

EL DESEMPLEO Y SU SEGURO*

Josefa Montalvo Romero**

RESUMEN: Dentro de las reformas estructurales realizadas por nuestro gobierno se presentó la iniciativa para establecer el seguro del desempleo. Junto con la pensión universal, se considera que ambas representan un avance de trascendencia social que supone la intervención del estado para garantizar niveles básicos de bienestar. Sin embargo, experiencias de otros países nos ponen en alerta sobre el funcionamiento exitoso de un seguro de desempleo.

Palabras clave: Desempleo, Seguro de desempleo, políticas de empleo.

ABSTRACT: Within the structural reforms undertaken by our government introduced the initiative to establish unemployment insurance. Along with the universal pension is considered to represent an advance both social significance representing state intervention to guarantee basic levels of well-being. However, experience in other countries on alert us about the successful operation of unemployment insurance.

Keywords: Unemployment, unemployment insurance, employment policies.

SUMARIO: 1. Modelos de seguro de desempleo. España y Chile. 2. Conceptos inseparables al seguro de desempleo. 3. Iniciativa legislativa en México. 4. Reflexión final.

1. Modelos de seguro de desempleo. España y Chile

En España, el origen de la prestación por desempleo se ubica entre 1932 y 1933 durante el gobierno republicano de Niceto Alcalá Zamora donde se puso en marcha la caja nacional contra el paro forzoso. Aquí el estado financiaba el 50% y el restante 50% se cubría mediante cuotas empresariales y de trabajadores. La cobertura era para tres y hasta seis meses y equivalía a un tercio del salario.

Posteriormente en 1961, se aprueba la primera ley nacional de Seguro contra el Desempleo, donde la cobertura era del 75% del salario como desempleo por 6

* Artículo recibido el 8 de agosto de 2014 y aceptado para su publicación el 9 de octubre de 2014.

** Investigadora del Centro de estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana, Miembro del SNI y Profesora con perfil PROMEP.

meses para todos los trabajadores afiliados al sistema equivalente a la Seguridad Social.

En el 1980, se reformuló la prestación de desempleo mediante la Ley 51/1980 Básica de Empleo. Esta ley tenía un alcance máximo de prestación de 18 meses, acumulando 3 meses de derecho por cada año trabajado. La ley establecía un sistema de cobro gradual de la prestación, siendo del 80%, 70% y 60% en tramos de seis meses sobre la media de bases de cotización de los últimos cuatro meses.

Pero además de la prestación de desempleo, esta ley introdujo dentro de las prestaciones sociales el subsidio por desempleo, con una cobertura del 75% del salario y la prestación de gastos farmacéuticos. Esta ley se financiaba mediante el Fondo Especial de Prestación al Desempleo que se nutría del 40% de la aportación estatal y el 60% restante de cotizaciones empresariales.

La ley 31/1984 introdujo un cambio importante, establece el subsidio de desempleo para mayores de 55 años con cargas familiares y por la ampliación de la cobertura del desempleo a 24 meses con cómputo de cálculo de 3 meses de desempleo por cada año trabajado.

Además, se articulaba un desempleo parcial y se comenzaba a cobrar 3 meses de desempleo tan solo con 6 meses trabajados. El importe de la prestación por desempleo no se alteraba respecto la ley de 1980 y se mantenía en el 80% de la base reguladora para los primeros 6 meses, 70% para los seis siguientes y 60% para el tiempo restante.

A inicio de los 90's España enfrento una dura crisis y ello provoco varias reformas en el mercado laboral y en las prestaciones por desempleo. Se exigió un mínimo de un año cotizado con anterioridad al derecho a la prestación y se redujo el importe de la prestación al 70% de la base reguladora para los primeros seis meses y el 60% de la base reguladora para el resto.

En el año 2006, el Gobierno de Zapatero, mejoró el acceso a la prestación de desempleo para mayores de 45 años y articuló un sistema específico de protección por desempleo para los trabajadores discontinuos mediante la ley 43/2006. Ya durante la crisis, se puso en marcha el subsidio de 400 euros para parados sin prestaciones y también se les ha dado cobertura para el desempleo a los trabajadores autónomos.

En Chile, el seguro de desempleo fue puesto en práctica en octubre de 2002 como un esquema que combina el ahorro personal con un seguro colectivo que permite en la práctica configurar un beneficio durante un periodo razonable de desempleo.¹

¹ VELÁSQUEZ P. Mario, Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina, Serie 99 macroeconomía del desarrollo, División de Desarrollo Económico Santiago de Chile, enero de 2010, CEPAL www.eclac.cl/publicaciones, consultado el 28 de mayo de 2014.

Este sistema obliga al trabajador a ahorrar el 0.6 por ciento de su salario en una cuenta individual durante su periodo laboral, por lo tanto es el mismo trabajador el que se empieza a hacer cargo del eventual desempleo; al mismo tiempo el empleador aporta el 1,6 por ciento del salario a la cuenta individual y el 0.8 por ciento a un seguro colectivo que es complementado con aportes del Estado que son del orden de doce millones de dólares al año. El empleador con el Estado configuran un seguro colectivo que va a permitir financiar una parte adicional de la cuota que tiene derecho a cobrar un trabajador que quede cesante.

Este seguro de desempleo tiene como objetivo entregar protección social al trabajador en eventos de cesantía laboral sin que desincentive la búsqueda de trabajo, se parte de la idea de que los seguros de desempleo deben ser cortos y acotados a los periodos de búsqueda de empleo, de tal manera que motive al beneficiario a buscar rápidamente empleo.

La primera gran reforma al seguro se hizo en mayo de 2009, con el fin de incluir los contratos a término fijo que con la legislación anterior no tenían derecho a este seguro. Ahora estos trabajadores no tienen la obligación a ahorrar en una cuenta personal porque por su tipo de contratación se entiende que van a quedar desempleados cuando se termine el contrato, para este caso el empleador debe hacer el aporte completo al Fondo de Cesantías.

La administración de este seguro está a cargo de un régimen privado, por eso está previsto que cada diez años el Estado chileno llame a licitación para que un operador único se haga cargo de la administración del seguro.

La experiencia chilena demuestra, que la configuración de un seguro de cesantía debe ser inteligente, que no debe remitirse a entregar una prestación económica, que es importante, pero en su diseño debe complementar los incentivos mismos para que el trabajador cesante se mueva.²

Recientemente (3 de junio de 2014) Sandra Polaski, Directora general adjunta de la OIT dio a conocer que más del 70% de la población mundial no tiene verdadera protección social, según un nuevo informe de la Organización Internacional del Trabajo presentado en Ginebra.

El informe revela que en promedio 39% de la población mundial no tiene acceso a cuidados de salud. Respecto a la jubilación, la OIT indica que casi la mitad (49%) de las personas que han superado la edad de jubilación no reciben ninguna pensión. Solamente 30% de los trabajadores del mundo pagan cotizaciones para jubilación, y además muchas de las jubilaciones recibidas son limitadas.

La OIT señala también que los gastos de protección social en caso de desempleo, invalidez parcial o accidente de trabajo, varían mucho de un país a otro. Pasan del 0.5 % del conjunto de los gastos en África a 5.9% en Europa Occidental.³

² STARCK, Nicolás, El seguro de desempleo en Chile www.asocajas.org.co consultado el 11 de junio de 2014.

³ “Sin prestaciones sociales, 70% población mundial: OIT”, Diario de Xalapa, Miércoles 4 de Junio del 2014, p. 3F.

A escala mundial solamente el 12% de los desempleados perciben subsidios de desempleo, pero ese porcentaje promedio oscila del 64% en Europa Occidental a menos del 3% en Medio Oriente y en África. Sin embargo, se señala que dos países han mejorado en este contexto, Brasil y China. Brasil aceleró la cobertura de la protección social y de los salarios bajos desde 2009.

Por su parte, China, también logró durante el mismo periodo asegurar la cobertura universal de las jubilaciones y aumentar los salarios más bajos.

2. Conceptos inseparables al seguro de desempleo

Al hablar del seguro de desempleo es indispensable hacer referencia a otros conceptos que caminan en paralelo con el establecimiento de esta figura.

Por lo anterior, es importante definir que vamos a entender en primer lugar por desempleo y después por el propio seguro de desempleo, político de mercado, de empleo y laboral.

De acuerdo con la OIT el desempleo es esa parte de población que estando en edad, condiciones y disposición de trabajar –población activa- carece de un puesto de trabajo⁴.

Sin embargo, debemos aclarar que no basta con medir el desempleo para comprender las deficiencias del mercado de trabajo. Bastantes trabajadores en el mundo suelen trabajar menos horas, o ganar menores ingresos, o sacar menos partido de sus competencias; en términos generales, suelen ejercer un trabajo menos productivo que el que podrían y desearían realizar. Las cifras del desempleo, definidas y calculadas de manera muy rigurosa, no toman en consideración a estos trabajadores, aun cuando su situación se vea afectada por causas similares a las que afectan a los desocupados, y se comporten en muchos aspectos como estos últimos.

El seguro de desempleo busca otorgar una protección básica a las y los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados, y al mismo tiempo, crear las condiciones que contribuyan a su subsistencia básica e impulsen su incorporación al mercado laboral y al goce del Derecho Constitucional al Trabajo⁵.

También suele definirse como una Política de empleo que tiene por objetivo brindar protección a trabajadores que se encuentran desempleados por haber perdido su ocupación. Este beneficio puede ser solicitado por trabajadores contratados bajo el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo (Ley N° 20.744) que estén en situación legal de desempleo y hayan aportado como mínimo durante un año. La asistencia al desempleado está integrada por una prestación económica, el

⁴ OIT, XIII CIET sobre PEA, Ocupados, Desocupados y Subocupados, octubre de 1982, Ginebra

⁵ Secretaria del trabajo y fomento al empleo www.Trabajo.df.gob.mx Consultado el 6 de agosto de 2014

pago de las asignaciones familiares y el cómputo del período a efectos previsionales⁶.

En Nuestro país se define como un seguro que busca garantizar que todos los trabajadores del sector formal que caigan en situación de desempleo cuenten con una red de protección social que evite el detrimento en el nivel de vida de sus familias y les permita reinsertarse al mercado laboral formal de la manera más pronta posible.

Las políticas de mercado se pueden definir como un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación.

Pueden ser activas o pasivas:

Políticas activas: generar puestos de trabajo productivos. Intermediación, Capacitación de la fuerza de trabajo, creación directa o indirecta de empleos.

Políticas pasivas: enfrentar situaciones de extrema pobreza y desempleo. Seguro de desempleo, esquemas de retiro anticipado, fondos individuales de compensación por desempleo.

Las políticas de empleo tienen el propósito de actuar sobre la demanda de trabajo, en la que influyen aspectos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos y de desarrollo tecnológico, así como también las políticas y programas de desarrollo regional y el marco regulatorio vigente en el mercado de trabajo. Por el lado de la oferta, estas políticas ejercen efectos a mediano y largo plazo sobre las tendencias demográficas y los comportamientos sociales, ámbito en el que resultan relevantes, entre otras, las medidas en materia de educación, salud y protección social.

Por su parte las políticas laborales actúan sobre la relación laboral entre el trabajador y el empleador e inciden en el marco y las condiciones en que se realiza el trabajo. Comprenden disposiciones relativas a salarios mínimos, prestaciones, seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricciones al trabajo de menores, derecho de huelga y todo el conjunto de aspectos normativos que rigen en este campo.⁷

3. Iniciativa legislativa en México

En México, la primera regulación de un seguro de desempleo lo realiza el gobierno del Distrito Federal⁸. En su Primer Informe de Gobierno ante la Asamblea

⁶ Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social. www.trabajo.gov.ar/ Consultado el 6 de agosto de 2014

⁷ SAMANIEGO, Norma, *Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación*, CEPAL, 2002. Panorama social de América Latina, *Situación laboral y políticas de empleo en América Latina*, CEPAL, 2002-2003.

⁸ El Gobierno del Estado de México también tiene establecido un seguro similar.

Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en funciones para el periodo 2006-2012, anunció la instrumentación del "Seguro de Desempleo" en el ámbito local del Distrito Federal, para instituirlo como un programa de gobierno, en tanto se promovía la iniciativa para convertirlo en una Ley a favor de los desempleados residentes en la ciudad de México.

El 28 de agosto de 2008 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, la cual se publicó el 8 de octubre del mismo año en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Estas acciones del Gobierno del Distrito Federal formaron parte de la estrategia del Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2007-2012, cuyo compromiso fue expandir los derechos sociales y una nueva política laboral democrática que revalorice el trabajo y los derechos que nacen de él para lograr una Ciudad con equidad y justicia social. Enfocando su quehacer de acuerdo con la perspectiva de equidad de género de tal forma que oriente el conjunto de su actividad.

En el mes de septiembre del 2013 el ejecutivo de nuestro país presentó una iniciativa de reforma a los artículos 4º, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad social universal y actualmente se encuentra pendiente en comisión revisora del senado desde el 19 de marzo del 2014.

La iniciativa propone en materia de seguro de desempleo:

- Garantizar a todos los trabajadores del sector formal que caigan en situación de desempleo, 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 pronta posible.
- La prestación que se otorgará a través del seguro de desempleo, como instrumento de protección social, no quedará sólo en la sustitución de ingresos de los individuos, también servirá para desincentivar las transiciones hacia empleos menos productivos en el sector informal.
- La implementación del seguro servirá como eje para fortalecer la eficiencia de las políticas activas del mercado laboral, robusteciendo la oferta de trabajo y adecuándose a las necesidades cambiantes de la realidad laboral, lográndose así mejores condiciones para que los trabajadores reingresen al sector formal de la economía.
- La estructura del seguro de desempleo es de carácter redistributivo; es decir, permitirá beneficios más altos en términos relativos para la población de menores ingresos, los cuales generalmente se encuentran financiados a través del subsidio del Estado.
- Finalmente, se propone la modificación al artículo 123, apartado A, fracción XXIX, constitucional, con el objeto de eliminar la mención al seguro de cesación involuntaria del trabajo, toda vez que el nuevo seguro de desempleo que se

propone no está limitado a dicha modalidad de terminación de las relaciones laborales.

Propuesta.

Artículo 123. ...

Apartado A...

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Apartado B...

XIV .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.

A continuación se presenta el estado actual de la propuesta:

REPORTE DE SEGUIMIENTO DE ASUNTOS LEGISLATIVOS

Cámara Origen	Cámara de Diputados
Cámara Revisora	Cámara de Senadores
Fecha de Presentación	10/09/2013
Legislatura	LXII
Año	II
Periodo de sesiones	1o Ordinario
Iniciativa	Que expide la Ley de la Pensión Universal y de la Ley del Seguro de desempleo, así como se reforman, derogan y adicionan leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal.
Presentador	Ejecutivo Federal
Aspectos Relevantes	La iniciativa tiene por objeto crear y ajustar diversos marcos normativos encaminados a establecer los términos y condiciones para el otorgamiento de la pensión universal y el seguro de desempleo. Entre lo propuesto en materia de pensión universal destaca: 1) definir la pensión universal como el pago mensual vitalicio que recibirán las personas durante su vejez, a fin de apoyar sus gastos básicos de manutención; 2) establecer que serán beneficiarios aquellos que: a) cumplan 65 años de edad a partir del año 2014 y no tengan el carácter de pensionados; b) residan en territorio nacional, destacando que en caso de extranjeros éstos deberán haber residido por lo menos 25 años en el país; c) estén inscritos en el Registro Nacional de Población; d) tengan un ingreso mensual igual o inferior a 15 salarios mínimos; 3) precisar que el requisito de edad se ajustará cada 5 años; y, 4) determinar que el monto mensual de la pensión universal será de 1,092 pesos, mismo que se actualizará anualmente. Por otra parte, relativo al seguro de desempleo sobresalen los siguientes elementos propuestos: 1) señalar que tendrán derecho al seguro mencionado los desempleados que al momento de la pérdida del empleo hayan estado afiliados al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social, o al de la Ley del ISSSTE; 2) señalar que podrán acceder a la prestación del mismo quien cumpla con los siguientes requisitos: a) contar con cotizaciones al seguro por lo menos por 24 meses en un periodo no mayor a 36 meses, a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó el último pago mensual de la prestación; b) haber permanecido en situación de desempleo al menos 45 días naturales consecutivos; c) no percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo, u otro

	de naturaleza similar; d) acreditar el cumplimiento de los requisitos comprendidos en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la STPS; 3) destacar que el seguro será hasta por un periodo de seis meses por un monto máximo mensual equivalente al porcentaje promedio de las últimas 24 cotizaciones, observando lo siguiente: i) el primer pago mensual por 60%; ii) segundo pago mensual por 50%; iii) tercer, cuarto, quinto y sexto pago mensual por el 40%; 4) mencionar los casos por los que el pago de la prestación concluirá; 5) establecer que primeramente se utilizarán los recursos acumulados en la Subcuenta Mixta del desempleado para cubrir los pagos y después los recursos del Fondo Solidario para cubrir la diferencia, precisando la constitución y administración de cada uno de ellos; y, 6) nombrar los convenios de incorporación permitidos. Finalmente, también propone: 1) indicar que la Ley del SAR regulará el funcionamiento del seguro de desempleo y de la pensión universal; 2) precisar disposiciones sobre la administración, operación, cobro de comisiones y transparencia de los sistemas de ahorro para el retiro, así como de informes de las mismas; 3) modificar la estructura operativa, así como dotar de nuevas atribuciones a autoridades relacionadas en la materia; y, 4) ajustar los cuerpos normativos en materia laboral, a fin de incluir los preceptos relativos a la pensión universal y el seguro de desempleo en favor de los derechohabientes. Para tal fin también propone modificar diversos artículos de la Ley del SAR; Ley del Seguro Social; Ley del ISSSTE; Ley del INFONAVIT; y Ley Federal del Trabajo.
Último Trámite	Túrnese a comisiones Unidas: Seguridad Social de Cámara de Diputados. Dictamina. En sesión del 18 de septiembre de 2013 la presidencia de la Mesa Directiva obsequia modificación de turno a las comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social para dictamen.
Último Estatus	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA Pendiente 19/03/2014

Cronología del Asunto

No.	Estatus	Fecha
1	PRESENTADO EN ORIGEN	10/09/2013
2	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN	10/09/2013
3	APROBADO EN COMISION(ES) ORIGEN	12/03/2014
4	DICTAMEN PRESENTADO EN PLENO DE ORIGEN	13/03/2014
5	DE PRIMERA LECTURA EN ORIGEN	13/03/2014
6	DICTAMEN A DISCUSIÓN EN ORIGEN	18/03/2014
7	APROBADO EN ORIGEN	18/03/2014
8	TURNADO A REVISORA	18/03/2014
9	MINUTA RECIBIDA EN REVISORA	19/03/2014
10	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA	19/03/2014

Diario Oficial de la Federación. ⁹

4. Reflexión final

En la actualidad los países latinoamericanos que incluyen dentro de sus sistemas de seguridad social la institución del seguro de desempleo son Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

El diseño de los Seguros de Desempleo puede ser perfeccionado, y su funcionamiento debe ser monitoreado regularmente con el fin de ajustar sus parámetros. Esta ha sido la tendencia principal en las reformas emprendidas. Sin embargo, es especialmente necesario resolver complementariamente el vínculo entre los Seguros de Desempleo y las políticas activas, de modo que el

⁹ Sil.gobernación.gob.mx. consultado el 8 de agosto del 2014.

desempleado al mismo tiempo en que se torna en receptor de beneficios monetarios, también sea un agente activo en la búsqueda de un nuevo empleo productivo.

Este es un déficit que se presenta en la mayoría de las experiencias revisadas, y la revisión de buenas prácticas en este ámbito debería ser un primer paso para avanzar el diseño de un sistema integrado de políticas activas y pasivas.

La integración de políticas sugerida, adquiere especial importancia en un contexto de mercados laborales segmentados, pues las políticas activas representan un valioso instrumental para abordar a aquellos segmentos de la población que quedan excluidos del alcance de los instrumentos convencionales de protección, ya que en estos casos, las condiciones de elegibilidad no están definidas como una contrapartida de una relación asalariada formal, sino que precisamente obedecerán al criterio de favorecer a quienes no cuentan con ella. Así, la implementación complementaria de programas no contributivos permitiría ampliar la protección a grupos no considerados tradicionalmente, y enfrentar situaciones de desempleo de mayor duración.

En nuestro país el punto más frágil tiene que ver con la toma de recursos del fondo de vivienda de los trabajadores para pagar dicho seguro, lo que de entrada estaría afectando su retiro posterior.

Bibliografía

- Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social. www.trabajo.gov.ar/
OIT, XIII CIET sobre PEA, Ocupados, Desocupados y Subocupados, Ginebra, octubre de 1982.
- SAMANIEGO, Norma, *Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación*, CEPAL, 2002. *Panorama social de América Latina, Situación laboral y políticas de empleo en América Latina*, CEPAL, 2002-2003.
- Secretaría del trabajo y fomento al empleo [www. Trabajo.df.gob.mx](http://www.Trabajo.df.gob.mx)
Sil.gobernación.gob.mx.
- “Sin prestaciones sociales, 70% población mundial: OIT”, Diario de Xalapa, Miércoles 4 de Junio del 2014.
- STARCK, Nicolás, El seguro de desempleo en Chile www.asocajas.org.co
- VELÁSQUEZ, P. Mario, Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina, Serie 99 macroeconomía del desarrollo, División de Desarrollo Económico Santiago de Chile, enero de 2010, CEPAL www.eclac.cl/publicaciones.