

El Seguro de Desempleo y la Construcción de la Seguridad Social en México

Comentarios :
Norma Samaniego
Economista independiente
Integrante del PATRONATO de la UNAM

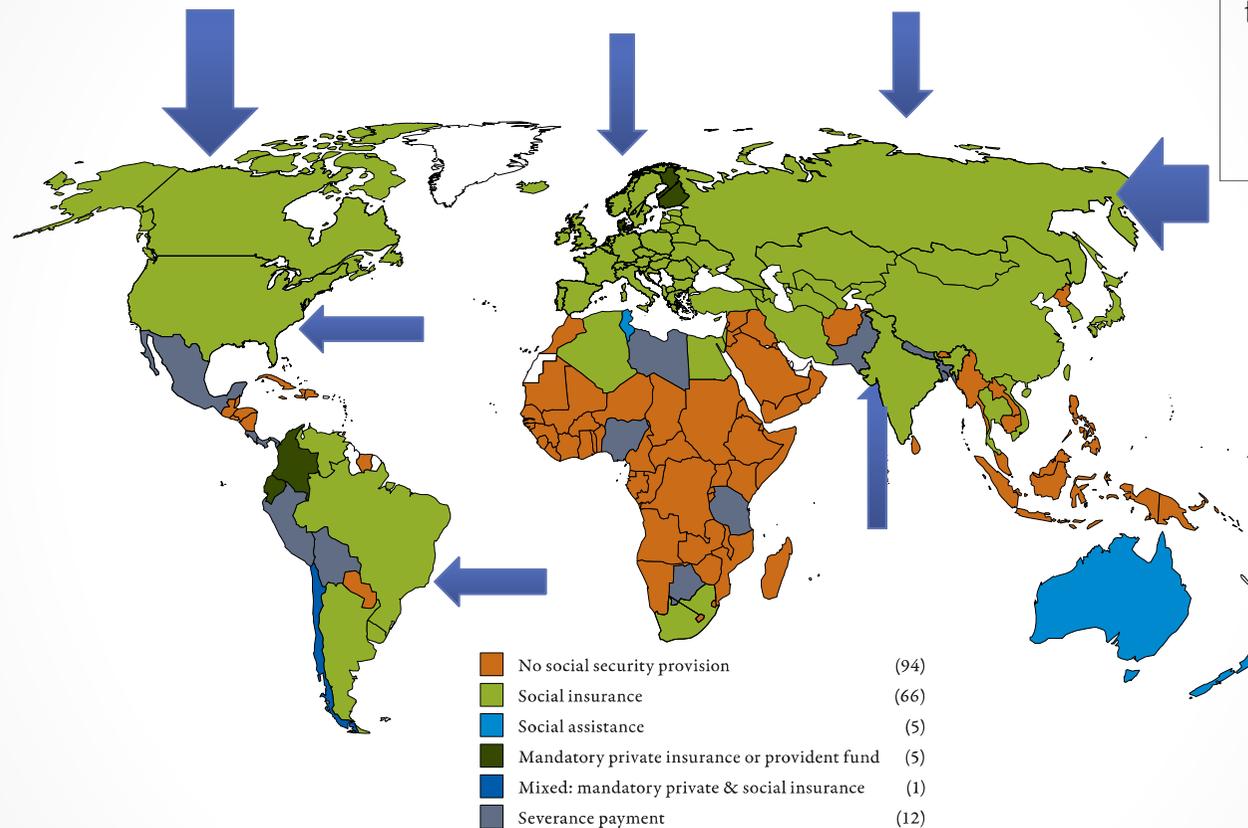
Seguro de Desempleo

- De un postulado constitucional (1917)...
 - “Se consideran de utilidad social el establecimiento de cajas de [seguros](#) populares como los de invalidez, de vida,... de cesación involuntaria en el trabajo,
- Sin embargo, han pasado casi 100 años...
- ¿Derecho social exigible en 2015?



El Seguro de Desempleo en el mundo se ha expandido a numerosos países

En 2008 eran 66 países los que tenían seguro de desempleo



Link: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=15154>

Note: For detailed information by country, see the Statistical Annex.

Sources: ILO Social Security Department, based on SSA/ISSA, 2008, 2009; national legislative texts. See also ILO, GESS (ILO, 2009d).

El Seguro de Desempleo ya no es exclusivo de los países más desarrollados

- OCDE

- (Todos los – países excepto México)

- AMÉRICA LATINA

- Argentina
- Bolivia
- Brasil
- Chile
- Ecuador
- Venezuela

- BRICS

- Brasil
- China
- India
- Rusia
- Sudáfrica

- Otros países en desarrollo

- Azerbaiyán
- Bahrein
- Egipto
- Jordania
- Kazakstán
- Tailandia
- Taiwán
- Uzbekistán
- Vietnam

¿Hay un modelo ideal? ¿Hay un momento propicio?

- Los seguros de desempleo han surgido en momentos traumáticos,
 - En Inglaterra después de la I Guerra Mundial
 - En EEUU después de la Gran Depresión de 1929
 - En varios países después de la II Guerra Mundial
 - En Corea del Sur coincidió con la crisis de fines de los 90
- Su monto y cobertura plantean decisiones difíciles
 - ¿Quién cubrirá los fondos?
 - ¿Cómo asegurar su viabilidad financiera?
 - ¿Cómo lograr que incentiven la inserción en el empleo formal?
 - ¿Cómo asegurar su permanencia como derechos sociales exigibles?
 - ¿Cómo operaría frente al vasto universo de informalidad?

Elementos positivos

- Por primera vez se introduce el seguro de desempleo como parte de los derechos exigibles cubiertos por la seguridad social
- Se eleva a rango constitucional con el mismo nivel que otros seguros, como el de salud,
- Su cobertura sería federal
- Se define un esquema de financiamiento contributivo
- Se pretende vincular con los esquemas para la reinserción y capacitación
- Adopta algunas prácticas exitosas de la experiencia internacional



Puntos débiles

- La prestación es en esencia una reasignación de fondos
 - El grueso proviene de los fondos individuales hoy destinados a vivienda
 - Se finca en la extensión de la práctica recientemente iniciada de préstamos del fondo de ahorro individual en AFORES
 - Es posible que sustituya a otros apoyos como:
 - Becas de capacitación a desempleados
 - Programas estatales de apoyo a trabajadores desempleados con fondos presupuestales
 - En resumen: es una formalización de la “pedacería” de medidas de apoyo ya existentes
- La aportación monetaria del gobierno sería de última instancia
 - De hecho el gobierno sería un aportador de última instancia
 - Una vez agotados los fondos de la Cuenta Mixta y del fondo solidario
 - Su monto se limitaría a un salario mínimo por mes, cuando dichos fondos se agotaran
 - Fundamentalmente iría en su inicio al posible gasto administrativo del IMSS y de financiamiento a la capacitación
 - Resulta muy modesto en monto
- No es de aplicación inmediata
 - Entraría en operación una vez que los desempleados hubiesen cumplido 24 meses de cotización contados a partir de enero de 2013, es decir en 2015

Puntos débiles (2)

- Los requisitos de elegibilidad son muy restrictivos
 - Solo puede ser solicitado cuando el trabajador haya cotizado durante 24 meses en los últimos 36 meses (En Chile se exigen 12 meses, en Argentina 6 meses y en Brasil 6 meses)
 - Solo se puede solicitar cuando el trabajador haya estado al menos 45 días desempleado. (Ese lapso deja fuera a aproximadamente 60% de los desempleados que en México son de muy corta duración porque recurren a la informalidad). En Europa solo se requiere 1 semana.
 - Sólo se puede hacer uso de él una vez cada 5 años. (En Chile 2 veces por quinquenio.
- Es de esperar que su cobertura efectiva respecto a la población desempleada sea muy baja
 - De la población desempleada habría que restar a:
 - Los no asalariados
 - Los que recién ingresan a la fuerza de trabajo
 - Los asalariados en el sector informal
 - Los asalariados del sector formal que no reúnan el requisito de 24 meses de cotización en los últimos 36 meses
 - Los asalariados que hayan dejado su empleo en forma voluntaria
 - Los desocupados asalariados formales que no puedan aguantar más de 45 días en desocupación y prefieran entrar al informal
 - Los desocupados que reciban algún apoyo al desempleo o pensión
- El seguro se alimenta del fondo para la vivienda y retiro

Puntos débiles (3)

- Es posible que no evite caer en la informalidad
 - El lapso de 45 días y el requisito de 24 meses de cotización es difícil de cumplir en un país donde las cotizaciones son intermitentes
 - El desempleo de corta duración, que es el que típicamente cae en informalidad, no estaría cubierto
 - No se explicita la forma de evitar que lo utilicen como complemento trabajadores que de todas formas entrarían en la informalidad
 - El costo de administración se elevaría para comprobar el requisito de no tener otro trabajo
- Se requiere clarificar con mayor precisión sucedería con los actuales apoyos como:
 - Los programas estatales de apoyo al desempleo
 - Las becas de capacitación que otorga el PROBECAT
- No prevé disposiciones especiales para períodos recesivos

Propuestas

- Es vital estudiar con mayor rigor los *flujos* entre formalidad e informalidad con cálculos actuariales, pues *el grueso de los movimientos no se da entre la formalidad y el desempleo, sino entre la formalidad y la informalidad.*
- Si bien la propuesta constituye un avance formal significativo, al reconocer a este seguro como un derecho social exigible, *en esta etapa no va más allá de lo que ya existe en términos de recursos monetarios para este fin.*
 - Sería deseable prever el fortalecimiento de los recursos que aporta el estado, especialmente los vinculados a nuevas fuentes de ingreso.

Propuestas (2)

- Sería deseable que hubiese un compromiso de estado de fortalecer progresivamente el fondo solidario, como sucede por ejemplo en Chile.
- La cobertura efectiva del universo potencial de desempleados formales sería muy baja.
 - El grueso de los desempleados actualmente duran menos de 1 mes en situación de desempleo
 - El límite de 1 mes y medio de estar desempleado para poder acceder al seguro dejaría fuera de la cobertura a más de la mitad de los desempleados.
 - Este límite excede con mucho al de otros seguros, incluso de países en desarrollo. Sería conveniente reducirlo.
- Sería necesario prever mecanismos de cobertura de desempleo parcial, que en situaciones de crisis generalizada pueden ser un mecanismo que evite despidos, como ha sucedido en Alemania y como se pudo poner en práctica en México, de manera casuística.

Propuestas

- Sería necesario prever cláusulas que permitan flexibilizar algunos requisitos en períodos de alto desempleo generalizado
 - En Canadá por ejemplo, la flexibilización entra en vigor cuando la tasa de desempleo rebasa cierto nivel
- Debería preverse fortalecer la relación de las políticas activas de empleo de la STPS con el seguro de desempleo.
 - En los países donde el seguro es más exitoso la relación entre políticas activas y pasivas es más sólida.
 - En la iniciativa se prevé un apoyo al IMSS para los gastos de administración del seguro, pero no se hace mención de lo que sucedería con las políticas activas a cargo del Servicio Nacional de Empleo



“No hay nada más poderoso que una
idea cuyo tiempo ha llegado”

Frase atribuida a Víctor Hugo

• • •

Esperemos que la idea de un seguro
de desempleo para México pueda
algún día hacerse realidad