

## LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN MÉXICO Y EL MUNDO

SARA MARÍA OCHOA LEÓN\*

### INTRODUCCIÓN

Considerando que el empleo es la principal fuente de ingresos para la mayor parte de la población, el aumento de los empleos sin protección y los riesgos crecientes en las economías globalizadas ocasionan que las personas se encuentren en una situación de vulnerabilidad que se caracteriza por la baja capacidad de hacer frente a los eventos negativos que pueden disminuir su nivel de vida (Kaztman, 2000). Por tanto, el objetivo de crecimiento económico que ocupa a los países en desarrollo debe ir de la mano de la generación de empleos productivos y de la creación de un sistema de seguridad social que otorgue protección ante los riesgos y que evite la ampliación de la pobreza y la exclusión social.

Las prestaciones por desempleo, y en particular el seguro de desempleo, forman parte de la seguridad social, ya que la pérdida del trabajo implica la eliminación de los ingresos laborales y, de acuerdo con las condiciones particulares de cada persona, puede derivar en el deterioro de su nivel de vida y el de su familia. Las prestaciones por desempleo son una de las ramas menos extendidas de la seguridad social y su ampliación enfrenta los mismos problemas que la seguridad social en su conjunto, ya que cubre principalmente a los trabajadores asalariados con seguridad social, dejando fuera a amplios sectores de la población que se encuentran en formas de empleo no asalariadas y en empleos no protegidos.

El desempleo es altamente sensible al ciclo económico, y la reciente crisis económica mundial no fue la excepción. Los países que ya cuentan con seguros de desempleo, tanto en países desarrollados como en desarrollo, han

\* El Colegio de México.

utilizado este mecanismo para hacer frente a la crisis y lograr el doble objetivo de evitar un mayor deterioro de las condiciones de vida de la población y una caída de la demanda agregada que llevaría a una mayor reducción de la actividad económica.

La implementación de seguros de desempleo en el mundo ha estado acompañada de críticas sobre sus efectos en los mercados de trabajo, principalmente por el aumento de la tasa de desempleo y su duración. La evidencia no es concluyente respecto al balance entre las ventajas y desventajas de estos mecanismos, y apunta hacia la necesidad de tomar en cuenta sus elementos específicos de diseño, que pueden ser decisivos para disminuir los aspectos negativos, por ejemplo, a través de prestaciones decrecientes y por un tiempo limitado que reduzcan los incentivos para permanecer en el desempleo (Velásquez, 2003). La amplia experiencia internacional ofrece elementos de referencia en esta materia, aunque es importante adecuarla a las necesidades específicas de cada país.

En este artículo se analiza la definición de desempleo y la importancia de esta problemática laboral en México y en el mundo. Con base en lo anterior, se revisan los esquemas de apoyos al desempleo en el mundo y los avances en la materia en el caso de México.

#### SOBRE LA MEDICIÓN DEL DESEMPLEO

De acuerdo con la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a partir de la XIII Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (CIES) retomada por el INEGI (2002), el desempleo abierto se define a partir de tres características: 1) estar sin trabajo: no contar con un empleo y tampoco realizar alguna actividad por cuenta propia; 2) estar disponible para trabajar: tener la disponibilidad de tomar un empleo remunerado o iniciar una actividad por su cuenta, y 3) estar en situación de búsqueda de trabajo: implica haber realizado alguna acción en el periodo de referencia con la intención de obtener un empleo o intentar comenzar alguna actividad por cuenta propia sin haberlo logrado. Existen criterios adicionales que deben tomarse en cuenta para definir el desempleo abierto, sin embargo, señalamos sólo algunos de los más importantes. El desempleo consiste en la carencia *total* de trabajo, de forma tal que si la persona trabajó por lo menos una hora en el periodo de referencia, o bien desempeñó alguna actividad eventual o provisional, la persona se considera como ocupada.

Para formar parte de las estadísticas de desempleo las personas no sólo deben estar sin trabajo, sino también deben estar disponibles para trabajar y estar buscando activamente un empleo. No obstante, en este punto debe to-

marse en cuenta la situación de las personas desempleadas que no buscan trabajo porque consideran que no tienen posibilidad de obtenerlo y pasan a formar parte de la población inactiva, lo que se considera como desempleo desalentado. Esta situación hace que la tasa de desempleo sea menor que la real, tal como ocurrió recientemente a causa de la crisis económica, ya que la OIT (2010a) estima que a finales de 2009 cerca de cuatro millones de desempleados dejaron de buscar trabajo debido al desánimo y se excluyeron del mercado laboral. En América Latina la disminución de la tasa de participación de los jóvenes contribuyó a que la tasa de desempleo no fuera mayor en 2009 (OIT, 2009).

Frecuentemente se critica la medida de desempleo utilizada en México, ya que presenta niveles muy bajos comparados con el resto del mundo, incluyendo los países desarrollados. Según el INEGI (2007), la tasa de desempleo abierto se calcula en forma similar a la de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sobre todo a partir de la introducción de la ENOE en 2005.<sup>1</sup> Por tanto, el punto que merece la pena discutir es la importancia del concepto de desempleo en países cuya problemática laboral no se expresa en la falta total de empleo, sino en la alta proporción de personas con actividades precarias, ya sean asalariadas o no asalariadas y que trabajan menos de lo que quisieran, esto es, que están subempleadas. El indicador de desempleo subestima la carencia de empleo en economías en las cuales los trabajadores no transitan por el desempleo o lo hacen únicamente por periodos cortos de tiempo.

Lo anterior pone de manifiesto que para evaluar la situación del empleo en México la tasa de desocupación debe complementarse con otros indicadores que reflejen la insuficiencia de empleo y su calidad. Por la situación planteada, el INEGI elabora indicadores complementarios a la tasa de desempleo abierto, que revelan diversos aspectos del mercado laboral. Dos de las más significativas son la tasa de condiciones críticas de ocupación y la tasa de presión general. Cabe señalar que todos los indicadores son mayores que la tasa de desempleo abierto.

## TIPOS DE DESEMPLEO

El desempleo no es un fenómeno homogéneo, la distinción de diversos tipos de desempleo es de gran importancia para la comprensión de esta

<sup>1</sup> La edad para considerar a una persona como económicamente activa influye en la medición del desempleo; en México, a partir de 2005 el criterio usado es de 14 años, mientras que en los países de la OCDE es de 15 años.

problemática y para el diseño de políticas públicas para su reducción. La teoría económica hace una diferencia entre el desempleo estructural y el desempleo cíclico. El desempleo estructural está relacionado con factores que afectan la demanda y la oferta de trabajo, tales como el nivel de crecimiento económico y la relación entre capital y trabajo en la economía. Así también, influyen las instituciones laborales como los salarios mínimos, los impuestos al trabajo y el poder sindical. El seguro de desempleo es también un elemento que afecta la tasa de desempleo de largo plazo.<sup>2</sup> Por tanto, la disminución del desempleo estructural es un proceso complejo que alude a múltiples factores en la economía.

La existencia de una tasa natural de desempleo implica que este indicador nunca es cero (incluso en situaciones de pleno empleo), ya que existen fricciones en el mercado de trabajo para hacer coincidir oferta y demanda de empleo: salida voluntaria del empleo para la búsqueda de un empleo mejor, compatibilidad entre las habilidades demandadas y las ofrecidas, así como aumentos en la fuerza laboral, entre otras.

Por su parte, el desempleo cíclico está relacionado con las altas y bajas del crecimiento económico, aumentando en las recesiones y disminuyendo en periodos de auge. El componente cíclico del desempleo ha quedado claramente expresado en el aumento de las tasas de desempleo durante las crisis económicas recientes. Se considera que el desempleo cíclico puede disminuirse con políticas macroeconómicas expansivas que incentiven el crecimiento del producto y del empleo, pero es importante implementar medidas que eviten que el desempleo cíclico se convierta en desempleo estructural, como ha ocurrido en los países europeos (OIT, 2010b).

Se hace también la diferencia entre el desempleo persistente y el desempleo por rotación normal. El desempleo persistente es la situación de personas que han estado desocupadas por largos periodos de tiempo y no pueden encontrar trabajo, esto es, se trata de las mismas personas que se han visto estancadas en una situación laboral desventajosa. Esta situación puede afectar a ciertas poblaciones, por ejemplo, a personas de mayor edad que tienen dificultades para reintegrarse al mercado de trabajo o que requieren readiestramiento ocupacional para obtener las habilidades que demanda el mercado. Por su parte, el empleo por rotación normal incluye a personas que están desempleadas por corto tiempo a causa de circunstancias diversas, como reestructuraciones empresariales o sectoriales, o bien contingencias naturales o económicas. En este caso existe una mayor rotación en los

<sup>2</sup> Se ha comprobado que una mayor duración de la cobertura de los beneficios por desempleo conlleva una mayor duración del desempleo. Jeffrey D. Sachs y Felipe Larraín, *Macroeconomía en la economía global*, México, Prentice Hall Hispanoamericana, 1994.

mercados de trabajo, en las que no son las mismas personas las que se encuentran en el desempleo en dos momentos del tiempo. Las diversas prestaciones de desempleo en el mundo están destinadas principalmente a atender la problemática de las personas que quedan desempleadas de forma temporal, pero que se espera que regresen al mercado de trabajo, mientras que el desempleo persistente suele atenderse con políticas de asistencia social.

Un aspecto relevante del desempleo es que afecta selectivamente a determinados grupos de la población. A nivel mundial, el desempleo se ha identificado como un problema que afecta principalmente a los jóvenes, quienes muestran muy altas tasas de desempleo. En este sentido, entre los desempleados debe diferenciarse a quienes buscan trabajo por primera vez y no cuentan con experiencia laboral, como los jóvenes, y quienes regresan a la fuerza de trabajo después de un tiempo sin empleo y sin haber buscado trabajo previamente, como ocurre en el caso de las mujeres. En ambos casos, estas poblaciones no son elegibles para prestaciones de desempleo tal como se conocen comúnmente.

En México, la tasa de desempleo se mantiene en niveles bajos a escala mundial, alrededor de 3%, lo que se explica en gran parte por la ausencia de prestaciones que brinden seguridad en el ingreso ante el desempleo y que lleva a las personas a emplearse en actividades sin protección social o laboral. Este indicador muestra un claro componente cíclico dado que es de las tasas que más se duplican durante periodos de crisis económicas. También se observa que afecta de forma importante a los jóvenes.

## EL DESEMPLEO EN EL MUNDO

El desempleo mostró una tendencia decreciente en la última década, ubicándose en 5.6% a nivel mundial en 2007, antes del impacto de la crisis económica, lo que representó 177.3 millones de personas desempleadas. El desempleo es altamente sensible al ciclo económico, ya que en 2009 la tasa de desempleo se ubicó en 6.3%, alcanzando a 205.2 millones de personas, muy por encima del nivel alcanzado antes del inicio de la crisis. Este aumento se dio particularmente en las economías desarrolladas y en la Unión Europea, que fueron las más afectadas por la crisis; las cifras se han mantenido altas hasta 2010 a pesar de la recuperación en otros indicadores macroeconómicos, como el crecimiento del producto real.

El desempleo es un problema grave a escala mundial, pero afecta particularmente a ciertas regiones y países. Las tasas de desempleo más altas las encontramos en Oriente Medio y en África del Norte, con tasas de desempleo mayores a 10%. Estas cifras se deben principalmente a las altas tasas

de desempleo de los jóvenes y las mujeres, situación que coexiste con otros problemas en sus mercados de trabajo, como una muy baja participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, una alta presencia del sector informal y un alto número de trabajadores pobres (OIT, 2011). En 2007, América Latina y el Caribe era la quinta región con mayor tasa de desempleo, con un nivel de 7.0%, por encima del promedio mundial.

En términos absolutos, el desempleo se compone en su mayoría por hombres adultos, no obstante, en todas las regiones del mundo las tasas de desempleo son muy elevadas para los jóvenes en comparación con los adultos, de tal forma que este grupo de la población es especialmente afectado debido a las dificultades que enfrentan para integrarse al primer empleo. A pesar de que la tasa de desempleo de las mujeres es consistentemente más alta que la de los hombres, las cifras agregadas a escala mundial no muestran marcadas diferencias en las tasas de desempleo para ambos sexos. No obstante, esta situación cambia si consideramos lo que ocurre a escala regional, particularmente en África del Norte y en Oriente Medio.

Además, la calidad de los *empleos* en el mundo es baja, puesto que existe un alto número de empleos sin prestaciones laborales, sin seguridad social y con bajos salarios, aunque sin duda esta situación es especialmente grave en algunas regiones. De hecho, 48.6% (1 346.6 millones) del total de trabajadores se encontraba por debajo de la línea de dos dólares al día, y 28.4% se hallaba por debajo de 1.25 dólares al día en 2003. No obstante, según la OIT (2011) estos indicadores mostraron una importante reducción durante la última década debido a los esfuerzos realizados en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero registraron un estancamiento como resultado de la reciente crisis económica.

## EL DESEMPLEO EN MÉXICO

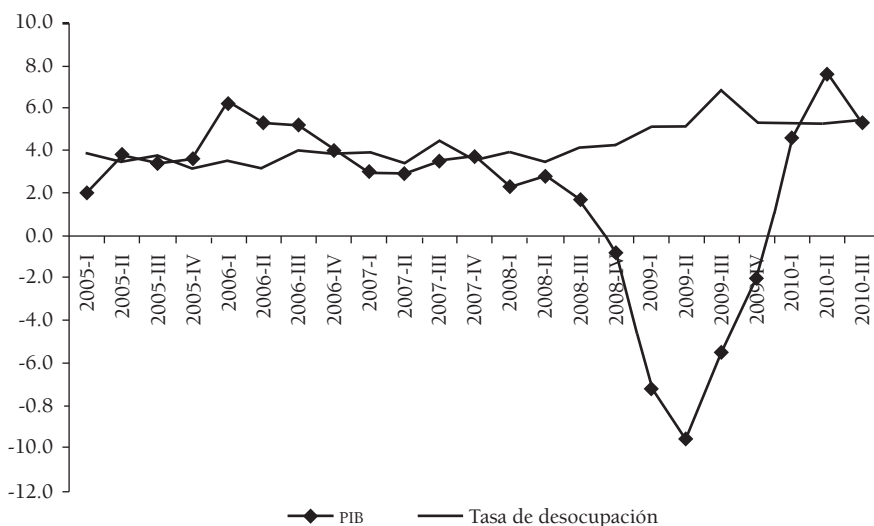
En el segundo trimestre de 2007, la tasa de desempleo en México se ubicó en 3.4% de la PEA, lo que implica que poco más de 1.5 millones de personas estaban en esta situación. El indicador de desempleo es muy sensible al ciclo económico, por lo que se observó un aumento durante la reciente crisis financiera mundial, ubicándose en 6.9% en el tercer trimestre de 2009. En la crisis de 1995 las tasas de desempleo descendieron rápidamente con el crecimiento del producto, pues en 1997 la tasa de desempleo abierto urbano se encontraba en el nivel previo a la crisis en 1994 (3.7%), mientras que en esta ocasión las tasas de desempleo se han mantenido altas a pesar de las tasas positivas de crecimiento del PIB en 2010 y lo que va de 2011.

CUADRO 1  
TASAS DE DESEMPLEO Y DE CRECIMIENTO DEL PIB EN EL MUNDO

	Tasa de desempleo en el mundo por regiones (%)						Tasas de crecimiento anuales del PIB real (%)		
	2000	2004	2006	2007	2008	2009	2006	2008	2009
Mundo	6.3	6.4	5.9	5.6	5.7	6.3	5.2	2.8	-0.6
Hombres	6.1	6.1	5.7	5.4	5.5	6.2			
Mujeres	6.6	6.8	6.3	6.0	6.0	6.5			
Jóvenes	12.8	13.0	12.4	11.8	11.9	12.8			
Adultos	4.6	4.7	4.3	4.1	4.2	4.8			
Economías desarrolladas y Unión Europea	6.7	7.2	6.3	5.8	6.1	8.4	2.9	0.3	-3.4
Jóvenes	13.5	14.6	13.3	12.4	13.3	17.4			
Mujeres	7.3	7.5	6.7	6.0	6.2	7.9			
Europa Central y Sudoriental (no UE) y CEI	10.9	9.9	9.3	8.6	8.6	10.4	8.2	4.3	-6.0
Jóvenes	20.4	19.9	19.0	18.1	17.6	20.8			
Mujeres	11.3	9.8	9.2	8.5	8.5	10.1			
Asia Oriental	4.5	4.3	4.0	3.8	4.3	4.4	10.8	7.8	7.0
Jóvenes	9.0	8.6	8.0	7.7	8.7	8.9			
Mujeres	3.8	3.6	3.3	3.2	3.6	3.7			
Asia Sudoriental y el Pacífico	4.9	6.4	6.0	5.4	5.3	5.2	6.2	4.4	1.5
Jóvenes	12.9	16.6	16.8	14.5	14.2	13.9			
Mujeres	4.9	7.0	6.6	5.7	5.5	5.2			
Asia Meridional	4.5	4.7	4.6	4.5	4.3	4.4	9.0	5.9	5.5
Jóvenes	10.2	9.8	10.0	9.9	9.5	9.9			
Mujeres	4.6	5.6	5.4	5.3	5.1	5.1			
América Latina y el Caribe	8.5	8.4	7.6	7.0	6.6	7.7	5.6	4.3	-1.7
Jóvenes	15.7	16.5	15.3	14.2	13.8	15.7			
Mujeres	10.6	10.8	9.7	9.0	8.5	9.5			
Oriente Medio	10.6	11.2	10.7	10.5	10.2	10.3	5.6	4.8	1.3
Jóvenes	23.7	24.9	24.4	24.5	24.5	24.9			
Mujeres	17.4	17.4	17.2	17.3	17.4	17.3			
África del Norte	14.1	11.9	10.5	10.2	9.6	9.9	6.1	5.3	3.5
Jóvenes	29.5	26.0	24.4	24.3	22.6	23.4			
Mujeres	20.5	18.1	16.2	14.9	14.8	15.3			
África Subsahariana	9.0	8.6	8.0	7.9	7.9	7.9	6.4	5.5	2.6
Jóvenes	13.8	13.2	12.2	12.1	12.1	12.1			
Mujeres	9.6	9.2	8.5	8.3	8.3	8.3			

FUENTE: OIT, 2011.

GRÁFICA 1



En 2007 la población de desempleados estaba compuesta en su mayoría por personas con experiencia (87.6%) y con educación secundaria o mayor (70.75%). En relación con este último punto, el INEGI señala que “a diferencia de la mayoría de las naciones que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en donde el desempleo afecta en mayor medida a los sectores de población menos calificados, en México es un fenómeno que incide con mayor fuerza en los segmentos que se sitúan por arriba del promedio nacional de escolaridad” (INEGI, 2002:23). La principal explicación al respecto es que las personas profesionistas o con mayor escolaridad tienen un nivel de expectativas que los lleva a buscar empleo por más tiempo en su campo de estudio o más acordes a sus intereses, y están menos dispuestos a incorporarse a actividades como el autoempleo. Esto es, el costo de oportunidad de la informalidad es mayor para las personas más educadas. No obstante, esta situación también refleja la insuficiente generación de puestos de trabajo calificados en la economía que absorban a esta población. Además, dado que estas personas pueden posponer más su incorporación al mercado de trabajo, se asume que se trata de personas con mayores niveles de ingreso comparados con el nivel promedio en la economía.

Como se comentó, además de la desocupación existen otros problemas relevantes en el mercado de trabajo en México. Varios de los indicadores mues-

tran la insuficiencia en el tiempo de trabajo, como la tasa de subocupación, esto es, personas ocupadas que quisieran trabajar más pero no lo pueden hacer por razones de mercado, la cual se ubicó en 7.5% en el segundo trimestre de 2005 y aumentó a 11.1% en el mismo periodo de 2009. Resultados similares observamos en la tasa de ocupación parcial y desocupación y la tasa de presión general.

Asimismo, de las personas que están ocupadas, más de la mitad no cuentan con acceso a instituciones de salud, y una proporción similar de los trabajadores asalariados no tienen contrato ni prestaciones laborales. Así también, más de un tercio de la población gana menos de dos salarios mínimos.

CUADRO 2  
MÉXICO. TASAS DE OCUPACIÓN Y SUBOCUPACIÓN

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de participación	57.44	58.43	58.63	59.05	58.07	59.17
Tasa de trabajo asalariado	58.60	60.14	60.46	61.07	61.35	60.98
Tasa de desocupación	3.51	3.16	3.39	3.50	5.17	5.27
Hombres	3.43	2.96	3.19	3.27	5.40	5.29
Mujeres	3.64	3.50	3.71	3.89	4.80	5.25
Tasa de subocupación	7.53	6.00	6.95	6.87	11.14	8.91
Tasa de ocupación parcial y desocupación <sup>1</sup>	9.55	9.08	9.68	9.90	11.51	11.96
Tasa de presión general (Tprg) <sup>2</sup>	8.01	6.75	7.35	7.44	8.70	9.30
Tasa de condiciones críticas de ocupación <sup>3</sup>	14.60	11.82	10.89	10.60	12.77	11.87
Tasa de ocupación en el sector informal <sup>4</sup>	28.11	27.22	27.13	27.50	28.12	28.78

FUENTE: INEGI.

Nota: Datos correspondientes al segundo trimestre de cada año.

<sup>1</sup> Es la proporción de la PEA que se encuentra desocupada o que está ocupada, pero que trabajó menos de 15 horas en la semana de levantamiento de la encuesta.

<sup>2</sup> Registra el porcentaje que representa la población desocupada y los ocupados que buscan trabajo, con el propósito de cambiarse o tener un empleo adicional respecto a la PEA.

<sup>3</sup> Se refiere a la proporción de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo, o que labora más de 48 horas semanales ganando menos de dos salarios mínimos.

<sup>4</sup> Porcentaje de la población ocupada que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar. La manera operativa de establecer esto es que la actividad no lleva una contabilidad bajo las convenciones que permiten que sea auditada.

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DESEMPLEO

El concepto de seguridad social engloba las acciones de provisión de estabilidad en el ingreso derivado del trabajo y las prestaciones de salud.<sup>3</sup> Los beneficios por desempleo forman parte de la seguridad social ya que éste implica la eliminación de los ingresos por trabajo y, por tanto, de acuerdo con las condiciones particulares de cada persona, puede disminuir considerablemente su nivel de vida y el de su familia. El principal objetivo de las prestaciones por desempleo es brindar una estabilidad en los ingresos que evite cambios drásticos en el consumo de los hogares en el tiempo que dura el desempleo, así como proveer de una base de estabilidad que permita la búsqueda de empleo y la reincorporación al mercado de trabajo en mejores condiciones. De forma más general, estas prestaciones buscan evitar que quienes experimentan la pérdida del empleo caigan en la pobreza. Las prestaciones de desempleo son mecanismos diseñados para mejorar la situación de los trabajadores que pierden su empleo de forma *temporal* debido a diversas circunstancias, con expectativas de que puedan reintegrarse al mercado de trabajo en plazos cortos de tiempo.

El seguro de desempleo es considerado la principal política pasiva del mercado de trabajo, mientras que existe una amplia gama de políticas activas. Es muy importante que el seguro de desempleo vaya acompañado de políticas de capacitación y readiestramiento de los trabajadores que permita una reincorporación al trabajo en menor tiempo y en una situación más ventajosa para el trabajador. Asimismo, es importante que los seguros de desempleo vayan de la mano de mecanismos para garantizar la búsqueda de empleo por parte de los desempleados y del compromiso de aceptar los empleos que sean acordes a las características del trabajador.

Al contar con prestaciones de desempleo, las personas tienen un mayor tiempo para la búsqueda de un nuevo empleo, lo que puede hacer el proceso de asignación de empleos más eficiente en la economía. No obstante, es muy importante que estas prestaciones vayan acompañadas con políticas de creación de empleo productivo y protegido, de forma tal que las personas tengan expectativas de encontrar un empleo adecuado en plazos cortos de tiempo y no pasen a engrosar las filas de la informalidad una vez que se agotan las prestaciones por desempleo. Las prestaciones por desempleo son, pues, complementarias a las políticas de crecimiento y creación de empleo.

<sup>3</sup> En el convenio 102 de la OIT se detallan las nueve normas clásicas de la seguridad social: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo o de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes.

Dada su naturaleza contracíclica, estos mecanismos permiten lidiar de mejor forma con las fluctuaciones coyunturales en el desempleo, por ejemplo, como resultado de crisis y recesiones económicas, que son frecuentes a nivel mundial. Así, en estos periodos las prestaciones por desempleo aumentan, dando una base de estabilidad de ingresos a los trabajadores y su familia e impidiendo una mayor disminución de la demanda agregada de la economía. Si estos mecanismos son suficientemente flexibles pueden ajustarse para enfrentar el aumento del desempleo y de su duración durante estos periodos incluso focalizándose en los grupos que resulten más afectados dadas las características particulares de las crisis.

Es interesante señalar que en algunos casos estos mecanismos pueden cubrir situaciones de *desempleo parcial*, esto es, de reducción del tiempo de trabajo regular, con la finalidad de evitar el desempleo masivo y mantener los puestos de trabajo una vez que se recupere el crecimiento, evitando también la pérdida de capital humano para las empresas. En Europa el aumento del empleo a tiempo parcial durante la crisis muestra que las empresas han optado por políticas que evitan el desempleo total (OIT, 2011) y que no desincentivan el empleo productivo. Un mecanismo de este tipo existe en el caso de Uruguay. En algunos casos los seguros de desempleo cubren el pago de las cuotas por seguridad social para que el trabajador no pierda la cobertura de salud ni tiempo de cotización y, por tanto, no reduzca sus posibilidades de obtener una pensión.

Existen diversos mecanismos de protección ante el desempleo. Por un lado, el seguro de desempleo se trata de un esquema contributivo y de carácter solidario, en el cual se puede dar una combinación de aportaciones de trabajadores, empleadores y gobierno para financiar esta prestación. Con la introducción de sistemas de cuentas individuales en la seguridad social, se implementaron mecanismos de carácter obligatorio y contributivo, pero cuyo nivel de prestaciones está sujeto a los recursos acumulados por el trabajador. Existen también mecanismos no contributivos que pagan beneficios monetarios a los desempleados que, en caso de estar sujetos a prueba de medios, se conocen como medidas asistenciales. Estos mecanismos generalmente se financian con impuestos generales y dan una prestación fija para todos los desempleados. También existen los fondos de ahorro privado que establecen las empresas, a los cuales contribuyen trabajadores y empleadores para atender periodos de desempleo.

La alta presencia de informalidad en regiones como África o América Latina es una de las principales razones para explicar la baja presencia de prestaciones de desempleo en estos países. Por tanto, normalmente existen otros mecanismos como las indemnizaciones por despido, los programas de empleo temporal o las transferencias condicionadas a los sectores más po-

bres de la población.<sup>4</sup> La indemnización por despido no se considera propiamente como una prestación de desempleo ya que se trata de un pago de una sola vez que recae exclusivamente sobre los empleadores, lo cual puede desincentivar el empleo. Además, generalmente existen dificultades para hacer efectiva esta prestación.

Es importante señalar que existe una diferencia entre la seguridad social y la protección al empleo. La seguridad social comprende medidas para hacer frente a las principales contingencias que impiden la obtención de ingresos, como las enfermedades o los accidentes de trabajo. La protección al empleo incluye diversas prestaciones asociadas con las condiciones del empleo, así como la seguridad y estabilidad del empleo, como el pago de horas extras, vacaciones pagadas, indemnización por despido o la existencia de contratos. Es precisamente en la protección al empleo que se origina el amplio debate sobre la flexibilización del mercado de trabajo, que incluye la proliferación de contratos por tiempo definido en detrimento de los empleos con contratos de trabajo indefinidos. La tendencia de las reformas es flexibilizar la protección al empleo en virtud de que encarece el factor trabajo y desincentiva la contratación de trabajadores, ocasionando tasas de desempleo más altas, y optar por mecanismos de seguridad social (OCDE, 2005). La flexibilización del mercado de trabajo también ha sido la tendencia de las reformas en las últimas dos décadas en América Latina, no obstante, los logros en la ampliación de la seguridad social han sido limitados (CEPAL, 2002).

En un determinado país puede existir una combinación de estos mecanismos, dependiendo de la estructura de su mercado de trabajo y de la extensión de su sistema de protección social. Generalmente, los países desarrollados con altas tasas de trabajo asalariado optan por sistemas contributivos ligados al empleo. Por ejemplo, en los países europeos son comunes los seguros de desempleo contributivos durante un tiempo, y una vez que éstos se agotan se pueden otorgar beneficios de desempleo no contributivos, generalmente para quienes se encuentran en desempleo de largo plazo. El monto de estas últimas prestaciones es menor para desincentivar la permanencia en el desempleo y motivar la búsqueda activa de trabajo.

Algunos de los elementos que deben considerarse en el análisis de los beneficios de desempleo son: población beneficiaria potencial, requisitos para hacer efectivo el seguro de desempleo, tasa de reposición (porcentaje del salario cubierto por el seguro de desempleo), duración de las prestaciones

<sup>4</sup> También existen los esquemas de jubilación anticipada, respecto a los cuales la OIT (2000) señala: “a la larga, estos instrumentos son más costosos que los planes de prestaciones de desempleo y disuaden a los empleados del trabajo productivo”.

por desempleo, forma de financiamiento del seguro de desempleo, relación con las políticas activas de mercado de trabajo (capacitación, readiestramiento, etc.). La determinación de estos aspectos es muy importante porque pueden tener efectos diversos sobre los incentivos que crean para trabajadores y empleadores y, por tanto, sobre los resultados en el mercado de trabajo.

Generalmente, el seguro de desempleo se otorga a trabajadores asalariados que tienen prestaciones sociales y que pierden su trabajo de forma involuntaria. Por tanto, se requiere que la persona compruebe que estuvo empleada al menos una cantidad mínima de tiempo previo a la pérdida de su empleo, plazo que suele ser mayor de seis meses. Al imponer estas restricciones se reduce el riesgo de abuso de estos mecanismos, ya que para acceder a ellos debe cumplirse un tiempo de cotización y no se debe dejar el empleo voluntariamente. Por tanto, el seguro de desempleo es un mecanismo que generalmente está restringido a los trabajadores asalariados que ya se encuentran protegidos, aunque existen esfuerzos de incorporar a grupos particulares de trabajadores no asalariados. Sin duda, esto hace que esta protección se concentre en la población que ya está protegida, ampliando la brecha de desigualdad con los trabajadores en condiciones precarias. Por tanto, estos mecanismos deben siempre ser complementarios a políticas de crecimiento económico y de creación de empleo.

Las prestaciones por desempleo se determinan como un porcentaje del salario del trabajador antes de perder el empleo (o un promedio de los últimos meses), o como un porcentaje del ingreso medio en el país. Algunos países tienen esquemas con tasas generosas de reposición, mientras que otros tienen montos mínimos.<sup>5</sup> Es importante recordar que estos esquemas no deben desincentivar la búsqueda de empleo, por lo cual buscan mantener un porcentaje del ingreso de los trabajadores, pero al mismo tiempo, incentivar la reincorporación al empleo productivo.

La duración de las prestaciones por desempleo también es muy variable. Regularmente, éstas tienen una duración limitada de aproximadamente seis meses, tiempo durante el cual la persona debe demostrar que está buscando empleo. En algunos casos el monto de las prestaciones disminuye conforme aumenta el tiempo que la persona permanece en el programa, con el fin de desincentivar la permanencia en el desempleo. En algunos casos, también, se tienen extensiones a esquemas que son no contributivos y que buscan atender a las personas que se encuentran en desempleo de largo plazo. Normalmente, el monto recibido en estos casos es mucho menor pues

<sup>5</sup> En el convenio 168 sobre el desempleo, la OIT señala los lineamientos respecto a este y otros aspectos de la implementación de estas medidas.

tienen como objetivo evitar la pobreza y la exclusión social de estos grupos de la población.

Los seguros de desempleo regularmente se financian por contribuciones de trabajadores, empleadores y el gobierno, en diferentes combinaciones, esto es, son prestaciones que el trabajador obtiene como parte de sus prestaciones de seguridad social, como salud y pensiones. De esta forma, se establece la corresponsabilidad del trabajador en el financiamiento de los periodos de desempleo, desincentivando el abuso de estos mecanismos. En el caso de las prestaciones no contributivas, son mecanismos financiados por el gobierno a través de impuestos generales. En otros casos la responsabilidad recae principalmente sobre el trabajador a través del ahorro en cuentas individuales. Es importante considerar que actualmente estas prestaciones suelen concentrarse en trabajadores de mayores ingresos, que son quienes están cubiertos por la seguridad social, por tanto, un alto porcentaje de ingresos públicos pueden tener un efecto regresivo. En consecuencia, es importante incentivar el aumento de la cobertura de seguridad social.

#### EL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL MUNDO

Los beneficios de desempleo son una de las ramas de la seguridad social con menor cobertura a nivel mundial. Según la OIT (2010b), 78 países de los 184 que fueron estudiados en 2010 tienen algún esquema de protección social para el desempleo (seguro de desempleo, asistencia social y fondos providentes) y 64 de ellos cuentan propiamente con un seguro de desempleo de tipo contributivo. Los beneficios de desempleo son mucho más comunes en países de ingresos medios y altos, mostrando una alta relación con el nivel de trabajo asalariado en los países, puesto que los esquemas de seguro de desempleo son más fáciles de implementar y monitorear en contextos de alta proporción de trabajo asalariado protegido. Así también, existe un mayor consenso sobre la importancia de estos mecanismos de apoyo al ingreso de los trabajadores.

Normalmente, los países desarrollados cuentan con esquemas contributivos complementados con asistencia social, con la importante excepción de Australia y Nueva Zelanda, que basan casi completamente su cobertura en esquemas no contributivos sujetos a prueba de medios. A pesar de los esfuerzos por extender los beneficios a empleos no asalariados, la cobertura está restringida casi completamente a los trabajadores asalariados con empleos formales.

A nivel mundial, sólo un tercio de la población económicamente activa cuenta con alguna protección ante el desempleo, siendo mayor en América

CUADRO 3  
 PROTECCIÓN AL DESEMPLEO POR TIPO DE ESQUEMA

	<i>Principal</i>	<i>Adicional</i>
Seguro de desempleo	64 países	17 países cuentan con un esquema adicional de asistencia social.
Asistencia social	8 países	
Fondos privados	6 países	Tres países cuentan con asistencia social.

FUENTE: OIT (2010b), *World Social Security Report. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond, 2010-2011*, p. 59.

del Norte, Europa Occidental y la Confederación de Estados Independientes, mientras que la menor cobertura la encontramos en el África Subsahariana. En América Latina la cobertura es únicamente de 14%, con importantes diferencias entre países. Si consideramos el porcentaje de desempleados que efectivamente reciben beneficios de desempleo tenemos cifras aún menores, pues únicamente 15.4% de los desempleados en el mundo reciben algún tipo de prestación por desempleo.

Es importante señalar que esta cobertura no puede llegar a todos los desempleados porque algunos de ellos no están cubiertos por la seguridad social, y si lo están no necesariamente cubren los requisitos, principalmente de tiempo de contribución, para ser elegibles. Así, aunque la mayor cobertura la tiene Europa Occidental, más de 30% de los desempleados no reciben beneficios, lo que, de acuerdo con la OIT (2010b:61), se debe a que se trata de desempleados de larga duración cuyas prestaciones por desempleo expiraron, o bien, de nuevos entrantes al mercado de trabajo. Si bien estas personas no están recibiendo beneficios ligados al trabajo, como el caso del seguro de desempleo, pueden estar obteniendo recursos de asistencia social o focalizadas a los pobres.

En el año 2000 la OIT (2000) clasificó a los países en tres grupos, según el nivel de su seguro de desempleo: países con sistemas de nivel alto, medio y aquellos en los que es bajo o inexistente. En general, los países europeos son los que tienen mejores sistemas de seguro de desempleo en términos de mayor cobertura y mayores beneficios. El resto de países con seguro de desempleo tienen baja cobertura y beneficios insuficientes.

En el primer grupo de países se encuentran Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza. Estos países tienen los esquemas de seguro de desempleo más generosos, medidos por los beneficios ofrecidos, como el porcentaje de indemnización sobre el salario, que es superior a 60%

CUADRO 4  
COBERTURA LEGAL POR DESEMPLEO COMO PORCENTAJE  
DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

	<i>Cobertura contributiva obligatoria</i>	<i>Cobertura no contributiva</i>	<i>Cobertura contributiva voluntaria</i>	<i>Cobertura contributiva y no contributiva</i>
América del Norte	79.4	3.9	1.0	85.0
Europa Occidental	81.4	0.0	0.0	81.4
CEI	75.5	1.0	4.6	81.0
Europa Central y del Este	68.3	0.6	1.6	77.8
Norte de África	17.2	7.4	0.0	24.7
Asia y el Pacífico	8.8	9.0	0.8	17.5
Medio Oriente	17.3	0.0	0.0	17.3
América Latina y el Caribe	10.0	4.0	1.3	14.0
África Subsahariana	1.9	2.2	0.0	4.1
Total	25.7	3.8	0.9	30.6

FUENTE: OIT (2010b), *World Social Security Report. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond, 2010-2011*, p. 231.

CUADRO 5  
PORCENTAJE DE DESEMPLEADOS QUE RECIBEN Y QUE NO RECIBEN  
BENEFICIOS DE DESEMPLEO

	<i>Esquemas contributivos</i>	<i>Esquemas no contributivos</i>	<i>Esquemas contributivos y no contributivos</i>	<i>Porcentaje de desempleados que no reciben beneficios de desempleo</i>	<i>Esquemas contributivos y no contributivos</i>
Mundo	13.5	2	15.4	84.6	
África	0.7	0	0.7	99.3	Menos de un tercio
Estados Árabes	2.2	0	2.2	97.8	Menos de un tercio
Asia y el Pacífico	9.9	0.7	10.6	89.4	Menos de un tercio
Europa Central y del Este	22.7	1.3	24.0	75.7	Menos de un tercio
CEI	25.6	0	25.6	74.4	Menos de un tercio
América Latina	5.7	0.1	5.8	94.2	Menos de un tercio
América del Norte	36.8	0.1	36.9	63.1	Entre un tercio y dos tercios
Europa Occidental	44.9	22.8	67.7	32.3	Más de dos tercios

FUENTE: OIT (2010b), *World Social Security Report. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond, 2010-2011*, p. 245.

del salario nacional medio. Asimismo, las prestaciones se extienden en varios niveles.

En el segundo grupo de países están Australia, Canadá, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Estados Unidos. Los beneficios otorgados son sustantivamente menores tanto en el porcentaje de indemnización sobre el salario, como en el número de personas desempleadas que efectivamente reciben los beneficios. Normalmente no se tiene un segundo nivel de prestaciones de tipo asistencial.

En América Latina, siete países cuentan con prestaciones de desempleo: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay, Venezuela y Colombia (OIT, 2011; ISSA, 2010). Con excepción de Chile y Colombia, el resto de países tienen una larga tradición en la materia. Chile introdujo un sistema mixto en 2001 basado en un seguro por cesantía con cuentas individuales y un fondo de asistencia social para quienes no tienen suficientes recursos en sus cuentas, con el cual se ha logrado aumentar considerablemente la cobertura respecto al sistema anterior financiado totalmente por el gobierno. Colombia introdujo en 2002 un subsidio al desempleo que incluye cursos de capacitación y readiestramiento para facilitar su proceso de reinserción al mercado laboral.

El seguro de desempleo más antiguo es el de Uruguay, que data de 1934 y es también el que tiene mayor cobertura en la región. Uruguay tiene un esquema interesante que permite usar esta prestación en caso de desempleo total o parcial, de forma tal que se incentive el mantenimiento del vínculo laboral. En otros casos, como Ecuador, este mecanismo es prácticamente inoperante. En Brasil, además del seguro de desempleo financiado por el gobierno existe un Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, que consiste en un ahorro de los empleadores para cubrir situaciones de desempleo.

Según la OIT, los seguros de desempleo en América Latina son muy restrictivos y, en la mayoría de los casos, excluyen a los trabajadores asalariados más vulnerables, como los trabajadores domésticos, los agrícolas y los jóvenes, así como a los autoempleados. Los porcentajes de indemnización compensatoria oscilan entre 40 y 80% de los salarios. En la problemática identificada relativa a los seguros de desempleo en América Latina están la falta de relación con las políticas del mercado de trabajo, como la capacitación y los servicios de empleo.

La tendencia de los seguros de desempleo durante los años noventa fue la reducción de los beneficios y la cobertura en la mayoría de los países, incluidos los países europeos y Estados Unidos (OIT, 2000). No obstante, en la crisis económica y financiera de 2008-2009, el seguro de desempleo se convirtió en un importante mecanismo contracíclico para atenuar los efectos de la crisis sobre la reducción del empleo y de la demanda agregada. El uso

de este mecanismo en los países que ya contaban con seguro de desempleo se amplió, y en particular en los países europeos aumentó el uso de prestaciones por desempleo parcial para evitar la pérdida total del empleo y, como en anteriores crisis, el aumento del desempleo estructural (OIT, 2010b). En América Latina, en los países en que cuentan con prestaciones de desempleo, éstas se ampliaron y en muchas ocasiones se modificaron de acuerdo con las necesidades específicas de los países:

- En Brasil, en marzo de 2009 se aprobó la extensión del pago del beneficio por dos meses adicionales para trabajadores de sectores altamente afectados por la crisis (minería, siderurgia) que perdieron su trabajo a partir de noviembre de 2008. Aproximadamente 216 500 trabajadores se beneficiarán de esta medida, con un costo equivalente a 0.013% del PIB (Berg, 2009).
- En Uruguay, en 2008 se aprobó el incremento de la duración del subsidio de seis a ocho meses de cobertura en caso de recesión económica en el país, a la vez que mejoró su focalización en determinados colectivos, como el de los mayores de 50 años de edad, para quienes se extendió el goce del beneficio por un periodo de seis meses adicionales a los seis meses determinados en general (Casanova, 2009). No obstante, no se aplicó la ampliación del beneficio en dos meses adicionales en caso de recesión dado que técnicamente no se registró un crecimiento negativo en el país.
- En Chile, la reforma de 2009 permitió activar dos pagos adicionales de 25% de las ganancias promedio de los últimos 12 meses cuando la tasa de desempleo sea un punto porcentual mayor que la media nacional de los últimos cuatro años, además de incluir a trabajadores contratados a plazo y otorgar nuevas prestaciones a beneficiarios de programas de retención de mano de obra (Velásquez, 2010).

Por su parte, Bolivia, Costa Rica, México, Panamá y Perú tienen esquemas limitados de cobertura, como indemnizaciones por despido. Se trata del pago de una indemnización al finalizar el trabajo, que se espera que ayude al trabajador durante el tiempo que dura el desempleo. De hecho, en algunos países con seguro de desempleo existe también la indemnización.

#### LAS PRESTACIONES DE DESEMPLEO EN MÉXICO

En México no existe un sistema amplio de protección al desempleo que reemplaza parcialmente los ingresos de quienes pierden el empleo, no obstante,

existen algunos mecanismos que proporcionan beneficios a los desempleados. Al igual que en muchos países de América Latina, existe una indemnización por finalización del trabajo en caso de despido injustificado establecida en la Ley Federal del Trabajo. Dicha ley establece en sus capítulos IV y V las condiciones en las cuales se pagará la indemnización al trabajador por la terminación de las relaciones de trabajo.<sup>6</sup> Además de que esta indemnización no se considera propiamente una prestación de seguridad social ante el desempleo en los términos de los acuerdos internacionales, en muchas ocasiones esta normatividad no se cumple, haciendo su cobertura muy limitada.

En algunos casos, los seguros de cesantía en edad avanzada del IMSS y del ISSSTE se consideran como prestaciones por desempleo para las personas mayores de 60 años. Los trabajadores tienen derecho a una pensión si tienen 60 años o más y se ven privados de un trabajo remunerado. Además, deben cubrir una cantidad mínima de cotizaciones (1 250 cotizaciones semanales en el IMSS y 25 años de cotización en el caso del ISSSTE). El monto de los beneficios está sujeto a los recursos que el trabajador haya acumulado en su cuenta individual. Las prestaciones por desempleo están dirigidas a las personas que se encuentran en su etapa laboral y pueden usarse cada vez que la persona se encuentre desempleada, por lo que se fijan límites mínimos y máximos de edad para hacer uso de los beneficios, y es común que se requiera estar por debajo de la edad pensionable. Así, más que una prestación por desempleo, se trata de una forma de atender la problemática asociada a la dificultad de mantener y conseguir un empleo de las personas de mayor edad, y otorga la posibilidad de una jubilación anticipada, pues para acceder a las pensiones de retiro y vejez la edad mínima es de 65 años.

<sup>6</sup> “Artículo 50.- Las indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior consistirán:

I. Si la relación de trabajo fuere por tiempo determinado menor de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados; si excediera de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de seis meses por el primer año y de veinte días por cada uno de los años siguientes en que hubiese prestado sus servicios;

II. Si la relación de trabajo fuere por tiempo indeterminado, la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados; y

III. Además de las indemnizaciones a que se refieren las fracciones anteriores, en el importe de tres meses de salario y en el de los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se paguen las indemnizaciones.”

En el artículo 123, apartado B (para trabajadores de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal), fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que: “Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de ley”.

Con la introducción de las cuentas individuales en el IMSS, los trabajadores cubiertos tienen la opción de hacer retiros de su cuenta individual para enfrentar situaciones de desempleo. En mayo de 2009, periodo de crecimiento negativo del producto debido a la crisis, se aprobaron nuevas disposiciones para reducir los requisitos de acceso y aumentar los beneficios de esta prestación. La antigüedad de apertura de la cuenta se redujo de cinco a tres años para acceder al retiro, siempre y cuando el trabajador tenga un mínimo de 12 bimestres de cotización, y se incrementó el monto al que pueden tener acceso de 10 a 11.5% de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. El beneficio consiste en la cantidad que resulte al equivalente a 30 días del último salario base de cotización, con un límite de diez veces el salario mínimo mensual general que rija en el Distrito Federal, y se entregará en una sola exhibición. Si la cuenta individual tiene cinco años o más se puede retirar la cantidad que resulte menor entre 90 días del salario base de cotización de las últimas 250 semanas u 11.5% del saldo de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y es posible que se entregue en un máximo de seis mensualidades. En ambos casos no deben haberse efectuado retiros durante los cinco años inmediatos anteriores. La prestación puede solicitarse al cumplir 46 días de haber quedado desempleado.

Dado que para financiar esta prestación se usan los recursos de la subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, su uso implica la disminución de los recursos acumulados en la cuenta individual y, por tanto, de los recursos disponibles para la pensión. No obstante, es posible realizar aportaciones totales o parciales a la subcuenta de retiro una vez que se cuente nuevamente con un empleo para recuperar los recursos utilizados y para no perder las semanas de cotización. Esta situación puede implicar un desincentivo para la utilización de este beneficio. De acuerdo con la Consar, en 2008 se registraron 600 mil disposiciones de recursos de las Afores por concepto de desempleo, mientras que en 2009 esta cifra se duplicó para ubicarse en 1 millón 200 mil retiros.<sup>7</sup> Dado que en 2009 el número de desempleados en el país se ubicó en casi 2.4 millones, se trata un alto porcentaje de uso, considerando que no todos los desempleados tienen cobertura de la seguridad social y, aun si la tienen, no todos cubren el mínimo de cotización para hacer válido este beneficio.

En este caso, la prestación se hace a través del sistema de cuentas individuales, es de carácter contributivo y está ligado a los ingresos del trabajador y a su antigüedad en el trabajo.<sup>8</sup> No obstante, la prestación está sujeta a los

<sup>7</sup> Notimex, 7 de mayo de 2010, "Regresan retiros por desempleo a niveles previos a la crisis".

<sup>8</sup> De acuerdo con el artículo 50 de la Ley del Seguro Social, los ramos de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez se financian con una aportación de 3.150% y 1.125% sobre el salario base de cotización del patrón y el trabajador, respectivamente. También hay una contribución del Esta-

recursos que el propio trabajador haya acumulado, por lo que se pierde el componente de riesgos compartidos y por tanto sólo puede usarse cada cinco años, de forma tal que el trabajador pueda acumular recursos suficientes para esta prestación y para su pensión.

En el Distrito Federal, a partir de 2007 empezó a operar una prestación por desempleo, la cual otorga beneficios a trabajadores asalariados del sector formal que hayan perdido su empleo.<sup>9</sup> Es necesario que los trabajadores sean residentes del Distrito Federal, estén inscritos en algunas de las instituciones de seguridad social y hayan laborado al menos durante seis meses previos a la pérdida del empleo. El beneficiario tiene una serie de obligaciones, principalmente tener búsqueda activa de empleo y comprobar esta búsqueda. Consiste en un beneficio económico mensual de 30 días de salario mínimo general vigente del Distrito Federal por un periodo de seis meses, y se puede otorgar una vez cada dos años.

Así, se trata de un beneficio no ligado a las contribuciones sino financiado con recursos generales y cuyo monto no está relacionado con los ingresos previos del trabajador, sino que es una cantidad fija para todas las personas elegibles. En consecuencia, no se trata propiamente de un seguro de desempleo pero tampoco de un mecanismo de asistencia social, dado que no está sujeto a prueba de medios. No obstante, el monto mínimo del beneficio genera un incentivo para que sean los trabajadores de menores recursos los que acudan a solicitar el beneficio, de forma tal que se convierte en un mecanismo para evitar la pobreza de la población desempleada y para formar un piso mínimo de protección social. Aunque no existen estadísticas sobre el nivel de ingresos de las personas que solicitan el seguro de desempleo, el hecho de que un alto porcentaje tenga educación básica (44.5%) y nivel medio superior (40.5%) indica que es probable que se trate de personas de ingresos bajos.

De acuerdo con la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal, mientras que en 2008 se otorgaron 63 451 seguros de desempleo, esta cifra descendió a 48 036 en 2009, lo cual llama la atención debido a que en ese año la crisis afectó más severamente al desempleo. Esta situación se explica porque el programa suspendió su operación durante el último trimestre de 2009 debido a la falta de recursos, y se extendió hasta enero de

---

do de 7.143% del total de las cuotas patronales de estos ramos, además de una cuota social por cada día de salario cotizado para los trabajadores que ganen hasta 15 veces el salario mínimo. Esta cuota es decreciente conforme aumenta el número de salarios mínimos (véase, <<http://mx.finance.yahoo.com/noticias/Regresan-retiros-desempleo-notilt-1826819182.html?x=0>>).

<sup>9</sup> El 16 de octubre de 2007 se publicaron en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* las reglas de operación del programa de seguro de desempleo del Distrito Federal. El 8 de octubre de 2008 se publicó la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal.

2010.<sup>10</sup> En 2008, el gasto social del Distrito Federal fue de 38 765.6 millones de pesos, lo que representa 35.17% del presupuesto de la ciudad; esto lleva a que el presupuesto destinado a la prestación por desempleo representó 0.348% del presupuesto total y 0.99% del gasto social.<sup>11</sup> Lo anterior pone de manifiesto la importancia de considerar la fuente de financiamiento de este tipo de programas y su sustentabilidad a través del tiempo.

Si consideramos que el desempleo en el Distrito Federal en 2010 fue de 291 265 personas en promedio a lo largo del año, se obtiene una cobertura de 19.1% ese año. No obstante, a la cifra de desempleados hay que restarle las personas no cubiertas por la seguridad social, incluyendo los jóvenes que no tienen experiencia o las personas que regresan al mercado laboral después de un tiempo sin trabajo, como es el caso de las mujeres, quienes no cumplen con los requisitos para ser elegibles y quienes requieren políticas específicas de promoción del empleo. Los resultados indican que únicamente 153 beneficiarios, esto es, 0.3% de las personas atendidas en 2010, salieron del programa porque habían encontrado empleo; como se ha encontrado en estudios previos, las personas tienden a utilizar el beneficio durante todo el tiempo que está disponible, alargando así la duración del desempleo.

CUADRO 6  
BENEFICIARIOS Y PRESUPUESTO DEL SEGURO  
DE DESEMPLEO DEL DISTRITO FEDERAL

<i>Año</i>	<i>Documentados</i>	<i>Presupuesto ejercido</i>
2007	10 889	34 885 500
2008	63 451	383 402 174
2009	48 036	513 798 840
2010	55 491	444 144 630

FUENTE: Sistema de Información del Desarrollo Social.

NOTA: El presupuesto aprobado para 2010 fue de 550 millones de pesos, el cual no se ejerció en su totalidad.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la encargada de la política laboral y de mercado de trabajo en el país y, en este último aspecto, su política se basa en la implementación de políticas activas a través de la intermediación y la capacitación. Como parte del Servicio Nacional de Empleo se cuenta con Servicios de Vinculación (bolsas de trabajo, ferias de empleo, etc.),

<sup>10</sup> Sistema de Información del Desarrollo Social, *Evaluación interna del seguro de desempleo 2010*.

<sup>11</sup> Sistema de Información del Desarrollo Social, *Estructura del Gasto Social en el Distrito Federal en 2008*.

el Programa de Apoyo al Empleo (incluyendo becas para la capacitación de desempleados) y Acciones de Atención Emergente.

CUADRO 7  
CARACTERIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL SEGURO  
DE DESEMPLEO DURANTE 2010

<i>Variable</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Sexo</i>	
Hombres	48.1
Mujeres	51.9
<i>Edad</i>	
18 a 25	13.6
26 a 35	30.0
36 a 45	39.5
46 a 55	18.6
56 a 65	6.6
66 o más	1.5
<i>Nivel educativo</i>	
Básico	44.5
Medio Superior	40.5
Superior	15.4
<i>Estado Civil</i>	
Casado	42.3
Soltero	33.0
Unión libre	10.6
Madre soltera	6.0
<i>Duración del último empleo</i>	
Más de 5 años	25.1
De 2 a 5 años	30.3
De 1 a 2 años	24.5
Menos de 1 año	20.1
<i>Sector de actividad</i>	
Servicios	58.3
Comercio	32.7
Industria	8.9

FUENTE: Sistema de Información del Desarrollo Social.

Dentro del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), existe la Compensación a la Ocupación Temporal, que otorga una compensación económica a la población desempleada que realice actividades en proyectos de los distintos niveles de gobierno. Consiste en un apoyo inicial de 300 pesos en una exhibición, así como un apoyo semanal o quincenal por un monto de uno a dos salarios mínimos por un periodo de hasta tres meses, con el objetivo de que las personas puedan atender sus necesidades básicas y continuar con su búsqueda de empleo.

Así también, dentro de las Acciones de Atención Emergente, el Programa de Empleo Temporal Urbano

[...] está orientado a apoyar de forma temporal en su ingreso a la población afectada durante los periodos de baja demanda laboral y/o emergencias originadas por fenómenos naturales o causas económicas, a través de su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario (STPS, 2011).

Las actividades consisten en la construcción y rehabilitación de escuelas públicas, construcción y mantenimiento de caminos rurales y carreteras, entre otros. Se otorga un apoyo económico de hasta dos jornales diarios por persona (un jornal equivale a 99% de un salario mínimo diario) por un periodo de entre cuatro y seis meses.

Al mes de diciembre de 2010 el Programa de Empleo Temporal había ocupado temporalmente a 29 851 personas en el país, y 9 555 lo habían hecho en el marco de la Compensación a la Ocupación Temporal. Aunque por sus características estos programas pueden ayudar a proveer un ingreso mínimo a las personas de menores ingresos, sobre todo en periodos de contingencias económicas y para países con alto porcentaje de trabajadores no protegidos, ambas cifras muestran que su utilización es muy limitada y que estas acciones son insuficientes para atender la problemática de desempleo en el país.

## COMENTARIOS FINALES

Las sociedades establecen diversos arreglos para proveer a sus miembros de un cierto nivel de seguridad y estabilidad en sus niveles de vida, que van desde esquemas amplios y generosos que cubren todos los aspectos definidos por los acuerdos internacionales, hasta arreglos mínimos que permiten hacer frente a las principales contingencias negativas a través de prestaciones de salud y pensiones. La creación de un sistema de protección social que incluya al menos un piso mínimo de prestaciones para toda la población y que

se incrementa gradualmente de acuerdo con las capacidades de cada país, es una fuente de seguridad y estabilidad ante circunstancias que debilitan la capacidad de las personas de mantener su nivel de vida por la imposibilidad de hacerles frente únicamente a través de recursos privados, y puede convertirse en una fuente de ciudadanía social por medio de la garantía de derechos sociales que se extienden a toda la población, de forma tal que se eviten situaciones de pobreza y exclusión social.

Así, es importante buscar mecanismos innovadores para brindar protección a los distintos grupos de la población. Un seguro de desempleo bien diseñado en el caso de México puede contribuir a atender la problemática laboral del país, el cual debe estar acompañado de políticas de creación de empleo productivo y ampliación de la cobertura de la seguridad social.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Berg, Janine (2009), "Brasil. El seguro de desempleo", en *OIT Notas sobre la Crisis*, núm. 6, julio, OIT.
- Casanova, Fernando (2009), *Reformas recientes al seguro de desempleo*, Ginebra, OIT.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2002), *Panorama social de América Latina. Situación laboral y políticas de empleo en América Latina 2002-2003*, Santiago, CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2002), *Guía de conceptos, uso e interpretación de la estadística sobre la fuerza laboral en México*, México, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2007), *Cómo se hace la ENOE. Métodos y procedimientos*, México, INEGI.
- International Social Security Association (ISSA) (2010), *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2009*, Ginebra, ISSA.
- Kaztman, Rubén (2000), "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social", en *La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones*, 5° Taller Regional Programa MECOVI, Aguascalientes, INEGI.
- Notimex (2010), "Regresan retiros por desempleo a niveles previos a la crisis", disponible en <[mx.finance.yahoo.com/noticias/Regresan-retiros-desempleo-notilt-1826819182.html?x=0](http://mx.finance.yahoo.com/noticias/Regresan-retiros-desempleo-notilt-1826819182.html?x=0)>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2005), *Panorama del Empleo 2005*, París, OCDE.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2000), *El trabajo en el mundo 2000. La seguridad de ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra, OIT.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2009), *Panorama laboral 2009. América Latina y el Caribe*, Ginebra, OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2010a), *World of Work Report 2010. From One Crisis to the Next?*, Ginebra, OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2010b), *World Social Security Report. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond 2010-2011*, Ginebra, OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011), *Tendencias mundiales del empleo 2011. El desafío de la recuperación del empleo*, Ginebra, OIT.
- Reyes Posada, Álvaro (2007), *Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: algunas reflexiones y cálculos preliminares*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Sachs, D. Jeffrey y Felipe Larraín (1994), *Macroeconomía en la economía global*, Madrid, Prentice Hall Hispanoamericana.
- Sistema de Información del Desarrollo Social (2010), *Evaluación interna del seguro de desempleo 2010*, México.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2011), “Programa de Empleo Temporal Urbano”, disponible en <[http://www.empleo.gob.mx/wb/BANEM/BANE\\_programa\\_de\\_empleo\\_temporal\\_urbano](http://www.empleo.gob.mx/wb/BANEM/BANE_programa_de_empleo_temporal_urbano)>.
- Velázquez, Mario (2003a), *Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina*, Santiago, CEPAL (Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 133).
- Velázquez, Mario (2003b), *Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina*, Santiago, CEPAL (Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 133).
- Velázquez, Mario (2010), *Seguros de desempleo: ¿qué hacer en fase de crecimiento?*, Ginebra, OIT.

BENEFICIOS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA

País y tipo de programa	Fundamento legal y reformas vigentes	Financiamiento	Cobertura	Criterios de elegibilidad	Duración y tipo de prestación
Argentina Seguro de desempleo	1991 (seguro de desempleo). 1999 (trabajadores agrícolas). 2000 (trabajadores de la construcción).	Empleadores: 0.89% o 1.11% de la nómina, de acuerdo al tipo de empresa. El gobierno financia cualquier déficit.	Trabajadores del sector privado, incluyendo temporales y casuales. Excluye a trabajadores por cuenta propia, domésticos, del sector público y maestros en instituciones privadas.	Al menos seis meses de contribuciones en los tres años anteriores al desempleo y 90 días en los 12 meses anteriores para los trabajadores temporales.	50% del mejor salario en los seis meses anteriores al desempleo, con un monto mínimo y máximo. También se puede dar un apoyo único a los desempleados que buscan iniciar un negocio. Duración de cuatro meses si las contribuciones fueron de 12 a 23 meses; ocho meses si fueron de 24 a 35 meses y 12 meses con 36 meses o más. El beneficio se puede extender hasta seis meses si la persona tiene al menos 45 años y tiene hijos elegibles para asignaciones familiares. El tiempo en que se percibe la prestación cuenta como antigüedad para fines previsionales.
Brasil Seguro social	1965 (fondo para indemnización). 1986 (seguro de desempleo). 1990 (seguro de desempleo) con reformas en 1994 y 2002. 1991 (pescaadores tradicionales).	Gobierno a través del Fondo de Amparo al Trabajador. Los empleadores contribuyen con 8% a un Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio con cuentas individuales que otorga indemnizaciones para cubrir contingencias como el despido.	Empleados en el sector privado formal y otras categorías como domésticos, sobrevivientes de trabajo forzoso y con pescadores (durante periodos de veda). Se excluyen los autoempleados.	El desempleado debe carecer de otros medios para mantenerse a él mismo o a su familia y no recibir otros beneficios de la seguridad social. El beneficio varía dependiendo de si tenía de seis a 11 meses de cobertura, de 12 a 23 meses o 24 meses o más en los últimos 36 meses.	El beneficio mensual varía de acuerdo a las ganancias promedio en los últimos tres meses de desempleo. El beneficio mínimo es igual al salario mínimo y existe también un máximo. Duración de tres a cinco meses, dependiendo de la duración de la cobertura. Bajo condiciones especiales puede extenderse dos meses adicionales.

## (CONTINUACIÓN)

País y tipo de programa	Fundamento legal y reformas vigentes	Financiamiento	Cobertura	Criterios de elegibilidad	Duración y tipo de prestación
Chile Sistema obligatorio de Cuentas Individuales por Cesantía. También existe un Fondo Solidario para quienes tienen recursos insuficientes en su cuenta individual excepto temporales).	2001 (sistema de cuentas de indemnización). 2009 (pago de indemnización obligatorio).	Trabajadores: 0,6% de las ganancias mensuales (los trabajadores con contratos temporales no contribuyen). Empleadores: 2,4% de la nómina. Una parte de las cuentas individuales va a un Fondo Solidario de Indemnización. El gobierno hace una contribución anual a este Fondo.	Obligatorio después del 2 de octubre de 2002 y voluntario con anterioridad. Excluye a personas menores de 18 años, trabajadores domésticos, aprendices, pensionados, autoempleados, servidores civiles y de las fuerzas armadas.	12 meses de contribuciones. Con contratos fijos deben tener al menos seis meses de contribuciones.	Depende de los recursos en la cuenta individual más los intereses. El beneficio decrece cada mes. El primer beneficio mensual es calculado como un porcentaje del total de contribuciones. Duración de uno a cinco meses, dependiendo de la longitud del periodo de contribución.
Ecuador Seguro social	1951. 2001 (seguridad social).	Empleados: 2% de los ingresos brutos. Empleador: 1% de la nómina bruta. Gobierno: subsidios en casos especiales. Contribuye como empleador.	Todas las personas empleadas. Excluye a los autoempleados.	Deben tener al menos 24 meses de contribuciones. El beneficio se paga después de dos meses de desempleo.	Una cantidad fija en función de los ingresos y el tiempo de cotizaciones. En una sola ocasión.
Uruguay Sistema de Seguro social	1934. 1981 (industria y comercio) con reformas en 2009. 2001 (trabajadores rurales). 2002 (contratos temporales). 2007 (trabajadores domésticos).	Contributivo (A través del Banco de Previsión Social). Tasa única de contribución a la seguridad social.	Empleados del sector privado en industria y comercio, trabajadores rurales y trabajadores domésticos. Se excluyen los autoempleados.	Desempleo involuntario. Deben de pasar 12 meses antes de poder usarlo de nuevo.	Para desempleo total los trabajadores que reciben pagos mensuales o Irregulares reciben un beneficio de 50% de las ganancias promedio en los últimos seis meses antes del desempleo. Para los que reciben pago diario reciben un beneficio mensual de 12 días de ganancias antes del desempleo.

CONTINUACIÓN

País y tipo de programa	Fundamento legal y reformas vigentes	Financiamiento	Cobertura	Criterios de ilegitimidad	Duración y tipo de prestación
Venezuela Sistema de seguro de desempleo	1940-2005 (desempleo).	Trabajadores: 0.5% de los ingresos. Autoempleados: 2.5% de los ingresos. Empleador: 2% de la nómina. En todos los casos, estas contribuciones ayudan a financiar el seguro de salud. Gobierno: Contribuye cuando es necesario, puede subsidiar hasta 50% de las contribuciones de trabajadores de bajos ingresos.	Empleados del sector público y privado, miembros de cooperativas, trabajadores del hogar y custodios, autoempleados y aprendices.	Al menos 12 meses de contribuciones en los 24 meses anteriores al desempleo. Los autoempleados deben haber perdido sus ingresos involuntariamente.	Para desempleo parcial el beneficio mensual es de 12 días de ganancias antes del desempleo menos el valor de las ganancias mensuales actuales. Hay condiciones específicas para trabajadores rurales y domésticos. También para el desempleo parcial. 60% del ingreso promedio mensual de los últimos 12 meses. Las personas desempleadas y los miembros dependientes de la familia tienen cobertura de salud por 26 semanas.
Colombia 1. Asistencia social. 2. También existe la cesantía a través de cuentas individuales de ahorro forzoso de las que pueden hacerse retiros parciales.	1. 2002 2. 1991	1. La administración se delegó a las Cajas de Compensación Familiar. 2. Empleadores: 8.3% del salario anual del asegurado.	1. Afiliados y no afiliados a las CCF. 2. Estar desempleado o retirado.		1. Subsidio de un salario y medio mínimo legal mensual vigente. 2. Un mes de salario por cada año de empleo, un beneficio reducido por menos de un año. El subsidio de 1.5 sm se distribuye en seis cuotas mensuales iguales.

FUENTES: OIT, GESS Extensión de la Seguridad Social en <<http://www.ilo.org/gimi/gess/>>; ISSA (2010), *Social Security Programs Throughout the World: The Americas*, 2009. OIT (2010b), Alvaro Reyes Posada (2007), Mario Velásquez (2003).

NOTA: debido a las importantes discrepancias encontradas, se usaron distintas fuentes, sobre todo en el caso de Ecuador y Colombia.

