral. Solamente una tercera parte señaló haber dejado el trabajo por insatisfacción y cinco por ciento, dijo que lo hizo debido a que cerró su negocio.

**Cuadro 5. Condiciones específicas de la situación de desempleo,
(2° trimestre 2013)**

Características generales de la condición de desempleo	Valor
Características del desempleo	
Duración promedio de la búsqueda de trabajo (semanas)	8.1
Desempleados con experiencia laboral (%)	89.4
Desempleados sin experiencia laboral (%)	10.6
Duración del desempleo (% de los desempleados)	
Hasta 1 mes	39.7
Más de 1 mes hasta 3 meses	36.4
Más de 3 meses hasta 6 meses	10.6
Más de 6 meses hasta 1 año	4.8
Más de 1 año	2.7
Motivo del desempleo (% de los desempleados)	
Perdió o terminó su empleo	58.5
Insatisfacción con el empleo anterior	32.9
Dejo o cerro un negocio propio	5.3
Otro	3.3

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Base de datos del 2° trimestre de 2013.

4. Iniciativa sobre el seguro de desempleo

En septiembre de 2013 el Ejecutivo Federal incluyó como parte de la reforma hacendaria y social, dentro del paquete económico para 2014, una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expediría la Ley del Seguro de Desempleo y la de Pensión Universal, así como reformas, derogas y adiciones a diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal.

Particularmente el seguro de desempleo propuesto intenta garantizar a los trabajadores del sector formal que caigan en dicha situación un mecanismo que evite el detrimento en el nivel de vida de sus familias y les permita reinsertarse al mercado laboral formal de la manera más rápida posible. Asimismo, pretende desincentivar las transiciones de los trabajadores a empleos en el sector informal y ampliar la protección del seguro de cesación involuntaria del trabajo a otras modalidades de terminación de las relaciones laborales.

En ese tenor, el Ejecutivo propuso la modificación del Artículo 73 adicionando la fracción XXIX-T en la cual se da la facultad al Congreso:

"XXIX-T. Para legislar en materia... de seguro de desempleo, en términos del artículo 123, último párrafo, de la misma;"

Ya en el Artículo 123 se propone quitar del Apartado A, fracción XXIX el seguro de cesación involuntaria del trabajo y adicionar un último párrafo que sustituye este término por el de desempleo:

"El Congreso de la Unión expedirá la ley que establezca un seguro de desempleo para los trabajadores a que se refieren los Apartados de este artículo, en la que se preverán las condiciones de financiamiento y los requisitos para acceder al mismo."

La reforma se turnó a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social para su estudio y dictamen. En marzo de 2014 se presentó en la Cámara de Diputados el dictamen de primera lectura y la declaratoria de publicación y discusión. Se dictaminó a favor con pocos cambios, entre los que se encuentran:

- Que se incluya el seguro de desempleo en la Ley del Seguro Social ya que ésta lo prevé y no se le da el rango de Ley. Por esta razón no se adiciona un último párrafo al artículo 123 Constitucional sino que se propone que se reforme el contenido de la fracción XXIX del apartado A del mismo artículo para que la regulación del seguro de desempleo quede asentada en la mencionada Ley.

- Se establece que sólo será aplicable a los trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social ya que los trabajadores al servicio del estado –registrados en el ISSSTE– cuentan con mayor estabilidad en el empleo y tienen acceso a esquemas de cobertura en caso de desempleo.

▲ Se hace una diferencia en el financiamiento:

- La propuesta del Ejecutivo Federal consistía en una cuota patronal equivalente al 2% sobre el salario de cotización del trabajador, la cual se depositaría en la subcuenta mixta del trabajador correspondiente; una cuota patronal equivalente al 1% sobre el salario de cotización del trabajador que se depositaría en el Fondo Solidario, y que, en el caso de que se agotaran los recursos de la subcuenta mixta y del Fondo Solidario, el gobierno federal financiaría este seguro.

- Las comisiones dictaminadoras redistribuyen la cuota patronal y asignan a la subcuenta mixta 3% sobre el salario de cotización del trabajador. Establecen una aportación de 0.5% a cargo del gobierno federal con lo que se constituiría el Fondo Solidario. Adicionalmente, establecen la obligación del gobierno federal de cubrir los pagos que no puedan ser financiados con los recursos acumulados en la subcuenta mixta y en dicho fondo.

- La administración de la subcuenta mixta quedará a cargo, en un inicio, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

▲ Las dictaminadoras hacen otras precisiones a la propuesta del Ejecutivo, pero estas relativas a los casos en que no se cuente con las cotizaciones necesarias para obtener una pensión del seguro de cesantía en edad avanzada y vejez; sobre la obligación de los patrones de dictaminar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en materia de seguridad social y de la secrecía de la información que obtiene el IMSS en el ejercicio de sus funciones.

Como resultado de esta iniciativa y su modificación a partir del dictamen, el término de desempleado queda reducido a:

“el trabajador inscrito en el Régimen Obligatorio que deja de estar sujeto a una relación laboral y no realiza por cuenta propia alguna actividad que le genere ingresos, encontrándose en consecuencia disponible para iniciar una actividad laboral”⁹

⁹ Dictamen de...

Ello deja sin posibilidades de disfrutar este derecho a 59% de los ocupados del país, es decir, 29.3 millones de trabajadores que se encuentran en el mercado informal y, en términos estrictos, solamente 16.6 millones de trabajadores que cotizan en el IMSS tendrían la posibilidad de disfrutar de este seguro de un total de 52.2 millones de personas económicamente activas; menos de una tercera parte de la PEA, incluyendo a los actualmente desempleados.

Cuadro 6. Requisitos para acceder al seguro de desempleo por tipo de contrato

Concepto	Trabajadores permanente	Trabajadores Eventuales
Tiempo de cotización	1. Contar con por lo menos 104 cotizaciones semanales en un periodo no mayor a 36 meses, a partir de su inscripción al Régimen Obligatorio o desde la fecha en que se devengó el último pago mensual de la prestación.	1. Deberán contar con al menos veintiséis semanas de cotizaciones al seguro de desempleo en un periodo no mayor a doce meses a partir de su inscripción al Régimen Obligatorio o desde la fecha en que se devengó por última vez la prestación
Duración del desempleo	2. Haber permanecido desempleado al menos 45 días naturales consecutivos.	2. Haber permanecido desempleado al menos 45 días naturales consecutivos
Requisito de no solvencia	3. No percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación o pensión.	3. No percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación o pensión;
Requisitos de la STPS	4. Acreditar el cumplimiento de los requisitos comprendidos en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	4. Acreditar el cumplimiento de los requisitos comprendidos en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
No estar en el mercado informal	5. Declarar, bajo protesta de decir verdad, que no realiza por cuenta propia alguna actividad que le genere ingresos.	5. Declarar, bajo protesta de decir verdad, que no realiza por cuenta propia alguna actividad que le genere ingresos.
Monto y forma del pago	6. Podrán recibir hasta seis pagos mensuales consecutivos, equivalentes el primero de ellos al 60% del salario base de cotización promedio de las últimas 104 semanas; el segundo por el 50% de dicho parámetro y los restantes por el 40% de ese promedio.	6. Les corresponderá como prestación el pago en una sola exhibición que no podrá exceder del equivalente a dos veces el salario base de cotización promedio de las últimas 26 semanas de cotizaciones registradas al seguro de desempleo.
Fondeo desde la cuenta individual	7. Este pago se realizará con cargo a la subcuenta mixta y con 8. cargo a los recursos del Fondo Solidario únicamente cuando el saldo acumulado en la subcuenta mixta de su cuenta individual sea insuficiente para financiar un monto equivalente a un mes de salario mínimo del área geográfica correspondiente	7. Este pago se realizará únicamente con cargo al saldo en la subcuenta mixta 8. Los trabajadores contratados por tiempo u obra determinada no podrán acceder al Fondo Solidario

A esta cobertura restringida a los trabajadores del IMSS se agregan los requisitos diferenciales para trabajadores permanentes y eventuales afiliados al Instituto, los cuales se derivan de las distintas relaciones contractuales que, por sus características, no generan aportaciones equivalentes y, por tanto, tampoco liquidaciones semejantes. En el cuadro 6 se muestra ver el monto y la forma de pago a cada tipo de contratación. La de los eventuales es claramente más restrictiva y baja que la de los permanentes.

Según los datos de la ENOE, 53% de los trabajadores eventuales tiene contratos de menos de seis meses (26 semanas), 30% de más de seis meses y menos de un año y 17% son contratados por obra determinada (no se especifica el tiempo). Para poder acceder al seguro de desempleo estos empleados deben haber cotizado al menos 26 semanas, por lo que es muy probable que gran parte de esta población se quede sin este derecho.

Por otra parte, para acceder a este beneficio se requiere haber permanecido desempleado al menos 45 días naturales. La información de la misma Encuesta muestra que 40% de los desempleados señaló haber estado en esta situación menos de un mes pues sus responsabilidades no les permiten permanecer más tiempo sin ingreso, por lo que lo más probable es que se incorporaran a trabajos en el sector informal, sobre todo cuando se trata de jefes y jefas de hogar.

El grueso de los que pueden mantenerse buscando trabajo son los hijos o los que tienen otro parentesco, que son solteros y jóvenes; los que tienen mayor responsabilidad al interior del hogar requieren reincorporarse al mercado de manera formal o informal para asegurar un ingreso que ayude a la sobrevivencia familiar. Los jefes de hogar quizá no sean lo más beneficiados con esta medida y el objetivo de desincentivar las transiciones de los trabajadores a empleos en el sector informal tampoco será alcanzado con una iniciativa como la planteada hasta el momento.

La situación del mercado confirma lo anterior, ya que se observa que dentro de los trabajadores del IMSS son los de contratos eventuales los que más se han incrementado y se estima que esa será la tendencia en el futuro. El porcentaje de trabajadores con contratos por tiempo indeterminado ha bajado sistemáticamente desde 1997; en cambio, el porcentaje de personas trabajando de manera informal se ha incrementado o, en el mejor de los casos, se ha mantenido estable en determinados periodos. Al respecto Ernesto Peralta calculó que durante el periodo 2008-2030 será necesario crear 642 mil empleos formales por año.¹⁰

Otro punto controvertido de la iniciativa y dictamen es el referente al financiamiento. El dictamen propone que de la aportación patronal el cinco por ciento del salario base de cotización del trabajador que iba al fondo de vivienda, tres por ciento de esa subcuenta mixta se destine a financiar el seguro de desempleo. El trabajador podrá decidir en qué usar esa cuenta individual.

10 Ernesto Peralta, "Perspectiva laboral en México, 2008-2030", *Comercio Exterior*, Vol. 60, núm., marzo de 2010, México, p. 202.

Algunos especialistas señalan que en realidad no se están generando nuevos fondos, ya que el empleado es el que va a autofinanciar su seguro de desempleo con recursos de su derecho a la vivienda con lo que se está sustituyendo o afectando un derecho por otro. Este tipo de ejercicio de derechos podría tener consecuencias negativas en el mediano y largo plazo; además no se está hablando de una prestación universal sino de un derecho muy acotado y selectivo.¹¹

La minuta fue turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Seguridad Social, de Estudios Legislativos, Primera y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen. No obstante, en la primera reunión de trabajo de los Senadores integrantes de estas Comisiones se determinó seguir con su estudio hasta tener claro la viabilidad del sistema de seguridad social universal.

11 Irving Rosales Arredondo, coordinador de la licenciatura en Economía de la Universidad Iberoamericana, Javier Moreno Padilla, presidente de la Comisión de Seguridad Social en la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y Alberto Briceño, presidente de la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social (AMDSS).

Comentarios finales

En el documento se hace evidente que el problema nacional no es estrictamente el desempleo, si no la calidad del empleo y, en ese sentido, su creación en México requiere de un crecimiento económico mayor, de inversiones y mejoras en la tecnología. El ideal es el empleo decente, definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como “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”.¹²

Lo anterior equivale al empleo formal en nuestro país; sin embargo, una parte importante de la población ocupada se encuentra en el sector informal, que no ofrece las condiciones de un trabajo “decente”. El desempleo fomenta la pobreza y la desigualdad, una mezcla indeseable en términos económicos, políticos y sociales. Los efectos económicos son el debilitamiento de los mercados y la reducción de la base gravable, mientras que en términos políticos, la pobreza disminuye la necesidad de participación, y a nivel social, se incrementan las actividades marginales.¹³

Al respecto, los especialistas citados han señalado que no sólo se necesitan crear nuevos empleos para disminuir el desempleo creciente, si no que también es necesario mejorar la calidad de éste, lo que implica sacar de la subocupación e informalidad a millones de trabajadores pero con empleos que sean productivos y bien remunerados.

12 Ernesto Peralta, “Perspectiva laboral en México, 2008-2030”, Comercio Exterior, Vol. 60, núm., marzo de 2010, México, p. 196.

13 Idem.

Anexo 1

CUADRO INFORMATIVO DE INICIATIVAS RELATIVAS AL SEGURO DE DESEMPLEO ANTECEDENTES INMEDIATOS 2012

No.	INICIATIVA	PRESENTA	OBJETIVO
PRIMER AÑO, PRIMER PERIODO			
1	Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Seguro de Desempleo.	Sen. José María Martínez Martínez Partido Acción Nacional. 20 de septiembre de 2012. Trabajo y Previsión Social; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos.	Propone expedir la Ley General del Seguro de Desempleo, con carácter general en el territorio nacional y de orden público, que tiene por objeto establecer las bases de protección, promoción y fomento al empleo con el propósito de procurar el desarrollo económico y social; así como, instituir como política pública, la programación del Seguro de Desempleo. Su ejecución y aplicación corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de sus dependencias y entidades, a los Poderes Ejecutivos de los estados y del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.
2	Proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Seguro de Desempleo y por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley Federal del Trabajo.	Senadores Armando Ríos Piter, Alejandro Encinas Rodríguez y Mario Delgado Carrillo Partido de la Revolución Democrática, 9 de octubre de 2012. Hacienda y Crédito Público; de Seguridad Social; de Trabajo y Previsión Social; y de Estudios Legislativos, Primera.	Propone expedir la Ley del Seguro de Desempleo, de orden público e interés social y será de observancia general en toda la República, la cual tiene por objeto crear el seguro de desempleo, para otorgar protección a los trabajadores asalariados del sector formal de la economía que hayan perdido su empleo; así como crear las condiciones para su reincorporación a un trabajo.
3	Proyecto de decreto que adiciona una fracción IX al artículo 25 y adiciona un artículo 47 bis 1 y un artículo 47 bis 2... a la Ley de Coordinación Fiscal.	Sen. Martha Palisfox Gutiérrez Partido del Trabajo. 15 de noviembre de 2012. Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera.	Propone crear el fondo de aportaciones para el seguro de desempleo, cuyo monto se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir del registro común del total de personas desempleadas. Establece que accederán al seguro de desempleo involuntario las personas que se encuentren en inactividad laboral durante seis o más meses, para obtener dicho beneficio equivalente a treinta días de salario mínimo vigente en la zona correspondiente, que será entregado mensualmente al beneficiario hasta por un periodo de seis meses, el que será personal e intransferible.

Anexo 2 CUADRO COMPARATIVO SOBRE LA INICIATIVA DE SEGURO DE DESEMPLEO (2013-2014)

PROPUESTAS DEL EJECUTIVO	COMISIONES DICTAMINADORAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
<p>Se prevé que la administración y operación del seguro de desempleo estará a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, quienes aplicarían, respectivamente, las leyes de seguridad social que los rigen, en todo lo no previsto por la Ley del Seguro de Desempleo y su reglamento. Además, para la correcta y eficaz aplicación de la Ley se prevé una cláusula habilitante para que dichos institutos emitan las disposiciones de carácter general que se requieran para la operación del seguro.</p>	<p>Se establece que el seguro de desempleo sólo será aplicable a los trabajadores cuyas relaciones laborales se encuentren reguladas por el apartado A del artículo 123 constitucional, tomando como base que los trabajadores al servicio del Estado, regulados por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuentan con mayor estabilidad en el empleo y tienen acceso a esquemas de cobertura en caso de que caigan en desempleo.</p> <p>Lo anterior, toda vez que existen diversas disposiciones que dan mayor permanencia a dichos trabajadores en el empleo, a diferencia de los trabajadores sujetos al apartado A del artículo 123 constitucional.</p>
<p>Se señala que para efectos de la Ley del Seguro de Desempleo se considerará por cada doce meses de cotizaciones al seguro, el equivalente a cincuenta y dos semanas de cotización en los sistemas de seguridad social previstos en las leyes en la materia.</p>	
<p>Para delimitar el ámbito material de aplicación de la Ley, se establece que tienen derecho al seguro de desempleo los trabajadores que por disposición de ley deban estar afiliados al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social o al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.</p>	<p>Se considera que el seguro de desempleo debe ser uno de los seguros de la Ley del Seguro Social, aplicable a los trabajadores sujetos al régimen del apartado A del artículo 123 constitucional, por lo que no es dable la expedición de una Ley del Seguro de Desempleo, sino que las disposiciones correspondientes sean incluidas en las reformas propuestas a la Ley del Seguro Social.</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, estas comisiones legislativas consideran procedente la adición del Capítulo VII Bis al Título Segundo de la Ley del Seguro Social, integrado por los artículos 217.A al 217.P, a fin de precisar los términos en que se financiará y otorgará esta prestación a los trabajadores que queden en situación de desempleo.</p>
<p>Se incluye la posibilidad de que sean sujetos de afiliación al seguro de desempleo, mediante el convenio de incorporación respectivo y bajo condiciones y modalidades determinadas en la propia Ley y el reglamento que al efecto se expida, los trabajadores de las entidades federativas y los municipios, así como de sus organismos e instituciones autónomas.</p>	<p>Se introduce la posibilidad de que los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, incluidos sus organismos e instituciones autónomas, inscriban a sus trabajadores al seguro de desempleo, mediante la celebración de un convenio de incorporación con el Instituto Mexicano del Seguro Social, específico para dicho seguro.</p> <p>En este caso, en el convenio se deberá garantizar incondicionalmente el pago de las cuotas patronales así como prever una cláusula que expresamente autorice al Gobierno Federal a afectar las participaciones federales o cualquier transferencia de recursos federales correspondiente a dichos órdenes de gobierno u órganos públicos, para cubrir el adeudo en caso de incumplimiento en el pago puntual de la cuota patronal.</p> <p>Es importante aclarar que para los trabajadores afiliados por los gobiernos locales o municipales al seguro de desempleo, también será aplicable la aportación del</p>

PROPUESTAS DEL EJECUTIVO	COMISIONES DICTAMINADORAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
	0.5% del Gobierno Federal al Fondo Solidario, a excepción de los trabajadores eventuales y que, en caso de que los recursos del Fondo Solidario se agoten, el Gobierno Federal también cubrirá las diferencias.
<p>La iniciativa en evaluación prevé los siguientes requisitos de acceso al seguro de desempleo, que tendrían que cumplir aquellos trabajadores que pretendieran acceder al beneficio tendrían que cumplir con lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber cotizado al menos veinticuatro meses en un período no mayor a treinta y seis meses, a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó el último pago mensual de esta prestación. En este caso, pueden considerarse como cotizaciones aquellas que de manera sucesiva y en el período señalado, se hayan realizado en términos de la Ley del Seguro Social o de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según corresponda; 2. Haber permanecido en condición de desempleo al menos cuarenta y cinco días naturales; 3. No percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo u otro de naturaleza similar, y 4. Acreditar el cumplimiento de los requisitos de los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 	<p>Se ha determinado establecer en la legislación propuesta las siguientes condiciones específicas para acceder al pago del seguro de desempleo para aquellos trabajadores contratados por tiempo indeterminado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contar con por lo menos 104 cotizaciones semanales en un periodo no mayor a 36 meses, a partir de su inscripción al Régimen Obligatorio o desde la fecha en que se devengó el último pago mensual de la prestación. Es importante señalar que ahora el periodo de cotización se homologa a la terminología utilizada en la Ley del Seguro Social por lo que en lugar de hablar de meses cotizados, se establece en cotizaciones semanales. 2. Haber permanecido desempleado al menos 45 días naturales consecutivos. 3. No percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación o pensión. 4. Acreditar el cumplimiento de los requisitos comprendidos en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 5. Declarar, bajo protesta de decir verdad, que no realiza por cuenta propia alguna actividad que le genere ingresos.
<p>En esta iniciativa de Ley se establece que para hacer frente a los conflictos económicos que la situación de desempleo implica, el seguro de desempleo consistirá en un máximo de seis pagos mensuales, divididos en dos etapas. La primera etapa comprende los dos primeros pagos, por un monto establecido con base en el promedio de las últimas veinticuatro cotizaciones, correspondiente al 60% para el primer pago y 50% en el segundo pago. Para los cuatro pagos siguientes, el monto mensual será equivalente al 40% del salario promedio antes descrito.</p>	<p>Respecto al pago de la prestación, los trabajadores contratados por tiempo indeterminado podrán recibir hasta seis pagos mensuales consecutivos, equivalentes el primero de ellos al 60% del salario base de cotización promedio de las últimas 104 semanas; el segundo por el 50% de dicho parámetro y los restantes por el 40% de ese promedio.</p> <p>En cuanto al régimen financiero del seguro de desempleo para trabajadores contratados por tiempo indeterminado, como se señaló anteriormente, se considera adecuado que los patrones contribuyan con una cuota equivalente al 3% del salario base de cotización que se depositará en la subcuenta mixta de la cuenta individual del trabajador y, que el Gobierno Federal aporte el equivalente al 0.5% del salario base de cotización a un Fondo Solidario, el cual respaldará el pago del seguro de desempleo cuando los recursos acumulados en la subcuenta mixta sean insuficientes para financiar un pago mensual equivalente a un salario mínimo del área geográfica respectiva elevado al mes.</p>

PROPUESTAS DEL EJECUTIVO	COMISIONES DICTAMINADORAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
<p>En caso de que el saldo disponible de la subcuenta mixta no fuera suficiente para cubrir los pagos correspondientes, se utilizarían recursos de un Fondo Solidario para cubrir la diferencia; hasta por un pago equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte por cubrir la prestación.</p> <p>Asimismo, cuando el saldo del Fondo Solidario fuera insuficiente, el Gobierno Federal cubriría un pago por la diferencia que subsista con el equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte de exhibir la prestación.</p>	<p>Los pagos del seguro de desempleo serán financiados, en primer término, por el saldo acumulado en la subcuenta mixta de la cuenta individual del trabajador; una vez que este se agote, los pagos subsiguientes hasta exhibir un monto equivalente a un mes de salario mínimo con cargo al Fondo Solidario descrito anteriormente; y en caso de que dicho fondo sea insuficiente, el Gobierno Federal pagará la diferencia o los pagos restantes, que en ningún caso serán superiores a un mes de salario mínimo del área geográfica que corresponda.</p>
<p>Toda vez que la iniciativa de ley que nos ocupa tuvo como propósito evitar el efecto negativo que implica dejar de percibir ingresos laborales, así como establecer requisitos precisos para fomentar la formalidad en el empleo, se incluyen como beneficiarios del seguro a personas que hayan prestado sus servicios por contrato por tiempo determinado, por temporada, para obra determinada, sujeto a prueba, capacitación inicial, eventuales y estacionales.</p> <p>Para estos casos, se tendría que cumplir con los requisitos relativos al tiempo de desempleo, no percepción de otros ingresos y cumplimiento de los requisitos de los programas a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como contar al menos con seis meses de cotizaciones al seguro de desempleo en un periodo no mayor a doce meses a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó por última vez la prestación, pudiendo considerarse como cotizaciones las que, de manera sucesiva y en el mismo periodo, se hayan realizado en términos de la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.</p>	<p>Por lo que respecta a los desempleados que hayan prestado sus servicios por contrato por tiempo u obra determinada, se estima pertinente que para acceder a la prestación del seguro de desempleo, en atención a la naturaleza de su relación laboral, deberán contar con al menos veintiséis semanas de cotizaciones al seguro de desempleo en un periodo no mayor a doce meses a partir de su inscripción al Régimen Obligatorio o desde la fecha en que se devengó por última vez la prestación; haber permanecido desempleado al menos 45 días naturales consecutivos; no percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación o pensión; acreditar el cumplimiento de los requisitos comprendidos en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y declarar, bajo protesta de decir verdad, que no realiza por cuenta propia alguna actividad que le genere ingresos.</p>
<p>En estos supuestos, el pago se realizaría en una sola exhibición con cargo a los recursos acumulados, y no podrá exceder del equivalente a dos veces el salario promedio de los últimos seis meses de cotizaciones registradas.</p>	<p>A estos trabajadores les corresponderá como prestación el pago en una sola exhibición que no podrá exceder del equivalente a dos veces el salario base de cotización promedio de las últimas 26 semanas de cotizaciones registradas al seguro de desempleo. Este pago se realizará únicamente con cargo al saldo en la subcuenta mixta.</p>
<p>Por otra parte, para el caso de que se hubieran prestado servicios a varios patrones, el beneficio se determinará tomando en cuenta para su cálculo la suma de los salarios que hayan sido percibidos de manera simultánea en los distintos empleos, cuyo monto no podría exceder de veintiseis veces el salario mínimo.</p>	<p>Para el caso específico de aquellos trabajadores que hayan prestado sus servicios a varios patrones, para el cálculo del pago del seguro de desempleo, se les considerará la suma de los salarios que hayan sido percibidos simultáneamente en los distintos empleos, el cual no podrá exceder de 26 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.</p>

PROPUESTAS DEL EJECUTIVO	COMISIONES DICTAMINADORAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
<p>Finalmente, en atención a la temporalidad del seguro de desempleo, el pago de la prestación terminaría, cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se hubieran cobrado la totalidad de las exhibiciones antes señaladas; 2. El desempleado se reincorporara a una relación laboral; 3. El desempleado percibiera algún tipo de ingreso económico por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo, u otro de naturaleza similar; 4. El desempleado incumpliera con las obligaciones establecidas en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y 5. El desempleado falleciera. 	<p>Artículo 217-F.- El pago del seguro de desempleo terminará cuando el desempleado:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Haya devengado seis pagos mensuales o la prestación señalada en el artículo 217-D, párrafo segundo; II. Se reincorpore a una relación laboral, independientemente del régimen de seguridad social que le resulte aplicable; III. Perciba un algún tipo de ingreso económico como resultado de alguna actividad que realice por cuenta propia, o por concepto de jubilación o pensión; IV. Incumpla las obligaciones que establecen los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o V. Fallezca.
<p>El financiamiento de esta prestación y los gastos administrativos serían cubiertos mediante recursos obtenidos de la cuota obligatoria a cargo del patrón, según se estableciera en la Ley del Seguro Social o en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, equivalente al 3% sobre el salario del trabajador y los rendimientos que generaran dichas aportaciones, así como del subsidio que pague el Gobierno Federal, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	
<p>De los recursos aportados por los patrones, el equivalente al 2% se depositaría en la subcuenta mixta. Se trata de una nueva subcuenta dentro de la cuenta individual de ahorro para el retiro con que cuentan los trabajadores conforme a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, cuya regulación y funcionamiento se describen más adelante.</p> <p>El restante 1% de los recursos aportados por los patrones se acumularía en el Fondo Solidario, cuyo funcionamiento y operación se describen en párrafos subsecuentes.</p>	<p>Se estima pertinente redistribuir la cuota patronal para el seguro de desempleo, incrementándose el monto de la cuota que debe aportarse a la subcuenta mixta, pasando de 2% a 3%.</p> <p>Se considera necesario prever una aportación a cargo del Gobierno Federal para financiar el seguro de desempleo que sea suficiente para fortalecer este esquema, por lo que se fija una aportación del 0.5% para constituir el Fondo Solidario y la obligación a cargo del Gobierno Federal de cubrir los pagos que no puedan ser financiados con los recursos acumulados en la subcuenta mixta y en dicho fondo.</p>
<p>La iniciativa señala que los pagos ya mencionados de la prestación del seguro de desempleo se harán con cargo al saldo disponible de la subcuenta mixta. En caso de que el saldo disponible no fuera suficiente para cubrir los pagos correspondientes, se utilizarían recursos del Fondo Solidario para cubrir la diferencia, hasta por un pago equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte por cubrir la prestación. Asimismo, cuando el saldo del Fondo Solidario fuere insuficiente, el Gobierno Federal cubriría un pago por la diferencia que subsista con el equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	

PROPUESTAS DEL EJECUTIVO	COMISIONES DICTAMINADORAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
<p>Todo lo anterior, salvo para los casos de los desempleados que hubieran prestado sus servicios por contrato por tiempo determinado, por temporada, para obra determinada, sujeto a prueba, capacitación inicial, eventuales y estacionales, en donde se afectaría únicamente el saldo disponible en la subcuenta mixta.</p> <p>Es de señalarse que la prestación sólo podría recibirse una vez dentro de un periodo de cinco años.</p>	<p>Se prevé que los trabajadores contratados por tiempo u obra determinada puedan acceder a los recursos acumulados en su subcuenta mixta con mucho menos cotizaciones que aquellos trabajadores contratados por tiempo indeterminado. Es decir, basta con que acumulen 6 meses de cotizaciones para que tengan derecho al seguro de desempleo, mientras que los trabajadores contratados por tiempo indeterminado deben cotizar el equivalente a 24 meses.</p> <p>Lo anterior les asegura un beneficio a los trabajadores contratados bajo esta modalidad, pues darles acceso al saldo acumulado en su subcuenta mixta con mayor frecuencia que a aquellos trabajadores contratados por tiempo indeterminado, corresponde a la naturaleza temporal de sus contratos y evita que se induzcan comportamientos tendientes a hacer un uso excesivo de los beneficios del seguro de desempleo en detrimento de la sustentabilidad y permanencia de este esquema de protección.</p>
<p>En otro orden de ideas, la iniciativa que se describe prevé que, para todos los efectos legales, las cuotas o aportaciones patronales tienen el carácter de aportaciones de seguridad social y una vez depositadas en la subcuenta mixta <u>aperturada</u> en la cuenta individual de cada trabajador, formarían parte de su patrimonio.</p> <p>Asimismo, los gastos de administración y operación del seguro de desempleo en que incurrieran el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, serían cubiertos por el Gobierno Federal, en los términos del reglamento correspondiente.</p>	<p>En cuanto a la subcuenta mixta, se establece el derecho que tienen todos los trabajadores de contar con la misma en su cuenta individual, para el depósito y administración de las cuotas patronales al seguro de desempleo.</p> <p>Se ha determinado que la subcuenta mixta será abierta en una sociedad prevista para este fin en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y que dicha subcuenta podrá ser administrada, a elección del trabajador, por dicha sociedad o por la administradora de fondos para el retiro que le lleve su cuenta individual. La constitución de esta sociedad será descrita con más detalle en el apartado correspondiente a las modificaciones a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.</p> <p>Se considera que la cuota patronal del 3% para la subcuenta mixta sea administrada, en un inicio, por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para lo cual se realizan diversas modificaciones a la ley que regula a dicho Instituto como más adelante se expondrá. Dicho Instituto continuará administrando la totalidad de las cuotas que cubren los patrones a sus trabajadores</p>
<p>En lo que respecta a la disposición de los recursos de la subcuenta mixta para el pago de la prestación, se ocuparían en primer término los recursos disponibles en la subcuenta mixta, si estos no fueran suficientes en segundo lugar se ocuparán los recursos del Fondo Solidario y, en caso de que éstos tampoco fueran suficientes, se utilizaría el subsidio del Gobierno Federal, salvo para los casos de los desempleados que hubieran prestado sus servicios por contrato por tiempo determinado, por temporada, para obra determinada, sujeto a prueba, capacitación inicial, eventuales y estacionales, en donde se afectaría únicamente el saldo disponible en la subcuenta mixta.</p>	<p>Es importante precisar que sólo se tendrá acceso a los recursos del Fondo Solidario o del Gobierno Federal, según corresponda, una vez transcurridos cinco años de la última ocasión en que se hubiera recibido el pago del seguro de desempleo con cargo a dichos recursos.</p>

PROPUESTAS DEL EJECUTIVO	COMISIONES DICTAMINADORAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
<p>La iniciativa motivo de este análisis prevé el Fondo Solidario como un instrumento de respaldo, constituido y administrado por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y al cual se destinaría el 1% sobre el salario del trabajador, de las cuotas que aporten los patrones para el financiamiento del seguro de desempleo.</p> <p>Los recursos del Fondo Solidario no formarían parte del patrimonio del Gobierno Federal ni de sus entes públicos, por lo cual deberían registrarse en una cuenta específica distinta, además de que por ningún motivo podrían ser utilizados en forma distinta a su fin, so pena de incurrir en las responsabilidades administrativas y penales correspondientes.</p> <p>Por otra parte, la forma y términos en que deberían invertirse los recursos del Fondo Solidario serían determinados por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo garantizar en todo momento la adopción de los mejores criterios de rentabilidad y seguridad.</p>	<p>Se ha determinado que el Fondo Solidario sea administrado a través de un fideicomiso público constituido por el Ejecutivo Federal, en una institución de banca de desarrollo, el cual se sujetará a las reglas de operación que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Se ha considerado que durante la operación del Fondo Solidario, éste podría alcanzar un monto que sea superior a lo que se estima necesario para cumplir sus fines y atender contingencias extraordinarias de desempleo, se determina que una vez que el saldo del Fondo Solidario alcance el monto que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno Federal suspenderá el entero de las aportaciones correspondientes.</p>
<p>Por lo que hace a la subcuenta mixta, además de destinar sus recursos a la prestación del seguro de desempleo, también podrían utilizarse para complementar los recursos de la subcuenta de vivienda, en caso de que el trabajador obtuviera un crédito de conformidad con la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; así como para la contratación de una renta vitalicia, seguro de sobrevivencia, retiros programados o entrega en una sola exhibición, cuando proceda en términos de las disposiciones aplicables para el caso de jubilación o retiro.</p>	<p>Con cargo a los recursos del Fondo Solidario se deberán cubrir los siguientes conceptos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los pagos del seguro de desempleo de los trabajadores contratados por tiempo indeterminado, únicamente cuando el saldo acumulado en la subcuenta mixta de su cuenta individual sea insuficiente para financiar un monto equivalente a un mes de salario mínimo del área geográfica correspondiente. 2. Los gastos asociados a la administración del seguro de desempleo, en términos del Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia del Seguro de Desempleo. <p>Es de resaltar que los trabajadores contratados por tiempo u obra determinada no podrán acceder al Fondo Solidario que se prevé, derivado de su régimen laboral especial.</p>
<p>Para los casos en los que el trabajador hiciera uso de los recursos de la subcuenta mixta para el pago de un crédito a la vivienda, las cuotas o aportaciones patronales subsecuentes a dicha subcuenta serían aplicadas exclusivamente a reducir el saldo insoluto del crédito a cargo del propio trabajador durante la vigencia del mismo, con excepción del 1% destinado al Fondo Solidario, en los términos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según correspondiera.</p> <p>Para estos casos, si de manera posterior a la contratación de un crédito y durante la vigencia del mismo concluyera la relación laboral, el desempleado podría recibir una prestación por un monto fijo mensual equivalente a un mes de salario mínimo, hasta por seis meses, en una sola ocasión dentro de un periodo de cinco años, con cargo al Fondo Solidario y, de ser necesario, al subsidio del Gobierno Federal.</p>	<p>Cuando el trabajador haga uso de los recursos de la subcuenta mixta para complementar la subcuenta de vivienda, las cuotas patronales subsecuentes del seguro de desempleo se aplicarán exclusivamente a reducir el saldo insoluto a cargo del propio trabajador durante la vigencia del crédito, en los términos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.</p> <p>Si el trabajador contratado por tiempo indeterminado queda desempleado de manera posterior a la contratación del crédito y durante la vigencia del mismo, tendrá derecho a recibir el pago del seguro de desempleo con cargo únicamente al Fondo Solidario, por un monto fijo mensual equivalente a un mes de salario mínimo, hasta por seis meses, en una sola ocasión dentro de un periodo de cinco años.</p>

PROPUESTAS DEL EJECUTIVO	COMISIONES DICTAMINADORAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
<p>En caso de fallecimiento del titular de la subcuenta mixta, los beneficiarios serían aquellos determinados por el propio titular en términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y recibirían los recursos que, conforme lo establezcan las leyes de seguridad social, pudieran entregarse en una sola exhibición.</p>	<p>Se estima prudente incluir una disposición que proteja el interés de las familias de los trabajadores que fallezcan, en relación con los recursos acumulados en la subcuenta mixta, determinando que es indispensable que los beneficiarios de dichos trabajadores puedan disponer de los recursos referidos sin la necesidad de hacer trámites complicados o de promover juicios cuya tramitación resulta onerosa y un obstáculo para el goce de sus derechos.</p>
<p>En otro orden de ideas, la iniciativa de ley que se somete a la consideración de estas Comisiones Unidas prevé que las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos e instituciones autónomas, podrán afiliar a sus trabajadores al seguro de desempleo, mediante la celebración con el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de un convenio de incorporación, en los términos que establezcan sus respectivas leyes y el reglamento que se expida.</p>	<p>Se determina que las entidades federativas puedan mantener, de manera indefinida y conforme a sus propias leyes y programas, las pensiones o apoyos que otorgan en la actualidad, así como que el seguro de desempleo sólo sea aplicable para los trabajadores cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, por lo que el objetivo de la reforma constitucional es ahora únicamente darle permanencia en el largo plazo a la <u>Pensión Universal</u> y al Seguro de Desempleo.</p>
<p>Las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos e instituciones autónomas, tendrían que garantizar incondicionalmente en el convenio que se celebre, el pago de la cuota o aportación patronal correspondiente, así como prever una cláusula que expresamente autorice al Gobierno Federal a afectar las participaciones federales o cualquier transferencia de recursos federales para cubrir el adeudo en caso de incumplimiento en el pago puntual de la cuota o aportación patronal, por lo que se debería contar con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la celebración de los convenios de referencia.</p>	<p>En este caso, en el convenio se deberá garantizar incondicionalmente el pago de las cuotas patronales así como prever una cláusula que expresamente autorice al Gobierno Federal a afectar las participaciones federales o cualquier transferencia de recursos federales correspondiente a dichos órdenes de gobierno u órganos públicos, para cubrir el adeudo en caso de incumplimiento en el pago puntual de la cuota patronal.</p> <p>A solicitud del Instituto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará a cabo la afectación a las participaciones o transferencias de recursos federales a que se refiere el párrafo anterior. Para tal efecto, los convenios de incorporación deberán contar con la opinión favorable de dicha Secretaría para proceder a su celebración.</p>
<p>La iniciativa de ley evaluada por estas comisiones prevé que el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en términos de lo establecido en las leyes que los regulan, tomarán las medidas legales pertinentes contra las personas que incumplan lo establecido en la Ley del Seguro de Desempleo.</p>	<p>Es importante mencionar que la iniciativa que se dictamina incorporó al seguro de desempleo en el esquema de pago diferido sin condonación de accesorios cuando los patrones hubieren caído en incumplimiento por periodos completos; al respecto esta Comisión legislativa considera necesario incluir la obligación de informar al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores cuando se otorguen prórrogas que involucren al seguro de desempleo.</p>
<p>El régimen transitorio de la iniciativa de Ley establece que el depósito de las cuotas o aportaciones patronales a la <u>Subcuenta Mixta</u> del Trabajador, se realizarían a partir de la fecha en que determine el Reglamento de la Ley del Seguro de Desempleo.</p>	<p>En el mismo sentido de adecuar el contenido de la Ley del Seguro Social a la inclusión del nuevo seguro de desempleo, estas dictaminadoras, con el fin de garantizar a los trabajadores el goce de las aportaciones patronales, estiman necesario reformar el contenido del artículo 291 de la Ley del Seguro Social, para establecer que aquellas cantidades que el Instituto obtenga en un procedimiento administrativo de ejecución y que se relacionen con el seguro de desempleo se pongan a disposición del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o de la administradora de fondos de ahorro para el retiro respectiva, para que sean depositados en la subcuenta mixta de la cuenta individual de los</p>

PROPUESTAS DEL EJECUTIVO	COMISIONES DICTAMINADORAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
	trabajadores a quienes correspondan dichas aportaciones.
<p>Por otro lado, para los requisitos de accesibilidad se tomaría como fecha de inicio de cotizaciones el primero de enero de 2013, reconociendo para tal efecto las cotizaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según corresponda.</p>	<p>Por último, estas Comisiones Unidas consideran oportuno reformar el artículo 251 de la Ley del Seguro Social para otorgar facultades expresas al Instituto Mexicano del Seguro Social para administrar el seguro de desempleo, en concordancia con la reforma constitucional aprobada por esta Soberanía.</p>
<p>Asimismo, se previó que tratándose de los desempleados que durante 2015 y 2016 reunieran los requisitos señalados, se podría acceder a la prestación, siempre y cuando se otorgara el consentimiento expreso para que el financiamiento de la prestación se llevara a cabo de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se afectaría en primer lugar el saldo disponible de la subcuenta mixta; 2. En caso de que el saldo de la subcuenta mixta no fuera suficiente, se podría afectar hasta el sesenta por ciento del saldo acumulado en la subcuenta de vivienda, siempre y cuando éste no se encontrara comprometido en un crédito a la vivienda otorgado en los términos de las disposiciones aplicables, y 3. Si los recursos no fueren suficientes, la diferencia subsistente se pagaría a través del subsidio otorgado por el Gobierno Federal. 	
<p>Finalmente, los trabajadores que a la entrada en vigor de la Ley contarán con un crédito de vivienda, en caso de quedar en situación de desempleo, recibirían una prestación equivalente a un mes de salario mínimo, hasta por seis meses, siempre y cuando cumplieran con los requisitos que se han señalado en los párrafos precedentes.</p>	<p>Si el trabajador contratado por tiempo indeterminado queda desempleado de manera posterior a la contratación del crédito y durante la vigencia del mismo, tendrá derecho a recibir el pago del seguro de desempleo con cargo únicamente al Fondo Solidario, por un monto fijo mensual equivalente a un mes de salario mínimo, hasta por seis meses, en una sola ocasión dentro de un período de cinco años.</p>
<p>La iniciativa de reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que se somete a la consideración de estas comisiones de dictamen, permitiría la introducción de la pensión universal y la instrumentación del seguro de desempleo que principalmente impactan en la conformación y administración de las cuentas individuales de los trabajadores, sobre todo en relación con la creación de la subcuenta mixta, en la cual se depositará el 2% del salario del trabajador con el propósito de financiar el seguro de desempleo, completar los recursos para la obtención de un crédito de vivienda o, en su caso, los recursos destinados a la contratación de una renta vitalicia, seguro de sobrevivencia, retiros programados o su entrega en una sola exhibición cuando ésta proceda, en términos de lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.</p>	

PROPUESTAS DEL EJECUTIVO	COMISIONES DICTAMINADORAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
<p>V. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</p> <p>La iniciativa que se analiza por parte de estas comisiones de dictamen prevé reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a fin de ajustar a dicho cuerpo normativo, las disposiciones correspondientes al seguro de desempleo.</p> <p>Además, se incluyeron reformas tendientes a que los trabajadores cuyo sueldo básico se encuentra en el rango de más de uno y hasta dos salarios mínimos, el 27.4% de las cuotas a cargo de los trabajadores sean absorbidas por el Gobierno Federal. Dicho monto es equivalente a la cantidad en que se ajustará el subsidio para el empleo.</p>	
<p>VI. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores</p> <p>En el caso de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la iniciativa del Ejecutivo Federal sólo previó una reforma relacionada con el financiamiento del seguro de desempleo, ajustando el porcentaje del monto de las aportaciones patronales a vivienda del 5% al 2% sobre el salario de los trabajadores, para dar cabida a la nueva cuota patronal del 3% destinada a la subcuenta mixta.</p>	
<p>VII. Ley Federal del Trabajo</p> <p>A través de las reformas a la Ley Federal del Trabajo, en congruencia con la creación del Seguro de Desempleo, el Ejecutivo Federal propuso:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reformar el artículo 136 para modificar la cuota patronal al Fondo Nacional de la Vivienda, del actual 5% a 2% sobre los salarios de los trabajadores a su servicio, ya que la diferencia se destinará al nuevo seguro de desempleo. 2. Derogar la fracción II del artículo 141, el cual actualmente prevé que cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y cuente con 50 o más años de edad, tendrá derecho a que se le haga entrega del total de los depósitos que se hubieren hecho a su favor, en los términos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Lo anterior, en la misma línea de la reciente resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que estima a dicha disposición como tácitamente derogada por lo dispuesto en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 3. Finalmente, se propone adicionar una fracción VII al artículo 539, con el objeto de prever que, dentro de las actividades del Servicio Nacional de Empleo, deberá implementarse un programa de promoción y colocación de empleos, al cual deberán inscribirse las personas que pretendan acceder al Seguro de Desempleo. Para tal efecto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establecerá la 	

PROPUESTAS DEL EJECUTIVO	COMISIONES DICTAMINADORAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
<p>normativa correspondiente para la inscripción de los beneficiarios del Seguro, brindarles asesoría y promover su capacitación o adiestramiento, dar seguimiento al resultado de las entrevistas de trabajo que, en su caso, se concierten, y verificar periódicamente que se cumpla con lo dispuesto en el programa.</p>	

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, estas comisiones legislativas estiman adecuado que los artículos adicionados a la Ley del Seguro Social en materia del seguro de desempleo, queden en los siguientes términos:

“Artículo 217-A.- El seguro de desempleo tiene por objeto otorgar una protección a los desempleados que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley y el Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia del Seguro de Desempleo, de tal forma que les permita mitigar el impacto negativo en su bienestar y el de sus familias, por la pérdida de ingresos laborales.”

Artículo 217-B. Para acceder al pago del seguro de desempleo, los desempleados deberán cumplir lo siguiente:

- I. Contar con por lo menos ciento cuatro cotizaciones semanales en un periodo no mayor a treinta y seis meses, a partir de su inscripción al Régimen Obligatorio desde la fecha en que se devengó el último pago mensual de la prestación;
- II. Haber permanecido desempleado al menos cuarenta y cinco días naturales consecutivos;
- III. No percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación o pensión;
- IV. Acreditar el cumplimiento de los requisitos comprendidos en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y V. Declarar, bajo protesta de decir verdad, que no realiza por cuenta propia alguna actividad que le genere ingresos.

El Instituto revisará que los desempleados reúnan los requisitos establecidos en el presente artículo, conforme a lo previsto en esta Ley, el Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia del Seguro de Desempleo y las disposiciones de carácter general que al efecto emita el Instituto.

Artículo 217-C.- Los desempleados que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo anterior, tendrán derecho a recibir el pago del seguro de desempleo en exhibiciones mensuales, que no excederán de seis, conforme a lo siguiente:

Si el saldo disponible de la Subcuenta Mixta no es suficiente para cubrir la totalidad del pago mensual correspondiente conforme a los porcentajes a que se refiere la tabla anterior, dicho pago se realizará hasta por el saldo disponible.

II. En caso de que el saldo disponible de la Subcuenta Mixta del desempleado no sea suficiente para cubrir al menos un pago equivalente a un Salario Mínimo mensual, se utilizarán los recursos del Fondo Solidario para que el desempleado reciba un pago equivalente a esta cantidad por cada mes que falte de cubrir la prestación.

Los recursos del Fondo Solidario sólo podrán utilizarse en los casos en que el saldo de la Subcuenta Mixta se hubiere agotado, o no fuere suficiente para cubrir al menos un pago mensual equivalente a un mes de Salario Mínimo, y

III. Cuando el saldo del Fondo Solidario sea insuficiente para cumplir con lo señalado en la fracción anterior, el Gobierno Federal cubrirá la diferencia hasta alcanzar el equivalente a un mes de Salario Mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación.

En ningún caso el pago mensual del seguro de desempleo podrá ser inferior al equivalente a un mes de Salario Mínimo.

Artículo 217-D.- En el caso de los desempleados que hayan prestado sus servicios por contrato por tiempo u obra determinada, para acceder a la prestación deberán cumplir con lo previsto en las fracciones II, III, IV y V del artículo 217-B de esta Ley, así como contar con al menos veintiséis semanas de cotizaciones al seguro de desempleo en un periodo no mayor a doce meses a partir de su inscripción al Régimen Obligatorio o desde la fecha en que se devengó por última vez la prestación.

El pago del seguro de desempleo se realizará en una sola exhibición, únicamente con cargo al saldo en la Subcuenta Mixta y no podrá exceder del equivalente a dos veces el salario base de cotización promedio de las últimas veintiséis semanas de cotizaciones registradas al seguro de desempleo.

El Instituto revisará que los desempleados reúnan los requisitos establecidos en el presente artículo conforme a lo previsto en el Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia del Seguro de Desempleo y las disposiciones de carácter general que al efecto emita el Instituto.

Artículo 217-E.- En el caso de los desempleados que hayan prestado sus servicios a varios patrones, se tomará en cuenta para el cálculo del pago del seguro de desempleo la suma de los salarios que hayan sido percibidos de manera simultánea en los distintos empleos, cuyo

monto no podrá exceder de veinticinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Artículo 217-F.- El pago del seguro de desempleo terminará cuando el desempleado:

- I. Haya devengado seis pagos mensuales o la prestación señalada en el artículo 217-D, párrafo segundo;
- II. Se reincorpore a una relación laboral, independientemente del régimen de seguridad social que le resulte aplicable;
- III. Perciba un algún tipo de ingreso económico como resultado de alguna actividad que realice por cuenta propia, o por concepto de jubilación o pensión;
- IV. Incumpla las obligaciones que establecen los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o
- V. Fallezca.

Artículo 217-G.- Los recursos necesarios para financiar el pago del seguro de desempleo establecido en el artículo 217-C, provendrán:

- I. De la cuota a cargo de los patrones, equivalente al tres por ciento del salario base de cotización del trabajador, la cual será depositada en la Subcuenta Mixta, así como de los rendimientos que ésta genere;
- II. De la aportación a cargo del Gobierno Federal, equivalente al cero punto cinco por ciento sobre el salario base de cotización del trabajador contratado por tiempo indeterminado, la cual será depositada en el Fondo Solidario, así como de los rendimientos que dichos recursos generen, y
- III. En caso de que los recursos a que se refieren las fracciones anteriores sean insuficientes, el Gobierno Federal, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, cubrirá los pagos que procedan en términos del artículo 217-C, fracción III, de esta Ley.

El desempleado podrá recibir la prestación con cargo a los recursos señalados en las fracciones II y III anteriores, en una sola ocasión dentro de un período de cinco años.

Artículo 217-H.- La prestación establecida en el artículo 217-D será financiada por la cuota a cargo de los patrones, equivalente al tres por ciento del salario base de cotización del trabajador, la cual será depositada en la Subcuenta Mixta, así como de los rendimientos que ésta genere.

Artículo 217-I.- La Subcuenta Mixta será abierta en la sociedad prevista en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para este fin, y podrá ser administrada, a elección del trabajador, por dicha sociedad o por la administradora de fondos para el retiro que administre su cuenta individual.

El trabajador podrá traspasar su Subcuenta Mixta a dicha administradora de fondos para el retiro, siempre y cuando la sociedad de inversión especializada de fondos para el retiro en que se vayan a invertir los recursos hubiere registrado un mayor rendimiento neto en el periodo de cálculo anterior, respecto de la sociedad prevista en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de conformidad con los parámetros y condiciones establecidos por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro mediante disposiciones de carácter general.

Artículo 217-J.- Con cargo al Fondo Solidario se cubrirán solamente los pagos a que se refieren los artículos 217-C, fracción II, y 217-N, párrafo segundo, de esta Ley, así como los gastos asociados a la administración del seguro de desempleo, en términos del Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia del Seguro de Desempleo.

El Fondo Solidario será un fideicomiso público sin estructura orgánica, constituido por el Ejecutivo Federal en una institución de banca de desarrollo, el cual se sujetará a las reglas de operación que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los recursos del Fondo Solidario no formarán parte del patrimonio de la Federación ni de sus entes públicos.

Artículo 217-K.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, considerando el ciclo económico y su impacto sobre el empleo, determinará el monto de recursos necesarios a mantener en el Fondo Solidario para cumplir sus fines y atender contingencias extraordinarias de desempleo.

Una vez que el saldo del Fondo Solidario haya alcanzado el monto a que se refiere el párrafo anterior, se suspenderán las aportaciones del Gobierno Federal a que se refiere la fracción II del artículo 217-G de esta Ley.

Artículo 217-L.- Todo trabajador deberá contar, en los términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con la Subcuenta Mixta en su cuenta individual, para el depósito y administración de las cuotas patronales a las que se refieren los artículos 217-G, fracción I, y 217-H de esta Ley.

Artículo 217-M.- Además de lo previsto en los artículos 217-C, fracción I, y 217-D, segundo párrafo, de esta Ley, el saldo de la Subcuenta Mixta podrá ser utilizado por los trabajadores para los siguientes fines:

I. Para complementar los recursos de la Subcuenta de Vivienda prevista en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, cuando el trabajador obtenga un crédito en los términos que señala la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y II. Para complementar los recursos destinados a la contratación de una renta vitalicia, seguro de sobrevivencia, retiros programados o, en su caso, su entrega en una sola exhibición cuando ésta proceda, en términos de lo dispuesto por esta Ley y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Artículo 217-N.- Cuando el trabajador haga uso de los recursos de la Subcuenta Mixta para el fin previsto en la fracción I del artículo anterior, las cuotas patronales subsecuentes a las que se refiere el artículo 217-G, fracción I, de esta Ley, se aplicarán exclusivamente a reducir el saldo insoluto a cargo del propio trabajador durante la vigencia del crédito, en los términos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. El mismo destino tendrán las cuotas patronales subsecuentes referidas en el artículo 217-H de esta Ley.

En los casos a que se refiere el párrafo anterior, si de manera posterior a la contratación de un crédito y durante la vigencia del mismo concluye la relación laboral, el desempleado tendrá derecho a recibir el pago del seguro de desempleo únicamente con cargo al Fondo Solidario, por un monto fijo mensual equivalente a un mes de salario mínimo, hasta por seis meses, en una sola ocasión dentro de un período de cinco años, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el artículo

217-B de esta Ley. Para efectos de verificación del registro de cotizaciones semanales previsto en la fracción I de dicho artículo, se tomarán en cuenta las cotizaciones acumuladas al resto de los seguros que comprende el Régimen Obligatorio durante el período correspondiente.

Cuando el saldo del Fondo Solidario sea insuficiente para cumplir con lo señalado en el párrafo anterior, el Gobierno Federal cubrirá la diferencia hasta alcanzar el equivalente a un mes de Salario Mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación.

Artículo 217-Ñ.- En caso de fallecimiento del titular de la Subcuenta Mixta, serán beneficiarios de los recursos que puedan entregarse en una sola exhibición, los designados conforme a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Dichos recursos prescribirán a favor del Gobierno Federal a los 10 años de que sean exigibles por los beneficiarios designados en términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

I. Para complementar los recursos de la Subcuenta de Vivienda prevista en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, cuando el trabajador obtenga un crédito en los términos que señala la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y II. Para complementar los recursos destinados a la contratación de una renta vitalicia, seguro de sobrevivencia, retiros programados o, en su caso, su entrega en una sola exhibición cuando ésta proceda, en términos de lo dispuesto por esta Ley y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Artículo 217-O.- Las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos e instituciones autónomas, podrán afiliar a sus trabajadores al seguro de desempleo, mediante la celebración con el Instituto de un convenio de incorporación específico para dicho seguro, en los términos que establezca el Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia del Seguro de Desempleo.

Las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos e instituciones autónomas, deberán garantizar incondicionalmente en el convenio correspondiente, el pago de las cuotas a que se refieren los artículos 217-G, fracción fracciones I y II, y 217-H de esta Ley, así como prever una cláusula que expresamente autorice al Gobierno Federal a afectar las participaciones federales o cualquier transferencia de recursos federales correspondiente a dichos órdenes de gobierno u órganos públicos, para cubrir el adeudo en caso de incumplimiento en el pago puntual de la cuota patronal.

A solicitud del Instituto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará a cabo la afectación a las participaciones o transferencias de recursos federales a que se refiere el párrafo anterior. Para tal efecto, los convenios de incorporación deberán contar con la opinión favorable de dicha Secretaría para proceder a su celebración.

Artículo 217-P.- Las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos e instituciones autónomas, se sujetarán invariablemente a los términos generales de afiliación, elegibilidad, formas de pago, fuentes de financiamiento y administración del seguro de desempleo establecidos en la presente Ley y en el Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia del Seguro de Desempleo.

En los casos de afiliación al seguro de desempleo a que se refiere esta Sección, el Gobierno Federal cubrirá la aportación a que se refiere el artículo 217-G, fracción II, de esta Ley al Fondo Solidario respecto a los trabajadores contratados por tiempo indeterminado. Los convenios de incorporación deberán contar con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con la suficiencia presupuestaria.

Artículo 217-O.- Las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos e instituciones autónomas, podrán afiliar a sus trabajadores al seguro de desempleo, mediante la celebración con el Instituto de un convenio de incorporación específico para dicho seguro, en los términos que establezca el Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia del Seguro de Desempleo.

Las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos e instituciones autónomas, deberán garantizar incondicionalmente en el convenio correspondiente, el pago de las cuotas a que se refieren los artículos 217-G, fracción fracciones I y II, y 217-H de esta Ley, así como prever una cláusula que expresamente autorice al Gobierno Federal a afectar las participaciones federales o cualquier transferencia de recursos federales correspondiente a dichos órdenes de gobierno u órganos públicos, para cubrir el adeudo en caso de incumplimiento en el pago puntual de la cuota patronal.

A solicitud del Instituto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará a cabo la afectación a las participaciones o transferencias de recursos federales a que se refiere el párrafo anterior. Para tal efecto, los convenios de incorporación deberán contar con la opinión favorable de dicha Secretaría para proceder a su celebración.

Artículo 217-P.- Las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos e instituciones autónomas, se sujetarán invariablemente a los términos generales de afiliación, elegibilidad, formas de pago, fuentes de financiamiento y administración del seguro de desempleo establecidos en la presente Ley y en el Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia del Seguro de Desempleo.

En los casos de afiliación al seguro de desempleo a que se refiere esta Sección, el Gobierno Federal cubrirá la aportación a que se refiere el artículo 217-G, fracción II, de esta Ley al Fondo Solidario respecto a los trabajadores contratados por tiempo indeterminado. Los convenios de incorporación deberán contar con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con la suficiencia presupuestaria.

Cuando el saldo del Fondo Solidario sea insuficiente para cubrir los pagos en términos de esta Ley para los trabajadores contratados por tiempo indeterminado, afiliados conforme a esta Sección, el Gobierno Federal cubrirá la diferencia hasta alcanzar el equivalente a un mes de Salario Mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación.”

Es importante mencionar que la iniciativa que se dictamina incorporó al seguro de desempleo en el esquema de pago diferido sin condonación de accesorios cuando los patrones hubieren caído en incumplimiento por periodos completos; al respecto esta Comisión legislativa considera necesario incluir la obligación de informar al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores cuando se otorguen prórrogas que involucren al seguro de desempleo. Por ello el contenido del artículo 40-D se propone de la siguiente manera:

“Artículo 40 D.- Tratándose de cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como del seguro de desempleo, no pagadas oportunamente, sólo se podrá autorizar plazo para el pago diferido por periodos completos adeudados, sin condonación de accesorios.

...

El pago diferido de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como del seguro de desempleo, también causará los accesorios a que se refiere el artículo anterior, depositándose las cuotas actualizadas y los recargos en la cuenta individual del trabajador.

De todas las prórrogas que involucren cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como del seguro de desempleo, el Instituto deberá informar a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro o, en su caso, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Sin perjuicio de lo anterior, los patrones deberán proporcionar copia de las prórrogas que involucren dichas cuotas, a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro o, en su caso, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como a las entidades financieras que mediante reglas generales determine la misma Comisión.”

En el mismo sentido de adecuar el contenido de la Ley del Seguro Social a la inclusión del nuevo seguro de desempleo, estas dictaminadoras, con el fin de garantizar a los trabajadores el goce de las aportaciones patronales, estiman necesario reformar el contenido del artículo 291 de la Ley del Seguro Social, para establecer que aquellas cantidades que el Instituto obtenga en un procedimiento administrativo de ejecución y que se relacionen con el seguro de desempleo se pongan a disposición del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o de la administradora de fondos de ahorro para el retiro respectiva, para que sean depositados en la subcuenta mixta de la cuenta individual de los trabajadores a quienes correspondan dichas aportaciones.

“Artículo 291.- ...

Las cantidades que se obtengan respecto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como del seguro de desempleo, de acuerdo a lo señalado en este artículo, deberán ser puestas a disposición del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o de la Administradora de Fondos para el Retiro que lleve la cuenta individual del trabajador de que se trate, según corresponda, a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su cobro efectivo. En caso de no hacerlo, se causarán recargos y actualización a cargo del Instituto y a favor del trabajador, en los términos establecidos en el Código.”

Por último, estas Comisiones Unidas consideran oportuno reformar el artículo 251 de la Ley del Seguro Social para otorgar facultades expresas al Instituto Mexicano del Seguro Social para administrar el seguro de desempleo, en concordancia con la reforma constitucional aprobada por esta Soberanía.

“Artículo 251. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

I. Administrar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, desempleo, salud para la familia, adicionales y otros, así como prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley;

...”

Las modificaciones a la iniciativa del Ejecutivo Federal, descritas en los párrafos precedentes permitirán a los trabajadores contar con certidumbre jurídica y económica al momento de ejercer su derecho a ser protegidos en caso de ubicarse en situación de desempleo, así como robustecer la intervención del Instituto Mexicano del Seguro Social como administrador del principal esquema de seguridad social en el país.

Instituto Belisario Domínguez

Dirección General de Análisis Legislativo

Presidente Sen. Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta
Secretario Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya

Directora General de Análisis Legislativo Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez

Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles 14, Piso 1
Colonia Centro
06000, México, D.F.

Contacto

Tel. 5722 - 4831 exts. 3064 y 4820
amascott.ibd@senado.gob.mx

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

La responsabilidad de su contenido es responsabilidad exclusiva de su autor.