



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO



FACULTAD DE ECONOMÍA

“EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA DE SEGURO DE
DESEMPLEO EN MÉXICO, 2016”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN ACTUARÍA

PRESENTA:

YARELI ALEIDALI MACÍAS ÁNGELES

ASESOR:

Dr. EN E. P. SERGIO CUAUHTÉMOC GAXIOLA ROBLES LINARES

REVISORES:

Dra. EN CEA. WENDY OVANDO ALDANA

Dra. EN HUM. MARGARITA JOSEFINA HOLGUÍN GARCÍA

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO

SEPTIEMBRE 2016

*A mi familia, por siempre motivarme a seguir
creciendo.*

*A mi asesor, por su acompañamiento en el
desarrollo de esta tesis y por brindarme todo
su apoyo y paciencia desde el inicio de este
proceso.*

Para todos ellos mi sincero agradecimiento.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I. El seguro de desempleo como prestación social desde un enfoque Keynesiano y el contexto del mercado laboral en México.....	9
1.1. El desempleo y el seguro de desempleo como prestación social desde un enfoque Keynesiano	9
1.1.1. Teoría marxista	9
1.1.2. Teoría neoclásica.....	10
1.1.3. Teoría keynesiana	11
1.2. Desempleo en el mundo	17
1.3. Desempleo en México.....	19
1.4. Formas de contratación en el mercado laboral en México.....	23
Capítulo II. Experiencia internacional en cuanto al uso del seguro de desempleo.....	29
2.1. Elementos del diseño del seguro de desempleo.....	29
2.2. Seguros de desempleo a nivel Mundial	36
2.3. Experiencia en América Latina sobre el seguro de desempleo	45
2.3.1. Principales problemas que frenan el desarrollo del seguro de desempleo en América Latina.....	46
Capítulo III. El seguro de desempleo en México	58
3.1. Mecanismos de protección en caso de pérdida del empleo en México	59
3.2. Análisis y evaluación a la Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo y sus modificaciones en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados.	73
3.2.1. Antecedentes.....	73
3.2.2. Descripción y evaluación del diseño de Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo y sus modificaciones en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados	77
Capítulo IV. Metodología para la valoración del alcance de la Iniciativa de Seguro de Desempleo para el año 2016	104
4.1. Metodología Box Jenkins	107
Capítulo V. Valoración de la Iniciativa de Seguro de Desempleo para el año 2016....	122

5.1. A) Pronóstico de las series de tiempo.....	122
5.2. B) Estimación del número de beneficiarios del Seguro de Desempleo de acuerdo a su condición de afiliación al IMSS y al tiempo cotizado.	149
Conclusiones.....	166
Fuentes consultadas	172
Anexos	183

Índice de gráficos, cuadros y tablas

Capítulo I

Gráfico 1.1. Tasa de desempleo mundial y desempleo total, 2005-2015	18
Gráfico 1.2. Tasa de desocupación respecto a la PEA en México, 1980-2009	19
Gráfico 1.3. Tasa trimestral de desocupación respecto a la PEA en México, 2005-2015	20
Gráfico 1.4. Tasa de desempleo (porcentaje de la población activa) países de la OCDE, 2015	21
Gráfico 1.5. Tasa trimestral de informalidad laboral (TIL1) en México, 2005-2015	22
Gráfico 1.6. Tasa trimestral de trabajadores subordinados y remunerados con contrato temporal en México, 2005-2015	27

Capítulo II

Gráfico 2.1. Seguros de desempleo en el mundo, 1940-2012	36
Cuadro 2.1. Países con nivel de protección alto	39
Cuadro 2.2. Países con nivel de protección mediano	43
Cuadro 2.3. Países de América Latina con seguro de desempleo	49

Capítulo III

Gráfico 3.1. Porcentaje de eventos de colocación respecto a los eventos atendidos en el Servicio de Vinculación Laboral, 2001-2015.	66
Gráfico 3.2. Porcentaje de beneficiarios del PAE respecto al número de solicitudes, 2001-2015.	68
Tabla 3.1. Evolución de beneficiarios y recursos del seguro de desempleo en el Distrito Federal, 2007-2012.	72

Gráfico 3.3. Porcentaje de trabajadores asegurados o afiliados a la seguridad social de acuerdo al número de empleos durante el periodo 2007-2012	80
Cuadro 3.1. Requisitos de acceso al seguro de desempleo de acuerdo al tipo de contrato, establecidos en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados.	81
Gráfico 3.4. Capacidad de ahorro de los trabajadores, 2007-2012	83
Gráfico 3.5. Ingreso mensual promedio por empleo (precios constantes de junio), 2007-2012	83
Cuadro 3.2. Formas de financiamiento: dictamen aprobado por la Cámara de Diputados vs Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo.....	86
Cuadro 3.3. Monto y duración del beneficio del seguro de desempleo de acuerdo al tipo de contrato.	91
Gráfico 3.6 y 3.7. Porcentaje de trabajadores de acuerdo al número de empleos en el periodo 2007-2012 y 2010-2015	95
Gráfico 3.8 y 3.9. Ingreso mensual de los trabajadores afiliados al IMSS de acuerdo a su contrato, 2015.	96
Cuadro 3.4. El salario mínimo en México.....	99

Capítulo IV

Cuadro 4.1. Causas de desocupación de la población desocupada con experiencia laboral	105
Cuadro 4.2. Duración del desempleo de la población desocupada.....	106
Cuadro 4.3. Métodos para el pronóstico de series de tiempo	107

Capítulo V

Gráfico 5.1. Serie de tiempo trimestral de la población objetivo, 2005-2015.....	122
--	-----

Gráfico 5.2. Suavizamiento a través de promedios móviles de la serie de tiempo trimestral de la población objetivo, 2005-2015.....	123
Gráfico 5.3. Serie de tiempo trimestral de la población objetivo con una diferencia, 2005-2015	124
Gráfico 5.4. Prueba Box-Cox en la serie de tiempo trimestral de la población objetivo, 2005-2015	124
Gráfico 5.5. Serie de tiempo trimestral transformada de la población objetivo, 2005-2015	125
Gráfico 5.6. Serie de tiempo trimestral transformada de la población objetivo con una diferencia, 2005-2015.....	125
Gráfico 5.7. Función de Autocorrelación (FAC) de la serie de tiempo trimestral de la población objetivo con una diferencia, 2005-2015	126
Gráfico 5.8. Función de Autocorrelación Parcial (FACP) de la serie de tiempo trimestral de la población objetivo con una diferencia, 2005-2015.....	126
Gráfico 5.9. Serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015	128
Gráfico 5.10. Prueba Box-Cox en la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015	128
Gráfico 5.11. Suavizamiento a través de promedios móviles de la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015.....	129
Gráfico 5.12. Serie de tiempo trimestral de la PDPoTE con una diferencia, 2005-2015	129
Gráfico 5.13. Función de Autocorrelación (FAC) de la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE con una diferencia, 2005-2015	130
Gráfico 5.14. Función de Autocorrelación Parcial (FACP) de la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE con una diferencia, 2005-2015	130
Cuadro 5.1. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (3,1,0) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015.....	131

Gráficos 5.15 y 5.16. FAC y FACP de los residuales del modelo ARIMA (3,1,0) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015	132
Gráficos 5.17 y 5.18. Pruebas de normalidad en los residuales del modelo ARIMA (3,1,0) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015	132
Gráficos 5.19. Serie de tiempo de los residuales del modelo ARIMA (3,1,0) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015	132
Cuadro 5.2. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (0,1,3) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015.....	133
Gráficos 5.20 y 5.21. FAC y FACP de los residuales del modelo ARIMA (0,1,3) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015	133
Gráficos 5.22 y 5.23. Pruebas de normalidad en los residuales del modelo ARIMA (0,1,3) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015.....	134
Gráficos 5.24. Serie de tiempo de los residuales del modelo ARIMA (0,1,3) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015	134
Cuadro 5.3. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (3,1,3) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015.....	134
Cuadro 5.4. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (2,1,3) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015.....	135
Cuadro 5.5. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (2,1,2) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015.....	135
Cuadro 5.6. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (1,1,2) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015.....	136
Gráficos 5.26 y 5.27. FAC y FACP de los residuales del modelo ARIMA (1,1,2) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015	137
Gráficos 5.28 y 5.29. Pruebas de normalidad en los residuales del modelo ARIMA (1,1,2) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015	137
Gráficos 5.30. Serie de tiempo de los residuales del modelo ARIMA (1,1,2) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015	137

Tabla 5.1. Pronóstico y límites de confianza de la serie trimestral PDPoTE para 2016	138
Gráficos 5.31. Pronóstico de la serie de tiempo trimestral PDPoTE y sus límites de confianza para 2016.....	138
Gráfico 5.32. Serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015.....	139
Gráfico 5.33. Suavizamiento a través de promedios móviles de la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015	139
Gráfico 5.34. Serie de tiempo trimestral de la serie cocientes con una diferencia, 2005-2015	140
Gráfico 5.35. Función de Autocorrelación (FAC) de la serie de tiempo trimestral cocientes con una diferencia, 2005-2015.....	140
Gráfico 5.36. Función de Autocorrelación Parcial (FACP) de la serie de tiempo trimestral cocientes con una diferencia, 2005-2015.....	141
Cuadro 5.7. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (1,1,0) para la serie de tiempo trimestral de cocientes, 2005-2015	142
Gráficos 5.37 y 5.38. FAC y FACP de los residuales del modelo ARIMA (1,1,0) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015	143
Gráficos 5.39 y 5.40. Pruebas de normalidad en los residuales del modelo ARIMA (1,1,0) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015.....	143
Gráficos 5.41. Serie de tiempo de los residuales del modelo ARIMA (1,1,0) para la serie de tiempo trimestral de cocientes, 2005-2015.....	143
Cuadro 5.8. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (0,1,1) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015	144
Gráficos 5.42 y 5.43. FAC y FACP de los residuales del modelo ARIMA (0,1,1) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015.....	145
Gráficos 5.44 y 5.45. Pruebas de normalidad en los residuales del modelo ARIMA (0,1,1) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015	145

Gráficos 5.46. Serie de tiempo de los residuales del modelo ARIMA (0,1,1) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015.....	145
Cuadro 5.9. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (1,1,1) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015	146
Cuadro 5.10. Error cuadrático medio de los modelos ARIMA (0,1,1) y ARIMA (1,1,0)	146
Tabla 5.2. Pronóstico y límites de confianza de la serie trimestral cocientes para 2016	147
Gráficos 5.47. Pronóstico de la serie de tiempo trimestral cocientes y sus límites de confianza para 2016.....	147
Tabla 5.3. Pronóstico y límites de confianza de las series trimestrales cocientes, PDPoTE y población objetivo para 2016.....	148
Gráficos 5.48. Pronóstico de la serie de tiempo trimestral de la población objetivo y sus límites de confianza para 2016.....	149
Tabla 5.4. Población desocupada que perdió o terminó su empleo anterior (pérdida involuntaria) y estaba afiliada al IMSS, 2005-2015	150
Tabla 5.5. Población desocupada que perdió o terminó su empleo anterior, 2005-2015	151
Tabla 5.6. Porcentaje de personas afiliadas al IMSS que perdieron o terminaron su empleo anterior, 2005-2015	151
Gráfico 5.49. Porcentaje de personas afiliadas al IMSS que perdieron o terminaron su empleo, 2005-2015	152
Tabla 5.7. Pronóstico de la población desocupada que perdió o terminó su empleo con más de un mes sin empleo y que estaba afiliada al IMSS, 2016	153
Gráfico 5.50. Porcentaje promedio de la población desocupada que perdió o terminó su empleo con más de un mes sin empleo y que estaba afiliada al IMSS, 2011-2015....	153
Gráfico 5.51. Porcentaje de la población desocupada que perdió o terminó su empleo respecto a la población desocupada, 2005-2015	154

Gráfico 5.52. Porcentaje de la población desocupada que perdió o terminó su empleo con más de un mes sin emplearse (respecto a la población desocupada) 2005-2015.....	155
Gráfico 5.53. Porcentaje de posibles beneficiarios del seguro de desempleo respecto a la población desocupada, 2016.....	155
Gráfico 5.54. Ejemplo densidad de cotización.....	157
Gráfico 5.55. Porcentaje de trabajadores que en algún momento del periodo 2010-2015 estuvieron afiliados al IMSS o al ISSSTE.....	158
Gráfico 5.56. Densidad de afiliación al IMSS o al ISSSTE (de enero de 2010 a junio de 2015).....	158
Gráfico 5.57. Porcentaje de beneficiarios del seguro de desempleo respecto a la población desocupada, 2016.....	161
Gráfico 5.58. Porcentaje de beneficiarios del seguro de desempleo respecto a la población desocupada por pérdida involuntaria del empleo, 2016.....	162
Gráfico 5.59. Densidad de afiliación por región geográfica, 2010-2015.....	163
Tabla 5.8. Pronóstico del número de beneficiarios del seguro de desempleo para 2016.....	163

Introducción

En la situación laboral actual se observa que los trabajadores del sector público y privado ingresan al mercado laboral a través de contratos temporales, los cuales se renuevan de manera mensual, semestral, anual; o en su caso, al concluir la temporalidad de éste, dejan de ser contratados. Este sector de trabajadores forma parte de la población desocupada con experiencia laboral¹.

Reygadas (2011, p. 21) menciona que en las últimas tres décadas el trabajo en América Latina ha experimentado diversas transformaciones, con lo cual se han difundido nuevas formas de organización del empleo “en el marco de las crisis y reajustes en los años ochenta, de la intensificación de la globalización en los años noventa y los intentos por reorientarla en la primera década del siglo XXI”.

Una de las transformaciones experimentada en América Latina y en México es el tipo de contratación laboral.

Es raro que los nuevos puestos de trabajo ofrezcan contratos por tiempo indefinido; resulta más común el incremento de empleos temporales, a tiempo parcial, la subcontratación y la aparición de empresas intermediarias que se encargan de la contratación del personal (Reygadas, 2011, p. 31).

En este escenario es importante destacar que el uso de contratos temporales genera inestabilidad e incertidumbre laboral para el trabajador, con este tipo de contratos existe un alto riesgo de perder el empleo (Marshall, 1992, citado por Reygadas, 2011), puesto que al término no hay garantía de renovación lo cual implica la posibilidad de quedar desempleado.

En el contexto actual, el desempleo representa un grave problema social debido a que el trabajo es el medio por el cual se percibe un ingreso, y de esta forma es posible acceder al consumo de bienes y servicios para satisfacer las necesidades del ser humano. Cuando la fuente de ingresos es inexistente o precaria puede constituir un antecedente hacia la pobreza (Altamira & Zarazaga, s.f.).

¹ Población desocupada con experiencia laboral: Personas de 15 y más años de edad que ya han desarrollado con anterioridad un trabajo, pero no estuvieron ocupadas en la semana de referencia, aunque buscaron de manera activa incorporarse al desarrollo de una actividad económica en algún momento del último mes transcurrido (INEGI, 2016a).

Hoy en día gran parte de la población mundial carece de protección contra el desempleo. En 2012 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dio a conocer que 70 por ciento de los trabajadores en el mundo no tienen acceso a ningún tipo de asistencia en caso de pérdida del empleo (OIT, 2012a).

Frente al panorama mundial que se tenía en 2012, la OIT realizó recomendaciones a los países con el objetivo de establecer y mantener pisos de protección social que aseguraran una opción destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión. La finalidad de estas recomendaciones es brindar orientación para que los países ofrezcan a sus habitantes garantías básicas de protección laboral y así construir niveles más altos de seguridad social (OIT, 2012d).

Uno de los pisos básicos de protección social fue garantizar que durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas (personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez), tengan una opción de seguridad básica del ingreso que garantice el acceso efectivo a los bienes y los servicios definidos como necesarios a nivel nacional. En este sentido, la OIT menciona que las prestaciones por desempleo forman parte vital de la seguridad social y sugiere sean suministradas a la sociedad por medio de prestaciones de desempleo y garantías de empleo, acompañadas de políticas para promover la actividad económica productiva y el empleo formal (OIT, 2012d).

La función esencial de las prestaciones de desempleo consiste en proporcionar una seguridad de los ingresos en rachas de desempleo involuntario, las cuales, en teoría contribuyen a regularizar el consumo, tanto individualmente como macroeconómicamente, y a facilitar la búsqueda de trabajo, fomentando con ello un mejor acoplamiento de la oferta con la demanda en el mercado de trabajo (OIT, 2000, p.162).

La OIT, en su *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: la seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, muestra cuales han sido las tendencias en las prestaciones de desempleo en los países industrializados, en países de Europa Central y Oriental, en Asia, en África y en América Latina. De acuerdo a este informe, las prestaciones de desempleo de uso común en el mundo, son el seguro de desempleo, programas de asistencia social integrados a la seguridad social, las indemnizaciones por finalización de trabajo y los esquemas de jubilación anticipada.

La OIT (2000) define dos categorías para dividir a los países industrializados de acuerdo a su nivel de protección contra el desempleo, países con regímenes de protección alto y países con nivel de protección mediano.

En el grupo de los países con nivel alto de protección contra el desempleo se encuentran: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza. Estos países cuentan con un seguro de desempleo, el cual se caracteriza por tener una amplia cobertura y brindar pagos de alto nivel y de larga duración. Además, estos países cuentan con un segundo nivel de ayuda al desempleo menos generoso, en forma de asistencia social, al agotar su derecho al seguro de desempleo.

En el grupo de los países con nivel de protección mediano se encuentran: Australia, Canadá, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Estados Unidos. En este grupo, los desempleados que reciben prestaciones de desempleo son relativamente pocos y la compensación es inferior a las del primer grupo de países. En algunos de estos países no existe un segundo nivel de ayuda al desempleo al agotarse el primer nivel.

Aunado a lo anterior, la OIT (2000) señala que en los países de Europa Central y Oriental, en promedio la mitad de sus desempleados reciben prestaciones de desempleo o asistencia social.

En Asia, en 1998 sólo China, Mongolia, la República de Corea y Hong Kong, contaban con alguna forma de prestación por desempleo. En Bangladesh, India y Pakistán rige un sistema que obliga a los empleadores a pagar una indemnización final o de despido al terminar la relación de empleo (OIT, 2000).

En África Oriental y Meridional se brinda ayuda a campesinos y jornaleros en épocas de poca actividad agrícola a través de los programas de gran densidad de obra² con la finalidad de generar empleos (OIT, 2000).

En América Latina la mayoría de los países funcionan con planes de compensación por finalización del trabajo que, a diferencia del seguro de desempleo, consisten en la entrega

² Los programas de gran densidad de obra consisten en la construcción de infraestructuras productivas (carreteras secundarias, obras de rehabilitación de tierras, embalses de pequeñas dimensiones sistemas de riego y pozos, avenamiento y evacuación de aguas residuales) y proyectos de infraestructura social (centros docentes y sanitarios) (Ochoa, 2005).

de una única suma como indemnización a los trabajadores mientras dura su situación de desempleo, México forma parte de este grupo de países.

Hasta ahora únicamente siete países de América Latina cuentan con seguro de desempleo considerado como la principal política pasiva³ (Uruguay en 1934, Ecuador en 1951, Brasil 1986, Venezuela 1990, Argentina en 1991, Chile en 2001 y Colombia en 2014) y tres en el Caribe (Aruba, Bahamas y Barbados) (OIT, 2014b). En estos países se tienen normas de acceso muy restrictivas a los seguros de desempleo, generalmente excluye a los asalariados más vulnerables y las tasas de reemplazo oscilan entre 40 y 80 por ciento de los salarios (Ochoa, 2005).

En 2012, 86 por ciento de desempleados en el mundo no contaban con seguro de desempleo, incluyendo a aquellos que no habían contribuido al sistema de seguridad social el tiempo suficiente y, por lo tanto, no tenían acceso al seguro. De los 198 países que monitorea la OIT únicamente 72 cuentan con regímenes de seguro de desempleo y la mayoría son países de medianos y altos ingresos (OIT, 2012a).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que México es el único país de los 34 países miembros que no provee un seguro de desempleo (OCDE, 2012a). Sin embargo, actualmente, en México existen otro tipo de prestaciones en caso de pérdida del empleo. De acuerdo con diversas fuentes, estas prestaciones son: indemnización por finalización de trabajo, seguro de Cesantía en Edad Avanzada, retiros de la Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV), el Sistema Nacional de Empleo (SNE) y el seguro de desempleo en el Distrito Federal.

En este contexto, los organismos internacionales como la OCDE (2012a) y la OIT (2012d), recomiendan a los países dar atención a la importancia del empleo como uno de los factores esenciales para el desarrollo económico e invitan a dar mayor prioridad a las políticas de protección contra el desempleo como parte de la seguridad social. En

³ Políticas pasivas: Dirigidas a sostener las rentas de los desempleados con el objetivo de compensar los efectos sobre los desequilibrios en el mercado laboral. Ejemplo: seguro de desempleo, esquemas de retiro anticipado, fondos individuales de compensación por desempleo (Ochoa, 2005).
Políticas activas: Dirigidas a incentivar el empleo (CEPAL, 2004).

atención a estas recomendaciones el gobierno mexicano decide presentar una Iniciativa de Ley para la creación de un seguro de desempleo con cobertura nacional⁴.

El 8 de septiembre de 2013 en la administración a cargo del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), como parte de la Reforma Hacendaria, se da a conocer públicamente la “Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo”. Esta iniciativa contiene las bases y fundamentos para la creación y operación del seguro de desempleo.

La Iniciativa fue entregada a la Cámara de Diputados (cámara de origen) para su consideración y el 18 de Marzo del 2014 el pleno de la Cámara de Diputados aprueba en lo general, con 62.8 por ciento de las votaciones y en lo particular con 54 por ciento, el decreto por el cual se establece el seguro de desempleo dentro de la Ley del Seguro Social. Una vez aprobado el dictamen por la Cámara de Diputados, fue enviado para su revisión a la Cámara de Senadores. Hasta el momento no ha sido aprobado (Cámara de Diputados, 2014c).

En principio la Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo establecía que los beneficiarios podrían ser trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Sin embargo, esta iniciativa se modificó en la Cámara de Diputados de tal forma que únicamente podrán ser beneficiarios los trabajadores afiliados al IMSS. Esta modificación fue lo que motivó a que la Cámara de Diputados resolviera no establecer una Ley del Seguro de Desempleo, sino que éste fuera incluido como un seguro más en la Ley del Seguro Social (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014).

De acuerdo al dictamen aprobado por la Cámara de Diputados mediante el cual se modifica la Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo, los trabajadores afiliados al IMSS con contrato por tiempo indeterminado podrán recibir un máximo de seis pagos mensuales con un monto determinado por un porcentaje sobre el promedio de las últimas 24 cotizaciones. Por otro lado, el beneficio para los trabajadores afiliados al IMSS con

⁴El 2 de diciembre de 2012, se lleva a cabo la firma del Pacto por México en el que participan los partidos PAN, PRI y PRD; en el cual se establece el compromiso de establecer un seguro de desempleo con alcance nacional.

contrato temporal será el equivalente a dos veces su salario base de cotización entregados en una sola exhibición (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014).

El financiamiento del seguro se realizará de la siguiente manera: actualmente el patrón aporta a sus empleados el equivalente a cinco por ciento sobre el salario del trabajador a la Subcuenta de Vivienda de cada trabajador, de ese cinco por ciento, tres por ciento irá a una nueva subcuenta denominada Subcuenta Mixta, la cual dará vida al seguro de desempleo. Además, el Gobierno aportará 0.5 por ciento sobre el salario del trabajador afiliado al IMSS con contrato por tiempo indeterminado, lo cual constituirá el Fondo Solidario que será administrado por el Gobierno Federal. Los trabajadores con contrato por tiempo determinado (trabajadores con contrato temporal) no recibirán este 0.5 por ciento, es decir, este grupo de trabajadores no recibirá ninguna aportación por parte del Gobierno (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014).

El seguro de desempleo se financiará en primer término con el saldo de la Subcuenta Mixta de cada trabajador, en caso de que el saldo disponible no sea suficiente para cubrir los pagos correspondientes se utilizarán los recursos del Fondo Solidario. Asimismo, cuando el saldo del Fondo Solidario sea insuficiente, el Gobierno Federal cubrirá la diferencia que subsista con recursos provenientes del Subsidio del Gobierno Federal (los beneficios del Fondo Solidario y del Subsidio Gubernamental no aplican para los trabajadores temporales) (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014).

Una de las razones por la cual no se ha resuelto la creación del seguro de desempleo, es la interrogante sobre la forma correcta de financiar dicho seguro, ya que se pretende tomar parte de las aportaciones patronales de la Subcuenta de Vivienda, lo que implicaría que el Infonavit reciba 60 por ciento menos de los recursos que actualmente recibe, y por lo tanto el número de créditos a otorgar será menor. Esta situación ha generado dudas y rechazo en amplios sectores de la sociedad (Bensusán, 2014).

En este escenario surge la siguiente pregunta la cual guiará el presente trabajo de tesis:

¿Cuál es la pertinencia del diseño de la Iniciativa de Seguro de Desempleo en México según el contexto del mercado laboral actual, las recomendaciones de organismos internacionales, las experiencias de otros países, y la estimación del número de beneficiarios en 2016?

En este sentido, una respuesta tentativa a la pregunta de investigación supone lo siguiente:

La Iniciativa de Seguro de Desempleo en México no es pertinente debido a que presenta limitaciones importantes en su diseño, al no considerar las tendencias actuales en las formas de contratación y las condiciones actuales del mercado laboral, por lo que su alcance será limitado en el número beneficiarios para el año 2016.

Con el propósito de confirmar o, en su caso, rechazar la hipótesis planteada, el objetivo en este trabajo de tesis es evaluar el alcance y las limitaciones del diseño de la Iniciativa de Seguro de Desempleo en México, con la finalidad de valorar su pertinencia en el marco del contexto del mercado laboral, las recomendaciones de organismos internacionales, las experiencias de otros países y la estimación del número de beneficiarios para el año 2016.

Para lograr dicho objetivo, el estudio se realiza a partir de los datos y las estadísticas que proporciona la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005-2015 y el Módulo de Trayectorias Laborales⁵ 2012-2015 (MOTRAL) a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Ambas encuestas ofrecen información estadística sobre las características ocupacionales de la población ocupada y desocupada a nivel nacional (INEGI, 2016d), y permiten conocer la dinámica del mercado laboral, la informalidad, el empleo y desempleo, entre otros (INEGI, 2016b). Con lo anterior, ésta investigación presenta una propuesta de modelo ARIMA (Modelos Autorregresivos Integrados de Media Móvil) para pronosticar del número de beneficiarios del seguro de desempleo en 2016, con base en la Metodología Box Jenkins, a fin de estimar el alcance de la Iniciativa de Seguro de Desempleo en 2016.

⁵ El Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL), es un módulo adicional que se incorporó en la ENOE por primera vez en 2012, con la finalidad de proveer información acerca de las trayectorias laborales de los individuos en un periodo de 5.5 años (INEGI, 2016b).

El logro del objetivo en esta investigación se realiza a través de cinco apartados:

En el Capítulo I se analiza el desempleo desde la teoría de desempleo Keynesiana, su relación con el seguro de desempleo como prestación social y, posteriormente, se estudia el comportamiento del desempleo y las formas de contratación en el mercado laboral mexicano.

En el Capítulo II se describen los elementos del diseño del seguro de desempleo de acuerdo a las recomendaciones de los organismos internacionales, en este caso la OIT y la CEPAL, los tipos de seguros que existen en el mundo y la experiencia en América Latina.

En el Capítulo III se realiza una revisión a las prestaciones de desempleo que existen actualmente en México y se lleva a cabo un análisis de la Iniciativa de Seguro de Desempleo en México con la finalidad de evaluar su pertinencia de acuerdo a las condiciones del mercado laboral.

Y finalmente, en el Capítulo IV y V se expone la Metodología Box Jenkins para posteriormente realizar una propuesta de modelo ARIMA para estimar el número de beneficiarios del seguro de desempleo para el 2016, con la finalidad de evaluar el alcance de la iniciativa.

El producto final de este trabajo de tesis pretende proveer mayor información sobre la Iniciativa de Seguro de Desempleo que al día de hoy se encuentra en proceso de aprobación en la Cámara de Senadores. A pesar de que esta iniciativa fue presentada en 2013, sigue siendo poco conocida y estudiada por los diferentes sectores de la sociedad. Hasta ahora la información disponible es escasa y en ocasiones contiene distorsiones. Por esta razón, se decide realizar una propuesta de modelo de serie de tiempo para pronosticar el número de beneficiarios en 2016 que dé cuenta del reducido alcance que tendrá la prestación; asimismo, pretende mostrar las limitaciones que presenta el diseño de la iniciativa con la finalidad de proveer una herramienta de consulta para cualquier persona que esté interesada en conocer más acerca de la pertinencia que presenta la misma.

Capítulo I. El seguro de desempleo como prestación social desde un enfoque Keynesiano y el contexto del mercado laboral en México

En el presente capítulo se abordan dos problemas de gran relevancia a nivel nacional, el desempleo bajo la perspectiva Keynesiana y las formas de contratación en el mercado de trabajo. El estudio de estos dos problemas permitirá conocer la situación actual del mercado laboral en México, esto con la finalidad de determinar la pertinencia en la creación de un seguro de desempleo a nivel nacional.

1.1. El desempleo y el seguro de desempleo como prestación social desde un enfoque Keynesiano

“La presencia de un elevado desempleo es un problema tanto económico como social”, económico porque se estarían desperdiciando recursos (mano de obra) lo que provocaría que la producción total sea inferior a la potencial⁶, y social porque provoca sufrimientos en los trabajadores debido a que se enfrentan a una renta menor (Dornbusch, Fischer & Startz, 2004; Samuelson & Nordhaus, 2002, p. 555). Por esta razón, un factor importante para el desarrollo de los países y el bienestar de la población es, entre otras cosas, la existencia de suficientes empleos “estables, bien remunerados y protegidos por la Ley” (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2013). La OIT (2015) señala que entre los factores que potencializan el desempleo se encuentran las crisis económicas, los avances tecnológicos y las nuevas formas de organización del empleo, las cuales inciden negativamente sobre la capacidad para generar empleos estables y bien remunerados.

A lo largo del tiempo se ha tratado de explicar el desempleo a través de diversas teorías. Para este estudio se realiza una revisión a la teoría marxista y la teoría neoclásica para posteriormente estudiar la teoría del desempleo que planteó Keynes y su relación con el seguro de desempleo.

1.1.1. Teoría marxista

La teoría marxista fue una de las primeras que logra realizar un análisis profundo sobre el desempleo, a éste fenómeno Carlos Marx lo identificó como un exceso de población

⁶ La producción potencial se refiere al nivel de producción en situación de pleno empleo (Dornbusch et al., 2004, p. 106).

obrero que se encontraba desempleada debido a una insuficiente demanda de fuerza de trabajo por parte de los capitalistas, al cual denominó ejército industrial de reserva, y que constituía un mecanismo que favorecía el sistema de producción capitalista a través de la explotación de los trabajadores (Márquez, 2015; Moran, 2007). Esta reserva de desempleados se formaba a través de la exclusión de los trabajadores basada principalmente en la sustitución gradual de la mano de obra por la maquinaria (Moran, 2007).

De acuerdo con Marx (1978), “Esta superpoblación actúa de palanca de acumulación capitalista y constituye un ejército industrial de reserva al servicio del capital, que sería repelido o absorbido de acuerdo a sus necesidades. Es decir, esta no es una población excluida permanentemente sino variable y que todo obrero la puede integrar por periodos” (citado por Márquez, 2015, p. 40). En este sentido, Feliz y Neffa (2006) plantean que este ejército de reserva genera mayor competencia entre los trabajadores y de esta manera garantiza que los trabajadores ocupados acepten bajos salarios fomentando con ello la precariedad laboral (citado por Márquez, 2015).

Para Marx la acumulación capitalista consiste en la obtención de una mayor ganancia basada en la explotación del trabajo, es decir, la plusvalía extraída del trabajo no retribuido, por lo que al capitalista lo que esencialmente le importa es “cómo explotar la mayor cantidad posible de trabajo con una cantidad dada de capital” (Aguilar, 1984).

1.1.2. Teoría neoclásica

Esta teoría sostiene que el mercado de trabajo se comporta como cualquier otro mercado de bienes y servicios, en el cual existe una demanda y una oferta de trabajo, y en el que el trabajo debe ser pagado a un precio (salario). Por lo anterior, el comportamiento del mercado de trabajo sería el siguiente: A mayor salario, menor demanda y mayor oferta de trabajo, y viceversa (Cordón & García, 2012; Morley, 1981).

Los neoclásicos suponen la existencia de un precio de equilibrio que asegura el pleno empleo, es decir, existe cuando la cantidad de trabajo ofertada por los trabajadores es igual a la cantidad de trabajo demandada por las empresas. Asimismo, un aumento de la oferta o la demanda de trabajo obligará a que el salario se reajuste encontrando un nuevo

punto de equilibrio, por esta razón en la teoría neoclásica se habla de salarios flexibles (Cordón & García, 2012; Morley, 1981).

En este sentido, los neoclásicos conciben únicamente la existencia de desempleo voluntario o de carácter friccional⁷ (Morley, 1981). Ésta es la principal razón por la que se recurre a una teoría que explique el desempleo involuntario, en este caso a través de la teoría de desempleo de Keynes, debido a que el seguro de desempleo tiene como objetivo principal proteger a los trabajadores que han perdido su empleo de manera involuntaria.

1.1.3. Teoría keynesiana

Keynes sostenía que, además del desempleo voluntario o friccional, existía otro tipo de desempleo al cual denominó desempleo involuntario, éste refiere a aquellos trabajadores que no encuentran trabajo a pesar de estar dispuestos y capacitados para realizarlo al salario vigente en el mercado (Mas-Colell, s.f.).

El planteamiento es el siguiente: el desempleo involuntario surge como consecuencia de una insuficiente demanda agregada de bienes y servicios de una economía, y el salario no es un instrumento adecuado de ajuste debido a que es inflexible al descenso. En este sentido, Keynes planteaba que para eliminar el desempleo involuntario es necesario aumentar la demanda agregada mediante una política fiscal o monetaria, y de esta manera incentivar el consumo, la inversión, el gasto público o las exportaciones netas (Morley, 1981).

El planteamiento anterior se explica de la siguiente manera: Keynes parte de que los contratos laborales son estipulados en términos nominales⁸ y no reales⁹; por lo tanto, una baja en la demanda agregada de bienes y servicios obliga a disminuir el nivel de precios de los bienes y servicios lo que significa que el salario real de los trabajadores crecerá, la solución sería disminuir el salario nominal de los trabajadores, sin embargo, el salario nominal es inflexible al descenso pues los trabajadores “se muestran demasiado

⁷ El desempleo voluntario refiere a aquellos trabajadores que consideran bajos los salarios del mercado y preferían dedicar su tiempo al ocio. El desempleo friccional es cuando los trabajadores que buscan empleo no lo encuentran inmediatamente (Cordón & García, 2012; Morley, 1981).

⁸ Suma de dinero que recibe un trabajador por la labor realizada (Morley, 1981).

⁹ Toma en cuenta el nivel de precios de los bienes y servicios, indica la cantidad de bienes y servicios que se pueden adquirir con el salario nominal (Morley, 1981).

renuentes a permitir que sus salarios nominales mengüen” lo que implica que la oferta de trabajo aumentará, creará desempleo involuntario y reducirá la producción (Mas-Colell, s.f.;Morley, 1981).

Como se mencionó, la teoría keynesiana propone que para disminuir el desempleo involuntario es necesario incrementar la demanda agregada; de acuerdo con Samuelson y Nordhaus (2002) la demanda agregada representa la suma del gasto en bienes y servicios de los consumidores, las empresas y el Estado, la cual depende del nivel de precios, la política monetaria, la política fiscal, entre otros.

La composición de la demanda agregada se muestra en la siguiente ecuación:

$$DA = C + I + G + XN \quad (\text{Ecuación 1.1})$$

DA = Demanda agregada

C = Consumo

I = Inversión

G = Gasto en bienes y servicios del Estado

XN = Exportaciones netas

Una política fiscal es una política del gobierno relacionada “a la utilización de impuestos y de gasto público”. Este último está conformado por el gasto en bienes y servicios del Estado y por las transferencias (Samuelson & Nordhaus, 2002, p. 401). Las transferencias son los pagos del Estado a los individuos sin recibir a cambio un bien o servicio y que cumplen algún fin social, por ejemplo el seguro de desempleo, prestaciones a excombatientes, pensiones de vejez o invalidez, etc. (Samuelson & Nordhaus, 2002) .

Las transferencias inciden positivamente sobre el consumo debido a que éste se encuentra conformado por el consumo autónomo más la renta disponible (renta que las economías domésticas disponen para consumir o para ahorrar) multiplicada por la propensión marginal al consumo (Dornbusch et al., 2004; Hernández, s.f.).

$$C = \bar{C} + cY^d \quad 0 < c < 1 \quad (\text{Ecuación 1.2})$$

El consumo autónomo representa el nivel de consumo cuando la renta disponible en las economías domésticas es igual a cero y representa los “factores que afectan al consumo,

además de la renta” (factores como la propiedad de activos, acciones, bonos, viviendas, etc.) (Dornbusch et al., 2004, p. 231).

La propensión marginal al consumo c indica la proporción de la renta disponible que se gasta en consumo; el resto $(1 - c)$ es la proporción de la renta disponible que se ahorra.

Asimismo, la renta disponible se encuentra conformada por los siguientes elementos:

$$Y^d = Y - T + TR \quad (\text{Ecuación 1.3})$$

$$Y^d = \text{Renta disponible}$$

$$Y = \text{Ingresos totales}$$

$$T = \text{Impuestos}$$

$$TR = \text{Transferencias}$$

La renta disponible es igual a los ingresos totales de las economías domésticas menos los impuestos que tiene que pagar, más las transferencias del Estado.

Es decir, finalmente el consumo se conforma de la siguiente manera:

$$C = \bar{C} + c(Y - T + TR) \quad 0 < c < 1 \quad (\text{Ecuación 1.4})$$

Con base en lo anterior, una insuficiente demanda agregada provoca desempleo involuntario, lo cual implica que las rentas de los individuos disminuyan y afecten el consumo, lo cual incita a que la demanda agregada disminuya aún más (Islas, 2002). En este sentido, las transferencias en forma de prestaciones monetarias por desempleo ayudan a sostener las rentas de los individuos para evitar que el nivel de consumo descienda significativamente, provocando un mayor descenso de la demanda agregada. En decir, estas prestaciones funcionan como un estabilizador automático debido a que “permiten a los desempleados continuar consumiendo aunque no tengan trabajo” y que la demanda disminuya en menor proporción¹⁰ (Dornbusch et al., 2004, p. 244). De acuerdo con Islas (2002, p 2), el seguro de desempleo contribuye a “estabilizar el consumo tanto a nivel individual como a nivel macroeconómico” en caso de pérdida involuntaria del empleo.

¹⁰Dornbusch, Fischer y Startz (2000, p. 244) afirman que el aumento de las prestaciones por desempleo después de la Segunda Guerra Mundial permitió que fluctuaciones cíclicas posteriores a 1945 se presentarán con menor intensidad.

Aunado a lo anterior, las prestaciones por desempleo han sido consideradas parte de la seguridad social.

La seguridad social como la concibe la OIT (1991) “es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (citado por Ochoa, 2005, p. 18).

En este sentido, las políticas de mercado de trabajo forman parte de la seguridad social y consisten en un “conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con el objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación” (Samaniego, 2002, citado por Ochoa, 2005, p. 22)

Estas políticas de mercado de trabajo son suministradas a la sociedad por medio de políticas denominadas activas y pasivas. Las primeras consisten en brindar asistencia en la búsqueda de empleo, la capacitación de la fuerza de trabajo, el apoyo a pequeños emprendimientos, la creación de empleo público y el subsidio a la creación de empleo privado (Bucheli, 2005); las segundas están dirigidas a sostener las rentas de los desempleados mediante algún mecanismo, por ejemplo, seguro de desempleo, indemnización por finalización de trabajo, esquemas de retiro anticipado, fondos individuales de compensación por desempleo, entre otros.

En este contexto, el presente trabajo de investigación está orientado al estudio de la principal política pasiva, el seguro de desempleo, el cual consiste en proporcionar ingresos en caso de pérdida involuntaria del empleo de tal forma que contribuya a estabilizar el consumo tanto individual como a nivel macroeconómico y a facilitar la búsqueda de un nuevo empleo así como la reincorporación al mercado laboral, fomentando con ello un mejor acoplamiento de la oferta con la demanda en dicho mercado (Ochoa, 2005; Samaniego, 2002; Velásquez, 2003).

Los programas de seguro de desempleo o asistencia al desempleo, se desarrollaron a partir de la Segunda Guerra Mundial en Europa Occidental y consistían en el otorgamiento de generosos beneficios con módicas restricciones de acceso (Velásquez, 2003).

En los años ochenta, entre déficits fiscales y gran cantidad de desempleo, estos regímenes comienzan a ser cuestionados pues se estimaba que las prestaciones por desempleo afectaban el comportamiento de los trabajadores porque disminuían sus esfuerzos para evitar el desempleo así como también prolongaba la duración del desempleo (Islas, 2002).

Durante los años ochenta y noventa se realizaron diversos estudios para comprobar si la tasa de sustitución y la duración máxima de pago de la prestación repercutían sobre la tasa de desempleo. Los resultados de dichos estudios fueron variados, entre los cuales se encuentran los siguientes (citados por la OIT, 2000):

Moffitt y Nicholson (1982), con datos de la población de Estados Unidos, concluyen que existe una relación positiva entre la tasa de sustitución y la duración media del desempleo.

Layard, Nickell y Jackman (1991), en un modelo de regresión para 20 países de la OCDE, concluyen que la tasa de sustitución y la duración media del desempleo si influyen en la tasa de desempleo y que además las prestaciones de desempleo reducen la influencia del desempleo en el aumento de salarios.

Graafland (1996), a partir de un estudio transnacional, concluye que la tasa de sustitución y la duración máxima de la prestación no influye significativamente la tasa de desempleo, de igual forma en su estudio transnacional Nickell (1997) concluye que no hay relación entre las prestaciones de desempleo y el empleo total, y que un elevado nivel de desempleo se debe a que no hay intervención directa en el mercado de trabajo.

Katz y Meyer (1990), con datos de Estados Unidos, concluyen que la proporción de personas que continúan desempleadas disminuye al agotarse el derecho a recibir la prestación (entre 26 y 39 semanas, lo cual no sucede en los no beneficiarios) y que la duración máxima del seguro influye más que la tasa de sustitución en la determinación de la duración del desempleo

Carling, Edin, Harkman y Holmlund (1996), con datos de Suecia, llegan a la conclusión de que los beneficiarios del seguro de desempleo tienen más probabilidades de conseguir empleo que los no beneficiarios y relacionan el seguro de desempleo con menores tasas de desempleados que pasan a la inactividad. De forma similar Casez y Scarpetta (1998),

con datos de Bulgaria y Polonia, concluyen que los desempleados sin prestaciones de desempleo tienen más probabilidades de pasar a la inactividad, pero reconocen que pueden influir otros factores.

Ante los resultados de los estudios realizados, la OIT (2000) considera que los estudios transnacionales no logran expresar con exactitud el efecto de las prestaciones de desempleo en el desempleo y plantea la posibilidad de que “no sean comparables las experiencias de países muy heterogéneos” (OIT, 2000, p. 167). Asimismo, señala que la protección social es muy compleja y sus consecuencias para el individuo dependen de muchos elementos” (OIT, 2000, p. 167).

Lo anterior da muestra de que no existe un consenso universal sobre los efectos de las prestaciones por desempleo en el mercado de trabajo; sin embargo, con la publicación de estos estudios, durante los años noventa la mayoría de países de la OCDE redujeron los beneficios del seguro de desempleo (Schmid & Reissert, 1996, citado por OIT, 2000). Países de la Unión Europea redujeron tasas de sustitución y duración máxima de la prestación, países industrializados establecieron un mayor rigor a los requisitos para obtener la prestación y en los procedimientos para la demostración de que realmente llevan a cabo la búsqueda del empleo (OIT, 2000).

Como se ha expuesto en los párrafos anteriores, los países que cuentan con prestaciones de desempleo han experimentado diversos efectos en el mercado de trabajo y han ido ajustado sus diseños; lo cual deja claro que no existe un diseño universal preestablecido si no que éste depende de las características de la población a la que protege. Por lo tanto, se puede concluir que, debido a la falta de consenso en los estudios realizados, actualmente no existe una teoría que explique los efectos a nivel macroeconómico de un seguro de desempleo.

Por esta razón y como parte de este trabajo de tesis, resulta conveniente realizar una revisión a las recomendaciones de los organismos internacionales, en este caso la OIT y la CEPAL, sobre el diseño del seguro de desempleo y estudiar los diseños de seguro de desempleo que existen actualmente. Lo anterior, servirá como guía durante la investigación a fin evaluar la Iniciativa de Seguro de Desempleo en México que se

encuentra en proceso de aprobación por parte de la Cámara de Senadores, objetivo del presente trabajo de tesis.

A continuación se realiza una revisión sobre la situación del desempleo en el mundo y en México.

1.2. Desempleo en el mundo

La definición actual de desempleo o desocupación, aprobada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo en Octubre de 2013 en Ginebra, Suiza; es la siguiente:

Las personas en desocupación, o personas desocupadas, se definen como todas aquellas personas en edad de trabajar¹¹ que no estaban ocupadas¹², que habían llevado a cabo actividades de búsqueda¹³ de un puesto de trabajo durante un período reciente especificado, y que estaban actualmente disponibles para ocupar un puesto de trabajo en caso de que existiera la oportunidad de hacerlo (OIT, 2013a, p. 63)

El problema del desempleo será analizado a partir de la definición anterior debido a su influencia para la medición del desempleo en los países, incluido México.

De acuerdo con el informe de la OIT *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2016*, en 2015 la tasa de desempleo mundial respecto a la población activa¹⁴ se ubicó en 5.8 por ciento y el desempleo mundial (medido en millones de personas) creció 0.7 millones al ubicarse en 197.1 millones de desempleados (OIT, 2016a) (ver gráfico 1.1).

¹¹ Para el caso de México, a partir de junio de 2014 la edad legal mínima para trabajar es de 15 años.

¹² Las personas ocupadas son "personas en edad de trabajar que, durante un período de referencia corto, se dedicaban a alguna actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de remuneración o beneficios" (OIT, 2013a, p. 59). Incluye a aquellos que "trabajaron en un puesto de trabajo por lo menos una hora y a las personas ocupadas pero «sin trabajar» debido a una ausencia temporal del puesto de trabajo o debido a disposiciones sobre el ordenamiento del tiempo de trabajo (como trabajo en turnos, horarios flexibles y licencias compensatorias por horas extraordinarias)" (OIT, 2013a, p. 59).

¹³ Se refieren a "cualquier actividad llevada a cabo durante las últimas cuatro semanas o un mes, con el propósito de encontrar un puesto de trabajo, iniciar un negocio o una explotación agrícola. (OIT, 2013a, p. 64)

¹⁴La tasa de desempleo respecto a la población activa refiere a la proporción de población activa que no tiene trabajo pero que busca trabajo y está disponible para realizarlo (Banco Mundial, 2016).

Gráfico 1.1. Tasa de desempleo mundial y desempleo total, 2005-2015



Fuente: OIT (2016a)

En el gráfico anterior se observa que la tasa de desempleo en 2015 continuó ubicándose en niveles superiores a los que se tenían previo a la crisis de 2008. Es decir, de 2009 a la fecha la proporción de personas desocupadas respecto a la población activa ha disminuido levemente, mientras que el número de personas desempleadas se ha mantenido en un nivel constante ubicado muy por encima del registrado en 2007.

En ese mismo informe, la OIT señala que se prevé un aumento en el número de desempleados tanto en 2016 como en 2017. A nivel mundial se estima un incremento en 2.3 millones en 2016 y en 1.1 millones en 2017.

Para el caso de México, la OIT estima un descenso en la tasa de desempleo, pasaría de 4.3 por ciento en 2015 a 4.1 y 4 por ciento en 2016 y 2017 respectivamente. De igual manera se estima que el número de desempleados disminuya, de 2.5 millones en 2015 a 2.4 en 2016 y 2017 (OIT, 2016a).

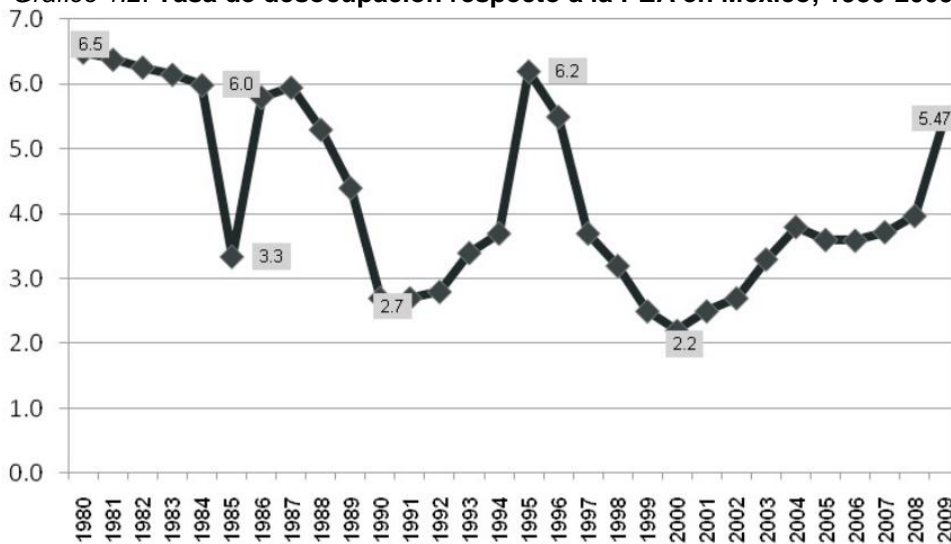
Los pronósticos anteriores vislumbran un panorama favorecedor en México para 2016 y 2017, no obstante es necesario revisar cual ha sido el comportamiento del desempleo en este país a través de los años.

1.3. Desempleo en México

Históricamente el mercado laboral en México ha presentado bajas tasas de desocupación. A lo largo de los últimos 35 años la tasa más alta de desocupación respecto a la población económicamente activa (PEA)¹⁵ fue 6.5 por ciento en 1980.

En el gráfico 1.2 se pueden observar los niveles más altos de desocupación a nivel nacional. Estos máximos históricos tuvieron lugar en 1980, 1987 y 1995 (alrededor de seis por ciento) a causa de las diferentes crisis económicas que trajeron como consecuencia el despido de miles de personas y el cierre de muchas empresas (Ramírez, Soto, Espinosa, Figueroa & González, 2012). Posteriormente, de 1996 al 2000, la tasa de desocupación desciende hasta llegar a 2.2 por ciento y nuevamente en 2001 la tasa de desocupación comienza a elevarse hasta ubicarse en 5.5 por ciento en 2009, este último incremento debido a la crisis financiera de 2008 en Estados Unidos.

Gráfico 1.2. Tasa de desocupación respecto a la PEA en México, 1980-2009

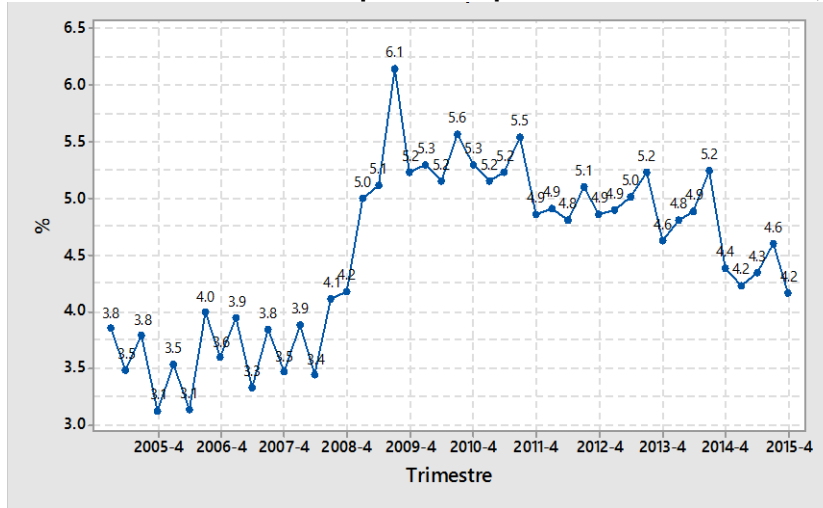


Fuente: Ramírez et al. (2016)

Posterior a los efectos que dejó en México la crisis económica de Estados Unidos, la tasa de desocupación comenzó a recuperarse a finales de 2009 y ha decrecido paulatinamente en los últimos 5 años hasta casi llegar a los niveles de desocupación que se tenían a finales de 2008 (ver gráfico 1.3).

¹⁵ PEA: Personas de 15 y más años de edad que tuvieron vínculo con la actividad económica o que lo buscaron en la semana de referencia, por lo que se encontraban ocupadas o desocupadas (INEGI, 2016a).

Gráfico 1.3. Tasa trimestral de desocupación respecto a la PEA en México, 2005-2015



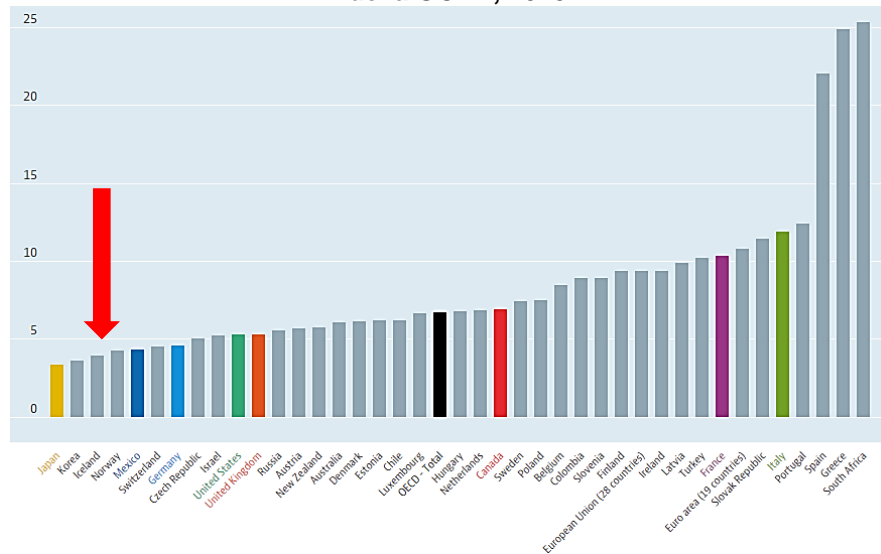
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ubica a México en los últimos años como uno de los países que tiene las tasas de desocupación más bajas entre los países de América Latina y el Caribe. El hecho de que se registre una baja tasa de desocupación se debe a que en la definición de población ocupada¹⁶ que utiliza el INEGI se encuentran todas aquellas personas que hayan realizado alguna actividad económica por lo menos una hora, retribuida o no retribuida, durante la semana previa a la encuesta. Estos trabajos pueden haberse desarrollado como ayuda a un familiar que tenga una actividad propia o pueden estar relacionados con una actividad personal y no continua (Ramírez et al., 2012).

Lo anterior ha permitido que, a lo largo de los años, México presente bajas tasas de desocupación en comparación con otros países a pesar de las condiciones del mercado laboral. Si se compara la tasa de desempleo en México con la de los países de la OCDE durante los cuatro trimestres de 2015, México se ubicó en el quinto lugar de los países de la OCDE con menores tasa de desempleo, sólo después de países desarrollados como Japón, Corea, Noruega, Islandia y Suiza (OCDE, 2015c).

¹⁶ Población Ocupada: "Personas de 15 y más años de edad que en la semana de referencia realizaron alguna actividad económica durante al menos una hora. Incluye a los ocupados que tenían trabajo, pero no lo desempeñaron temporalmente por alguna razón, sin que por ello perdieran el vínculo laboral con este; así como a quienes ayudaron en alguna actividad económica sin recibir un sueldo o salario" (INEGI, 2016a).

Gráfico 1.4. Tasa de desempleo (porcentaje de la población activa) países de la OCDE, 2015



Fuente: OCDE (2015c)

Si bien la tasa de desempleo en México ha sido de alrededor de cinco por ciento, le acompañan un importante porcentaje de jóvenes en situación de desempleo y una alta tasa de informalidad laboral.

La tasa de desempleo juvenil es de casi el doble que la tasa de desempleo a nivel nacional. De acuerdo a las estadísticas de la OCDE, en México la tasa de desempleo juvenil (respecto a la población activa de 15 a 24 años) más alta fue de 10.8 por ciento en el tercer trimestre de 2009 y ha disminuido lentamente sin llegar a los niveles que se tenían previo a la crisis de 2008 (OCDE, 2015c).

Thomas Wissing, director de la oficina de la OIT para México y Cuba, plantea que los jóvenes son el sector más afectado en cuanto a su inclusión en el mercado laboral y ante esta situación muchos de estos jóvenes recurren a la informalidad (Muñoz, 2015).

“Dentro del conjunto de trabajadores, los jóvenes se revelan como un grupo típicamente asociado a la informalidad... más de la mitad de los trabajadores jóvenes (55.7 por ciento) se desempeñaron en condiciones precarias en América Latina en 2013” (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2015, p. 7).

En América Latina (AL) un importante porcentaje de jóvenes se desempeñan en condiciones de informalidad. Con base en las cifras que presenta la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe correspondientes al año 2013, en AL los países

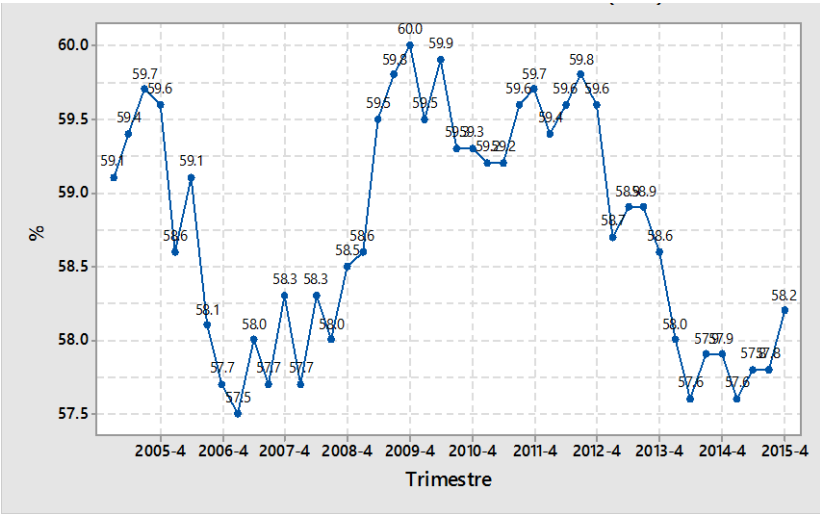
con mayor informalidad en el empleo juvenil son Perú, Guatemala, Paraguay, Honduras y El Salvador, con tasas aproximadas de 70 a 80 por ciento. Por el contrario, países como Uruguay y Costa Rica presentan tasas de alrededor de 30 por ciento (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2015).

En el caso de México, en 2013 tasa de informalidad juvenil fue de alrededor de 65 por ciento en los jóvenes; sin embargo, este problema se extiende al resto de los trabajadores (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2015)

De acuerdo con las cifras que presenta el INEGI (2016d) de forma trimestral, la tasa de informalidad respecto a la población ocupada es casi de 60 por ciento. Los niveles más altos se registraron en el trimestre 2009-4 y en el 2012-3.

Como se puede observar en el gráfico 1.5, la tasa de informalidad laboral respecto a la población ocupada ha disminuido durante 2014 y 2015 de manera que se han alcanzado los niveles que se tenían antes de la crisis de 2008, no obstante la tasa de informalidad sigue siendo alta (alrededor de 57.8 por ciento).

Gráfico 1.5. Tasa trimestral de informalidad laboral (TIL1) en México, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Cabe resaltar que la tasa de informalidad generada por el INEGI con base en datos de la ENOE, identifica la informalidad a partir de dos dimensiones las cuales han sido consensadas por la OIT y expertos internacionales. La primera dimensión es referente a la naturaleza de unidad económica y la segunda al tipo de trabajo que se realiza.

Se considera informalidad laboral:

- Cuando una unidad económica “se dedica a la producción de bienes y/o servicios para el mercado y opera a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos” (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe - FORLAC, 2014, p. 4).
- Cuando se trate de un trabajo que se realiza “sin contar con el amparo del marco legal o institucional, sin importar si la unidad económica que utiliza sus servicios son empresas o negocios no registrados de los hogares o empresas formales” (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe - FORLAC, 2014, p. 4).

En este sentido, la OIT señala que el empleo informal se caracteriza por “la falta de protección en casos como el no pago de salarios, la obligación de hacer sobretiempo o turnos extraordinarios, los despidos sin aviso ni compensación, las condiciones de trabajo inseguras y la ausencia de beneficios como las pensiones, el reposo por enfermedad o el seguro de salud” (OIT, 2016b, párr. 1).

Frente a este panorama, la reducción de la informalidad ha pasado a ser uno de los objetivos del gobierno federal, a través de la creación de estímulos para transitar hacia empleos formales. Evidencia de lo anterior, es la propuesta por parte del Gobierno de crear un seguro de desempleo en México con la finalidad mantener el ingreso de los trabajadores del sector formal asalariado mientras buscan reincorporarse al mercado laboral (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe - FORLAC, 2014).

1.4. Formas de contratación en el mercado laboral en México.

El final de los años setenta y los años ochenta se caracterizaron por un bajo crecimiento económico a nivel mundial, lo que trajo consigo un nivel alto de desempleo sobre todo en Europa y en Estados Unidos (Ibarra & González, 2010). A partir de esto comienza el debate sobre la solución óptima para enfrentar el problema del desempleo. La solución implicaba desregular los mercados de trabajo para permitir una mayor flexibilidad laboral, pues se consideraba que habría mejores resultados que los obtenidos hasta ese entonces (Fina, 2001, citado por Ibarra & González, 2010).

La flexibilidad en el mercado laboral o de trabajo refiere a la “capacidad de adaptarse y responder al cambio”, es decir, consiste en la posibilidad para la empresa “de realizar, con escasas o casi nulas restricciones normativas” ajustes en su producción, empleo y condiciones de trabajo de acuerdo a las fluctuaciones rápidas y continuas del mercado (citado por Ibarra y González, 2010, p. 37; Miranda & Salgado, 2013, p. 2).

A principios de los noventa, durante el cambio en el modelo económico hacia la apertura comercial y la competencia, la OCDE propuso a los países “la estrategia de la flexibilización de los mercados de trabajo al observar que las economías norteamericanas creaban un mayor número de empleos en comparación con las europeas a causa de una mayor flexibilización laboral” (Miranda & Salgado, 2013, p.18). Tiempo después, organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se sumaron a esta propuesta. Así fue como se empezaron a dar los cambios en cuanto a la flexibilización laboral en los países donde estos organismos tienen influencia (Miranda & Salgado, 2013).

Para estos organismos, la flexibilidad laboral consiste en acabar con las rigideces del mercado laboral¹⁷ causantes del desempleo así como el aumento del sector informal, y que sea el mercado quien determine “el factor trabajo en cuanto a precio y empleo” (corriente neoclásica). Por esta razón dichos organismos han promovido la flexibilización laboral para disminuir el elevado desempleo prevaleciente desde la década de los ochenta (Ibarra & González, 2010, p. 38).

Bronstein (1997) señala que el cambio en el modelo económico se llevó a cabo en un periodo de tiempo relativamente corto, “por lo que la discusión sobre los beneficios y desventajas de esta nueva estrategia fue realizada de manera superficial” (citado por Miranda & Salgado, 2013). De la Garza (2000) y Sotelo (1999) coinciden en que la flexibilidad laboral “ha ocasionado una precarización del mercado de trabajo” debido a que tanto organismos internacionales como la mayoría de países han promovido la flexibilidad laboral con un enfoque neoclásico (citado por Ibarra & González, 2010, p. 39).

¹⁷Rigideces del mercado laboral refiere a: la facilitación de la contratación y despido, formas de pago por hora, representatividad del trabajador vía sindicatos, estabilidad laboral y garantía de precepciones mínimas.

En México la demanda de mayor flexibilidad laboral comienza a partir de la apertura comercial y las privatizaciones de las empresas estatales (Miranda & Salgado, 2013).

Peck (1996) y Fina (2001), ubican 3 formas en las que puede darse la flexibilidad laboral (citado por Ibarra & González, 2010; Miranda & Salgado, 2013):

- a) Flexibilidad salarial: relativa a la capacidad de la empresa para ajustar los salarios de acuerdo a la situación que enfrenta la misma. Es decir, caídas en la demanda producen una baja en los salarios a través de, por ejemplo, reducción en las horas de trabajo o pasar de un contrato de tiempo completo a un contrato a tiempo parcial.
- b) Flexibilidad interna: las empresas requieren de trabajadores multitareas. Es decir, se asignan diferentes tareas a los trabajadores permitiendo la rotación en las distintas líneas de producción adaptándolas a las nuevas exigencias de los mercados de productos.
- c) Flexibilidad externa: ésta permite a las empresas aumentar o disminuir el empleo sin incurrir en costos elevados o complicados obstáculos de tipo normativo para despedir e incorporar fuerza laboral. La facilidad de despido motiva a las empresas a contratar trabajadores de forma temporal otorgando las mínimas prestaciones sociales y laborales así como una menor inversión por parte de la empresa para la formación y capacitación de la fuerza laboral.

El presente trabajo se enfocará en la flexibilidad externa debido a que ésta contempla las transformaciones en las formas de contratación.

Luis Reygadas (2011, p. 21) menciona que en las últimas tres décadas el trabajo en América Latina ha experimentado diversas transformaciones, con lo cual se han difundido nuevas formas de organización del empleo “en el marco de las crisis y reajustes en los años ochenta, de la intensificación de la globalización en los años noventa y los intentos por reorientarla en la primera década del siglo XXI”.

Una de las transformaciones experimentadas en América Latina y México es el tipo de contratación laboral. Reygadas (2011) señala que el uso de los empleos temporales, a tiempo parcial y la subcontratación u *outsourcing* han aumentado y cada vez es menos frecuente que se ofrezcan trabajos por tiempo indefinido. En este sentido, Marshall (1992)

señala que la contratación temporal genera inestabilidad e incertidumbre laboral para el trabajador, y por lo tanto existe mayor probabilidad de quedar desempleado (citado por en Reygadas, 2011).

En México, las expresiones de flexibilidad externa pueden apreciarse en los cambios a la Ley Federal del Trabajo (LFT) en noviembre de 2012. Estos cambios comprenden 1) la regulación de la subcontratación¹⁸ u *outsourcing*, para evitar que sea utilizado para reducir los derechos de los trabajadores (artículo 15 de la LFT), 2) se crean las modalidades de contratación por temporada, a prueba¹⁹ o para capacitación inicial²⁰ (artículo 39 de la LFT), 3) se autoriza el pago por hora (artículo 83 de la LFT) y 4) facilita el despido de trabajadores limitando la indemnización por despido a máximo un año de salarios caídos (artículo 48 de la LFT) (Miranda & Salgado, 2013).

En 2012 y 2013 estas modificaciones en la LFT recibieron varias críticas, diversos investigadores afirmaron que no eran claras las formas en que se verificaría el otorgamiento de los derechos laborales a los trabajadores contratados por medio del *outsourcing*, además, señalaron que la consecuencia más importante de esta reforma sería el incremento en el uso de la contratación temporal debido al abaratamiento del despido de la fuerza laboral que plantean las nuevas formas de contratación (Colegio de Contadores Públicos de México, 2013; Miranda & Salgado, 2013, Vargas, 2015).

Miranda & Salgado (2013) señalan que las reformas a la LFT fueron justificadas con el motivo de que la flexibilidad laboral en una economía globalizada es el camino hacia la creación de empleo debido a que, como menciona Ibarra y González (2010), la flexibilización permitiría la reducción de costos laborales al disminuir el tiempo de contratación de los trabajadores, eliminar el riesgo de incurrir los costos por

¹⁸Subcontratación es aquel por "medio del cual un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, la cual fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas" (artículo 15-A de la LFT) (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2015c, p. 4).

¹⁹ El periodo de prueba será de máximo 30 días y en el caso de trabajadores para puestos de dirección o gerenciales podrá ser de hasta 180 días. Al término del periodo de prueba, de no acreditar el trabajador que satisface los requisitos y conocimientos necesarios para desarrollar las labores, a juicio del patrón, se dará por terminada la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón (artículo 39-A de la LFT) (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2015c).

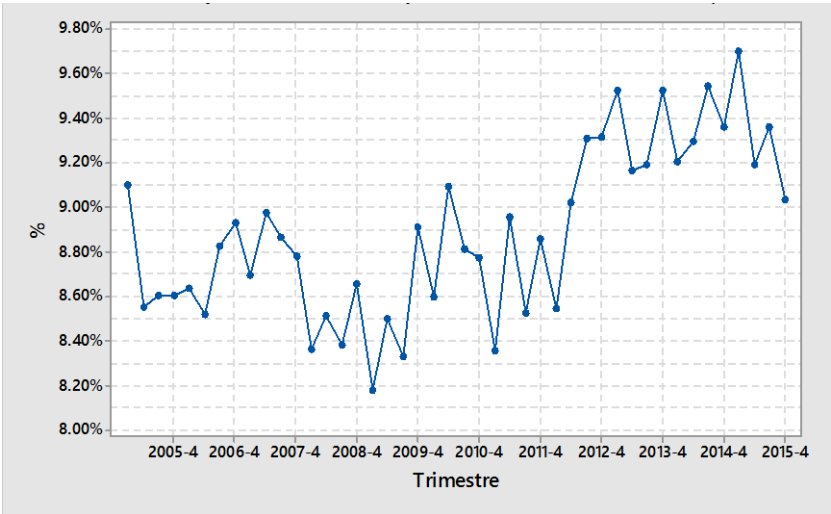
²⁰ El contrato por capacitación inicial se otorga con el fin de que adquiera los conocimientos o habilidades necesarias para la actividad para la que vaya a ser contratado tendrá una duración máxima de tres meses o en su caso, hasta de seis meses sólo cuando se trate de trabajadores para puestos de dirección, gerenciales. Al término del periodo de prueba, de no acreditar el trabajador que satisface los requisitos y conocimientos necesarios para desarrollar las labores, a juicio del patrón, se dará por terminada la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón (artículo 39-B de la LFT) (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2015c).

indemnización por largos periodos de contratación y traería consigo un mayor dinamismo en el mercado laboral. Sin embargo, señalan que frente a un escenario de crisis de desempleo y baja productividad ha surgido un debate internacional (que aún continúa) sobre si la flexibilidad laboral ha contribuido a la creación de empleo o si sólo se trata de un medio para eliminar los beneficios sociales y laborales de los trabajadores.

En este sentido, se decide verificar dicha afirmación sobre el aumento en la contratación temporal. A continuación se muestra el siguiente gráfico, con datos recopilados de la ENOE (2005-2015), sobre porcentaje de trabajadores subordinados y remunerados contratados de forma temporal.

Como se puede observar, el fenómeno de contratación temporal en México se ha incrementado en los últimos cuatro años. De 2005 hasta finales de 2011 se observa un nivel constante en la serie. Sin embargo, a finales de 2012 se aprecia un salto en el nivel medio de la serie debido al incremento del número de contratos temporales.

Gráfico 1.6. Tasa trimestral de trabajadores subordinados y remunerados con contrato temporal en México, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Si bien las tasas de desocupación en México son bajas de manera constante, se observa un aumento de empleos temporales como consecuencia de la flexibilidad laboral lo que genera inestabilidad laboral provocando rachas de desempleo, lo cual coloca a las personas desocupadas en un grupo altamente propenso a caer en la informalidad. En este sentido, Hyman (2001) señala que “la flexibilidad y la rigidez del mercado de trabajo

deben combinarse porque no puede ser un mercado laboral cien por ciento flexible o rígido” (citado por Ibarra & González, 2010, p. 45), es decir, propone introducir medidas de flexibilidad como la contratación temporal y a tiempo parcial pero a cambio brindar un seguro de desempleo, crear programas de capacitación a desempleados de larga duración, entre otros.

Asimismo, la OIT (2012d) y la OCDE (2012b) señala que una forma de brindar seguridad laboral a las personas desocupadas es mediante la implementación de políticas de protección al empleo, en este caso y con motivo del presente trabajo de tesis, a través del seguro de desempleo.

Capítulo II. Experiencia internacional en cuanto al uso del seguro de desempleo.

En el presente capítulo se describen los elementos que intervienen en el diseño del seguro de desempleo de acuerdo a las recomendaciones de la OIT y la CEPAL, y con base en esto, se analizan los tipos de diseños de seguros de desempleo que existen en el mundo y en específico la experiencia en América Latina (AL).

2.1. Elementos del diseño del seguro de desempleo

El diseño de los programas de seguro de desempleo, de acuerdo con estudios de la OIT y la CEPAL, está habitualmente conformado por los siguientes elementos:

- a) Delimitación de la población beneficiaria
- b) Monto y duración de la prestación
- c) Financiamiento
- d) Administración

a) Delimitación de la población beneficiaria:

Para poder delimitar la población beneficiaria del seguro de desempleo es necesario precisar la cobertura y la elegibilidad.

Debido a que el propósito del seguro es servir de alivio transitorio hasta encontrar un nuevo empleo, se busca que tanto la cobertura como la elegibilidad ayuden a seleccionar personas que tengan mayor probabilidad de encontrar un nuevo empleo, a fin de evitar que el seguro se transforme en un “financiamiento habitual de manutención” (Diez de Medina & Bucheli, 2002, p. 14).

Cobertura

En cuanto a la cobertura, la OIT recomienda no incluir a ciertos grupos de trabajadores con mayor inestabilidad laboral como: los trabajadores por cuenta propia debido a la dificultad de demostrar que efectivamente se encuentran desocupados, a los estacionales como por ejemplo trabajadores agropecuarios debido a que el desempleo es un evento totalmente previsto para ellos (en este caso se sugieren otro tipo de programas para este sector), los ocasionales, los trabajadores familiares, entre otros. Por otro lado, también se recomienda dejar fuera de la cobertura a trabajadores permanentes

en servicios de gobierno debido a su baja probabilidad de despido, y a los trabajadores no operarios cuyos ingresos son considerablemente altos (Diez de Medina & Bucheli, 2002).

Finalmente, se recomienda establecer un rango de edades para recibir la prestación debido a que, por ejemplo, trabajadores de edad avanzada deben dirigirse a otro tipo de programas de retiro anticipado en donde no se les exija como requisito ser buscador de empleo (Diez de Medina & Bucheli, 2002).

Elegibilidad

Para que las personas puedan acceder a los beneficios del seguro de desempleo deben cumplir, de acuerdo a las recomendaciones de la OIT, las siguientes condiciones (Diez de Medina & Bucheli, 2002):

- a. Haber otorgado un determinado número de contribuciones o haber trabajado cierto tiempo previo a la solicitud del seguro. La OIT propone otorgar el beneficio del seguro a aquellas personas que hayan trabajado 26 semanas en las últimas 52.
- b. Haber perdido el empleo por causas no atribuibles al trabajador, es decir, el desempleo no debe ser resultado de renuncia, actos de mala conducta o disputa laboral por parte del trabajador. Para estos casos la OIT recomienda descalificar al beneficiario por algún tiempo.

Algunos países suelen aplicar una sanción para estas causales de desempleo imputables al trabajador, ya sea otorgando un monto o duración del beneficio menor o un período inicial de desempleo sin prestación (período deducible) más prolongado. Por ejemplo, en Alemania y Francia se admite la renuncia, sin embargo es sancionada en el primer caso con semanas sin prestación y en el segundo caso con un periodo deducible más largo. Reino Unido admite cualquier causa de desempleo y en caso de que sean atribuibles al trabajador se sanciona con semanas sin prestación. En Chile se admite la pérdida voluntaria del empleo no obstante se otorga un menor beneficio debido a que sólo se financia con los fondos en la cuenta individual del trabajador a modo de sanción.

Caso contrario, países como Estados Unidos, Canadá, países latinoamericanos (excepto Chile y Colombia), entre otros, simplemente no apararán las causas de desempleo imputadas al trabajador.

De acuerdo con Diez de Medina y Bucheli (2002, p. 17) en los países de la OCDE se admiten algunos casos de renuncia legítima, es decir, casos donde la renuncia tiene “cierto carácter involuntario desde el punto de vista del trabajador”. Por ejemplo cuando el trabajador renuncia debido a mala conducta por parte del empleador, cuando renuncia debido a un cambio en el lugar de trabajo del cónyuge, entre otros.

- c. La persona en situación de desempleo deberá: estar capacitada, disponible y dispuesta a reincorporarse al mercado de trabajo; además, deberá realizar actividades de búsqueda de empleo a través del registro y seguimiento periódico en las oficinas de empleo, las cuales coordinarán y facilitarán el proceso de vinculación laboral. En caso de que el beneficiario no realice la búsqueda de empleo o rechace una oferta de trabajo adecuado²¹ de acuerdo a su perfil, la OIT recomienda descalificar al beneficiario por algún tiempo (Diez de Medina & Bucheli, 2002).

En general, la mayoría de los países siguen las recomendaciones de la OIT en cuanto al registro en alguna oficina de empleo; sin embargo, existen diferentes formas de monitorear la efectiva búsqueda de empleo en los países. Por ejemplo, en Estados Unidos la persona que recibe la prestación debe comprobar haber asistido a por lo menos una o dos entrevistas de trabajo y deberá explicar el motivo por cual no aceptó dicho empleo. En caso de que no presente estas pruebas, el beneficiario pierde el derecho a seguir recibiendo la prestación. En Reino Unido se pide a la persona que solicita el seguro (a través de una entrevista) que establezca un plan de acción para llevar a cabo la búsqueda del empleo en el cual expresa sus deseos en cuanto a la carga horaria, el tipo de ocupación, la remuneración y demás aspectos del nuevo empleo (Diez de Medina & Bucheli, 2002).

En cuanto al rechazo de una oferta de empleo adecuado algunos países como Reino Unido y Alemania lo sancionan con semanas sin prestación, mientras que

²¹ “El carácter “adecuado” del empleo varía entre países; generalmente, los criterios incluyen aspectos como la relación entre la nueva remuneración y la del trabajo anterior, la distancia desde el lugar de residencia, el horario, la intensidad de la jornada, el grado de protección del nuevo empleo, objeciones de conciencia o religión, etc.” (Diez de Medina & Bucheli, 2002, p. 19).

otros países como Francia y España simplemente suspenden el pago de la prestación.

Por último, la capacitación de los beneficiarios del seguro en algunos países se da a través de cursos de formación obligatorios como en el caso de Alemania en donde existe una estrecha relación entre el seguro y las políticas activas del mercado de trabajo.

b) Monto y duración del seguro de desempleo.

Monto

Los sistemas de seguro de desempleo actuales presentan dos formas principales de determinación del monto del beneficio: a) monto fijo y b) monto variable en función de las remuneraciones pasadas (Islas, 2002).

En general, la mayoría de países calculan el monto de la prestación de acuerdo a un porcentaje del salario previo (tasa de reemplazo) y en algunos casos el porcentaje varía de acuerdo a la edad y/o la antigüedad en el sistema. Por otra parte, sólo en pocos países como Reino Unido, Suecia, Australia, Ecuador, entre otros, el seguro consiste en un monto fijo que en ciertos casos es creciente en función de la edad (Islas, 2002).

De acuerdo con Wu (2000), la recomendación de la OIT en cuanto a la determinación de los beneficios de la prestación es que se provean los pagos de forma periódica calculados como una proporción de las remuneraciones pasadas, se recomienda que la proporción no sea menor a 45 por ciento del salario previo o del salario mínimo de tal forma que provea un mínimo esencial para los gastos básicos del beneficiario (citado por Diez de Medina & Bucheli, 2002).

La tasa de reemplazo promedio se sitúa habitualmente entre 40 y 75 por ciento del salario previo, previéndose montos máximos y mínimos (Velásquez M. , 2003). También es común que existan beneficios monetarios adicionales en función de la estructura familiar, en particular cuando el desocupado tiene hijos, por lo que la tasa de reemplazo aumenta, como es el caso de Alemania.

“Tanto la experiencia como los modelos teóricos coinciden en señalar que los incentivos para volver a encontrar un empleo se ven seriamente afectados en sistemas en los que el beneficio supera el 60 o 70 por ciento de la remuneración líquida promedio del

trabajador.” En este sentido la gran mayoría de países optan por usar tasas o montos decrecientes conforme transcurren los meses (Islas, 2002, p. 4).

Duración

En cuanto a la duración máxima del período de pago de beneficios, Wu (2000) señala que la recomendación de la OIT es que en situaciones normales del mercado de trabajo, la duración sea de 26 semanas en cada período de desocupación o de 39 semanas en dos años (citado por Diez de Medina & Bucheli, 2002). Aunado a lo anterior, generalmente, los seguros de desempleo establecen un breve período inicial en el cual no se pagan beneficios (deducible) con el objetivo de eliminar la cobertura del desempleo por períodos muy cortos que no generan problemas de ingreso al trabajador y con esto reducir los gastos administrativos (Islas, 2002). De acuerdo con Wu (2000), la OIT aconseja que el periodo deducible sea de siete días previendo una adaptación a este periodo en caso de que el seguro cubra el trabajo estacional o de cosecha (citado por Diez de Medina & Bucheli, 2002).

En general, los países con mayor duración de beneficios son los europeos debido a que en algunos países la duración es creciente en función de la edad y el tiempo que se contribuyó como es el caso de Alemania, Francia y Austria. Por otro lado, los países latinoamericanos otorgan los beneficios del seguro por una duración inferior a un año: doce meses en Argentina, seis en Uruguay y Colombia, cinco en Chile y Venezuela y cuatro en Brasil (Diez de Medina & Bucheli, 2002).

c) Financiamiento

Hoy en día es posible identificar cuatro formas de financiamiento del seguro de desempleo, los financiados a través de contribuciones a un fondo colectivo, los que forman parte de la seguridad social, los financiados a través de contribuciones en cuentas individuales y la forma de financiamiento exclusiva de Estado Unidos.

- a. Contribuciones a un fondo colectivo.** Gran parte de los regímenes de seguro de desempleo europeos se han constituido combinando un seguro contributivo a un fondo colectivo y un programa asistencial al desempleo. El contributivo se conforma de los porcentajes de aportación por parte de trabajadores, empleadores y el Estado, aunque en ocasiones los aportes son bipartitos, ya sea trabajador y

empleador, empleador y trabajador, trabajador y Estado o simplemente los aportes provienen de un sólo agente. Por otra parte, los programas asistenciales al desempleo son subsidiados por el Estado (Islas, 2002).

En la mayoría de los sistemas europeos el seguro de desempleo se financia con aportaciones por parte del trabajador y el empleador, y sólo el Estado se hace cargo de los programas asistenciales y de todo déficit en el sistema (Islas, 2002), tal es el caso de Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Dinamarca, España, Suiza, etc.

- b.** Los **seguros de desempleo integrados a la seguridad social** operan con base en un fondo de reparto el cual está constituido por los recursos destinados a políticas sociales en el presupuesto del Estado (Diez de Medina & Bucheli, 2002), tal es el caso de Reino Unido, Bélgica, Suiza, Japón, Canadá, Uruguay, Brasil, etc.
- c.** El **financiamiento del seguro de desempleo en Estados Unidos** se obtiene esencialmente de una aportación patronal, la cual se compone de un impuesto federal, una tasa de aportación general y una tasa adicional creciente en función de los despidos que ha tenido la empresa (de cero a diez por ciento adicional), de forma que aquellas empresas que hacen mayor uso del seguro contribuyen en mayor cuantía al financiamiento. Además, otro aspecto característico de este tipo de financiamiento es que las tasas de aportación varían de acuerdo a la tasa de desempleo estatal por tanto los estados con mayor desempleo tienen tasas de aportación más altas (Diez de Medina & Bucheli, 2002).
- d.** El **financiamiento a través de las cuentas individuales** constituye una especie de autoseguro (Diez de Medina & Bucheli, 2002).

La idea es que cada trabajador ahorre parte de su salario una cuenta personal capitalizable, que en ocasiones se complementa con una aportación patronal, de tal forma que al momento de la pérdida del empleo el seguro sea financiado del saldo que haya en la cuenta. Por otra parte, en caso de que el saldo en la cuenta no sea suficiente para pagar el total de la prestación se utilizarán los recursos de un Fondo Solidario, el cual está constituido por aportaciones patronales y del Estado (caso Chileno), para cubrir los faltantes del beneficio (Diez de Medina & Bucheli, 2002).

Este sistema de cuentas individuales presenta similitudes con un modelo propuesto para Estados Unidos en 1998 por M. Feldstein y D. Altman, este modelo denominado “Cuentas de Ahorro por Seguro de Desempleo” (o en inglés *Unemployment Insurance Saving Accounts*, UISA’s) propone que cada trabajador realice aportes obligatorios de hasta cuatro por ciento del salario a una cuenta de ahorro personal, dichos ahorros pagarían el seguro en caso de desempleo (Feldstein & Altman, 1998). M. Feldstein y D. Altman (1998) plantean que en caso de que el saldo en la cuenta no fuese suficiente para pagar los beneficios, el Estado prestaría lo necesario para brindar el beneficio en forma completa. Para esto se establece que los fondos de las cuentas se capitalicen a una tasa de interés y que si es necesario pedir prestado al Estado, se le pague a éste esa misma tasa por ese préstamo. En caso de no hacer uso de los fondos en las cuentas de ahorro, a la edad de retiro estos fondos pasarían a integrar las cuentas de pensiones; en caso del fallecimiento del trabajador los saldos positivos serían heredables y a las cuentas que tenían saldos negativos se les cancela la deuda, ya sea por retiro o por fallecimiento.

Hasta ahora el modelo propuesto por Feldstein y Altman no ha sido aplicado en su forma original (Diez de Medina & Bucheli, 2002).

d) Administración

La presente investigación ubica tres formas en que puede llevarse a cabo la administración del seguro de desempleo: administración pública (por parte del gobierno), privada o una combinación de ambas.

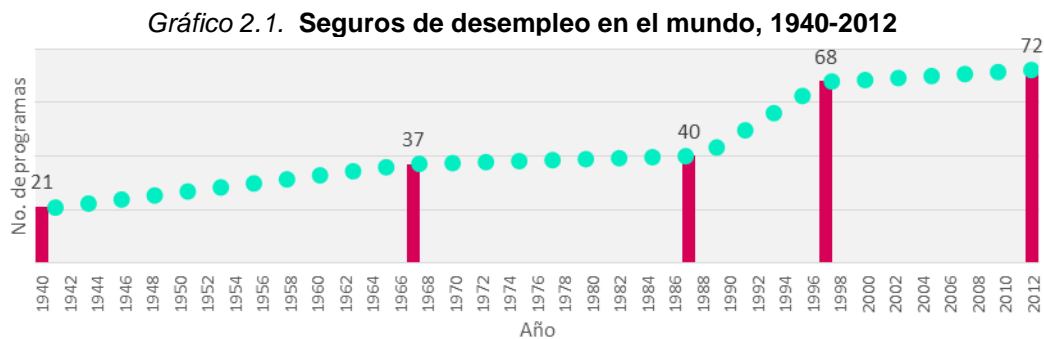
Habitualmente el gobierno es quien se encarga de la administración del sistema, es decir, toma a su cargo los servicios de inscripción de los beneficiarios, la realización de los pagos, del cobro de las contribuciones y lleva a cabo el monitoreo de los requisitos de elegibilidad para ser beneficiario (búsqueda de empleo, disponibilidad de trabajar, capacitación laboral, etc.) (Islas, 2002). En el caso de administración privada, estos servicios suelen limitarse sólo a actividades de colocación. En una administración

combinada la información es compartida y se distribuyen responsabilidades tanto para la privada como para la pública (Islas, 2002).

Hasta este punto se ha hecho un acercamiento sobre cómo se estructura un seguro de desempleo con base en las recomendaciones de la OIT, en algunos estudios de la CEPAL y las experiencias de algunos países. En el siguiente apartado se da a conocer detalladamente el funcionamiento de los programas existentes en el mundo con el fin ampliar el contexto y la visión del lector.

2.2. Seguros de desempleo a nivel Mundial

Al paso de los años se ha registrado un aumento en el número de seguros de desempleo o programas de asistencia al desempleo en el mundo. El crecimiento se ha dado de la siguiente manera: 21 programas en 1940, 37 en 1967, 40 en 1987, 68 en 1997 y 72 en 2012, los cuales en su mayoría corresponden a países de medianos y altos ingresos (Velásquez M. , 2003) (ver gráfico 2.1). En 2012, únicamente 14 por ciento de la población mundial tenía acceso a un seguro de desempleo (OIT, 2012b).



Fuente: Elaboración propia con base en Velásquez (2003)

La OIT (2000) define dos categorías para dividir a los países industrializados de acuerdo a su nivel de protección contra el desempleo, aquellos países con regímenes de protección alto y aquellos otros países con nivel de protección mediano. La clasificación se hizo a partir de cuatro criterios:

- a) El nivel de las prestaciones de desempleo, medidos por la tasa de reemplazo, es decir, el porcentaje que representa la prestación respecto al salario previo del trabajador en situación de desempleo.
- b) La duración de los pagos de las prestaciones de desempleo.
- c) La cobertura, es decir, el porcentaje de desempleados que perciben prestaciones de desempleo.
- d) El rigor de la legislación²² que protege el empleo.

En el grupo de los países industrializados con nivel alto de protección contra el desempleo se encuentran: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza. Estos países cuentan con un seguro de desempleo que se caracteriza por tener una amplia cobertura y brindar pagos de alto nivel y de larga duración. Además, en la mayoría de estos países existe un segundo nivel de ayuda al desempleo menos generoso en forma de asistencia social (denominado subsidio o asistencia al desempleo) para aquellos que no tienen o han agotado su derecho a recibir el seguro de desempleo, este segundo nivel es financiado con recursos del Estado (no cuentan con segundo nivel: Bélgica, Dinamarca, Islandia, Luxemburgo y Noruega).

Los países más generosos en este grupo son Alemania y Francia. En Alemania la cobertura es bastante amplia ya que incluye a casi la totalidad de trabajadores incluyendo privados, públicos y estacionales; en Francia la cobertura es similar sólo que no cubre a todos los empleados públicos. Las contribuciones en ambos países son casi iguales para los trabajadores y empleadores, alrededor de 3 por ciento, las tasas de reemplazo son crecientes en función de la edad del beneficiario y existe un suplemento si el beneficiario tiene hijos (Diez de Medina & Bucheli, 2002; Islas, 2002; Velásquez, 2003).

Algunas características que destacan en este grupo de países son: la alta integración con las oficinas de empleo y las políticas activas, la cobertura del desempleo por motivos de renuncia o desempleo voluntario y la aplicación de sanciones a aquellos beneficiarios que rechazan una oferta de empleo adecuado.

²² Este criterio "se mide a través de un Índice de rigor de la legislación de protección del empleo de la OCDE que abarca diferentes aspectos de la legislación laboral, como los plazos de aviso previo reglamentarios, las dificultades de tramitación, el nivel de indemnización final y las reglas que rigen el despido ilícito" (OCDE, 1994, citado por OIT, 2000, p. 163)

A pesar de que estos países pertenecen a un mismo grupo, existen diferencias entre ellos. Por ejemplo, en Suecia el Estado es el que financia 93 por ciento del costo total del seguro, a diferencia de Islandia donde el Estado no hace ninguna contribución.

Como se puede observar, los seguros de desempleo en estos países coinciden en ciertos aspectos del diseño, pero cada uno construye sus propias particularidades con el fin de adaptarse al tipo de mercado de trabajo al que se enfrenta.

A continuación se detallan las características del seguro de desempleo en algunos países que brindan un nivel de protección alto (ver cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Países con nivel de protección alto²³

País	Tipo de seguro	Cobertura	Beneficios	Condiciones de accesibilidad	Financiamiento			Asistencia o subsidio a trabajadores que han agotado su derecho al SD	Características	Causas de desempleo
					Trabajador	Empleador	Estado			
Alemania	Obligatorio	Cubre a todos los trabajadores asalariados, trabajadores públicos, trabajadores por cuenta propia, trabajadores de cosecha (en algunos casos), a trabajadores con poca carga horaria, aprendices y participantes en programas de entrenamiento ocupacional.	60% del salario neto de las últimas 52 semanas y 67% si el beneficiario tiene hijos. El periodo de cobro de la prestación depende de la edad y el tiempo que contribuyó. Todos los trabajadores tienen derecho a 6 meses de prestación si cotizaron un año, 12 meses si cotizaron dos años. Para personas mayores de 44 años hasta 18 meses si contribuyeron tres años y para personas de 57 años hasta 32 meses si cotizaron 64 meses.	El solicitante debe estar sin trabajo o trabajar menos de 15 horas, buscar activamente trabajo y estar disponible para trabajar. Inscribirse en la oficina de empleo, la cual se renueva cada tres meses, o sea no requiere reportarse regularmente	3.25% del salario bruto mensual	3.25% del salario bruto mensual	Cubre costo de subsidios de asistencia para aquellos que han agotado su derecho y déficit del seguro de desempleo	Sí. Prestación de 53% del salario neto y 57% a quien tiene hijos.	Alta integración con las políticas activas de empleo. Oficinas de empleo brindan cursos de formación y cubren los costos del mismo	Se admite al trabajador que renunció o fue despedido sin causa justa, pero en el primer caso es sancionado con 12 semanas sin prestación. Si el beneficiario rechaza una oferta de trabajo adecuado es penalizado con 12 semanas sin prestación. Si el beneficiario acumula 24 semanas de sanción, queda excluido de los beneficios.
Austria	Obligatorio	Asalariados con ingresos mayores o iguales a 301 euros y aprendices. Excluye a trabajadores públicos. Existe un sistema especial para trabajadores de la construcción.	55% de los ingresos netos y cuenta con topes máximos de pago. Prestación hasta por 20 semanas con extensión hasta 78 semanas de acuerdo a la edad y tiempo cotizado.	Haber cotizado durante un determinado tiempo, registrarse en agencia de empleo y estar en disposición para trabajar	Alrededor de 3%	Alrededor de 3%	Cubre costo de subsidios de asistencia para aquellos que han agotado su derecho y déficit del seguro de desempleo	Sí		Cubre el desempleo involuntario
Bélgica	Integrado al seguro social		Porcentaje del salario, con montos máximos.		0.87%	1.48%	Todo déficit	No	Cada determinado tiempo se acuerdan las reglas para dicho seguro.	Cubre el desempleo involuntario

²³ Datos hasta 2002, pueden haber variado.

Dinamarca	Voluntario subsidiado		Porcentaje del salario, con montos máximos.		8%	Parte de 3 por ciento del impuesto	Todo déficit	No		Desempleo involuntario. Cubre a jóvenes que han completado capacitación vocacional
Finlandia	Voluntario subsidiado		Montos fijos					Sí		
Francia	Obligatorio	Trabajadores del sector privado (incluye trabajadores estacionales) y existen adhesiones opcionales para algunos organismos públicos.	De 57.4% a 75% del salario bruto anterior, previendo especificidades cuando el trabajo es a tiempo parcial o desempleo estacional. Existe un tope máximo y un mínimo. La duración de la prestación va de 4 a 30 meses para personas menores a 50 años, 4 meses si cotizaron mínimo 4 meses en los últimos 18 y 30 meses aquellos que trabajaron 14 meses en los últimos 2 años. Para mayores de 49 años la prestación máxima es de 45 meses si han trabajado 14 meses en los últimos 2 años. Los mayores de 54 años pueden obtener 60 meses de prestación si trabajaron 27 meses de los últimos 3 años	Ser menores de 60 años, estar inscrito como demandante de empleo o en formación, buscar empleo activamente	2.1%	3.7%	Cubre costo de subsidios de asistencia para aquellos que han agotado su derecho y a grupos vulnerables	Sí, también otorga prestación (generalmente en monto fijo) a desocupados de bajos recursos con dificultades de inserción (refugiados, ex presos, etc.)		Cubre el desempleo involuntario y los casos de renuncias legítimas, si el beneficiario rechaza un empleo adecuado se suspenden la prestación. En caso de renuncia, si al cabo de cuatro meses demuestra no haber encontrado empleo podrá ser evaluada la solicitud de seguro de desempleo.

España	Obligatorio	Trabajadores asalariados. Excluye trabajadores por cuenta propia, por tiempo parcial y ocasionales. Existen algunos programas especiales para trabajadores del sector agropecuario.	Para los seis primeros meses de pago, el beneficio se calcula como 70% de la remuneración promedio de los últimos seis meses; posteriormente, la tasa cae a 60%. Existe un tope máximo (entre 179% y 220% del salario mínimo para su profesión) y uno mínimo (entre 75% y 100% del mismo). El período máximo de duración varía entre 4 meses (si trabajó entre 12 y 18 meses en los últimos seis años) y dos años (si trabajó los seis años).	Un año de contribución en los últimos seis años., registrarse en una oficina de empleo y estar disponible para trabajar.	1.6%	6.8%	Subsidios variables	Sí		Si el beneficiario rechaza un empleo adecuado pierde la prestación.
Islandia	Integrado al seguro social		Monto fijo		No	1.15% de la nomina	No	No		
Luxemburgo	Integrado al seguro social		Porcentaje del salario, con montos máximos.		Impuesto	No	Sí	No		
Noruega	Integrado al seguro social		Porcentaje del salario, con montos máximos.		Seg. Social	Seg. Social	Todo déficit	No		
Portugal	Integrado al seguro social		Porcentaje del salario, con montos máximos.		Seg. Social	Seg. Social	Sí	Sí		
Suecia	Voluntario subsidiado		Monto fijo		Sí	No	93% del costo total	Sí		
Suiza	Integrado al seguro social		Porcentaje del salario, con montos máximos.		1.5%	1.5% de la nómina	Si hay déficit, otorga préstamos con baja tasa de interés	Sí		
Holanda	Integrado al seguro social		Porcentaje del salario					Sí		

Fuente: Recopilación a partir de Díez de Medina & Bucheli (2002), Islas (2002) y Velásquez (2003)

En el grupo de los países industrializados con nivel de protección mediano se encuentran: Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Canadá, Irlanda, Japón y Nueva Zelanda.

En este grupo, el número de desempleados que reciben prestaciones de desempleo son relativamente pocos y el monto y la duración de la compensación son inferiores a las del primer grupo de países. Los países que integran este grupo también cuentan con un segundo nivel de asistencia al desempleo menos generoso subsidiado por el Estado a excepción de Canadá.

Algunas particularidades que destacan en este grupo son:

En Reino Unido se admite cualquier causa de desempleo, el pago de la prestación son montos fijos (al igual que en Irlanda y Australia) y el periodo deducible es sólo de tres días; en Estados Unidos la tasa de contribución por parte del empleador crece de acuerdo al nivel de desempleo que exista en cada empresa. En Japón se cubre a trabajadores agrícolas y las tasas de contribución están dadas en función del sector al que protegen y en Irlanda y Nueva Zelanda el Estado financia el costo total del seguro (Diez de Medina & Bucheli, 2002; Islas, 2002; Velásquez, 2003).

A continuación se detallan las características del seguro de desempleo de algunos países industrializados que brindan un nivel de protección mediano (ver cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Países con nivel de protección mediano²⁴

País	Tipo de seguro	Cobertura	Beneficios	Condiciones de accesibilidad	Financiamiento			Asistencia o subsidio a trabajadores que han agotado a no tienen derecho al SD	Características	Causas de desempleo
					Trabajador	Empleador	Estado			
Reino Unido	Integrado al seguro social	Todos los desempleados en busca de empleo. Excluye a trabajadores por cuenta propia.	El beneficio es un monto prefijado creciente en función del grupo de edad (de 16 a 17, de 18 a 24 y de 25 o más años). El pago es por seis meses. El trabajador debe haber contribuido en alguno de los dos años previos al uso, una suma equivalente a 25 veces la contribución mínima y debe haber devengado salarios de al menos 50 veces el mínimo. La prestación es menor cuando el trabajador realiza tareas de forma parcial.	Ser mayor de 18 años, no haber alcanzado la edad de retiro y haber contribuido a la Seguridad Social (National Insurance) el cual financia diversos programas, no tener empleo o un empleo de 16 horas o menos a la semana, estar registrado en la agencia de empleo y tener disposición de trabajar.	Alrededor de 10% del ingreso es destinado a seguridad social	Alrededor de 15.5% a gastos derivados de la seguridad social	Todo costo de subsidio o asistencia por desempleo y aportaciones a la seguridad social.	Sí	El periodo deducible es sólo de tres días. En Reino Unido se solicita a los beneficiarios del seguro que a través de una entrevista establezcan un plan de acción para llevar a cabo la búsqueda del empleo en cual expresen sus deseos en cuanto al nuevo empleo	Admite cualquier origen de desempleo, los desocupados sin causa razonable tienen sanciones en sus beneficios. Una sanción de 1 a 26 semanas a los que dejaron o rechazaron un empleo sin causa justa, o si lo perdieron por mala conducta.
Australia	Sólo asistencia o subsidio al desempleo		Montos fijos		No	No	Costo Total	Sí		

²⁴ Datos hasta 2002, pueden haber variado.

Estados Unidos	Obligatorio	Asalariados de la industria y el comercio, trabajadores de organizaciones sin fines de lucro con cuatro o más empleados, trabajadores de los estados y gobiernos locales. Excluye a algunos trabajadores agrícolas, empleados de organizaciones religiosas, trabajadores ocasionales, empleados públicos federales, familiares no remunerados y trabajadores independientes. Programas especiales federales para trabajadores de ferrocarriles, empleados federales y otros.	Los beneficios van desde 50 a 70% sobre el salario de las últimas 52 semanas con un tope fijado por los estados. Varios estados prevén suplementos por dependientes económicos. En la mayoría de los estados, el período de pago es como máximo 26 semanas y puede extenderse hasta 13 semanas adicionales bajo el subsidio al desempleo.	Cerca de las ¾ partes de los estados requieren un mínimo de ingresos en el año precedente. Ocho estados requieren un número específico de semanas de trabajo (entre 15 y 20). Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.	No (excepto en Alaska, Nueva Jersey y Pensilvania).	Impuesto federal de 0.8% sobre la nómina más una tasa estatal, en la mayoría de los estados es de 5.4% las cuales a su vez crecen en función del desempleo que la empresa ha generado en el pasado (van de 0 a 10%)	Costo de la administración de los programas estatales vía el impuesto federal, costos de subsidios al desempleo y déficits de estados cuya cuenta no es suficiente.	Sí	Cada estado regula los requisitos de elegibilidad, los beneficios y el periodo de pago. Se debe reportar periódicamente si continúan vigentes los requisitos de elegibilidad y sobre el rechazo de ofertas a las agencias de empleo. El rechazo de empleos adecuados provoca sanciones que varían entre los estados.	Excluye a trabajadores que renunciaron, y que fueron despedidos por mala conducta o a causa de una disputa laboral.
Irlanda	Integrado al seguro social		Montos fijos		Si	Si	Todo costo de subsidio o asistencia por desempleo	Sí		
Japón	Integrado al seguro social				0.55% de los ingresos. 0.65% para trabajadores agrícolas, forestales, de la industria pesquera y de la construcción.	0.9% sobre la nómina. 1.1% para trabajadores agrícolas, forestales, de la industria pesquera y de la construcción.	25% de los costos de los beneficios y 14% de los costos de administración	Sí	Incluye trabajadores agrícolas.	
Canadá	Integrado al seguro social				2.55% de los ingresos	3.75% de los ingresos	No	No		
Nueva Zelanda	Sólo asistencia o subsidio al desempleo				No	No	Costo Total	Sí		

Fuente: Recopilación a partir de Díez de Medina & Bucheli (2002), Islas (2002) y Velásquez (2003)

Como se puede observar, el mayor desarrollo de los seguros de desempleo se ha concentrado en los países denominados industrializados que son aquellos que registran un alto nivel de vida así como un gran desarrollo económico. Por otra parte, algunos países de Latinoamérica también cuentan con seguro de desempleo. En el siguiente apartado se desarrolla el tema con mayor amplitud.

2.3. Experiencia en América Latina sobre el seguro de desempleo

El desarrollo del seguro de desempleo en América Latina se ha dado bajo condiciones del mercado laboral distintas a las de los países industrializados, por lo cual se observa que aparece un cambio en ciertos elementos del diseño del seguro de desempleo, por ejemplo en el financiamiento, la cobertura, así como en la integración del seguro con las políticas activas de empleo.

“La experiencia en Latinoamérica en relación al uso de seguros de desempleo es escasa si se compara con el caso de los países desarrollados. En esta situación influyen una serie de factores, entre los que se destacan, entre otros, la informalidad en el mercado del trabajo, el alto nivel de desempleo juvenil y, fundamentalmente, la opción de un gran número de países por la utilización de mecanismos de protección basados en las indemnizaciones por años de servicio” (Islas, 2002, p. 8).

Actualmente, siete países de América Latina (AL) cuentan con seguro de desempleo, Uruguay en 1934, Ecuador en 1951, Brasil 1986, Venezuela 1990, Argentina en 1991, Chile en 2001 y Colombia en 2014; y tres en el Caribe (Aruba, Bahamas y Barbados) (CEPAL, 2004; OIT, 2014b).

A continuación se exponen los principales problemas a los que se enfrentan los países de AL que, de acuerdo con Islas (2002), explican la baja cobertura y el escaso desarrollo del seguro de desempleo.

2.3.1. Principales problemas que frenan el desarrollo del seguro de desempleo en América Latina

a) Alta Informalidad en el mercado de trabajo

De acuerdo con el informe sobre los pisos de protección social de la OIT (2014b), menos de cinco por ciento de los desocupados en América Latina y el Caribe perciben beneficios por seguro de desempleo debido a una importante presencia de la economía informal en el mercado de trabajo.

El nexo entre la baja cobertura de los seguros de desempleo en AL y la informalidad en el mercado de trabajo, es el hecho de que estos seguros son de carácter contributivo y por lo tanto sólo pueden incorporar a trabajadores formales (Islas, 2002).

De acuerdo con datos de la OIT, en 2012 la tasa de empleo informal en América Latina y el Caribe fue de 47.7 por ciento del total de los trabajadores (OIT, 2013b).

En general, la cobertura brindada en los siete países que actualmente cuentan con seguro de desempleo en AL tiende a ser baja, aquellos países que han presentado los mejores resultados son Chile y Uruguay donde cerca de 25 por ciento los trabajadores desempleados reciben los beneficios del seguro (OIT, 2013b).

Aunado a lo anterior, como consecuencia de la alta informalidad se da un incremento en el riesgo moral debido a que fácilmente el trabajador desempleado puede laborar en el sector informal mientras recibe los beneficios del seguro. Este tipo de conductas difícilmente logran ser detectadas por la administración del seguro de manera que puede provocar una carga financiera significativa (Islas, 2002).

b) Mecanismos de protección a través de las indemnizaciones por despido

En América Latina la mayoría de los países funcionan con planes de indemnización por despido (excepto Guatemala, El Salvador y Honduras) cuyo monto es entregado en una sola exhibición, esta indemnización es calculada con base en los años de servicio y su objetivo es compensar únicamente a aquellos trabajadores que fueron despedidos injustificadamente (CEPAL, 2004; Velásquez, 2003).

Generalmente, este mecanismo “se caracteriza por su orientación hacia la estabilidad laboral, la protección al trabajador y, específicamente, por privilegiar la preservación del puesto de trabajo antes que la protección de los ingresos del trabajador cuando éste pierde su empleo” (Lora & Pagés, 1996; citado por Velásquez, 2003, p. 9). Es decir, la indemnización por despido pretende cumplir un objetivo distinto al del seguro de desempleo.

El uso de este mecanismo ha sido cuestionado por los efectos que provoca debido a que los montos son relativamente generosos y son proporcionales a la antigüedad del trabajador. Algunos de estos efectos han sido incentivar despidos anticipados para no generar antigüedad, forzar renunciaciones con el objetivo de evitar gastos de indemnización o promover malas conductas para provocar el despido justificado; lo cual limita el crecimiento del empleo y, en muchos casos, induce a la adopción de contratos temporales o la utilización de la subcontratación. (Islas, 2002)

De acuerdo al estudio realizado por Islas (2002) sobre las indemnizaciones por despido en países de AL, el pago por indemnización es aproximadamente el doble del beneficio que otorga el seguro de desempleo, la razón recae en el hecho de que la indemnización es creciente en función de los años de antigüedad²⁵.

Finalmente, el tema de la protección contra el desempleo en América Latina ha pasado a ser objeto de controversias en años recientes y se ha considerado al seguro de desempleo como posible alternativa de política, total o parcial, a los regímenes de indemnizaciones por despido.

c) Desempleo juvenil

Los jóvenes en situación de desempleo difícilmente tienen acceso al seguro de desempleo ya que habitualmente existe el requisito de tener un cierto número mínimo de cotizaciones (Islas, 2002).

²⁵ El estudio fue calculado para un trabajador despedido con cinco años de antigüedad que permanece desempleado por seis meses (no incluye topes máximos o mínimos en el caso de los seguros de desempleo) (Islas, 2002).

Lo anterior se vuelve un problema de cobertura en países de AL y el Caribe pues de acuerdo a un estudio realizado por la OIT (2014a), 43 por ciento del total de desempleados en la región son jóvenes.

Asimismo, el desempleo juvenil se encuentra estrechamente ligado a la informalidad en el mercado laboral; la OIT (2014a) señala que en los países de AL y el Caribe seis de cada 10 jóvenes que consiguen ocupación se ven obligados a aceptar empleos en la economía informal, lo que en general implica malas condiciones de trabajo, sin protección ni derechos, y con bajos salarios.

Frente a este contexto, “el seguro de desempleo puede incluso agravar el problema al generar un desincentivo a la búsqueda de trabajo, tal como parece indicarlo la experiencia de desempleo juvenil de los países de Europa Occidental” (Islas, 2002, p. 21).

Si bien el tipo de mercado de trabajo al que se enfrenta el seguro de desempleo en AL tiene características distintas a los países del continente Europeo, estos países han realizado un esfuerzo por diseñar un estructura propia para su seguro de desempleo. A continuación se describen los seguros de desempleo que existen en la región (ver cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Países de América Latina con seguro de desempleo

País	Tipo de seguro	Creación y reformas	Cobertura	Beneficios	Condiciones de accesibilidad	Financiamiento			Subsidio a trabajadores que han agotado o no tienen derecho al SD	Características	Causas de desempleo
						Trabajador	Empleador	Estado			
Argentina	Obligatorio. Contributivo a un fondo colectivo	En 1967 (sólo para trabajadores de la construcción). En 1991 se crea el seguro para asalariados (los de la construcción tienen un régimen especial) el cual fue reformulado en 1995	Trabajadores permanentes o eventuales. No cubre a los trabajadores públicos, a los empleados por cuenta propia ni al servicio doméstico	El período de pago máximo está en relación con el número de meses cotizados en los tres años anteriores al despido. Con 12 a 23 meses de trabajo, se tiene derecho a 4 meses de prestación; con 24 a 35 meses, se tiene derecho a 8 meses; con tres o más años, 12 meses. En los primeros cuatro meses, la prestación equivale a 50% de la remuneración más alta de los últimos seis meses. Entre el quinto y octavo mes, la prestación es equivalente a 85% del primer pago; entre el noveno y duodécimo mes, cae a 70% del primer pago. El beneficio tiene topes máximos y mínimos. El beneficiario tiene derecho a asignaciones familiares ²⁶ , si es que las percibía mientras trabajaba	Si se trata de un trabajador permanente, se requiere haber cotizado un año de los tres previos a la solicitud; si el trabajador es eventual, tiene que haber trabajado 90 días en el año previo. El trabajador debe tener disponibilidad inmediata para trabajar, ser buscador activo de empleo y debe aceptar las ofertas de trabajo que el Ministerio de Trabajo le realice	Aportes de 1% del salario a un fondo colectivo	1.5% sobre la nómina a un fondo colectivo		No	El fondo colectivo financia otros programas a parte del seguro de desempleo. Es administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social	Se exige estar sin empleo por causas ajenas a la voluntad del trabajador

²⁶ Sumas de dinero que la Administración Nacional de Seguridad Social abona a sus beneficiarios por sus cargas de familia, ya sean hijos menores de 18 años o hijos discapacitados sin límite de edad. También ante un nacimiento, matrimonio o adopción (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2016).

Brasil	Integrado al seguro social	Creado en 1986 con reformas en 1990 y 1994.	Todos los trabajadores formales y existe un programa específico para los pequeños pescadores	El monto de la prestación se basa en el promedio del salario de los últimos tres meses. La tasa de reemplazo es de 50% para las personas con mayores ingresos y 80% para el resto. Existe un tope máximo y mínimo, siendo este último equivalente a un salario mínimo. La duración máxima del seguro es de tres a cinco meses, en forma continua o alternada. Tres pagos para quien trabajó de 6 a 11 meses en los últimos 36, cuatro pagos para quien trabajó entre 12 y 23 meses en los últimos 36 y cinco para quien trabajó por lo menos 24 meses en los últimos 36. Existe un período mínimo de 16 meses para poder volver a recibir la prestación.	Haber trabajado por lo menos seis meses en los últimos 36. Para poder acceder al seguro se requiere un plazo de 7 a 120 días contados a partir de la fecha del despido.	No	No	Financia el Fondo de Amparo al Trabajador. Este fondo está constituido por los recursos del Programa de Integración Social y del Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público; a través de impuestos pagados por empresas estatales y privadas	No	El seguro es financiado con el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) administrado por el Ministerio de Trabajo, el cual también financia otros programas	Despido injustificado. El beneficiario pierde el derecho a la prestación si rechaza otro empleo acorde con su calificación y remuneración anterior.
--------	----------------------------	---	--	--	---	----	----	---	----	--	---

Chile	Seguro Obligatorio Mixto. Combina un Fondo de Reparto con Cuentas Individuales .	Creado en 2001, puesto en marcha en 2002.	Es obligatorio para los trabajadores con contrato laboral. Condiciones especiales de cotización para trabajadores por obra. No beneficia a empleados públicos, fuerzas armadas, trabajadores por cuenta propia, menores de 18 años, pensionistas y empleados domésticos.	En caso de renuncia, los pagos se financian únicamente con los recursos de la cuenta individual y el monto que puede retirarse depende del saldo capitalizado en dicha cuenta. Si el trabajador fue despedido, deberá haber cotizado 12 meses continuos para tener derecho a cinco meses de prestación. El monto del beneficio es un porcentaje del salario previo, decreciente a lo largo de los cinco meses: 50%, 45%, 40%, 35% y 30%. La ley prevé un tope mínimo y máximo para cada mes. Si el saldo de la cuenta individual se agota, el faltante se financia con el Fondo Solidario. El trabajador conserva el derecho a cobrar asignaciones familiares, servicios de salud y recibe servicios de información y orientación laboral a través de las Oficinas Municipales de Información Laboral, teniendo un derecho privilegiado en la utilización de programas de capacitación laboral a través del Fondo Nacional de Capacitación.	El solicitante debe haber aportado doce o más cotizaciones a la cuenta individual de cesantía, en forma continua o discontinua.	0.6% para la cuenta individual de cada trabajador.	1.6% a las cuentas individuales y 0.8% al Fondo Solidario	Aporta al Fondo Solidario una cantidad fija que se ajusta cada año.	No	Al fallecer el trabajador, el saldo de la cuenta individual es heredable. De lo contrario, cuando el trabajador se jubila, se puede retirar lo acumulado en la cuenta en forma adicional a su jubilación.	El acceso al seguro requiere estar cesante ya sea por causa voluntaria (renuncia) o involuntaria (despido).
-------	--	---	--	---	---	--	---	---	----	---	---

Colombia	Obligatorio para todos los trabajadores afiliados a las Cajas de Compensación familiar, excepto para quienes la afiliación sea voluntaria	Creado en 2013	Todos los trabajadores del sector público y privado, dependientes o independientes que realicen los aportes correspondientes a las Cajas de Compensación Familiar	Los beneficios se pagarán por un máximo de seis meses.	Haber realizado aportes un año continuo o discontinuo a una Caja de Compensación Familiar durante los últimos tres años para trabajadores dependientes y dos años en los últimos tres para trabajadores independientes. Inscribirse a cualquier servicio de empleo autorizado y desarrollar la ruta hacia la búsqueda de empleo, estar inscrito a programas de capacitación y no recibir ningún tipo de ingresos.	Sí	Sí				No importa la causa de desempleo
----------	---	----------------	---	--	---	----	----	--	--	--	----------------------------------

Ecuador	Antes de 2001, integrado al seguro social. A partir de 2001 es obligatorio mediante un sistema mixto de pensiones. (Operan los dos)	Creado en 1951 con reformas en 1958, 1988. En 2001 se modifica sustancialmente la Ley de Seguridad Social.	Cubre a los menores de 40 años de edad en 2001, a los de entre 40 y 49 años que eligen el sistema mixto, y a los afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) a partir de 2001.	Para trabajadores en el sistema de 2001, la prestación es un pago único equivalente a tres veces la remuneración mensual promedio de los últimos 12 meses de aportación antes del desempleo. El afiliado tendrá derecho a la prestación cada vez que hubiese acumulado un fondo de reserva equivalente a 48 aportes mensuales en su cuenta individual.	Haber permanecido en el puesto un plazo no inferior a 12 meses y que su estado de salud no le impida buscar otro empleo.	Aportes a cuentas individuales de ahorro, administrada por las Agencias Colocadoras de Ahorro Previsional (ACAP), a elección del asegurado. Cada ACAP contrata una compañía aseguradora para contar con un seguro colectivo contra la cesantía.			No	Las prestaciones son reguladas anualmente por el IESS según la cantidad de aportes previos y los niveles salariales anteriores. Estos aportes varían en función de cálculos actuariales y de riesgos que el IESS contrata anualmente con esos fines.	Trabajadores que hayan perdido el empleo de forma involuntaria.
Uruguay	Integrado al seguro social	La primera ley fue en 1934 y la actual es de 1981	Cubre a los asalariados privados que han aportado a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio. Excluye a trabajadores por cuenta propia y a los del sector público	Equivale a 50% del salario en los seis meses previos, con un mínimo de 50% del salario mínimo, más un suplemento de 20% en caso de tener familiares a su cargo. Tope máximo de ocho salarios mínimos. El período máximo de pago es de seis meses. Para volver a recibir la prestación deben transcurrir por lo menos 12 meses	Estar en la nómina de trabajo de una empresa por seis meses en los últimos 12 y no contar con otro ingreso monetario regular. Estar sin trabajo y no rechazar un empleo conveniente. Ampara también a quienes sufrieron una reducción del 25% o más en sus horas trabajadas	Aporte a seguridad social	Aporte a seguridad social	Todo déficit	No	Los fondos se utilizan para diversos fines como las pensiones de retiro, de vejez, asignaciones familiares, seguro de desempleo, entre otras.	No están comprendidos los trabajadores que renunciaron o quienes fueron despedidos o por mala conducta.

Venezuela	Obligatorio Fondo colectivo	Creado en 1990) con reformas en 1999. Concibe un Sistema de Paro Forzoso y Capacitación que comprende un programa de seguro de desempleo constituido por un régimen financiero de reparto, de carácter solidario.	Empleados en el sector público y privado. Se excluyen los trabajadores con pensiones de vejez, invalidez o jubilación; los trabajadores temporales, ocasionales o eventuales; los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores a domicilio.	Cinco meses de pagos equivalentes a 60% del promedio de los últimos doce salarios.	El trabajador debe encontrarse apto y disponible para trabajar y debe haber cotizado al menos 12 meses dentro de los 18 meses anteriores a la pérdida del empleo. El beneficio se pierde si el beneficiario no acude a una entrevista de empleo en las agencias correspondientes, rechaza un empleo ofrecido por el servicio de intermediación o abandone la capacitación laboral.	0.5%	2%	Todo déficit y gastos de administración.	No	El desocupado tiene derecho al servicio de intermediación laboral y de capacitación. Será cancelada la prestación si rechaza una oferta de empleo apto.	Haber perdido el empleo por causas no imputables al trabajador
-----------	-----------------------------------	---	---	--	--	------	----	--	----	---	--

Fuente: Recopilación a partir de CEPAL (2004), Islas (2002) y Velásquez (2003)²⁷.

²⁷. información sobre Colombia recopilada de la Ley 1636 (Congreso de Colombia, 2013)

En general, los países de AL que cuentan con seguro de desempleo tienen normas de acceso muy restrictivas, generalmente excluye a los asalariados más vulnerables y las tasas de reemplazo oscilan entre 40 y 80 por ciento de los salarios (OIT, 2000), a excepción de Ecuador ya que se caracteriza por proporcionar un único pago, lo cual lo aproxima a la indemnización por despido.

En este grupo de países, a diferencia de los países desarrollados, no existe un segundo nivel de asistencia al desempleo subsidiado por el Estado para aquellos que han agotado su derecho a la prestación o que no reúnen los requisitos. Por el contrario existe un fuerte apoyo por parte del Estado para compensar los déficits del seguro. “En América Latina los programas de protección a los trabajadores desempleados si bien en general se financian sobre la nómina de salarios, por las características de los mercados de trabajo tienden a registrar una alta dependencia de los ingresos estatales puesto que difícilmente logran equilibrar sus ingresos y gastos” (Velásquez, 2003, p. 40).

Cada uno de los programas existentes en AL tiene características y alcances distintos y es posible distinguir distintas formas de financiamiento en comparación a los países industrializados.

Argentina y Venezuela cuentan con un seguro que se aproxima en su estructura de funcionamiento a la de los países industrializados; es importante resaltar que sólo en estos dos países, con mayor frecuencia Venezuela, existe una estrecha relación entre los beneficios del seguro y las políticas activas.

En Uruguay, Chile y Argentina la cobertura del seguro no contempla a trabajadores del sector público ya que como se mencionó es un sector con mayor estabilidad laboral al estar regulados por regímenes laborales especiales.

Colombia, Chile y Ecuador basan la estructura de su seguro de desempleo mediante cuentas individuales. Únicamente en Chile y Colombia el seguro de desempleo ampara a trabajadores que renunciaron, además de los desempleados involuntarios. Chile tiene la particularidad de que en caso de renuncia del trabajador los pagos son financiados únicamente con los fondos que tenga el trabajador en su cuenta individual. Como señala Velásquez (2003, p. 8), estos sistemas donde el trabajador es quien financia parte del

seguro exigen menos capacidad de administración y sirven para “enfrentar el riesgo de abuso y otorgar protección a todo evento”.

En Uruguay y Brasil no existe una tasa de aportación al seguro de desempleo, sino que su financiamiento se obtiene de una tasa única de cotización a la seguridad social que contribuye, además, a financiar prestaciones de vejez, invalidez, sobrevivencia, maternidad y asignaciones familiares, entre otras.

Finalmente, de la revisión de los seguros de desempleo realizada en este capítulo se observa que tanto de los programas de países industrializados como de los países de América Latina surge una amplia variedad de diseños, lo cual confirma la idea de que no existe un único diseño óptimo y universal para el seguro de desempleo si no que el diseño debe adecuarse a las complejidades de cada país.

A continuación se enlistarán algunos de los aspectos más destacados que se deberán tener en cuenta para la realización de los siguientes capítulos, en los cuales se realizará una revisión al diseño de la Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo y sus modificaciones en la Cámara de Diputados.

- ✓ Otorgamiento de mayores beneficios en caso de tener hijos o dependientes económicos.
- ✓ Inscripción a oficinas de empleo que sirvan como vinculo hacia un nuevo empleo donde el beneficiario deba presentar reportes regulares sobre la búsqueda del empleo. Sanciones a beneficiarios que rechacen empleos adecuados de acuerdo a su perfil de búsqueda de empleo.
- ✓ Mayor integración del seguro de desempleo con políticas activas como por ejemplo cursos de formación y capacitación a desempleados.
- ✓ Definir claramente las causas de desempleo que cubre el seguro.
- ✓ Montos y duración de los beneficios crecientes en función de la edad del beneficiario y del sector al que pertenece.
- ✓ Diseño de programas especiales a trabajadores estacionales o pertenecientes a sectores con mayor inestabilidad laboral.
- ✓ Clasificar a los trabajadores de acuerdo a su probabilidad de desempleo para definir reglas específicas para cada grupo.

- ✓ Realizar revisiones frecuentes a las reglas de operación del seguro de acuerdo a estudios actuariales.

Capítulo III. El seguro de desempleo en México

Actualmente, México es el único país de los 34 países miembros de la OCDE que no provee un seguro de desempleo a sus habitantes (Torres, 2013). En 2012 este organismo señaló que la creación de un seguro de desempleo en México tendría que ser prioridad dentro de las políticas del mercado de trabajo, además, señala que la lenta recuperación de las tasas de desempleo post-crisis y en consecuencia el incremento del trabajo informal son una muestra del limitado alcance de las medidas de apoyo al ingreso de los trabajadores que pierden su empleo. La OCDE (2012b) recomienda la creación del seguro de desempleo al modo chileno, a través de cuentas individuales.

En este sentido, la OIT ha recomendado la implementación de un seguro de desempleo con el fin de aminorar el empleo informal y promover la vinculación y la capacitación laboral (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2016).

Con estos antecedentes, posterior a las elecciones presidenciales de 2012, el 2 de diciembre se lleva a cabo la firma del Pacto por México por parte del presidente electo Enrique Peña Nieto y los tres principales partidos PAN, PRI y PRD²⁸, en el cual se comprometen a crear un seguro de desempleo con alcance nacional (Dirección General de Comunicación Social, 2013).

Posteriormente el 8 de Septiembre de 2013, como parte de la Reforma Hacendaria, se da a conocer públicamente la “Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley de Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo”, en el que se establecen las bases y fundamentos para la creación y operación del seguro de desempleo (Cámara de Diputados, 2014b).

La iniciativa fue entregada a la Cámara de Diputados (cámara de origen) para su consideración y el 18 de Marzo del 2014 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó en lo general con 62.8 por ciento de las votaciones y en lo particular con 54 por ciento el *Dictamen por el cual se establece el Seguro de Desempleo en la Ley del Seguro Social*. Una vez aprobado, el dictamen fue enviado a la Cámara de Senadores el cual hasta este momento no ha sido aprobado (Cámara de Diputados, 2014b).

²⁸ Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Previo al análisis y evaluación del diseño de la Iniciativa de Seguro de Desempleo, se considera necesario revisar cuales son las prestaciones por desempleo que existen actualmente en México, las cuales se presentan a continuación.

3.1. Mecanismos de protección en caso de pérdida del empleo en México

Actualmente existen las siguientes prestaciones de protección en caso de pérdida del empleo (Bensusán, 2014; Ochoa, 2005).

- a) Indemnización por finalización de trabajo
- b) Seguro de Cesantía en Edad Avanzada
- c) Retiros de la Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV)
- d) El Sistema Nacional del Empleo (SNE)
- e) El seguro de desempleo en el Distrito Federal

a) Indemnización por finalización de trabajo.

Al igual que la mayoría de los países de Latinoamérica, en México existe una indemnización por finalización de trabajo establecida en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo (LFT).

De acuerdo a esta ley la indemnización se otorga únicamente en caso de que el trabajador sea despedido injustificadamente, es decir, que el trabajador no haya cometido alguna de las faltas enunciadas en el artículo 47 de la LFT las cuales son motivo de despido justificado en donde el empleador queda eximido de toda responsabilidad.

Bajo el escenario de despido injustificado el trabajador contará con dos alternativas; la primera es recibir una indemnización con el importe de tres meses de salario y la segunda es solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje mediante juicio que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba.

En caso de que el trabajador tome la segunda opción, si en el juicio correspondiente el patrón no comprueba que el trabajador cometió alguna falta que deba ser sancionada con el despido, entonces el trabajador deberá ser reinstalado y tendrá derecho a que se le paguen los salarios vencidos a partir de la fecha del despido y hasta por un período

máximo de doce meses²⁹, si el periodo de resolución excede los 12 meses se agregarán al pago del trabajador los intereses correspondientes (LFT, 2016, art. 48). En caso de que el empleador desee quedar eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, deberá realizar el pago de la indemnización estipulada en el artículo 50 de la LFT, y sólo aplicará si se trata de: trabajadores con antigüedad menor a un año, trabajadores de confianza, trabajadores eventuales, trabajadores domésticos o en los casos donde la Junta de Conciliación y Arbitraje considere que dadas las circunstancias de la disputa “no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo”(LFT, 2016, art. 49, p. 15).

Art. 50 de la LFT

Para contrato menor o igual a un año. La indemnización consiste en una cantidad igual a la suma de los salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados.

Para contrato mayor a un año. La indemnización consiste en una cantidad igual a la suma 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.

Para contrato por tiempo indeterminado. La indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados

Como se mencionó anteriormente, el objetivo de la indemnización por despido injustificado es distinto al del seguro de desempleo. La indemnización pretende “disuadir al empleador de los despidos arbitrarios, para reducir la rotación laboral e incentivar la inversión en la capacitación” (Bensusán, 2014, p. 21), es decir, procura la estabilidad laboral del trabajador antes que otorgar ingresos en situación de desempleo. Por otra parte, la cobertura de indemnización por despido es muy limitada debido a que sólo ampara a aquellos trabajadores despedidos por causas injustas y, además, si el trabajador solicita su reinstalación, el proceso puede durar un largo tiempo debido a que

²⁹ Con la reforma laboral de 2012 se acorta este periodo a solo 12 meses, con la intención de disminuir el costo por despido con el propósito de “aumentar la flexibilidad laboral y con ello la capacidad de ajuste frente a los cambios del mercado”, visto desde el punto de vista del empleador (Bensusán, 2014, p.21).

es a través de la resolución en juicio, por lo tanto este tipo de prestación presenta características distintas a los seguros de desempleo (Bensusán, 2014).

b) Seguro (IMSS) o pensión (ISSSTE) por Cesantía en Edad Avanzada

Este seguro es considerado en algunas ocasiones como una forma de prestación por desempleo para las personas que queden privadas de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad. Dicha prestación es considerada por el Centro de Estudios y Opinión Pública (2005) una especie de jubilación anticipada.

Los requisitos para solicitar la cesantía por edad avanzada son:

Para trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): De acuerdo al artículo 154 de la Ley del Seguro Social, para tener derecho a esta prestación se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales. El derecho al goce del seguro comenzará desde el día en que el asegurado cumpla con los requisitos y acredite haber quedado privado de trabajo, si es que no fue recibido en el Instituto el aviso de baja. El seguro de cesantía en edad avanzada otorgará los derechos relativos a la jubilación, es decir, pensión, asistencia médica, asignaciones familiares, entre otras (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2015b).

Para trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE): De acuerdo al artículo 84 de la Ley del ISSSTE se requiere un mínimo de 25 años de cotización reconocidos por la institución para poder otorgar la pensión por cesantía en edad avanzada, que comprende el derecho a una pensión y al seguro de salud (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2015a).

En ambos casos (IMSS e ISSSTE), cuando el trabajador no reúna los requisitos de cotización, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o cubrir las cotizaciones de las semanas faltantes necesarias para que opere su pensión o cesantía en edad avanzada.

Este tipo de prestación no cumple con las características de un seguro de desempleo, debido a que únicamente está dirigido a personas desocupadas de edad avanzada.

c) Retiros de la Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV).

En el año 1997 se da un cambio de gran importancia en el sistema de pensiones en México. Se pasa de un esquema de reparto y beneficios definidos a un sistema de cuentas individuales. En el sistema anterior a 1997 las pensiones de los trabajadores retirados eran financiadas por las aportaciones de los trabajadores en activo. En el sistema actual de cuentas individuales, la pensión de cada trabajador se financia con los fondos ahorrados en dicha cuenta a partir de contribuciones definidas por parte del trabajador, el patrón y el Estado, gestionadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), encargadas de invertir los fondos de las cuentas (Asociación Mexicana de AFORES, 2016).

La cuenta individual de cada trabajador a la vez está constituida por otras subcuentas (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2015b):

- Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV)
- Subcuenta de aportaciones voluntarias
- Subcuenta de vivienda³⁰

En 2009, frente al problema de desempleo que dejó la crisis financiera de 2008, se aplicaron reformas a la Ley del IMSS (art. 191) y a la Ley de ISSSTE (art.77) con la finalidad de que los trabajadores que se encontraban en situación de desempleo pudieran realizar retiros de su Subcuenta de RCV como medio de sustitución de ingresos hasta encontrar un nuevo empleo.

Para poder realizar el retiro de la subcuenta de RCV las condiciones son los siguientes:

De acuerdo con la Ley de IMSS (2015), el trabajador podrá retirar los recursos de la subcuenta de RCV después de 45 días naturales a partir del día en que quedó desempleado, en los siguientes casos:

³⁰La subcuenta de RCV y la subcuenta de aportaciones voluntarias son administradas por las AFORE; la subcuenta de vivienda es administrada por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para el caso de los trabajadores del IMSS; en el caso de los trabajadores del ISSSTE, los administra la misma institución a través del Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2015b).

- a. Si la cuenta individual del trabajador tiene tres o más años de haber sido abierta y cuenta con un mínimo de 12 bimestres (dos años) de cotización al IMSS acreditados en dicha cuenta, el trabajador podrá retirar en una sola exhibición el equivalente a 30 días de su último salario base de cotización, con un límite de 10 veces el salario mínimo mensual.
- b. Si la cuenta individual del trabajador tiene cinco años o más de haber sido abierta, el trabajador podrá retirar la cantidad que resulte menor entre 90 días de su salario base de cotización de las últimas 250 semanas o 11.5 por ciento del saldo de la subcuenta de RCV. En cualquiera de las opciones que elija el trabajador, el monto se entregará en un máximo de seis mensualidades, en donde la primera mensualidad será de hasta 30 días de su último salario base de cotización y conforme a las reglas que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR). En caso de que el trabajador se reincorpore a laborar en el transcurso de los seis meses, se suspenderán las mensualidades posteriores a la reincorporación. Para este caso, si el trabajador así lo desea, podrá optar por el beneficio para trabajadores con menor antigüedad mencionado en el inciso a.

Sólo podrán ejercer este derecho los trabajadores que acrediten no haber realizado retiros en los cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud.

En cuanto a la Ley del ISSSTE (2016), el trabajador podrá retirar de la subcuenta de RCV la cantidad que resulte menor entre 75 días de su sueldo básico de los últimos cinco años o 10 por ciento del saldo en su subcuenta de RCV. El retiro podrá realizarlo después de 45 días naturales a partir del día en que quedó desempleado (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2015a).

Sólo podrán ejercer este derecho los trabajadores que acrediten no haber realizado retiros en los cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud.

Por último, cabe señalar que en ambas leyes el uso de este derecho por situación de desempleo disminuye el número de semanas que el trabajador tenga cotizadas, aspecto de gran importancia para poder tener una pensión vitalicia. El número de semanas que se descontarán al trabajador son proporcionales al monto retirado (regla de tres). Así mismo, los trabajadores podrán reintegrar total o parcialmente los recursos que les fueron

entregados conforme a las disposiciones de la CONSAR y el Comité Consultivo y de Vigilancia, y se les integrarán las semanas de cotización correspondientes (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2015a).

Es importante señalar que este tipo de prestación no cumple con las características de un seguro de desempleo, debido a que no exige a los trabajadores el ser buscador activo de empleo además de que se financia con recursos del fondo de pensiones. Sin embargo, esta prestación constituye un antecedente que fue utilizado para diseñar la propuesta de Ley de Seguro de Desempleo debido a que se tomaron algunas características de esta prestación para conformar la Ley del Seguro de Desempleo, tal como los 45 días de periodo deducible antes de poder acceder a la prestación, la condición de haber cotizado 24 meses en un periodo de tres años y que los beneficios se reciben una vez cada cinco años.

d) El Sistema Nacional del Empleo (SNE)

El Sistema Nacional del Empleo (SNE) fue creado en 1978³¹ a fin de aplicar políticas activas en el mercado laboral financiado con recursos del gobierno federal, complementado con recursos estatales y municipales. Ante las cifras históricas de desempleo provocadas por la crisis en los precios del petróleo de 1981, el gobierno federal creó el Programa de Becas de Capacitación a Trabajadores Desempleados (PROBECAT) para el otorgamiento de apoyos económicos o en especie, la cual con el paso de los años fue incorporado al actual Programa de Apoyo al Empleo (PAE) que forma parte de la variedad de servicios que ofrece el SNE (Kappaz & Carvallo, 2010).

Hoy en día, el propósito del SNE consiste en prestar asistencia gratuita a nivel nacional en atención a los problemas de desempleo y subempleo³² a través del Servicio de Vinculación Laboral, el otorgamiento de beneficios mediante el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y el apoyo a la Movilidad Laboral³³, además de proveer información estadística sobre el mercado de trabajo (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2016b).

³¹ En el artículo 537-539 de la Ley Federal del Trabajo con cargo a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

³² El subempleo incluye a personas que aun estando ocupadas, disponen de tiempo para tener un segundo empleo o mejorar el que actualmente tienen.

³³El objetivo es brindar apoyo a las personas para que se trasladen, de forma temporal o permanente, a un lugar distinto al de residencia con la finalidad de facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo (Servicio Nacional de Empleo, 2016b).

En este trabajo de investigación sólo se profundizará sobre el Servicio de Vinculación Laboral y el PAE debido a su estrecha relación con el seguro de desempleo.

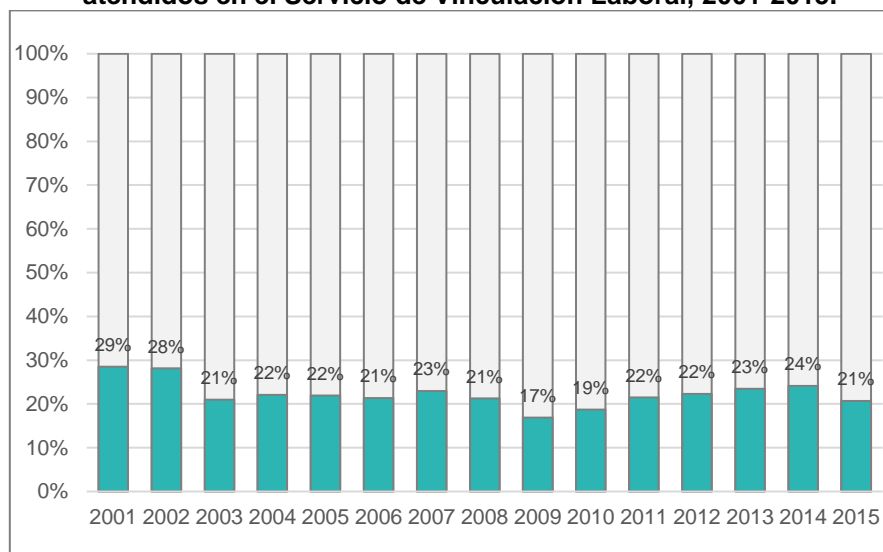
Servicio de Vinculación Laboral

El Servicio de Vinculación Laboral consiste en proporcionar asesoría y orientación a buscadores de empleo, ya sean subempleados o desempleados, para la efectiva colocación de los mismos en puestos de trabajo. La vinculación laboral se brinda a través de herramientas de información que facilitan la búsqueda del empleo y el contacto entre oferentes y demandantes de empleo, algunas de estas herramientas son: bolsas de trabajo, ferias del empleo, observatorio laboral, programa “Abriendo espacios”, periódicos quincenales de ofertas de empleo, Centro de Intermediación Laboral, portal del empleo, etc. (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2016b).

Como se puede observar, el Servicio de Vinculación Laboral cuenta con un diseño muy completo, sin embargo como lo señala Escobar (2010, pp. 101,102), el SNE ha tenido “una incidencia reducida en el desempeño del mercado de trabajo nacional” y señala que una parte significativa de las vacantes que oferta el SNE es de “bajo perfil salarial y requiere escasa calificación de la fuerza de trabajo”.

De acuerdo al gráfico 3.1 se puede comprobar la poca efectividad del Servicio de Vinculación Laboral debido a que sólo un bajo porcentaje de los usuarios de este servicio efectivamente es colocado en puestos de trabajo (22 por ciento en promedio). La proporción presentada en la gráfico se obtuvo del número de personas colocadas en puestos de trabajo entre las personas que recibieron atención por medio de la bolsa de trabajo, talleres para buscadores de empleo, ferias de empleo, centros de intermediación laboral, portal del empleo, vía telefónica, etc.

Gráfico 3.1. Porcentaje de eventos de colocación respecto a los eventos atendidos en el Servicio de Vinculación Laboral, 2001-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Laborales del SNE (2016a)

El Servicio de Vinculación Laboral tiene presencia en todos los estados de la República, cuenta con diferentes mecanismos para la búsqueda del empleo y brinda atención personalizada; sin embargo, su alcance es muy limitado debido a que las vacantes que ofrecen son de bajo perfil académico o poco calificado. Por esta razón, se trata de un sistema que no ha logrado atender su propia demanda y que posiblemente si fuera mejor administrado podría formar parte del seguro de desempleo en México con la finalidad de integrar políticas activas a éste, tal como se hace en países desarrollados.

Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

El Programa de Apoyo al Empleo, que intenta ser una forma incipiente de seguro de desempleo, consiste en apoyos monetarios o en especie financiados a través de los recursos públicos dirigido a personas que se encuentran desocupadas o subocupadas y que buscan activamente un empleo o a aquellas que busquen desarrollar una actividad productiva por cuenta propia. El PAE otorga los beneficios a través de dos subprogramas: Becas a la Capacitación para el Trabajo (Bécate) y Fomento al Autoempleo (FA) y otros relacionados al apoyo de la movilidad laboral (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2016a).

El subprograma Bécate apoya a “buscadores de empleo que requieran capacitarse para facilitar su colocación en un empleo o para desarrollar una actividad productiva por cuenta

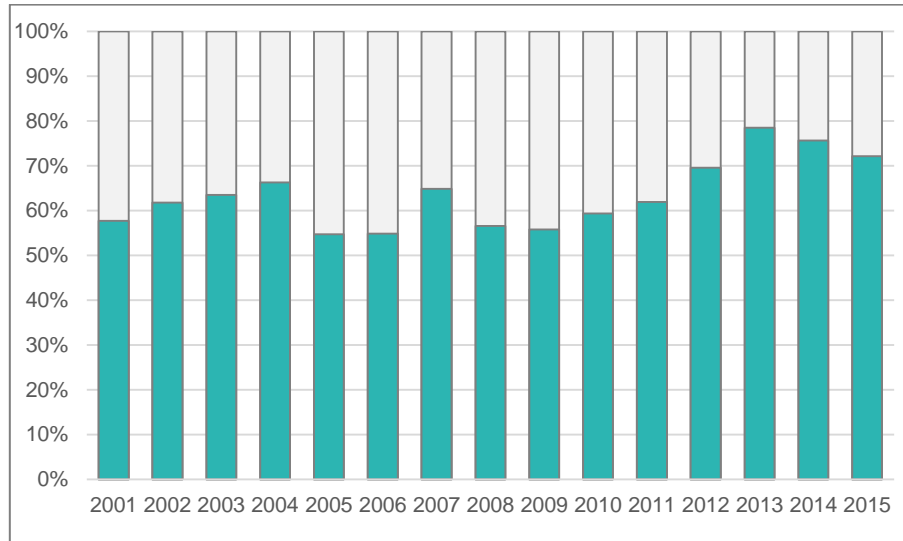
propia” (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2016a). Los beneficios de este subprograma consisten en el otorgamiento de cursos de capacitación con duración de entre uno a tres meses impartidos por parte del Gobierno Federal o por empresas que buscan contratar personal capacitado, además de un apoyo económico (beca de capacitación) de uno a tres salarios mínimos por cada día de asistencia al curso, así como ayuda para el transporte de 20 pesos por cada día de asistencia al curso de capacitación y un seguro contra accidentes (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2016a).

Los apoyos de Bécate serán suspendidos en caso de que el beneficiario haya proporcionado información falsa o que haya acumulado tres faltas consecutivas al curso de capacitación o cuatro faltas en un mes (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2016a).

El subprograma Fomento al Autoempleo consiste en la entrega de apoyos en especie dirigidos a buscadores de empleo que desean desarrollar una actividad por cuenta propia, los cuales consisten en mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta, cuyo valor puede ser de hasta \$25,000.00 por persona; y hasta \$125,000.00 cuando el número de integrantes que conforman el proyecto sea de cinco o más personas. Los solicitantes de dicho programa deberán ser mayores de 18 años, percibir en su núcleo familiar un salario menor a seis salarios mínimos mensuales, tener experiencia de por lo menos seis meses en las actividades que desea desarrollar (exponer mediante entrevista), entre otros requisitos (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2016a).

El gráfico 3.2 que presenta a continuación, muestra el porcentaje de personas que reciben los apoyos del PAE respecto a las solicitudes atendidas. En promedio se otorgan los beneficios a 63 por ciento de las solicitudes, es decir, tiene una mejor cobertura en comparación al Servicio de Vinculación Laboral.

Gráfico 3.2. Porcentaje de beneficiarios del PAE respecto al número de solicitudes, 2001-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Laborales del SNE (2016a)

Los beneficios que otorga el PAE son similares a algunos seguros de desempleo en Europa en cuanto al otorgamiento de beneficios económicos con la condición de que el beneficiario asista a cursos de capacitación; sin embargo, los apoyos monetarios no se distinguen entre edades, no dependen del salario previo del beneficiario, no contempla un importe adicional a aquellos con dependientes económicos, etc.; por lo tanto no cumple con las características de un seguro de desempleo.

e) Seguro de desempleo en el Distrito Federal

El seguro de desempleo en el Distrito Federal se crea y comienza a operar en octubre de 2007. Un año más tarde, en octubre 2008, se establece como un programa de gobierno, el cual fue establecido dentro de la “Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal que, junto con el Reglamento y las Reglas de Operación, constituyen el marco jurídico de esta política pública” (Bensusán, 2014; Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo, 2016, p. 11).

En 2008 la cobertura del seguro contemplaba sólo a trabajadores del sector formal que involuntariamente perdían su empleo en la Ciudad de México. Posteriormente, en este mismo año, se implementó el Programa Emergente de Apoyo a Personas Migrantes y a partir del año 2013, se amplió la cobertura incluyendo como beneficiarios a los siguientes grupos denominados vulnerables: preliberados y liberados de centros de reclusión del

Distrito Federal (en 2013, se otorga el beneficio por única vez), mujeres que han sido despedidas injustificadamente por motivos de embarazo (en 2014), y personas pertenecientes a comunidades étnicas e indígenas residentes de la Ciudad de México y a ciertos grupos afectados por diversas situaciones de contingencia (en 2015) (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2016).

Cobertura y requisitos

Actualmente, de acuerdo a las Reglas de Operación del Seguro de Desempleo (2016), la cobertura del seguro comprende a los trabajadores asalariados residentes en la Ciudad de México que hayan perdido involuntariamente su empleo en la Ciudad de México (cubre a trabajadores que no necesariamente hayan estado afiliados a la seguridad social) y a los denominados grupos vulnerables.

De los requisitos para acceder al seguro de desempleo tanto para los trabajadores desempleados como para los grupos vulnerables se solicita sean mayores de 18 años, ser buscadores de empleo, no percibir ingresos económicos, darse de alta en la bolsa de trabajo del SNE, cumplir actividades de capacitación de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), entre otros.

Adicionalmente, los trabajadores desempleados deberán “haber laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona física o moral con domicilio fiscal en la Ciudad de México, al menos durante seis meses, en alguno de los dos últimos empleos” y “haber perdido el empleo por causas ajenas a su voluntad a partir del 1º de enero de 2013” (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2016, p. 215). En el caso de los grupos en situación de vulnerabilidad, este requisito se modifica dependiendo si se trata de migrantes repatriados, preliberados y liberados de centros de reclusión del Distrito Federal, mujeres embarazadas y personas de comunidades étnicas.

Los objetivos del seguro de desempleo comprenden otorgar un apoyo económico a trabajadores en caso de desempleo temporal e impulsar su capacitación a fin de facilitar su reinserción al campo laboral, especialmente en trabajos formales, esto a través del Servicio de Vinculación Laboral que ofrece la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

Monto y duración del beneficio

El beneficio económico del seguro de desempleo consiste en un monto mensual equivalente a treinta veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México³⁴, a través de una tarjeta bancaria u otro mecanismo durante un plazo no mayor a seis meses, cada dos años, siempre y cuando cumplan con los requisitos correspondientes. Es decir, el apoyo mensual será de 2,150.4 pesos, tomando la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México a un valor de 71.68 pesos.

El periodo de respuesta a las solicitudes será de un plazo máximo de 10 días hábiles a partir de la recepción de la solicitud y el otorgamiento del beneficio económico estará sujeto a la disponibilidad presupuestal, si no se pondrán en lista de espera dando prioridad a solicitudes de grupos vulnerables

La administración del seguro estará a cargo de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo a través de la Dirección del Seguro de desempleo.

Financiamiento

El seguro de desempleo es financiado totalmente por el Gobierno de la Ciudad de México, el monto destinado a cubrir el gasto del seguro es publicado al inicio de cada año y se establece de acuerdo al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y al gasto autorizado por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. “Se podrá disponer hasta de cinco por ciento del presupuesto asignado a la partida 4419” (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2016).

Características del seguro

El beneficiario del seguro de desempleo deberá asistir a por lo menos cuatro entrevistas al mes en centros de trabajo que ofrezcan empleos formales y/o acreditar la búsqueda de empleo a través de la Unidades Delegacionales de empleo de la STyFE, registrando dicha búsqueda en la Cartilla de Buscador Activo de Empleo. También deberá asistir a por lo menos un curso, plática o taller de capacitación impartidos por la STyFE durante los primeros cuatro meses que reciba la prestación, demostrando su asistencia a través

³⁴ Es una medida de valor que sustituye al salario mínimo para determinar pagos, multas, etc. (Excelsior, 2014).

de la Cartilla de Capacitación para el Empleo (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2016).

Dentro de la estructura del seguro de desempleo se encuentran las figuras de los Promotores del Seguro de Desempleo y los Verificadores. Los primeros tienen encomendada la tarea de realizar acciones de difusión y promoción que faciliten a los habitantes el acceso al seguro. Por otro lado, el Verificador se encargará de la supervisión del programa. Para 2012 se designaron 66 promotores y seis verificadores (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2016).

Control y supervisión del seguro

En general, la supervisión de la información en las solicitudes, la verificación de la condición de ser desempleado y buscador de empleo de los beneficiarios, y la verificación del cumplimiento de los cursos de capacitación estarán a cargo de la Dirección del Seguro de Desempleo y se realizará por medio de: visitas aleatorias a los beneficiarios, la Cartilla de Buscador Activo de Empleo y la Cartilla de Capacitación del Empleo (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2016).

En específico para los casos en donde el documento que acredita la pérdida del empleo sea una constancia laboral expedida por el centro de trabajo o patrón, serán validados por el equipo de verificadores (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2016).

Evaluación del seguro

El programa de seguro de desempleo se evalúa cada año fiscal por medio de una evaluación externa y una interna, esto con el fin de valorar “el diseño, la operación, los resultados y el logro de objetivos del programa” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2011, p. 16).

La evaluación externa es llevada a cabo por el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal, ya sea por cuenta propia o través de terceros, “podrán participar profesores y/o investigadores adscritos a instituciones de educación superior, de investigación científica, profesionales con experiencia en la materia pertenecientes a organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro, o profesionistas independientes que reúnan los requisitos de experiencia y conocimientos” (Asamblea Legislativa del Distrito

Federal, 2011, p. 17). En el caso de la evaluación interna, su realización está a cargo del Comité Técnico y sus resultados deberán ser publicados en un plazo no mayor a seis meses posteriores al fin del ejercicio fiscal. Con el fin de “analizar y valorar la evolución e instrumentación del programa, así como sugerir ajustes y modificaciones” (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2016, p. 226). La no realización de dichas evaluaciones será sancionada. Ambas evaluaciones deberán ser publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

En conclusión, algunos de los aspectos favorables en el diseño del seguro de desempleo en el Distrito Federal son:

1. A pesar de que es un seguro totalmente financiado con recursos públicos, la cobertura del mismo se ha logrado extender a trabajadores informales y a grupos generalmente excluidos, tal es el caso de los migrantes repatriados, los preliberados y liberados de centros de reclusión del Distrito Federal y personas de comunidades étnicas.

En la tabla 3.1 se muestra el porcentaje de beneficiarios respecto a la población desocupada en el Distrito Federal. Se observa que el porcentaje de cobertura ha sido significativo a pesar de los recursos monetarios limitados; y lo más importante, este seguro ha logrado beneficiar a grupos vulnerables.

Tabla 3.1. Evolución de beneficiarios y recursos del seguro de desempleo en el Distrito Federal, 2007-2012.

Año	Número de beneficiarios	Porcentaje del total de desempleados en DF	Recursos ejercidos
2007	10 889	N/D	\$ 34 885 500,00
2008 ^a	63 586	N/D	\$384 004 854,70
2009 ^a	49 129	16	\$531 146 195,00
2010	56 563	20	\$444 705 290,00
2011	39 349	21	\$500 664 685,00
2012	34 317	12	\$326 144 218,00 ^b

Fuente: Bensusán (2014)

2. Como se observó en el capítulo anterior, una de las debilidades en los programas de seguro de desempleo de otros países era la falta de formas de control y supervisión de los requisitos de acceso, además de la falta de vinculación a las políticas activas. En atención a esto, en el caso del seguro en el Distrito Federal se ha incluido la figura de verificadores para llevar a cabo las tareas de supervisión

y control; aunado a esto, se han incluido mecanismos que exijan a los beneficiarios realizar actividades enfocadas a la búsqueda de empleo y la capacitación a través de la Cartilla de Buscador Activo de Empleo y la Cartilla de Capacitación del Empleo.

3. Otro aspecto a favor del diseño es la existencia de la evaluación anual del seguro con el propósito de valorar el seguro y realizar las modificaciones necesarias. Esto representa un punto clave, debido a que la mayoría de los países no contemplan llevar a cabo una revisión continua y obligatoria sobre el seguro de desempleo, con lo cual se abre la posibilidad de adaptar el seguro de acuerdo a las condiciones cambiantes del mercado de trabajo.

Por otra parte, un aspecto del diseño del seguro de desempleo en el Distrito Federal que podría representar una debilidad, es la forma de financiamiento del seguro debido a que es financiado en su totalidad con recursos del Gobierno del Distrito Federal, lo cual podría provocar un uso inadecuado por parte de empleadores y trabajadores.

En general, el diseño del seguro de desempleo en el Distrito Federal ha sido estructurado de forma muy completa por tanto sirve como guía y experiencia para la creación de un seguro con cobertura nacional.

Una vez expuestas las prestaciones por desempleo en México, en el siguiente apartado se realiza un análisis y evaluación a la Iniciativa de Ley de Seguro de Desempleo y sus modificaciones en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados.

3.2. Análisis y evaluación a la Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo y sus modificaciones en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados

3.2.1. Antecedentes

La Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo formó parte del paquete de iniciativas en la reforma hacendaria de 2013. En su discurso para presentar dicha reforma, el presidente Enrique Peña Nieto afirmó que se trataba de una reforma hacendaria con carácter social, es decir, se establecería un aumento en la carga tributaria pero a la vez los recursos recaudados serían destinados a ampliar la seguridad social a través de la

creación de una Pensión Universal y un Seguro de Desempleo, así como impulsar la inversión en la educación, fomentar un mayor desarrollo económico, entre otros (Peña, 2013a). Cabe señalar que este discurso ha sido criticado por diversos sectores debido a que el aumento tributario entró en vigor a partir de 2014 mientras que hasta el momento no se ha cumplido con ninguna de las dos promesas en materia de seguridad social. Con esta reforma hacendaria, señaló el presidente, se daría cumplimiento a los compromisos firmados en el Pacto por México en diciembre de 2012 (Peña, 2013a).

Esta Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y a la Comisión de Seguridad Social (denominadas Comisiones Unidas) de la Cámara de Diputados (cámara de origen) para su estudio y dictamen. Los integrantes de estas Comisiones Unidas realizaron los estudios correspondientes a fin de analizar y valorar el contenido de la Iniciativa de Ley con la finalidad de expresar sus consideraciones (modificaciones) a través del dictamen, el cual es entregado al pleno de la Cámara de Diputados (CD) para su votación (en total se realizaron 90 modificaciones a la Iniciativa de Ley). El 6 de marzo se aprueba el dictamen con sentido positivo por parte de los integrantes de las Comisiones Unidas y posteriormente el 18 de marzo de 2014 se convoca a la Cámara de Diputados a realizar la votación sobre el “Dictamen por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y se establece el Seguro de Desempleo en la Ley del Seguro Social”. Entre críticas y desagrado por parte de diputados del PAN, PRD y Movimiento Ciudadano, el dictamen fue aprobado en lo general con 62.8 por ciento de las votaciones y en lo particular con 54 por ciento; y fue turnado a la Cámara de Senadores (cámara revisora) donde hasta el momento no ha sido aprobado (Cámara de Diputados, 2014b).

Entre los grupos de oposición a la aprobación de la Iniciativa del Seguro de Desempleo se encontraba la diputada Luisa María Alcalde, quien coincide con la investigadora y profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana Graciela Bensusán, las cuales señalan los siguientes puntos de reflexión y discusión sobre el proceso para la aprobación de esta Iniciativa:

1. El 4 de marzo de 2014, la diputada Luisa María Alcalde denuncia públicamente que los miembros de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y la de

Trabajo y Previsión Social, fueron avisados con menos de 24 horas de anticipación para llevar a cabo el proceso de discusión y votación del dictamen sobre la Iniciativa de Seguro de Desempleo y Pensión Universal (sin haberles entregado dictamen³⁵ de por medio). La diputada señala que el artículo 177 del reglamento de la Cámara de Diputados establece que los presidentes de las Comisiones deberán circular el dictamen con cinco días de anticipación al día de la discusión y votación para que los integrantes puedan conocerlo, analizarlo y debatirlo. Con esto, afirma la diputada, se pretendía aprobar una Iniciativa de forma apresurada llevando a cabo la votación sin que los miembros de las Comisiones pudieran por lo menos terminar de leer un dictamen de 368 páginas y de esta manera se evitara un debate profundo sobre el tema. A pesar de esta denuncia, el dictamen fue aprobado en sentido positivo por las Comisiones y se mandó al pleno de la Cámara de Diputados para su discusión y votación (Alcalde, 2014b; Cámara de Diputados, 2016a; El Universal, 2014).

2. La Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo se encuentran estipuladas en un mismo Decreto de Ley y se busca su aprobación mediante un mismo dictamen, es decir, si el dictamen es aprobado, ambas leyes se aprueban a pesar de que dichas leyes sean independientes una de la otra sin ninguna conexión en su contenido. En respuesta a esto, algunos diputados exigieron separar las leyes en dictámenes individuales debido a que la mayoría de diputados estaban de acuerdo con la aprobación de la Ley de la Pensión Universal pero no con la de la Ley del Seguro de Desempleo; sin embargo, no se logró separar las leyes y finalmente se aprobó el dictamen que contenía ambas leyes (Alcalde, 2014a).
3. En la reforma hacendaria presentada en 2013 se estableció que el aumento de impuestos estaba justificado por la creación de la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo. Sin embargo, en realidad el seguro de desempleo

³⁵ "Documento que emite una Comisión o Comisiones y que propone una resolución o decisión sobre una o varias iniciativas o proposiciones. Para que exista, se requiere que esté firmado por la mayoría de los miembros de la Comisión, que contenga una parte expositiva de las razones en que se funda y que concluya con proposiciones claras y sencillas que puedan ser sometidas a votación (el proyecto de ley, decreto o punto de acuerdo en sí). El dictamen se presenta al Pleno de la Cámara, el que lo discutirá y aprobará o rechazará la determinación propuesta por las Comisiones". Los dictámenes pueden proponer al Pleno de la Cámara la aprobación de una iniciativa o proposición (dictamen positivo) o bien que sea desechada y archivada (dictamen negativo) (Cámara de Diputados, 2016b).

será financiado con los propios recursos de los trabajadores, es decir, se tomará 60 por ciento de los recursos de la Subcuenta de Vivienda del Infonavit que tiene cada trabajador en su cuenta individual para financiar el seguro de desempleo. La diputada Luisa María Alcalde señala que con la Ley de Seguro de Desempleo se estaría sacrificando el derecho humano a la vivienda digna y además se violaría el artículo 5° de la Ley del Infonavit puesto que los recursos de la Subcuenta de Vivienda son propiedad del trabajador y por lo tanto no pueden ser utilizados para fines distintos a lo establecido. Cabe resaltar que el gobierno sólo participará aportando 0.5 por ciento sobre el salario base del trabajador que se irá a un Fondo Solidario, el cual sólo se utilizará en caso de que se hayan agotado los recursos tomados de la Subcuenta de Vivienda. Con esto, lo que se pretende realmente es dar cumplimiento a una promesa de campaña hecha en 2012 por el presidente actual Enrique Peña Nieto (Alcalde, 2014b; Bensusán, 2014).

4. 60 por ciento de los recursos de la Subcuenta de Vivienda conformarán la llamada Subcuenta Mixta. La Subcuenta Mixta podrá ser administrada por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), es decir, el dinero que antes administraba el Infonavit pasará a las AFORES de manera que los ingresos del Infonavit se reducirán en aproximadamente 34 mil millones de pesos anuales y con ello los créditos de vivienda (Alcalde, 2014a). Es decir, finalmente los bancos son los que obtendrán mayor capital y contarán con mayores posibilidades de ofertar créditos de vivienda a los trabajadores. La diputada Luisa María Alcalde (2014a) señala que al mismo tiempo en que se formulaba la Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo, se firmó un acuerdo entre el Gobierno Federal y la Banca Privada para que los bancos pudieran otorgar créditos a personas de bajos recursos, lo cual dejaría libre el camino a los bancos para ofrecer créditos de vivienda más caros.

Lo anterior permite contextualizar bajo qué escenario acontecía el proceso de aprobación de la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo con las 90 modificaciones por parte de las Comisiones Unidas

de la Cámara de Diputados, y se logran identificar algunos aspectos que serán analizados detalladamente en el siguiente apartado.

A continuación se describe el diseño del seguro de desempleo planteado en la Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo así como las modificaciones realizadas por parte de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados a través del dictamen que fue entregado y aprobado por la Cámara de Diputados.

3.2.2. Descripción y evaluación del diseño de Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo y sus modificaciones en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados

Es importante señalar que existen cambios significativos entre la Iniciativa de Ley de Seguro de Desempleo y el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, hubo en total 90 modificaciones (Bensusán, 2014). Cabe resaltar que la evaluación de la pertinencia del diseño del seguro de desempleo, objetivo del presente trabajo de investigación, se realizará con base en lo establecido en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados.

La evaluación al diseño de seguro de desempleo se realiza a partir de los siguientes elementos:

- a) Propósito
- b) Delimitación de la población beneficiaria
- c) Financiamiento y administración
- d) Monto y duración de la prestación

a) Propósito

Una de las razones por las cuales el Gobierno presenta la Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo fue para dejar de ser señalado como el único país miembro de la OCDE que carecía de esta prestación (Bensusán, 2014, p. 19). Lo que se pretendía al presentar esta Iniciativa de Ley era dar atención a las recomendaciones hechas tiempo atrás por la OIT y la OCDE sobre la creación de instrumentos de apoyo para la población desocupada en México (OCDE, 2012a).

En un principio, la Iniciativa de Ley presentada por el ejecutivo planteaba que el propósito del seguro de desempleo era servir como una herramienta eficaz para “fomentar la formalidad y mejorar las condiciones de los trabajadores” (Peña, 2013b, p. 1). Posteriormente, en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, se establece que el seguro de desempleo tiene por objeto otorgar una protección a los desempleados que cumplan con los requisitos de la Ley del Seguro Social y su reglamento, de tal forma que les “permita mitigar el impacto negativo en su bienestar y el de sus familias por la pérdida de ingresos laborales” (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 146).

b) Delimitación de la población beneficiaria

Cobertura

Originalmente, la Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo establecía que los beneficiarios del seguro de desempleo serían los trabajadores que estuvieran afiliados al IMSS o al ISSSTE al momento de la pérdida del empleo (Peña, 2013b, p. 3). Sin embargo, las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados modificó dicha Iniciativa de tal forma que sólo podrán ser beneficiados los trabajadores afiliados al IMSS, debido a que los trabajadores afiliados al ISSSTE “cuentan con mayor estabilidad en el empleo y tienen acceso a esquemas de cobertura en caso de que caigan en desempleo” (tales como, derecho a obtener una plaza equivalente en caso de supresión de plazas, servicio civil de carrera para los funcionarios de confianza y apoyo por desempleo en la Ley del ISSSTE, etc.) (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 52)

Un aspecto importante a resaltar es que debido a esta modificación en la Iniciativa de Ley, las Comisiones Unidas consideraron que no debía expedirse como tal una Ley del Seguro de Desempleo si no que únicamente debía incluirse dicho seguro como uno más en la Ley del Seguro Social integrado en los artículos 217-A a 217-P. Dichos artículos dictarán los términos en que se financiará y se otorgará la prestación, acompañados de las reformas a las leyes correspondientes para su funcionamiento.

Por otra parte, el dictamen aprobado por Cámara de Diputados deja abierta la posibilidad de afiliarse al seguro de desempleo, mediante convenios de incorporación con el IMSS, a

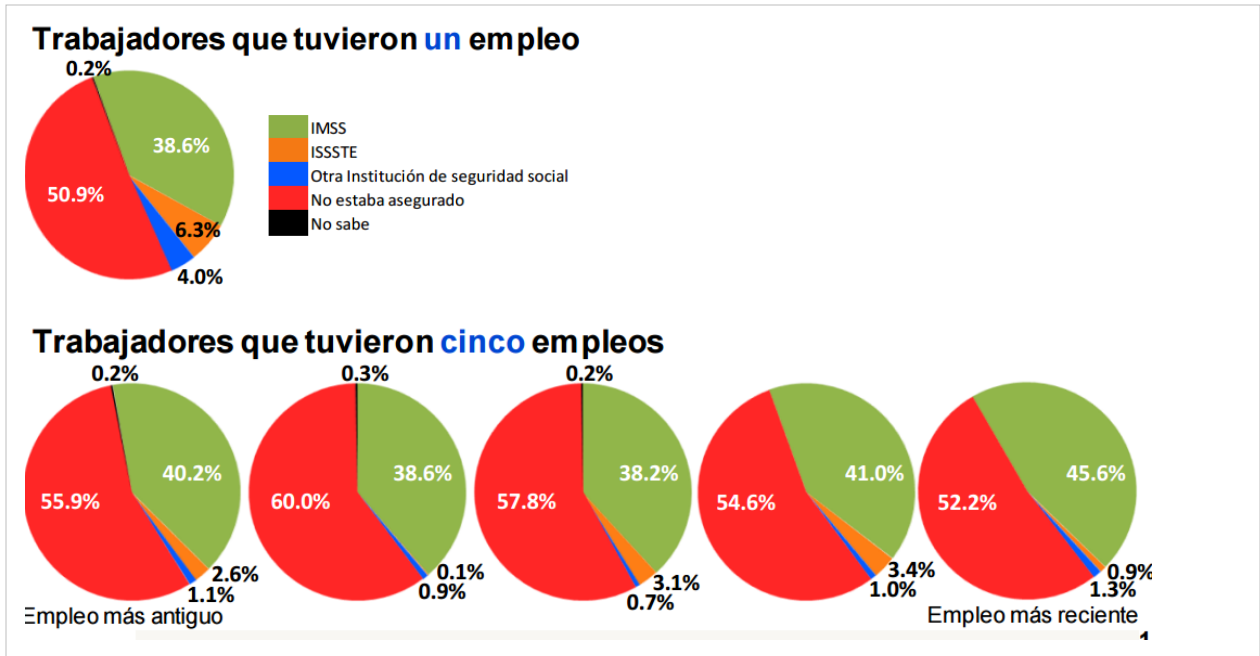
trabajadores al servicio de entidades federativas y municipios, así como los organismos e instituciones autónomas. En caso de realizar el convenio se deberá garantizar el pago de la cuota correspondiente³⁶ (Bensusán, 2014, p. 21).

Como se puede observar, el dictamen sobre el seguro de desempleo aprobado por la Cámara de Diputados limita la cobertura del seguro a únicamente los trabajadores afiliados al IMSS; es decir, alrededor de 40 por ciento de los trabajadores en México podrán ser beneficiarios debido a que poco menos de 60 por ciento de los trabajadores se encuentran en el sector informal y la proporción de trabajadores afiliados al ISSSTE es muy reducida.

Lo anterior se puede verificar en el gráfico 3.3, el cual recopila información referente a las condiciones laborales de los trabajadores en un periodo de 5.5 años. En éste se observa que de los trabajadores con mayor estabilidad laboral, es decir, aquellos que tuvieron un sólo empleo durante el periodo (2007-2012), 38.6 por ciento pertenecía al IMSS, 6.3 por ciento pertenecía al ISSSTE y 50.9 por ciento no tenía seguridad social. En el caso de los trabajadores que tuvieron cinco empleos durante el periodo, el porcentaje de afiliación al ISSSTE disminuye, lo cual significa que las personas afiliadas al ISSSTE tienen mayor estabilidad laboral, así mismo la proporción de trabajadores afiliados al IMSS se mantiene casi igual que para los trabajadores que tuvieron un sólo empleo (alrededor de 40 por ciento) y el porcentaje de trabajadores sin seguridad social, asociados a la informalidad, aumenta cuando los trabajadores tienen mayor rotación laboral (alrededor de 56 por ciento).

³⁶ Los convenios deberán autorizar al Gobierno Federal a afectar las participaciones federales o cualquier transferencia de recursos federales correspondiente a dichos órdenes de gobierno u órganos públicos, para cubrir el adeudo en caso de incumplimiento en el pago puntual de la cuota patronal. A solicitud del IMSS, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará a cabo la afectación a las participaciones o transferencias de recursos federales (Bensusán, 2014).

Gráfico 3.3. Porcentaje de trabajadores asegurados o afiliados a la seguridad social de acuerdo al número de empleos durante el periodo 2007-2012



Fuente: Elaborado por la CONSAR con base en INEGI (2016b)

En cierto sentido se considera acertado no proteger al sector informal pues de lo contrario se incentivaría que más trabajadores se incorporaran a este sector, sin embargo, la alta tasa de informalidad limita considerablemente la cobertura del Seguro.

En cuanto a la exclusión de los trabajadores afiliados al ISSSTE, con ésta restricción se estaría cumpliendo con la recomendación de la OIT sobre dejar fuera de la cobertura a trabajadores al servicio del Estado debido a la baja probabilidad de despido que presentan. Algunos países, tanto en Europa como en América Latina, excluyen del beneficio a trabajadores del sector público (Francia, Austria, Argentina y Uruguay).

Por otra parte, algunos de los aspectos negativos sobre la cobertura del Seguro son los siguientes:

- No se elimina el derecho al Seguro a aquellos trabajadores cuyos ingresos son considerablemente altos (recomendación OIT).
- No se establecen rangos de edades para recibir la prestación, de tal forma que los trabajadores de edad avanzada sean dirigidos a otro tipo de programas donde no sea requisito ser buscador de empleo.

Elegibilidad

Para establecer los requisitos de acceso al seguro de desempleo se establecieron tres categorías de acuerdo al tipo de contrato del trabajador, de esta manera se pretende distinguir a aquellos con mayor inestabilidad laboral y otorgarles un beneficio menor de tal forma que, de acuerdo a las Comisiones Unidas, exista un equilibrio financiero del Fondo Solidario y del Subsidio Federal, tema que se abordará a fondo posteriormente.

Las categorías de acuerdo al tipo de contrato del trabajador son:

- Trabajadores con contrato por tiempo indeterminado
- Trabajadores por tiempo u obra determinada
- Trabajadores con contratos simultáneos con diferentes patrones

Los requisitos de acuerdo al tipo de contrato, establecidos en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, se muestran en el cuadro 3.1:

Cuadro 3.1. Requisitos de acceso al seguro de desempleo de acuerdo al tipo de contrato, establecidos en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados.

Tipo de Contrato Especificaciones	Contrato por tiempo indeterminado	Contrato por tiempo u obra determinada	Contratos simultáneos con diferentes patrones
Requisitos generales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Haber permanecido en condición de desempleo al menos 45 días naturales consecutivos. 2. No percibir otros ingresos tales como jubilación o pensión. 3. Acreditar el cumplimiento de los requisitos de los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 4. Declarar, bajo protesta de decir verdad, que no realiza por cuenta propia alguna actividad que le genere ingresos.(este requisito se agregó en el dictamen de Comisiones Unidas) <p>(Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, pp. 146-147; Peña, 2013b, p. 11)</p>		

Requisitos según el tipo de contrato	<p>Contar con al menos 104 semanas de cotización³⁷ (24 meses) en un periodo no mayor a 36 meses, a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó su último pago mensual de la presente prestación.</p> <p>(Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 146; Peña, 2013b, p. 11)</p>	<p>Contar con al menos 26 semanas de cotización (seis meses) en un periodo no mayor a 12 meses a partir de la afiliación o desde la fecha en que se devengó por última vez la prestación.</p> <p>(Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 148; Peña, 2013b, p. 12)</p>	El que aplique según el tipo de cada contrato.
--------------------------------------	--	---	--

Fuente: Recopilación a partir de Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados (2014)

De los requisitos para acceder al seguro de desempleo llaman la atención los siguientes aspectos:

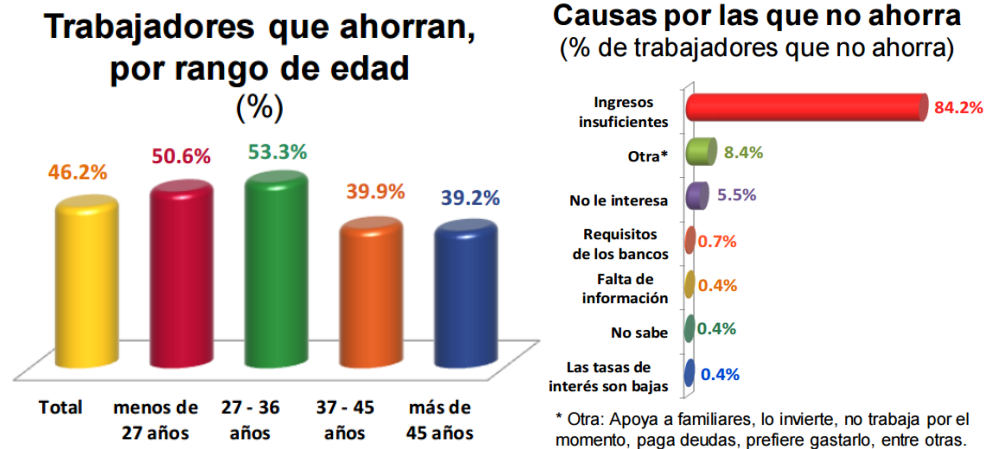
1. 45 días naturales consecutivos de periodo deducible para poder solicitar el seguro es un periodo demasiado largo en comparación con las recomendaciones de la OIT. Este organismo recomienda que el periodo deducible debe ser de siete días. Como señala Bensusán (2014), un periodo deducible tan largo provocará que los trabajadores se trasladen al sector informal, debido a que en México la capacidad de ahorro es baja a causa de los bajos salarios (la mayoría de los trabajadores ganan menos de tres salarios mínimos mensuales); por lo que un aumento en sector informal sería totalmente lo opuesto al propósito de la Iniciativa de Seguro de Desempleo. En teoría para evitar el traslado de estos trabajadores al sector informal, se establece como requisito que el trabajador no deberá realizar por cuenta propia alguna actividad que le genere ingresos, sin embargo, en del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados no se establece la forma en que se verificará este requisito.

Lo anterior se confirma mediante las siguientes estadísticas presentadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) con base en

³⁷ En la iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo se establecía que debían ser “cotizaciones sucesivas”, lo cual reduciría la cobertura de manera significativa al no permitir periodos intermedios sin cotización. Sin embargo, eliminar el término “sucesivas” fue una de las modificaciones que realizaron las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados.

datos del Módulo de Trayectorias Laborales 2007-2012 sobre la capacidad de ahorro y los ingresos de los trabajadores (ver gráficos 3.4 y 3.5).

Gráfico 3.4. Capacidad de ahorro de los trabajadores, 2007-2012



Fuente: Elaborado por la CONSAR con base en INEGI (2016b)

En 2012, sólo 46.2 por ciento de los trabajadores ahorran habitualmente. De 53.8 por ciento de los trabajadores que no ahorran, 84.2 por ciento no ahorra porque considera que sus ingresos son insuficientes.

Gráfico 3.5. Ingreso mensual promedio por empleo (precios constantes de junio), 2007- 2012



Fuente: Elaborado por la CONSAR con base en INEGI (2016b)

64.5 por ciento de los trabajadores percibió un ingreso promedio menor o igual a tres salarios mínimos durante el periodo 2007- 2012.

- Se establece que el beneficiario deberá participar en programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STyPS). Sin embargo, como se mencionó en el capítulo III, en México la aplicación de políticas activas no ha resultado satisfactoria en los años anteriores.

Se tiene como experiencia el Servicio de Vinculación Laboral (SVL) incluido en el Sistema Nacional del Empleo (SNE), el cual no ha sido efectivo, en promedio sólo 22 por ciento de las personas atendidas fueron colocadas en puestos de trabajo, debido a que las ofertas de empleo que ofrece el SVL son trabajos que requieren un perfil bajo en cuanto a salario y calificación del trabajador. Aunado a lo anterior, México es uno de los países que destina un menor gasto para políticas activas dentro de los países de la OCDE y de Latinoamérica (Bensusán, 2014).

Además de la vinculación laboral, de acuerdo con el dictamen aprobado, la STyPS deberá brindar capacitación, dar seguimiento a las entrevistas de trabajo y verificar el cumplimiento de las obligaciones del beneficiario, es decir, se trata de actividades que por su complejidad requerirán de un fuerte financiamiento para poder establecer programas eficientes, aspecto que tampoco se menciona dentro del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados. La correcta supervisión o monitoreo de la búsqueda de empleo ha sido de los asuntos más complejos y desiguales en los países que cuentan con seguro de desempleo, algunas de estas formas de monitoreo se mencionan en el capítulo II. Los países que presentan mayor vinculación entre el seguro de desempleo y las políticas activas son Alemania, Francia, Reino Unido y Estados Unidos, los cuales ofrecen un nivel de alto o mediano del seguro de desempleo.

Por otra parte, como se mencionó en el capítulo II, OIT recomienda que además de apoyar al beneficiario en actividades de búsqueda de empleo y dar seguimiento a través de las oficinas de empleo, se deberá sancionar a aquel beneficiario que no realice la búsqueda o que rechace una oferta de trabajo adecuado quitándole el beneficio por algún tiempo, esta parte tampoco la contempla el dictamen (Wu, 2000, citado por Diez de Medina & Bucheli, 2002).

El apoyo al beneficiario en actividades de búsqueda de empleo así como dar seguimiento a través de las oficinas de empleo es quizás uno de los elementos más importantes del seguro de desempleo debido a que por medio de éste es posible evitar abusos o un mal uso de la prestación. Por lo tanto, cabe resaltar la enorme importancia de aplicar políticas activas (generación de empleos, vinculación laboral, capacitación, monitoreo, etc.) eficientes a la par de la creación

del seguro de desempleo, así como contemplar su financiamiento dentro del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados el cual se encuentra en proceso de aprobación en la Cámara de Senadores.

3. El número de semanas de cotización requeridas para los trabajadores con contrato indeterminado resulta excesivo si se comparara con las recomendaciones de la OIT y con las experiencias en los demás países (Wu, 2000, citado por Diez de Medina & Bucheli, 2002).

Como se mencionó en el capítulo II, la OIT recomienda otorgar el derecho al seguro a aquellos trabajadores que hayan cotizado 26 de las últimas 52 semanas (seis meses en un año) (Wu, 2000, citado por Diez de Medina & Bucheli, 2002), de igual manera la mayoría de los países lo hacen de esta forma (en Alemania y Argentina 12 meses en los últimos tres años, en Francia cuatro meses en los últimos 18, Brasil seis meses en los últimos 36, Uruguay seis meses en los últimos 12, etc.). Es decir, en ningún caso se pide haber cotizado más de un año para poder acceder al seguro, a diferencia de México en donde se pide a los trabajadores por tiempo indeterminado haber cotizado dos años en los últimos tres. En el caso de los trabajadores con contrato por tiempo u obra determinada, se requieren seis meses en un año para acceder al seguro, lo cual estaría dentro del rango que propone la OIT y que tienen la mayoría de los países.

En este sentido, se podría pensar que resultará preferible a los trabajadores ser contratados por tiempo u obra determinada, sin embargo, los beneficios son menores para este grupo de trabajadores. Una de las diferencias más importantes para este grupo es que el Gobierno no aportará el equivalente a 0.5 por ciento sobre su salario al Fondo Solidario, es decir, el trabajador por tiempo u obra determinada pagará con sus propios recursos el costo total de su seguro de desempleo ya que, a diferencia de los trabajadores con contrato por tiempo indeterminado, el Gobierno no apoyará al trabajador cuando el saldo en su Subcuenta Mixta se haya agotado.

c) Financiamiento y administración

El tema del financiamiento es el que más ha causado polémica y opiniones encontradas entre políticos y académicos. Existe una opinión dividida respecto a la forma de financiamiento del seguro; reflejo de esto fue la votación tan cerrada en la Cámara de Diputados para aprobar el dictamen emitido por las Comisiones Unidas, la votación a favor en lo general fue de 62.8 por ciento y en lo particular de 54 por ciento.

La forma de financiamiento que se planteó en la Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo es distinta a la que finalmente aprobaron en la Cámara de Diputados. A continuación se describen ambas formas de financiamiento.

Cuadro 3.2. Formas de financiamiento: dictamen aprobado por la Cámara de Diputados vs Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo.

Cuentas	Dictamen aprobado por la Cámara de Diputados	Iniciativa del Ley del Seguro de Desempleo	Orden para la disposición de los recursos
Subcuenta Mixta	El patrón aporta el equivalente a tres por ciento sobre el salario base de cotización del trabajador, monto que será depositado en la Subcuenta Mixta así como los rendimientos que genere. Este tres por ciento se tomará del cinco por ciento que actualmente se destina a la Subcuenta de Vivienda administrada por el Infonavit. (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 147)	El patrón aporta el mismo tres por ciento sobre el salario base del trabajador pero sólo dos por ciento se deposita en la Subcuenta Mixta y el uno por ciento restante constituye el Fondo Solidario. De igual forma, se toma tres del cinco por ciento que actualmente constituye la Subcuenta de Vivienda administrada por el Infonavit.	1er. Lugar
Fondo Solidario	Se constituye con la aportación a cargo del Gobierno Federal de 0.5 por ciento sobre el salario base de cotización del trabajador contratado por tiempo indeterminado así como los rendimientos que genere.	Uno por ciento de tres por ciento que aporta el patrón.	2do. lugar. Sólo en caso de que los recursos de la Subcuenta Mixta sean insuficientes *No aplica para trabajadores con contrato por tiempo u obra determinada.

	(Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 147)		
Subsidio del Gobierno Federal	Presupuesto de Egresos de la Federación	Presupuesto de Egresos de la Federación	3er. Sólo en caso de que los recursos del Fondo Solidario sean insuficientes. *No aplica para trabajadores con contrato por tiempo u obra determinada.

Fuente: Recopilación propia a partir de Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados (2014) y Peña (2013b)

En ambas formas de financiamiento del seguro de desempleo se financiará en primer lugar con los recursos de la Subcuenta Mixta, cuando los recursos de esta Subcuenta sean insuficientes, se financiará con recursos del Fondo Solidario hasta por un monto equivalente a un salario mínimo mensual hasta por seis meses; si los recursos en el Fondo fueran agotados entonces el Gobierno cubrirá los faltantes hasta por un monto equivalente a un salario mínimo mensual. Cabe destacar que únicamente los trabajadores con contrato por tiempo indeterminado tendrán derecho al Fondo Solidario y al Subsidio del Gobierno cuando los recursos de la Subcuenta Mixta sean insuficientes y tendrán acceso a estos recursos una vez cada cinco años (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 159).

A continuación se detallan las características de la Subcuenta Mixta y el Fondo Solidario.

Subcuenta Mixta

El carácter “mixto” de esta Subcuenta se deriva de que su saldo podrá ser utilizado tanto para financiar los pagos del seguro de desempleo como para complementar los recursos de la Subcuenta de Vivienda para obtener un crédito de Infonavit, o podrán ser utilizados al final de la vida laboral del trabajador para incrementar el monto de su pensión (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 159). De esta manera, si el trabajador hace uso de los recursos de

la Subcuenta Mixta para complementar la Subcuenta de Vivienda, las cuotas patronales subsecuentes de tres por ciento se destinarán exclusivamente a reducir el saldo insoluto del crédito de vivienda y sólo en caso de que el trabajador contratado por tiempo indeterminado quede desempleado posterior a la contratación del crédito y durante la vigencia del mismo, tendrá derecho a recibir el pago del seguro de desempleo con cargo únicamente al Fondo Solidario, por un monto fijo mensual equivalente a un mes de salario mínimo, hasta por seis meses, en una sola ocasión dentro de un período de cinco años. De acuerdo al dictamen aprobado, los recursos de la Subcuenta Mixta serán depositados, en un inicio, en una sociedad de inversión³⁸ creada por el Infonavit. Posteriormente, después de tres años y a elección del trabajador, la Subcuenta Mixta podrá seguir siendo administrada por la sociedad a cargo del Infonavit o por la AFORE que administre la cuenta individual³⁹ del trabajador, y sólo podrá realizar este cambio si el rendimiento de la AFORE es mayor que el que ofrece la sociedad a cargo del Infonavit. (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 149)

En caso del fallecimiento del trabajador, los recursos de la Subcuenta Mixta quedarán a disposición de sus beneficiarios sin necesidad de hacer trámites complicados. Dichos recursos serán propiedad del Gobierno Federal a los 10 años de que sean exigibles por los beneficiarios (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014).

Fondo Solidario

De acuerdo al dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, el Fondo será administrado a través de un fideicomiso público constituido por el Gobierno Federal en una institución de banca de desarrollo, el cual se sujetará a las reglas de operación que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 150). Los recursos

³⁸ Esta sociedad de inversión es descrita con más detalle en la Ley del Infonavit. El Infonavit lo administrará en esta sociedad por tres años aproximadamente (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014).

³⁹ El trabajador podrá traspasar los recursos de su Subcuenta Mixta a la AFORE que administra su cuenta individual, siempre y cuando la sociedad de inversión especializada de fondos para el retiro en que se vayan a invertir los recursos hubiere registrado un mayor rendimiento neto en el periodo de cálculo anterior, respecto de la sociedad prevista por el Infonavit" (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 167).

no formaran parte del patrimonio de la federación ni de sus entes públicos (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 168).

Es importante señalar que los recursos del Fondo Solidario serán utilizados para: 1) cubrir los pagos de los trabajadores con contrato por tiempo indeterminado hasta por el equivalente a un mes de salario mínimo (SM) diario una vez cada cinco años y sólo en caso de que el saldo de la Subcuenta Mixta sea insuficiente, 2) cubrir los gastos asociados a la administración del seguro de desempleo (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 151). Es importante resaltar que el segundo uso no especifica el tipo de gastos cubrirá, si se pretende pagar todos los gastos que implica el seguro muy probablemente sean insuficientes los recursos del Fondo Solidario.

La principal crítica en cuanto a la forma de financiamiento del seguro es que se pretende utilizar los recursos que por Ley son propiedad del trabajador y que le permiten tener acceso a un crédito para la vivienda, lo cual violaría el derecho a la vivienda establecido en el artículo 4° de la Constitución Mexicana, así como el artículo 5° de la Ley del Infonavit el cual establece que las aportaciones patronales a las Subcuentas de Vivienda son patrimonio de los trabajadores. En pocas palabras, lo que se pretende es dar una prestación a cambio de la otra, y además disponiendo de los recursos que ya son propiedad del trabajador y que por lo tanto no se puede disponer de ellos sin su autorización⁴⁰.

Otra crítica importante a la forma de financiamiento del seguro, es que con la reducción de la aportación patronal de tres por ciento en la Subcuenta de Vivienda, los ingresos del Infonavit destinados a otorgar créditos de vivienda disminuirán en 60 por ciento, y además queda abierta la posibilidad de que en un futuro este 60 por ciento termine siendo administrado por las AFORES, que son manejadas por bancos privados. En principio la Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo establecía que los fondos en la Subcuenta Mixta pasarían directamente a las AFORES, lo cual generó bastantes críticas.

⁴⁰ El 63.5% de los créditos de Infonavit que se otorgaron en 2012 beneficiaron a trabajadores con ingresos por debajo de los cuatro salarios mínimos, que son los que integran la mayor parte de los que caen en situación de desempleo (Bensusán, 2014, p. 30).

Posteriormente, se modificó la Iniciativa de tal forma que las Subcuentas Mixtas serán administradas por el Infonavit tres años y una vez transcurrido este tiempo el trabajador podrá transferir los recursos de su Subcuenta Mixta a la AFORE que administre su cuenta individual, siempre y cuando el rendimiento de la AFORE sea mayor al del Infonavit.

Con esta modificación se pretende amortiguar las pérdidas del Infonavit, sin embargo, como señala Bensusán (2014) a pesar de la ventaja de los tres años para el Infonavit, sigue existiendo la posibilidad de que “a través de la propaganda comercial y ante cambios poco significativos en los rendimientos” se transfieran los recursos a las AFORES.

Frente a una reducción de esta magnitud en los ingresos del Infonavit, es evidente que tarde o temprano mermará sobre el número de créditos que otorga el instituto, así como en la capacidad económica del trabajador para adquirir una vivienda propia, lo cual deja el campo libre para que la banca privada ofrezca créditos de vivienda siendo ésta la mayor beneficiada del seguro de desempleo.

Por otra parte, un asunto que fue muy cuestionado fue que en la Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo no se establecía ninguna aportación por parte del Gobierno, lo cual es realmente incoherente, pues en 2013 se justificó el aumento en los impuestos porque con ello se crearía el seguro de desempleo. Finalmente, en el dictamen de Comisiones Unidas se modificó la Iniciativa de tal forma que se logró una aportación muy reducida al Fondo Solidario de 0.5 por ciento.

El diseño de la Iniciativa de Seguro de Desempleo, con sus modificaciones en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, ha sido comparado con el modelo chileno porque ambos funcionan a partir de cuentas individuales y de un fondo solidario. Sin embargo, presentan muchas diferencias entre ellos. En Chile, se cubre tanto el empleo voluntario como el involuntario (en caso de ser voluntario se pierde el derecho al utilizar los recursos del Fondo Solidario), el periodo de cotización para poder acceder al seguro es de 12 meses sucesivos o no sucesivos, los trabajadores conservan el derecho a servicios de salud y las aportaciones son tripartitas (el trabajador aporta 0.6 por ciento a la subcuenta, el patrón 2.4 por ciento (1.6 a la subcuenta y 0.8 al Fondo) y el Estado aporta cada año con una suma al Fondo Solidario). En México, el trabajador pagará la mayor parte del seguro (aportación del 3 por ciento) y el Gobierno aportará un pequeño porcentaje de 0.5

por ciento. Es decir, el modelo chileno cuenta con una mayor cobertura, tiene menores restricciones de acceso y el trabajador aporta una cantidad menor.

Como señala Bensusán (2014), se trata de “una mala copia” del modelo chileno, opinión que comparten algunos otros expertos como Thomas Wissing director de la oficina de la OIT en México y la investigadora Norma Samaniego, quienes afirman que el modelo presentado para México tiene los requisitos más rígidos en la región y cuenta con una cobertura muy limitada, por lo que mandará a los desempleados a la informalidad (Muñoz, 2014).

d) Monto y duración del beneficio

A continuación se describen los beneficios del seguro de desempleo establecidos en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados de acuerdo al tipo de contrato de los trabajadores.

Cuadro 3.3. Monto y duración del beneficio del seguro de desempleo de acuerdo al tipo de contrato.

Tipo de Contrato Especificaciones	Contrato por tiempo indeterminado	Contrato por tiempo u obra determinada	Contratos simultáneos con diferentes patrones														
Prestación	<p>El seguro de desempleo consistirá en un máximo de seis pagos mensuales, el monto de la mensualidad estará determinado como porcentaje del salario base de cotización promedio de las últimas 104 semanas cotizadas.</p> <table border="1" data-bbox="492 1507 854 1814"> <thead> <tr> <th>Pago</th> <th>Monto (porcentaje)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1ro.</td> <td>60</td> </tr> <tr> <td>2do.</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td>3ero.</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>4to.</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>5to.</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>6to</td> <td>40</td> </tr> </tbody> </table> <p>Si el saldo en la Subcuenta Mixta no es suficiente para cubrir el</p>	Pago	Monto (porcentaje)	1ro.	60	2do.	50	3ero.	40	4to.	40	5to.	40	6to	40	<p>El pago se realizará en una sola exhibición, únicamente con cargo en el saldo de la Subcuenta Mixta y no podrá exceder del equivalente a dos veces el salario base de cotización promedio de las últimas 26 semanas de cotización registradas.</p>	<p>La prestación se determinará tomando en cuenta para su cálculo la suma de los salarios que hayan sido percibidos de manera simultánea en los distintos empleos, cuyo monto no podrá exceder de 25 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.</p> <p>(Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la</p>
Pago	Monto (porcentaje)																
1ro.	60																
2do.	50																
3ero.	40																
4to.	40																
5to.	40																
6to	40																

	<p>pago mensual, dicho pago se realizará hasta por el saldo disponible. En ningún caso el pago puede ser menor a un mes de salario mínimo diario vigente.</p> <p>En caso de que el saldo disponible en la Subcuenta Mixta del desempleado no sea suficiente para financiar un monto equivalente a un mes de salario mínimo, se utilizarán los recursos del Fondo Solidario para cubrir la diferencia, hasta por un monto equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación. Cuando el Fondo Solidario sea insuficiente, el Gobierno Federal cubrirá la diferencia que subsista con el equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte de cubrir de la prestación. (Los beneficios del Fondo Solidario sólo se podrán recibir una vez cada cinco años)</p> <p>(Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 147)</p>		Cámara de Diputados, 2014, p. 149)
Término del seguro	<p>El pago de la prestación terminará cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se haya cobrado la totalidad de las exhibiciones señaladas. 2. El desempleado se reincorpore a una relación laboral. 3. El desempleado perciba algún tipo de ingreso por concepto de jubilación, pensión, actividad por cuenta propia, etc. 4. El desempleado incumpla con las obligaciones establecidas en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. 5. El desempleado fallezca. <p>(Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 147)</p>		

Fuente: Recopilación a partir de Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados (2014)

En general, el monto y la duración de los beneficios del seguro de desempleo para aquellos con contrato por tiempo indeterminado se apegan a las recomendaciones de la OIT, coinciden en cuanto a que la tasa de reemplazo mayor a 45 por ciento, en que garantiza un nivel mínimo (un salario mínimo mensual) y en que la duración es de hasta seis meses.

El trabajador con contrato por tiempo indeterminado recibirá hasta 270 por ciento de su salario en un periodo de seis meses, es decir, casi tres meses de su salario. En el caso de los trabajadores con contrato por tiempo u obra determinada se limita la prestación a dos meses de salario (200 por ciento de su salario), lo cual no difiere mucho de los trabajadores con contrato indeterminado y sería una modificación justa debido a que cotizaron un menor tiempo; sin embargo, a este grupo de trabajadores se les excluye de los beneficios del Fondo Solidario y por lo tanto no se les garantiza un nivel mínimo de beneficio (como lo recomienda la OIT) en caso de que no logren ahorrar lo suficiente en su Subcuenta Mixta.

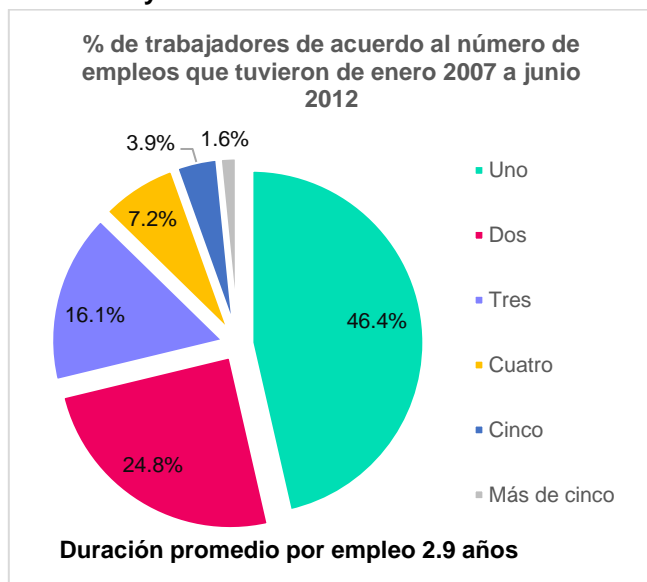
Bensusán (2014) plantea que en México una actividad frecuente es que los trabajadores se relacionen laboralmente mediante contratos temporales prorrogados durante varios años, por lo que en teoría reunirían los requisitos de cotización para poder acceder a los beneficios como trabajador con contrato indeterminado pero, de acuerdo a lo establecido en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados y dada la naturaleza de su contrato, únicamente podrán acceder a los beneficios de los trabajadores contratados por tiempo u obra determinada.

Por esta razón, Bensusán (2014) señala que el tipo de contrato al momento de la pérdida del empleo no debería determinar los beneficios del seguro, más bien lo importante es el número de semanas cotizadas que haya acumulado el trabajador. Por otra parte, algunos aspectos que otros países utilizan y que podrían implementarse para la determinación del monto y la duración del beneficio, es establecer tasas de reemplazo crecientes en función de la edad, el tiempo de cotización y la carga familiar, es decir, otorgar más a aquellos beneficiarios con menores de edad a su cargo. Estas particularidades las presentan algunos países que ofrecen un nivel alto del seguro de desempleo, como por ejemplo Alemania y Francia (ver cuadros Capítulo II).

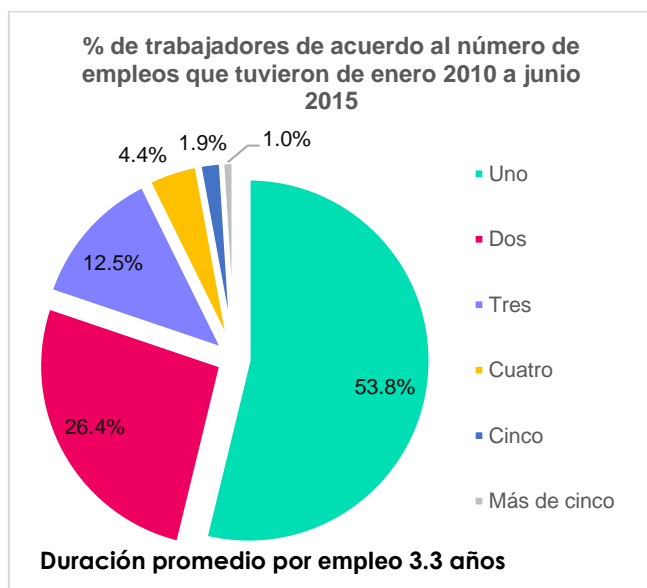
A continuación se realiza un ejercicio que analiza los escenarios de dos trabajadores, uno con contrato por tiempo indeterminado y otro con contrato temporal, con el fin de ilustrar la forma en que operaría el seguro de desempleo y de esta manera identificar las debilidades en su diseño. Es importante mencionar que este ejercicio es retomado de Bensusán (2014) y se actualizó con datos de 2015.

Para llevar a cabo este ejercicio se utilizaron algunas estadísticas obtenidas del Módulo de Trayectorias Laborales 2012 y 2015, y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015, las cuales permitirán conocer la rotación laboral de los trabajadores en un periodo de 5.5 años así como conocer sus ingresos.

Gráfico 3.6 y 3.7. Porcentaje de trabajadores de acuerdo al número de empleos en el periodo 2007-2012 y 2010-2015



Durante el periodo 2007–2012, 53.6 por ciento de los trabajadores tuvo dos o más empleos y 28.8 por ciento de los trabajadores tuvo tres o más empleos. La duración promedio por empleo fue de 2.9 años.



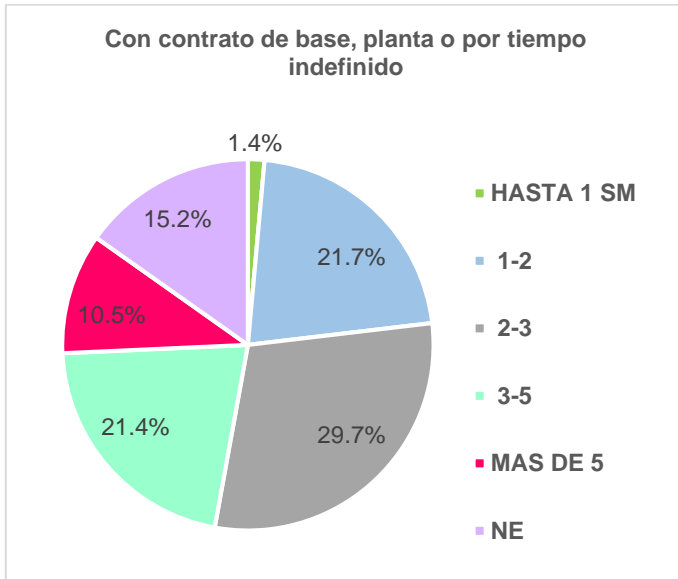
Durante el periodo 2010–2015, 46.2 por ciento de los trabajadores tuvo dos o más empleos y 19.8 por ciento de los trabajadores tuvo tres o más empleos. La duración promedio por empleo fue de 3.3 años.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016b) e INEGI (2016c)

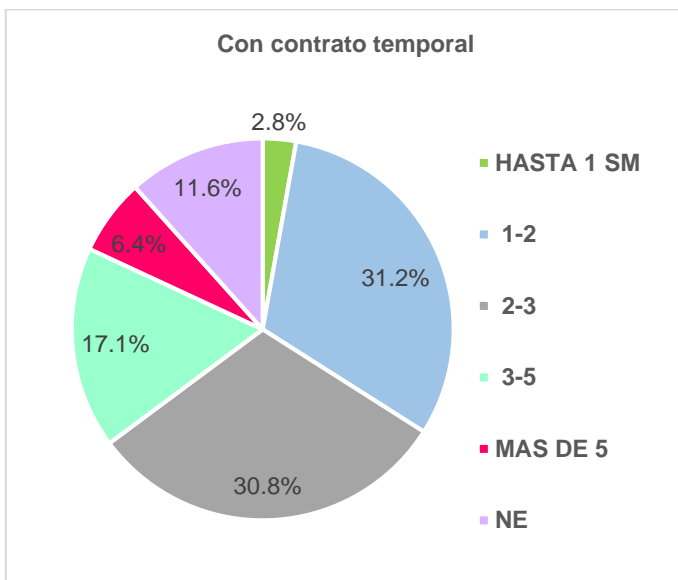
En los gráficos 3.6 y 3.7, se observa que a pesar de la disminución de porcentajes entre ambos periodos, la proporción de personas con más de tres empleos durante los 5.5 años sigue siendo significativa, lo cual indica que existe una alta rotación laboral en el mercado laboral⁴¹.

⁴¹ El mercado laboral en México presenta uno de los niveles más altos de rotación de personal respecto a los países de Latinoamérica, así lo revela el análisis sobre capital humano que presenta la firma Pricewaterhouse Coopers (2011), lo cual se explica por la búsqueda de mejores condiciones laborales y a que se contrata a personal inadecuado. Además, el estudio Saratoga señala que la generación “Y” (aquellos que nacieron entre 1982 y 1995) son los que cambian de trabajo con mayor frecuencia, las nuevas generaciones que se incorporan al mercado laboral buscan un balance entre vida personal y profesional y esto provoca que cambien fácilmente de empleo (Anguiano, 2013; PricewaterhouseCoopers, 2013)

Gráfico 3.8 y 3.9. Ingreso mensual de los trabajadores afiliados al IMSS de acuerdo a su contrato, 2015.



En 2015, 52.8 por ciento de los trabajadores afiliados al IMSS con base, planta o con contrato por tiempo indefinido ganaban entre uno y tres salarios mínimos mensuales.



En 2015 64.8 por ciento de los trabajadores con contrato temporal, ganaban entre uno y tres salarios mínimos mensuales.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

En los gráficos presentados se puede observar que los trabajadores afiliados al IMSS con contrato temporal perciben menores ingresos que los trabajadores afiliados al IMSS con contrato por tiempo indeterminado.

A continuación se plantean los dos escenarios:

1) Trabajador con contrato por tiempo indeterminado

Si el trabajador con contrato por tiempo indeterminado obtuvo previamente un crédito para la vivienda del Infonavit, sólo tendrá derecho a recibir el monto de un

salario mínimo mensual una vez cada cinco años con cargo a los recursos del Fondo Solidario o en su caso con recursos del Subsidio Gubernamental debido a que las aportaciones de tres por ciento deberán destinarse a saldar el saldo insoluto del crédito de vivienda.

Si por el contrario el trabajador no adquiere un crédito de vivienda, la Subcuenta Mixta acumulará las aportaciones de tres por ciento y contará con recursos para financiar su seguro de desempleo. El beneficio máximo por seguro de desempleo que podrá recibir el trabajador es de 270 por ciento de su salario base hasta por seis meses. (60 por ciento el primer mes, 50 el segundo y cuarenta los cuatro meses subsiguientes). Para poder solicitar el seguro, el trabajador con contrato por tiempo indeterminado deberá haber cotizado por lo menos 104 semanas (24 meses).

El trabajador sólo podrá recibir el beneficio máximo si acumuló por lo menos 270 por ciento de su salario en su Subcuenta Mixta. Para poder acumularlos, el trabajador tuvo que haber cotizado alrededor de 5.6 años, calculados de la siguiente manera:

Utilizando el valor futuro de una anualidad con pagos periódicos mensuales de tres por ciento (aportación patronal) más el 0.5 por ciento (aportación del Gobierno) sobre el salario base del trabajador, y con un rendimiento neto de entre cuatro y seis por ciento anual (inversión a corto plazo) de acuerdo a las tablas de rendimiento neto de las AFORES (Ver Anexo 1), se tiene lo siguiente:

Con cuatro por ciento de interés anual:

Despejando n (núm. de meses). $n = 68.77$ meses = 5.7 años

$$3 \left[\frac{\left(1 + \frac{0.04}{12}\right)^n - 1}{\frac{0.04}{12}} \right] + 0.5 \left[\frac{\left(1 + \frac{0.04}{12}\right)^n - 1}{\frac{0.04}{12}} \right] = 3.5 \left[\frac{\left(1 + \frac{0.04}{12}\right)^n - 1}{\frac{0.04}{12}} \right] = 270$$

Con seis por ciento de interés anual:

$$3.5 \left[\frac{\left(1 + \frac{0.06}{12}\right)^n - 1}{\frac{0.06}{12}} \right] = 270$$

Despejando n (núm. de meses). $n = 65.41$ meses = 5.5 años

Por lo tanto, para acumular el equivalente a 270 por ciento necesario para recibir el beneficio máximo, el trabajador deberá haber cotizado entre 5.5 y 5.7 años

consecutivos. Sin embargo, dadas las estadísticas sobre rotación laboral en el periodo 2010-2015, la probabilidad de que un trabajador haya tenido un sólo trabajo durante 5.5 años es de 0.54.

Ahora, supongamos que el trabajador cotizó los 5.6 años consecutivos, y además sabemos que existe una probabilidad del 0.53 de que el beneficiario gane tres o menos salarios mínimos (SM) mensuales. Si suponemos que el beneficiario gana tres SM, el primer mes recibirá 1.8 SM, el segundo mes 1.5 SM y los cuatro meses subsiguientes 1.20 SM; es decir, a penas un poco más de un SM, beneficio que actualmente otorga el seguro de desempleo en el Distrito Federal con menores requisitos ya que cubre a trabajadores que no necesariamente están afiliados a un institución de seguridad social, que hayan demostrado haber trabajado sólo seis meses y en el cual el trabajador no paga nada ya que el seguro es totalmente financiado por el Gobierno.

En este sentido, a un trabajador por tiempo indeterminado que gane tres o menos SM mensuales le convendrá utilizar los recursos de la Subcuenta Mixta para el pago de su crédito de vivienda, porque de esta forma podrá recibir un SM con cargo al Fondo Solidario una vez cada cinco años (monto similar al que recibiría si no utiliza los recursos de la Subcuenta Mixta y sólo si cotizó 5.6 años).

Cuadro 3.4. El salario mínimo en México.

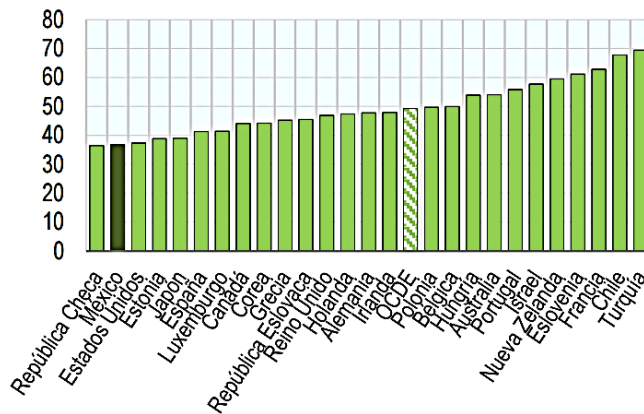
Cabe señalar que existe una crítica importante al Salario Mínimo (SM) por parte de diferentes sectores de la sociedad:

El SM fue creado en 1917 para poder indicar la cantidad de dinero mínima que debe recibir una persona por su trabajo, cantidad que debía ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 3°).

De acuerdo con Antonio Prado y Alicia Bárcena, secretarios ejecutivos de la CEPAL en 2014, el SM en México es uno de los peores en Latinoamérica y el Caribe; además, Bárcena señala que ha sido el único país de la región en donde el SM no ha crecido, por lo que “este ingreso no permite al trabajador mexicano cubrir siquiera sus necesidades básicas, como lo asienta la Constitución” por lo que desde su perspectiva esa situación viola en parte la Constitución (Olivares, 2014).

En este sentido, la OCDE (2015b), señala que en 2013, México era el segundo país miembro de la OCDE con el salario mínimo más bajo, como porcentaje del sueldo medio de su población (menos del 40 por ciento).

Gráfico 3.10. Salario mínimo países de la OCDE (porcentaje del salario mediano a tiempo completo), 2013



Fuente: Obtenido de OCDE (2015b)

Una de las razones por la cual el salario mínimo no ha aumentado es debido a que por mucho tiempo se utilizó como unidad de medida de conceptos que no eran de índole salarial, entre ellos: las multas, los impuestos, los créditos y para establecer el presupuesto de los partidos políticos (Alcalde, 2014c). Sin embargo, a partir del 27 de enero de 2016 entró en vigor el decreto por el cual se desvincula de estos conceptos y de esta forma se da un primer paso hacia un posible aumento del salario mínimo. “el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza” (Const., art. 3°).

2) Trabajador con contrato por tiempo u obra determinada.

Si el trabajador con contrato por tiempo u obra determinada obtuvo previamente un crédito para la vivienda del Infonavit, no tendrá derecho al seguro de desempleo debido a que las aportaciones de tres por ciento deberán destinarse a saldar el crédito, además de que este grupo de trabajadores no es beneficiado con los recursos del Fondo Solidario ni del Subsidio Gubernamental.

Por el contrario, en caso de no haber obtenido un crédito de vivienda, el beneficio máximo del seguro de desempleo para el trabajador es de 200 por ciento sobre su salario base, entregado en una sola exhibición y con cargo a la Subcuenta Mixta del trabajador. Para poder solicitar el seguro, el trabajador con contrato por tiempo u obra determinada deberá haber cotizado por lo menos 26 semanas.

Para poder recibir el beneficio máximo, el trabajador deberá acumular en su Subcuenta Mixta al menos el 200 por ciento de su salario. Para poder acumularlos el trabajador deberá haber cotizado alrededor de cinco años. Es decir, mensualmente el patrón depositará en la Subcuenta Mixta tres por ciento sobre su salario, a los recursos acumulados en la Subcuenta se le sumaran los rendimientos generados, que por ser una inversión a corto plazo y de acuerdo a las tablas de rendimiento neto de las AFORES, su rendimiento neto será alrededor de cuatro por ciento (como el trabajador está contratado de forma temporal se esperaría que utilizara los recursos en el corto plazo) (Ver Anexo 1)

Utilizando el valor futuro de una anualidad con pagos periódicos mensuales de tres por ciento, el número de años para acumular 200 por ciento es el siguiente:

Con cuatro por ciento de interés anual:

$$3 \left[\frac{\left(1 + \frac{0.04}{12}\right)^n - 1}{\frac{0.04}{12}} \right] = 200$$

Despejando n (núm. de meses). $n = 60.3$ meses = 5.02 años

Por lo tanto, para poder acumular el equivalente a 200 por ciento y de esta manera recibir el beneficio máximo, el trabajador deberá haber cotizado ininterrumpidamente aproximadamente cinco años.

Sin embargo, dadas las estadísticas sobre rotación laboral, la probabilidad de que un trabajador haya tenido un sólo trabajo durante 5.5 años es de 0.54.

En caso de que el trabajador logre cotizar los cinco años seguidos y de esta manera acumule 200 por ciento de su salario, de acuerdo con la ENOE (2015) existe una probabilidad del .65 de que este trabajador haya ganado tres o menos SM mensuales. Por lo tanto, si el beneficiario gana tres SM mensuales, recibirá como beneficio un total de seis SM mensuales (dos meses de salario). Si éste lo dividimos entre seis meses, en realidad el trabajador contratado por tiempo determinado recibirá el equivalente a un SM mensual, beneficio que actualmente otorga el seguro del Distrito Federal con menores restricciones y financiado en su totalidad por el Gobierno.

Asimismo, cabe señalar que este grupo de trabajadores no recibirá ningún apoyo por parte del Gobierno, el seguro de desempleo será pagado con los recursos del propio trabajador, es decir, se trata de una política que carece totalmente de sentido social en contradicción a lo que el gobierno había presentado como una iniciativa de carácter social en 2013 para justificar el aumento tributario.

Finalmente, con la información presentada es posible dar cuenta de las deficiencias que presenta el diseño de la Iniciativa de Seguro de Desempleo en México, es decir, los beneficios que otorga son reducidos, la cobertura es limitada, los requisitos de acceso son muy rígidos en comparación con las recomendaciones de la OIT y las experiencias en otros países, el apoyo por parte del Gobierno es mínimo y además no se ha especificado la manera en que se vinculará el seguro con las políticas activas así como la forma en que se monitoreará el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios. El diseño del seguro de desempleo presenta deficiencias debido a que no atiende las características del mercado laboral en México. Como se vio anteriormente, la rotación laboral es alta, la mayoría de los trabajadores perciben ingresos bajos, existe un alto porcentaje de trabajadores en el sector informal, se utiliza como medida el SM (el cual actualmente se considera insuficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia) y se brinda una protección menor a aquellos trabajadores temporales, lo cual da cuenta que no se ha tomado en cuenta que el mercado laboral se ha ido transformado en los últimos años y que ha traído consigo un incremento en el número de empleos temporales, la subcontratación o *outsourcing* (Reygadas, 2011).

En este sentido si realmente existe el interés por parte del Gobierno de crear una herramienta que “fomente la formalidad y mejore las condiciones de los trabajadores” (Peña, 2013b, p. 1) (...) de tal forma que “permita mitigar el impacto negativo en el bienestar del trabajador y su familia por la pérdida de ingresos” (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 146), será necesario crear políticas que realmente apoyen a la mayoría de los trabajadores y que sean diseñadas de acuerdo a las características del mercado laboral mexicano y no solamente crearlas por cumplir una promesa de campaña o porque los organismos internacionales así lo recomiendan.

Finalmente, para concluir el presente capítulo se describe a continuación el régimen transitorio, es decir, la forma en que comenzaría a operar el seguro los primeros años de aprobarse el dictamen en la Cámara de Senadores.

Régimen transitorio

Cabe señalar que dentro del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados se establece un régimen transitorio en donde se expone la forma en que se prevé comenzar a operar el seguro de desempleo (ver detalles en Anexo 2). En éste se establece que los trabajadores que cuenten con los requisitos podrán acceder al seguro siempre y cuando otorguen el consentimiento expreso para financiar su seguro de la siguiente manera:

1. Se afectará en primer lugar el saldo disponible de la Subcuenta Mixta.
2. En caso de que el saldo de la Subcuenta Mixta no sea suficiente, se podrá afectar hasta 60 por ciento del saldo acumulado en su Subcuenta de Vivienda, siempre y cuando éste no se encuentre comprometido en un crédito a la vivienda.
3. Si los recursos no son suficientes, la diferencia se pagará a través del Fondo Solidario y si estos no fueran suficientes el Gobierno Federal cubrirá la diferencia con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, sólo en el caso de que sean trabajadores con contrato por tiempo indeterminado.
4. Si los trabajadores con contrato por tiempo indeterminado que a la entrada en vigor del Seguro cuentan con un crédito de vivienda, en caso de quedar en situación de desempleo, recibirán una prestación equivalente a un mes de salario mínimo,

hasta por seis meses, siempre y cuando cumplan con los requisitos señalados anteriormente.

De acuerdo al dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, esta forma de financiamiento sería aplicable los primeros dos años de operación del seguro debido a que se prevé que Subcuentas Mixtas tendrán saldos insuficientes para financiar el seguro ya que las aportaciones a la Subcuenta Mixta comienzan cuatro meses antes del primer ejercicio del seguro, y por lo tanto la mayor parte del financiamiento de la prestación tendría que financiarse con recursos del Gobierno por lo que incentivaría a las personas a permanecer desempleadas por más tiempo (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014).

Claramente éste régimen transitorio está elaborado a manera de que el Gobierno aporte lo menos posible, de manera que deja toda responsabilidad de financiamiento a cargo de los recursos de los trabajadores, recursos cuyo objetivo es otorgar otra prestación (ya ganada por los trabajadores) referente al derecho a la vivienda, derecho establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en lo expuesto en este capítulo, el siguiente paso en este trabajo de tesis es realizar un pronóstico de los beneficiarios del seguro para 2016 con la finalidad de evaluar el alcance o cobertura que tendrá la Iniciativa de Seguro de Desempleo respecto a la población desocupada.

Capítulo IV. Metodología para la valoración del alcance de la Iniciativa de Seguro de Desempleo para el año 2016

En el capítulo anterior se expuso que la Iniciativa de Seguro de Desempleo en México contiene restricciones de acceso rígidas que limitan el alcance o cobertura de la misma. Se observó que el universo de la población beneficiaria se va reduciendo con cada uno de los requisitos establecidos en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados. Para que una persona desocupada pueda ser beneficiaria del seguro de desempleo tuvo que: haber permanecido sin empleo por lo menos 45 días naturales consecutivos, haber estado afiliado al IMSS, haber perdido el empleo involuntariamente⁴² y haber cotizado un periodo de tiempo establecido.

Por esta razón, se decide estudiar cuál es el alcance de la Iniciativa por medio de la estimación del número de beneficiarios del seguro de desempleo para 2016.

La forma ideal de estimar el número de beneficiarios del seguro de desempleo en 2016 es a través del pronóstico de una serie de tiempo de las personas que perdieron su empleo involuntariamente, que estaban afiliadas al IMSS, que cuentan con más de 45 días de desocupación y de las cuales conocemos el tiempo que han cotizado. Sin embargo, actualmente no existe alguna encuesta que proporcione este nivel de información, por tal razón este trabajo de tesis propone una alternativa para estimar el número de beneficiarios en 2016, a manera de aproximación, utilizando la información disponible en diversas encuestas.

A continuación se describen los pasos a seguir para llevar a cabo esta estimación:

- A. Obtener el pronóstico de la población desocupada que perdió o terminó su empleo y tiene más de un mes sin emplearse para los cuatro trimestres de 2016 usando la Metodología Box Jenkins.

⁴²Cabe resaltar que el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados (2014), considera desempleado a “aquel al trabajador inscrito en el Régimen Obligatorio (afiliado al IMSS) que deja de estar sujeto a una relación laboral y no realiza por cuenta propia alguna actividad que le genere ingresos, encontrándose, en consecuencia, disponible para iniciar una actividad laboral”. Es decir, el dictamen no excluye de manera explícita la pérdida voluntaria del empleo (renuncia). No obstante, el estudio consultado “El seguro de desempleo en México Opciones, características, ventajas y desventajas” realizado por Graciela Bensusán (2014) afirma que el seguro cubrirá solamente los casos de pérdida involuntaria del empleo, por lo tanto el presente estudio basará su análisis partiendo de pérdida involuntaria.

Cabe mencionar que el motivo por el cual se decide pronosticar este conjunto de la población, es porque uno de los requisitos de acceso es que exista pérdida involuntaria del empleo.

La ENOE clasifica a la población desocupada con experiencia laboral, de acuerdo a la causa de desocupación de la siguiente manera:

Cuadro 4.1. Causas de desocupación de la población desocupada con experiencia laboral

1. Perdió o terminó su empleo anterior	Involuntaria
2. Insatisfacción con el empleo anterior	Voluntaria
3. Dejo o cerro un negocio propio	No aplica
4. Otro	No aplica

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

La causa 1 “perdió su empleo” refiere a aquellos trabajadores subordinados remunerados que fueron despedidos por la unidad económica para la que trabajaban y “terminó su empleo” refiere a aquellos que agotaron su periodo de trabajo por el cual fueron contratados. Ambos casos son pérdida involuntaria del empleo, por lo tanto este subgrupo será nuestra población de interés (INEGI, 2016a).

Aunado a lo anterior, se debe considerar que, de acuerdo a los requisitos de acceso al seguro, sólo podrán ser beneficiarios aquellas personas que tengan más de 45 días naturales consecutivos sin empleo.

La ENOE clasifica a la población desocupada de acuerdo al tiempo que tienen en situación de desempleo como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.2. Duración del desempleo de la población desocupada

1. Hasta 1 mes	No aplica
2. Más de 1 mes hasta 3 meses	Si aplica
3. Más de 3 meses hasta 6 meses	Si aplica
4. Más de 6 meses hasta 1 año	Si aplica
5. Más de 1 año	Si aplica
6. No especificado	No aplica

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

En este caso, se decidió utilizar la clasificación de la ENOE más cercana a los 45 días (más de un mes y hasta más un año). Por lo tanto se considerará únicamente a la población desocupada que perdió o terminó su empleo y que tienen más de un mes sin emplearse.

- B. Después de haber obtenido el pronóstico de la población desocupada que perdió o terminó su empleo y tiene más de un mes sin emplearse es necesario estimar cuántas de ellas estaban afiliadas al IMSS y cuántas cotizaron lo suficiente para poder obtener los beneficios. Esta parte se analizará con base en las estadísticas del Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL) 2007-2012 y el Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL) 2010-2015 y el Cuestionario Ampliado 2 de la ENOE (2005-2015).

A continuación se desarrolla la base teórica que sustenta la realización del pronóstico señalado en el paso A). Los pronósticos presentados en el presente trabajo se realizarán con base en la Metodología Box Jenkins. Una de las virtudes de esta metodología es brindar pronósticos a partir de cualquier tipo de serie de tiempo (estacionarias, estacionales, cíclicas, etc.) a diferencia de otros métodos (ver cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Métodos para el pronóstico de series de tiempo

Método	Patrón de datos	Método	Patrón de datos
Informal	ST,T,S	Descomposición clásica	S
Promedios Simples	ST	Modelos de tendencia exponencial	T
Promedios Móviles	ST	Ajuste de curva S	T
Suavizamiento exponencial	ST	Modelos Gompertz	T
Suavizamiento exponencial lineal	T	Curvas de crecimiento	T
Suavizamiento exponencial cuadrático	T	Censo X-12	S
Suavizamiento exponencial estacional	S	Box-Jenkins	ST,T,C,S
Filtración adaptativa	S	Indicadores principales	C,S
Regresión simple	T	Modelos econométricos	C,S
Regresión múltiple	C,S	Regresión múltiple con series de tiempo	T,S

Patrones de datos: ST (estacionarios), T (tendencia), S(estacional) y C (cíclico)

Fuente: Obtenido de Hanke & Wichern (2006)

4.1. Metodología Box Jenkins

El nombre de esta Metodología es en honor a los estadísticos George E. P. Box y Gwilym Jenkins quienes lograron grandes avances en la metodología para identificar, ajustar y verificar Modelos Autorregresivos Integrados de Media Móvil (Modelos ARIMA) adecuados (Box, Jenkins & Reinsel, 2008).

A continuación se describen los conceptos teóricos necesarios para comprender la Metodología Box Jenkins, los cuales servirán en el Capítulo V para realizar el pronóstico del número de beneficiarios del seguro de desempleo en 2016.

El término serie de tiempo, refiere a un conjunto de observaciones secuenciales y ordenadas en intervalos iguales de tiempo (semanales, mensuales, anuales, etc.) (Hanke & Wichern, 2006). En una serie de tiempo es importante que no falte ningún dato puesto que la Metodología Box Jenkins parte del estudio de la relación o dependencia de un dato con sus anteriores (Box et al., 2008). En caso de que falte algún dato el pronóstico no será preciso.

El primer paso para realizar cualquier pronóstico es identificar las características que presenta la serie de tiempo (tendencia, ciclo y estacionalidad) para posteriormente identificar, proponer, ajustar y evaluar modelos ARIMA a través de la Función de

Autocorrelación y Función de Autocorrelación Parcial. En este sentido, los aspectos a considerar sobre tales características y funciones son los siguientes:

Tendencia:

Se dice que existe tendencia cuando las observaciones crecen o disminuyen en un periodo de tiempo largo. Si de lo contrario, las observaciones fluctúan alrededor de un nivel constante, se trata de una serie estacionaria en su media (Hanke & Wichern, 2006). En caso de que la serie tenga tendencia, ésta se deberá eliminar previo a la propuesta de un modelo ARIMA.

Una serie es estacionaria cuando la media y la varianza permanecen constantes a lo largo del tiempo. La varianza de la serie es constante cuando el ancho de la dispersión de los datos es del mismo tamaño en cualquier momento del tiempo, (Box et al., 2008).

Ciclo:

Existe un patrón cíclico en la serie cuando hay oscilaciones alrededor de la tendencia, generalmente como consecuencia de expansiones o contracciones económicas. Los ciclos son “aumentos y caídas en distintos periodos de la serie” (Hanke & Wichern, 2006, p. 59).

Estacionalidad:

Se dice que la serie de tiempo tiene un patrón estacional si repite un mismo patrón de cambio año tras año en un mismo trimestre, mes, semana, etc. Una serie con estacionalidad presentará un importante coeficiente de autocorrelación en el retraso estacional y en sus múltiplos. Es decir, el retraso estacional para datos trimestrales será en 4, y sus múltiplos serán 8, 12..., etc.; y para datos mensuales en 12, 24, 36..., etc. (Hanke & Wichern, 2006).

Función de Autocorrelación (FAC):

Para estudiar la dependencia entre las observaciones adyacentes es necesario analizar el coeficiente de autocorrelación r_k . La autocorrelación es la relación que existe entre una variable retrasada uno o más periodos consigo misma (Hanke & Wichern, 2006).

La fórmula para calcular el coeficiente de autocorrelación con k retrasos es:

$$r_k = \frac{\sum_{t=k+1}^n (Y_t - \bar{Y})(Y_{t-k} - \bar{Y})}{\sum_{t=1}^n (Y_t - \bar{Y})^2} \quad k = 0, 1, 2, \dots \quad (\text{Ecuación 4.1})$$

$$\bar{Y} = \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n Y_t \quad (\text{Ecuación 4.2})$$

$Y_t =$ Observación en el periodo t

$Y_{t-k} =$ Observación k periodos anteriores

Donde $-1 \leq r_k \leq 1$ y $r_0 = 1$

La gráfica del conjunto de coeficientes de autocorrelación para varios retrasos conforma la Función de Autocorrelación (FAC).

Función de Autocorrelación Parcial (FACP):

Otro concepto que se utilizará será la FACP. Ambas funciones, FAC y FACP, miden la correlación entre variables, sin embargo, la FACP mide la correlación entre Y_t y Y_{t-k} eliminando el efecto lineal de las variables intermedias. Por el contrario, la FAC ignora el hecho de que quizás parte de la correlación entre Y_t y Y_{t-k} se deba a que ambas observaciones están correlacionadas con las variables intermedias (Hanke & Wichern, 2006).

La FACP se encuentra dada por:

$$r_k = \text{Corr}(Y_t, Y_{t-k} | Y_{t-1}, Y_{t-2}, \dots, Y_{t-k+1}) \quad (\text{Ecuación 4.3})$$

y mide la relación entre Y_t y Y_{t-k} quitándole el efecto de las variables $Y_{t-1}, Y_{t-2}, \dots, Y_{t-k+1}$ (Hanke & Wichern, 2006).

El cálculo de la FACP requiere de un procedimiento más complejo que por el momento no será estudiado debido a que no es el objetivo principal en el presente trabajo.

La FAC y FACP serán la base para poder proponer un modelo adecuado que pronostique la variable de interés mediante la Metodología Box Jenkins.

Algunos puntos importantes sobre la FAC son:

- ✓ Una serie es aleatoria cuando las autocorrelaciones en cualquier retaso k son cercanas a cero, y significa que las observaciones sucesivas no dependen unas de las otras (Hanke & Wichern, 2006).

- ✓ La tendencia y la estacionalidad en una serie se pueden identificar a través de la FAC (Box et al., 2008).
- ✓ En una serie estacionaria los coeficientes de autocorrelación caen hacia cero rápidamente después del segundo o tercer retraso (Box et al., 2008).
- ✓ Una serie con tendencia presenta autocorrelaciones bastante distintas de cero para los primeros retrasos y caen lentamente hacia cero conforme aumenta el número de retrasos (Box et al., 2008).
- ✓ Una serie con estacionalidad presentará un importante coeficiente de autocorrelación en el retraso estacional y en sus múltiplos (Hanke & Wichern, 2006).

¿Cómo saber si un coeficiente de autocorrelación es estadísticamente significativo?

Para saber si un coeficiente de autocorrelación es significativamente distinto de cero, es decir, que existe dependencia importante entre las observaciones, será necesario fijar límites que determinen la significancia del mismo.

“Quenouille (1949) y otros han demostrado que los coeficientes de autocorrelación de datos aleatorios tienen una distribución muestral que puede aproximarse mediante una curva normal con media cero y desviación estándar $\frac{1}{\sqrt{n}}$ ” (Hanke & Wichern, 2006, p.12).

Para determinar si un coeficiente de autocorrelación es significativamente distinto de cero, se realiza una prueba de hipótesis donde:

Para el retraso uno,

$$H_0: r_1 = 0$$

$$H_1: r_1 \neq 0$$

r_k se distribuye normal $(0, \frac{1}{n})$, sin embargo, se calcula el estadístico de prueba t de la distribución t-Student debido a que la colección de datos es considerada una muestra pequeña.

$$t = \frac{r_k - 0}{\sqrt{\frac{1}{n}}} \quad (\text{Ecuación 4.4})$$

Mediante la distribución t-Student de dos colas y con n-1 grados de libertad, se buscan los valores críticos con un nivel de significancia de cinco por ciento.

Los valores críticos son ± 2.2 .

Entonces si $-2.2 \leq t \leq 2.2$ o despejando $-2.2 * \sqrt{\frac{1}{n}} \leq r_k \leq 2.2 * \sqrt{\frac{1}{n}}$, no se rechaza H_0 y se concluye que r_k es estadísticamente igual a cero.

Si $t < -2.2$ ó $t > 2.2$, se rechaza H_0 y se concluye que r_k es significativamente distinto de cero.

Cabe mencionar que algunos programas, como Minitab, utilizan una fórmula diferente para calcular la desviación estándar de r_k . Esta fórmula supone que los coeficientes de autocorrelación menores al retraso k son distintos de cero y que los coeficientes de autocorrelación en el retraso k y mayores a k son iguales a cero. Sólo para el caso de r_1 , la desviación seguirá siendo $\sqrt{\frac{1}{n}}$ (Hanke & Wichern, 2006).

$$\text{Desviación estándar de } r_k: SE(r_k) = \sqrt{\frac{1+2\sum_{i=1}^{k-1} r_i^2}{n}} \quad (\text{Ecuación 4.5})$$

Pasos para realizar un pronóstico por medio de la Metodología Box Jenkins

Esta metodología se basa en un proceso iterativo para identificar un modelo del conjunto de modelos AR (Modelo Autorregresivo), MA (Modelo de Promedios Móviles), ARMA (Modelos Autorregresivos de Media Móvil) o ARIMA (Modelos Autorregresivos Integrados de Media Móvil) (Hanke & Wichern, 2006). Una vez seleccionado un modelo se genera el pronóstico y se contrasta con los datos históricos para verificar que el modelo se ajusta con precisión. El objetivo es que la diferencia entre los valores estimados y los valores observados (residuales) sea pequeña (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008). Un modelo se ajusta correctamente cuando los residuales están distribuidos normal (con media cero y varianza constante) y no se autocorrelacionan (Ruido Blanco), es decir, que ya no contienen información útil para generar el pronóstico (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008). En caso de que el modelo propuesto no arroje residuales que se comporten como ruido

blanco, se repite el proceso proponiendo un modelo nuevo y así sucesivamente hasta encontrar un modelo satisfactorio.

De acuerdo con Hanke y Wichern (2006) y Box, Jenkins, y Reinsel (2008), la Metodología Box Jenkins consiste en los siguientes pasos:

- a) Identificación y proposición del modelo
- b) Estimar los parámetros del modelo tentativo.
- c) Verificar si el modelo es adecuado, caso contrario regresa a paso a).
- d) Utilizar el modelo para realizar el pronóstico

a) Identificación y proposición del modelo

Para poder proponer un modelo inicial ARIMA se deberá realizar un análisis gráfico con el objetivo de identificar si la serie presenta tendencia, varianza no constante, ciclo y/o estacionalidad. Una vez identificada la naturaleza de la serie, en caso de ser necesario, se deberá eliminar la tendencia y estabilizar la varianza de tal forma que se obtenga una serie estacionaria (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008). En caso de que la serie presente un patrón estacional que se repite año con año, se deberá proponer un modelo SARIMA, cuyo estudio no se profundizará debido a que la series que se utilizarán en el presente trabajo no presentan patrones estacionales.

Para poder identificar y proponer un modelo es necesario tener una serie de tiempo estacionaria, es decir, una serie con media y varianza constante (Hanke & Wichern, 2006), pero ¿qué sucede si la media y/o la varianza no cumplen este supuesto?

¿Cómo eliminar la tendencia en la serie?

Para eliminar la tendencia se utiliza un método llamado construcción de diferencias. Este método consiste en aplicar un operador diferencia $(1 - B)$ a los datos de la serie, donde B es el factor retraso (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008; Hanke & Wichern, 2006). Es decir,

$$BY_t = Y_{t-1} \quad (\text{Ecuación 4.6})$$

Y el operador diferencia sería

$$(1 - B)Y_t = Y_t - Y_{t-1}$$

Esto quiere decir que se trabaja con la serie de las diferencias ($Y_t - Y_{t-1}$) en lugar de usar los niveles (Y_t) para realizar el pronóstico.

En algunos casos podría suceder que la tendencia se logre eliminar aplicando uno o más operadores diferencia sobre la serie, es decir,

$$(1 - B)(1 - B)Y_t = (1 - B)Y_t - Y_{t-1} = Y_t - 2Y_{t-1} + Y_{t-2}$$

Sin embargo, no es recomendable sobre-diferenciar la serie ya que en cada diferencia se pierde un dato (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008).

El número de diferencias requeridas para eliminar la tendencia se denotará por la letra d y servirá para proponer un modelo ARIMA.

Es importante destacar que los modelos ARIMA comprenden a los modelos ARMA, AR y MA. Los modelos ARIMA tienen tres componentes (p, d, q) donde el componente p indica el orden de la parte Autorregresiva (Modelos autorregresivos AR), la q indica el orden de la parte de Promedios Móviles (Modelos de Promedios Móviles MA) y la d indica el número de diferencias aplicadas en la serie (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008; Hanke & Wichern, 2006).

Por lo tanto, si la serie original es estacionaria, es decir, media y varianza constante, entonces $d=0$ y por lo tanto el modelo ARIMA se reduce a un modelo ARMA (p,q) . De igual forma, un modelo ARIMA $(1,0,0)$ es un modelo AR(1) y un ARIMA $(0,0,1)$ es un modelo MA(1) (Hanke & Wichern, 2006).

Una vez eliminada la tendencia de la serie de tiempo es posible observar claramente si la serie tiene varianza constante (homocedasticidad), si no es así, se procede a estabilizar la varianza (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008).

¿Cómo estabilizar la varianza?

Se dice que la varianza no es constante cuando el ancho de la distribución de los datos no es uniforme o no es del mismo tamaño a lo largo del tiempo. En caso de que no se cumpla el supuesto de varianza constante no se garantiza que el pronóstico sea adecuado (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008).

Para poder estabilizar la varianza es necesario transformar los datos de la serie original por medio de una transformación Box-Cox⁴³ (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008).

La transformación Box-Cox o transformación potencia Y^λ corrige la no normalidad y/o la varianza no constante de un conjunto de datos. Esta transformación consiste en elevar a la potencia λ cada uno de nuestros datos. Evidentemente cuando λ sea igual a cero los datos pasarían a ser una serie de unos, para resolver esta dificultad la transformación es del modo $\ln(y)$ (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008).

$$T(Y_t) = \begin{cases} Y_t^\lambda & \lambda \neq 0 \\ \ln(Y_t) & \lambda = 0 \end{cases} \quad (\text{Ecuación 4.7})$$

Por medio del software Minitab 17 se calculará el valor del parámetro λ .

Proposición de un modelo tentativo

Una vez eliminada la tendencia y estabilizado la varianza, se procede a identificar un modelo tentativo por medio de la gráfica de la FAC y la FACP.

Para determinar el orden p de la parte autorregresiva (AR) y el orden q de la parte de promedios móviles (MA) se deben observar las autocorrelaciones y autocorrelaciones parciales significativas, es decir, aquellas que sobrepasan el nivel de las bandas de significancia en la FAC y la FACP (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008; Hanke & Wichern, 2006).

Es probable que se tengan que proponer diferentes modelos y verificar que tan adecuados son para finalmente elegir el modelo apropiado (Paso b y c de la metodología).

Es importante resaltar que, de acuerdo al principio de parsimonia, es preferible usar modelos más simples en lugar de complejos. Es decir, se deberá usar el menor número posible de parámetros lo cual proporcionará una mejor descripción de la serie (Box et al, 2008; Hanke & Wichern, 2006, p. 391). De acuerdo a Hanke J. y Wichern D. (2006), cuando tenemos una cantidad limitada de datos es relativamente fácil encontrar un modelo que tenga un gran número de parámetros que se ajusta correctamente a los datos, sin embargo, el pronóstico será malo.

⁴³ Esta transformación recibe el nombre de los estadísticos George E. P. Box y David Cox.

Los modelos posibles a elegir son tres, Modelo Autorregresivo (AR), Modelo de Promedio Móvil (MA) y Modelo Autorregresivo de Promedio Móvil (ARMA). A continuación se describen los elementos que los conforman:

Modelos Autorregresivos AR (p)

Un modelo AR de orden p se denota de la siguiente manera (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008):

$$Y_t = \Phi_0 + \Phi_1 Y_{t-1} + \Phi_2 Y_{t-2} + \dots + \Phi_p Y_{t-p} + \varepsilon_t \quad (\text{Ecuación 4.8})$$

$Y_t =$ Variable en el tiempo t

$Y_t, Y_{t-1}, \dots, Y_{t-p} =$ Variables en los retrasos $t - 1, t - 2, \dots, t - p$

$\Phi_1 =$ Coeficientes que serán estimados

$\varepsilon_t =$ Término del error de ajuste en el tiempo t .

Este modelo es una clase de modelo de regresión que pronostica la variable dependiente Y_t mediante la misma variable retrasada varios periodos $Y_{t-1}, Y_{t-2}, Y_{t-3}$, etc.

El coeficiente Φ_0 se relaciona con el nivel contante de la serie mediante $\Phi_0 = \mu(1 - \Phi_1 - \Phi_2 - \dots - \Phi_p)$. Si los datos varían alrededor de cero o se expresan como diferencias $((1 - B)Y_t = Y_t - Y_{t-1})$ entonces no se requiere este término (Hanke & Wichern, 2006, p. 386).

Un modelo AR (p) es adecuado cuando las autocorrelaciones de la FAC se desvanecen gradualmente a cero y las autocorrelaciones parciales de la FACP se cortan o caen a cero después del orden p (Hanke & Wichern, 2006).

Modelos de Promedio Móvil MA (q)

Un modelo MA de orden q se denota de la siguiente manera (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008):

$$Y_t = \mu + \varepsilon_t - \varpi_1 \varepsilon_{t-1} - \varpi_2 \varepsilon_{t-2} - \dots - \varpi_q \varepsilon_{t-q} \quad (\text{Ecuación 4.9})$$

$Y_t =$ Variable en el tiempo t

$\mu =$ Valor promedio que permanece constante en la serie.

$\varepsilon_t, \varepsilon_{t-1}, \dots, \varepsilon_{t-q} =$ Errores de ajuste en los retrasos $t - 1, t - 2, \dots, t - q$

$\varpi_1 =$ Coeficientes que serán estimados.

$\varepsilon_t =$ Término del error de ajuste en el tiempo t .

En este modelo la variable dependiente Y_t es pronosticada a partir de los valores de los errores de ajuste en periodos retrasados $\varepsilon_t, \varepsilon_{t-1}, \dots, \varepsilon_{t-q}$. El término promedio móvil se refiere a que la diferencia entre $Y_t - \mu$ es igual a la combinación lineal del error actual y los errores pasados. Los coeficientes $\varpi_1, \varpi_2, \dots, \varpi_q$ pueden ser positivos o negativos a pesar de que están precedidos por un signo negativo (Hanke & Wichern, 2006, p. 387).

Un modelo MA (q) es adecuado cuando las autocorrelaciones de la FAC caen a cero después del orden q y las autocorrelaciones parciales de la FACP se desvanecen gradualmente a cero (Hanke & Wichern, 2006).

Modelos Autorregresivos de Promedios Móviles ARMA (p,q)

Los modelos AR y los modelos MA pueden combinarse en un modelo denominado ARMA (p,q), el cual se denota de la siguiente manera (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008):

$$Y_t = \Phi_0 + \Phi_1 Y_{t-1} + \Phi_2 Y_{t-2} + \dots + \Phi_p Y_{t-p} + \varepsilon_t - \varpi_1 \varepsilon_{t-1} - \varpi_2 \varepsilon_{t-2} - \dots - \varpi_q \varepsilon_{t-q}$$

(Ecuación 4.10)

En este modelo, el pronóstico de Y_t dependerá tanto de los valores anteriores de la variable como de los errores de ajuste pasados.

De acuerdo a Hanke J. y Wichern D. (2006), en la práctica, el orden p y q de los modelos ARMA rara vez exceden a dos unidades (Hanke & Wichern, 2006, p. 389).

Los modelos ARMA (p,q) son modelos ARIMA (p,d,q) cuando d=0, es decir, cuando la serie original era estacionaria y por lo tanto no hubo necesidad de aplicar diferencias.

b) Estimar los parámetros del modelo tentativo.

La estimación de los parámetros de los modelos ARIMA ($\Phi_0, \Phi_1, \Phi_2, \dots, \Phi_p, \varpi_1, \varpi_2, \dots, \varpi_q$) se obtienen al minimizar la suma de los cuadrados de los errores de ajuste. El mínimo de esta suma se obtiene por medio de un algoritmo de mínimos cuadrados no lineal complicado por lo que debe ser resuelto mediante un software que ajuste este tipo de modelos. El objetivo de este algoritmo es estimar los valores de los parámetros de tal manera que la diferencia entre los valores estimados y los valores observados sea lo más pequeña posible (Hanke & Wichern, 2006, p. 391).

En el presente trabajo no se profundizará en cuanto a la técnica numérica del proceso de estimación de parámetros debido a la complejidad del mismo y porque en este momento no representa una aportación significativa para lograr el objetivo de la presente investigación.

Una vez aclarado lo anterior, se decide hacer uso del software Minitab 17, el cual ajusta eficientemente los modelos ARIMA.

Al llevar a cabo el ajuste del modelo, el software estima los valores de los parámetros así como su desviación o error estándar, con estos dos elementos se procede a determinar si son significativos (estadísticamente distintos de cero) y de esta manera incluirlos en el modelo.

Se establece la siguiente prueba de hipótesis para cada uno de los parámetros estimados:

$$H_0: \Phi_1 = 0$$

$$H_1: \Phi_1 \neq 0$$

Se calcula el estadístico de prueba t de la distribución t-Student (Hanke & Wichern, 2006):

$$t = \frac{\text{Coeficiente estimado}}{\text{Error estándar}}$$

Se obtiene el valor p y con un nivel de significancia de cinco por ciento se determina si se rechaza o no se rechaza la hipótesis nula. Si $p > 0.05$ no se rechaza H_0 y por lo tanto este parámetro se elimina del modelo ARIMA.

Después de haber determinado qué parámetros son significativos se determina el modelo a utilizar y se determinan los valores de estimados \hat{Y}_t .

Posteriormente se calcula el error cuadrático medio de los residuales (Hanke & Wichern, 2006), es decir,

$$s^2 = \frac{\sum_{t=1}^n e_t^2}{n-r} = \frac{\sum_{t=1}^n (Y_t - \hat{Y}_t)^2}{n-r} \quad (\text{Ecuación 4.11})$$

$e_t =$ residual en el tiempo t

$n =$ Número de residuales

$r =$ Número de parámetros estimados

Por medio del cual se evaluará el ajuste del modelo y se establecerán límites de confianza para el pronóstico. Un modelo tendrá un buen ajuste cuando s^2 es pequeño (Hanke & Wichern, 2006).

De acuerdo con Hanke & Wichern (2006) en la modelación ARIMA no es una buena práctica incluir parámetros AR y MA para cubrir todas las posibilidades, es preferible comenzar con pocos parámetros e ir evaluando la FAC y FACP de los residuales para verificar si son necesarios más parámetros.

c) Verificar si el modelo es adecuado

Se dice que un modelo es adecuado cuando ya no existe información en los residuales que se puedan modelar. De acuerdo con Box, Jenkins y Reinsel (2008), los supuestos que deben cumplir los residuales y que indican que el modelo es adecuado son:

a) $E[e_t] = \frac{\sum_{t=1}^n e_t}{n} = 0$ (Ecuación 4.12)

Este supuesto se cumple cuando hay operador diferencia o cuando se incluye la constante en el modelo.

b) Varianza constante en los residuales.

Este supuesto se verifica revisando una gráfica de secuencias de e_t vs t . Lo que se busca es que el ancho de la distribución de los residuales sea el mismo a lo largo del tiempo.

c) Autocorrelación cero en los residuales (Ruido Blanco)

Para verificar este supuesto se obtienen la FAC y la FACP de los residuales, todos los coeficientes de autocorrelación deben estar dentro de las bandas de significancia.

- d) Los residuales deben comportarse Normal con media cero y varianza σ^2 .

Para verificar este supuesto se obtiene un Histograma con la curva normal ajustada, un PP-Plot y se calcula el estadístico de prueba Ljung Box Q. Esta última prueba brinda una revisión general de los residuales del modelo y determina si un modelo es adecuado.

El estadístico de prueba está dado por:

$$Q_m = n(n + 2) \sum_{k=1}^m \frac{r_k^2(e)}{n-k} \quad (\text{Ecuación 4.13})$$

$n = \text{Número de residuales}$

$m = \text{Número de retrasos de tiempo que habrán de ser evaluados}$

$r_k(e) = \text{Autocorrelacion residual en el retraso } k.$

Dicho estadístico se distribuye aproximadamente como una variable chi cuadrada con $m-r$ grados de libertad donde r es el número de parámetros estimado (Hanke & Wichern, 2006).

Si el valor p asociado al estadístico es menor a 0.05, se considera un modelo inadecuado (Hanke & Wichern, 2006).

En caso de que los residuales no cumplan algún supuesto, se deberá modificar el modelo o proponer uno nuevo.

Cuando no se cumplan los supuestos de normalidad y varianza constante en los residuales, se recomienda hacer una transformación Box-Cox (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008).

Finalmente, puede suceder que se propusieron varios modelos para llevar a cabo el pronóstico. Se estimaron y verificaron y todos parecen ser adecuados porque brindan un buen ajuste y además cumplen los supuestos de los residuales. Cuando sucede lo anterior, el criterio de selección del modelo puede realizarse de la siguiente manera (Hanke & Wichern, 2006):

- 1) Si los modelos contienen el mismo número de parámetros estimados, será preferible el modelo cuyo error cuadrático medio s^2 sea más pequeño
- 2) Si los modelos contienen diferente número de parámetros, de acuerdo al principio de parsimonia se debe elegir el que tiene menor número de parámetros, sin embargo, puede suceder que el modelo con mayor número de parámetros tenga una s^2 menor. Ante esta disyuntiva entre el principio de parsimonia y el menor error cuadrático medio, se han desarrollado dos criterios para la selección de modelos: el criterio de información de Akaike (AIC) y el criterio Bayesiano de información de Schwarz (BIC).

El primero selecciona el modelo con el menor valor AIC

$$AIC = \ln(\hat{\sigma}^2) + \frac{2}{n}r \quad (\text{Ecuación 4.14})$$

El segundo criterio selecciona el modelo con el menor valor BIC

$$BIC = \ln(\hat{\sigma}^2) + \frac{\ln n}{n}r \quad (\text{Ecuación 4.15})$$

$\hat{\sigma}^2 =$ la suma del cuadrado de los residuales dividida
entre el numero de observaciones.

$n =$ numero de observaciones (residuales)

$r =$ número total de parámetros estimados.

$\frac{2}{n}r$ y $\frac{\ln n}{n}r$ son un factor de castigo por incluir un mayor número de parámetros en el modelo. El criterio BIC impone un castigo mayor que el criterio AIC, por lo tanto siempre va a preferir un modelo con un menor número de parámetros que el criterio AIC.

Es importante destacar que estos criterios ayudan a poder elegir un modelo, más no sustituyen el análisis cuidadoso de los pasos anteriores (Hanke & Wichern, 2006).

d) Utilizar el modelo para realizar el pronóstico

Un modelo adecuado permitirá realizar el pronóstico de l periodos, de acuerdo a la temporalidad de nuestros datos. Es decir, si tenemos datos trimestrales l es igual a 4, si son mensuales l es igual a 12 etc. (Box et al., 2008, p. 2).

Además, es importante calcular los intervalos de confianza del pronóstico, los cuales permitirán afirmar que el valor real de la serie en el futuro se encontrará dentro de un intervalo. Estos límites van creciendo conforme aumenta el tiempo (Hanke & Wichern, 2006).

El cálculo de los intervalos de confianza se calcula a través de un proceso más complejo, por esta razón no se abordará a profundidad el tema, no obstante, se podrán obtener mediante el uso del software Minitab 17.

Hasta este momento, se ha desarrollado la base teórica que sustentan los pronósticos que se exponen en el siguiente capítulo. A continuación se muestran los resultados obtenidos.

Capítulo V. Valoración de la Iniciativa de Seguro de Desempleo para el año 2016

En este capítulo se presentan los resultados de los pasos (A y B) que se plantearon en el Capítulo IV para estimar el número de beneficiarios del seguro de desempleo a nivel nacional para el año 2016.

5.1 A) Pronóstico de las series de tiempo

Para llevar a cabo el pronóstico del presente trabajo de tesis, inicialmente se realiza el análisis gráfico de la serie de tiempo que se desea pronosticar, en este caso la población desocupada que perdió o terminó su empleo y que tienen más de un mes sin emplearse, la cual llamaremos en adelante población objetivo. Este grupo de personas corresponde a la posible población beneficiaria del seguro de desempleo.

Para obtener estos datos se consultó la información recopilada por el INEGI a partir de la ENOE 2005-2015, la temporalidad de la serie es trimestral, y la información disponible comprende un periodo de 11 años (2005-2015).

Análisis gráfico

Varianza: Se verifica que la varianza sea constante en la serie.

En el gráfico de serie de tiempo de la población objetivo se observa que el ancho de dispersión de los datos es levemente mayor en 2013 y 2014, a diferencia de los demás años (ver gráfico 5.1). Sin embargo, se decide eliminar primero la tendencia para poder observar mejor la varianza de los datos.

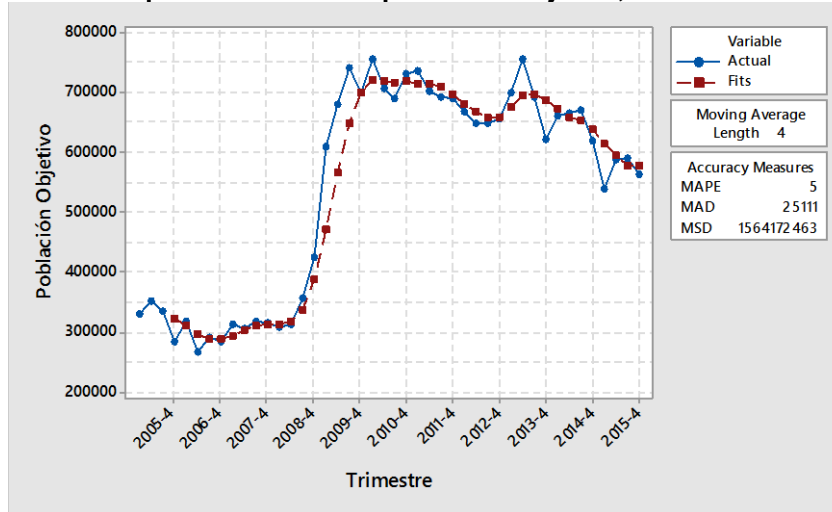
Gráfico 5.1. Serie de tiempo trimestral de la población objetivo, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Tendencia: Se realiza un suavizamiento de la serie con la técnica promedios móviles⁴⁴ con el fin de observar claramente la tendencia en la serie (línea roja) (ver gráfico 5.2).

Gráfico 5.2. Suavizamiento a través de promedios móviles de la serie de tiempo trimestral de la población objetivo, 2005-2015



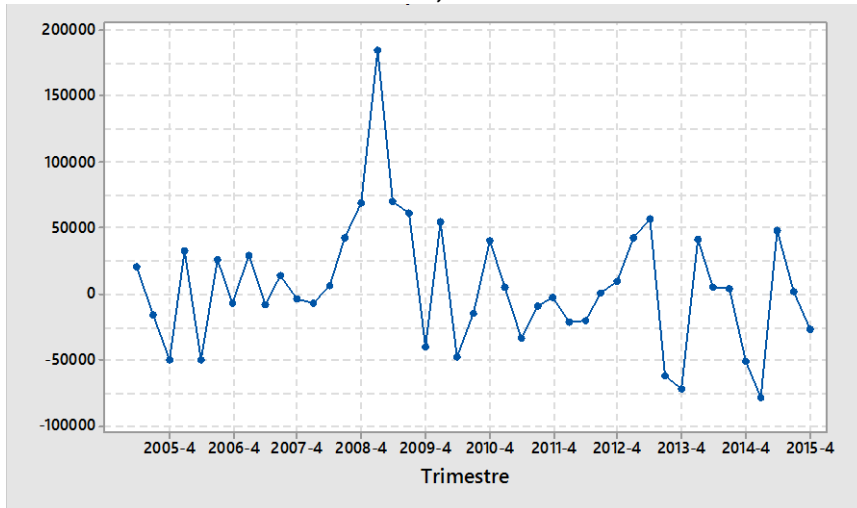
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Se observa que de 2005-1 a mediados de 2008 la población objetivo se mantuvo relativamente constante, a finales de 2008 comienza a incrementar el nivel de la serie (tendencia positiva), esto como resultado de los efectos de la crisis inmobiliaria en Estados Unidos. En general, se observa que a partir de 2011 comienza a decrecer la serie de tiempo (tendencia negativa) (ver gráfico 5.2).

Una vez identificada la tendencia en los datos, se aplica una diferencia para eliminarla (ver gráfico 5.3).

⁴⁴ Se obtiene el promedio por grupos de cuatro datos.

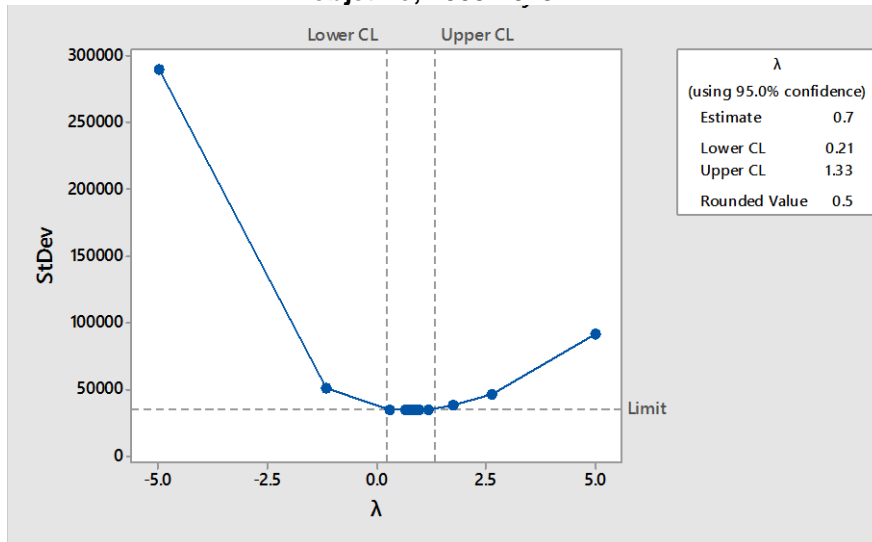
Gráfico 5.3. Serie de tiempo trimestral de la población objetivo con una diferencia, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

En este gráfico se identifica un dato atípico en 2009-1 por efectos de la crisis en E.U. y además se observa que efectivamente el ancho de los datos en 2007 y 2012 es más delgado a diferencia de los demás años, esto da indicios de que la serie no tiene varianza constante (ver gráfico 5.3). Por lo tanto, se realiza la prueba Box-Cox o potencia sobre los datos originales, la cual indicará si es necesario transformar la variable de tal forma que garantice varianza constante y normalidad en los datos (ver gráfico 5.4).

Gráfico 5.4. Prueba Box-Cox en la serie de tiempo trimestral de la población objetivo, 2005-2015

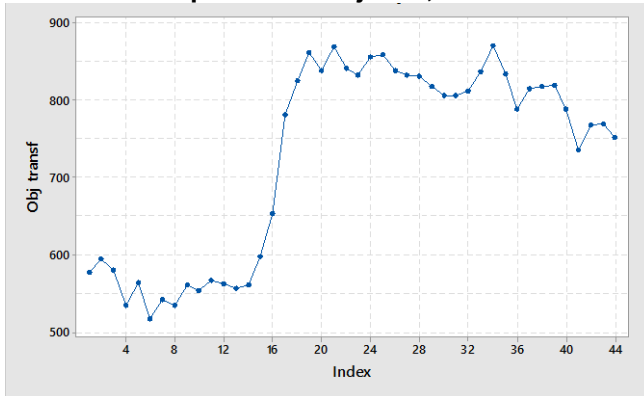


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

La prueba Box Cox sugiere realizar una transformación con $\lambda = 0.5$.

Se transforma la serie de tiempo de la forma $T(Y_t) = Y_t^{0.5}$ (ver gráfico 5.5 y 5.6).

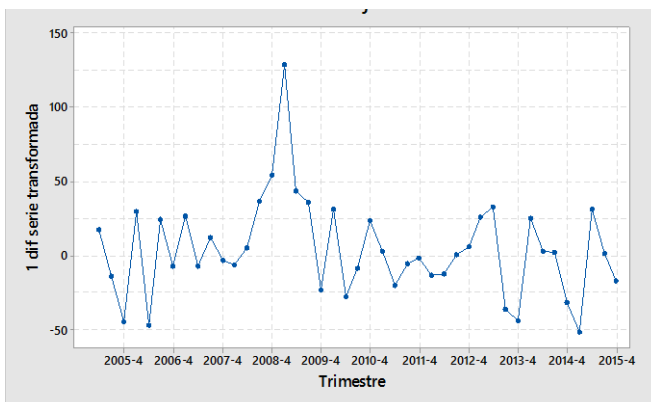
Gráfico 5.5. Serie de tiempo trimestral transformada de la población objetivo, 2005-2015



La transformación no cambió la dispersión de los datos de la serie, por lo tanto se decide no transformar la variable (ver gráfico 5.5 y 5.6).

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

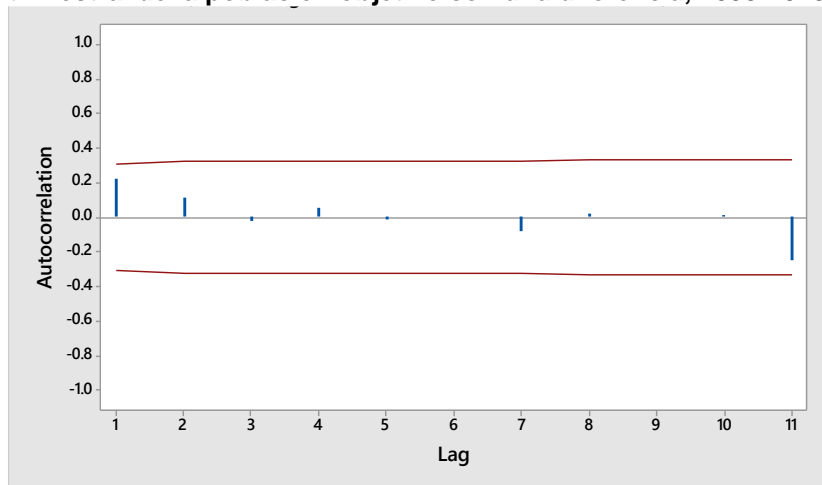
Gráfico 5.6. Serie de tiempo trimestral transformada de la población objetivo con una diferencia, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

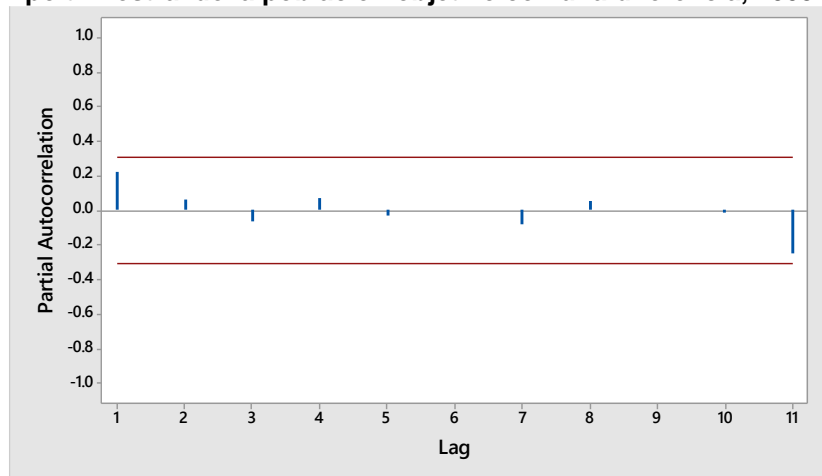
Funciones de Autocorrelación: se obtienen la FAC y la FACP de la serie población objetivo con una diferencia para proponer un modelo ARIMA (ver gráfico 5.7 y 5.8).

Gráfico 5.7. Función de Autocorrelación (FAC) de la serie de tiempo trimestral de la población objetivo con una diferencia, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráfico 5.8. Función de Autocorrelación Parcial (FACP) de la serie de tiempo trimestral de la población objetivo con una diferencia, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Los gráficos de las funciones de autocorrelación indican que no existe correlación entre los datos, es decir, es ruido blanco. Por lo tanto, se dice que la serie población objetivo con una diferencia es una caminata aleatoria y se expresa de la siguiente forma (Box, Jenkins, & Reinsel, 2008):

$$X_t = X_{t-1} + \varepsilon_t \quad (\text{Ecuación 5.1})$$

$$\varepsilon_t = \text{Choque aleatorio}$$

Una caminata aleatoria es una serie cuyo valor en el tiempo es igual al valor anterior más un choque aleatorio.

En los casos donde la serie es una caminata aleatoria no es posible pronosticar con los modelos ARIMA. Bajo este escenario se opta por tomar otras series de tiempo (que si se puedan modelar) de tal forma que a través de ellas sea posible pronosticar la población objetivo.

En primer lugar se calcula el siguiente cociente o proporción:

$$\text{Cociente} = \frac{\text{Personas desocupadas que perdieron o terminaron su empleo con más de un mes sin trabajo}}{\text{Personas desocupadas que perdieron o terminaron su empleo}}$$

En este cociente el numerador corresponde a un subconjunto del denominador. La idea aquí es pronosticar la serie de cocientes y la serie del denominador personas desocupadas que perdieron o terminaron su empleo, con la finalidad de pronosticar la población objetivo que en este caso es el numerador.

Pronóstico de la serie “personas desocupadas que perdieron o terminaron su empleo” (PDPoTE)

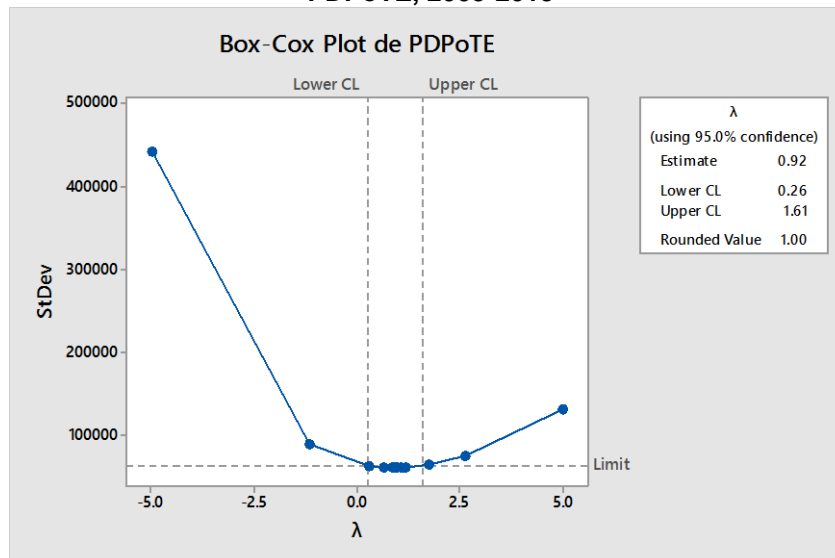
Varianza: La grafica de serie de tiempo sugiere que hay varianza constante en los datos (ver gráfico 5.9), sin embargo, para confirmarlo se realiza la prueba Box Cox (ver gráfico 5.10).

Gráfico 5.9. Serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráfico 5.10. Prueba Box-Cox en la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015

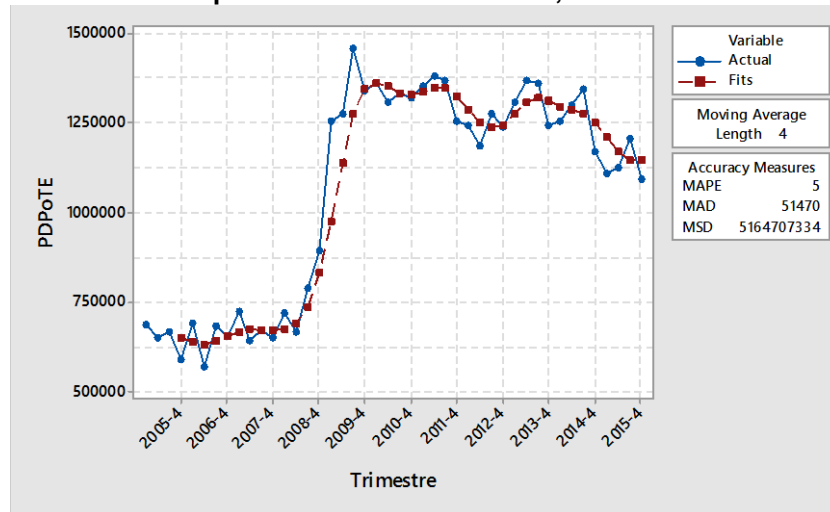


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

La prueba Box Cox estima un valor de $\lambda = 1$, lo cual indica que no es necesario transformar la variable para asegurar varianza constante y normalidad en los datos.

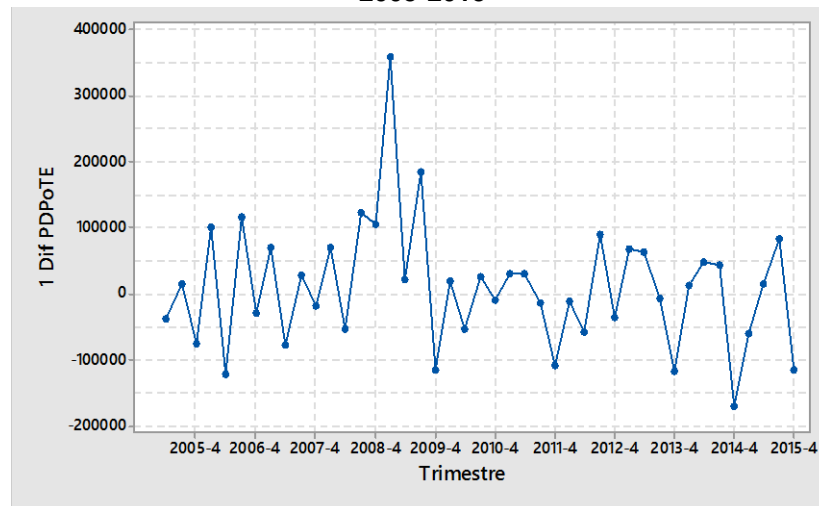
Tendencia: Se observa que existe tendencia en los datos, positiva de 2008-3 a 2009-3 y negativa a lo largo del periodo 2009-2015 (ver gráfico 5.11). Se elimina la tendencia aplicando una diferencia a la serie original (ver gráfico 5.12).

Gráfico 5.11. Suavizamiento a través de promedios móviles de la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráfico 5.12. Serie de tiempo trimestral de la PDPoTE con una diferencia, 2005-2015



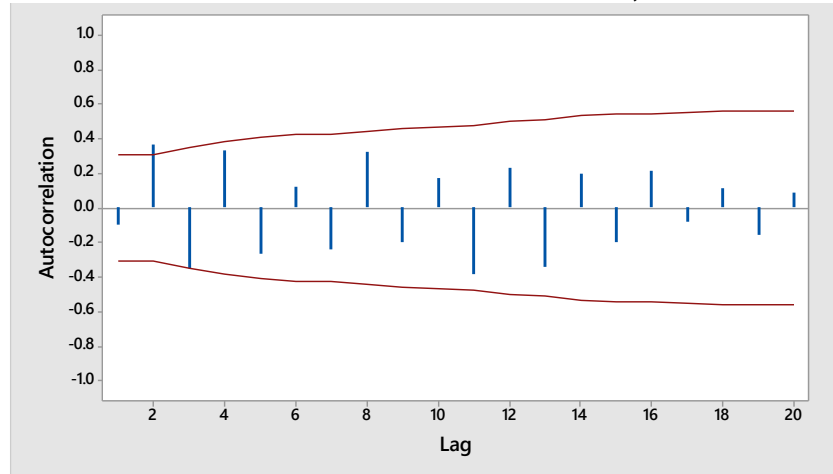
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

En el gráfico anterior se observa un dato atípico en 2009-1 debido a los efectos de la crisis de 2008 en E.U.

La media de la serie con una diferencia es igual a 9,360, lo cual es una cifra cercana a cero, ya que se está trabajando con miles de personas.

Una vez que se tiene una serie estacionaria (media y varianza constante), se obtienen las funciones FAC y FACP con el propósito de identificar el modelo ARIMA que mejor se ajuste los datos (ver gráfico 5.13 y 5.14).

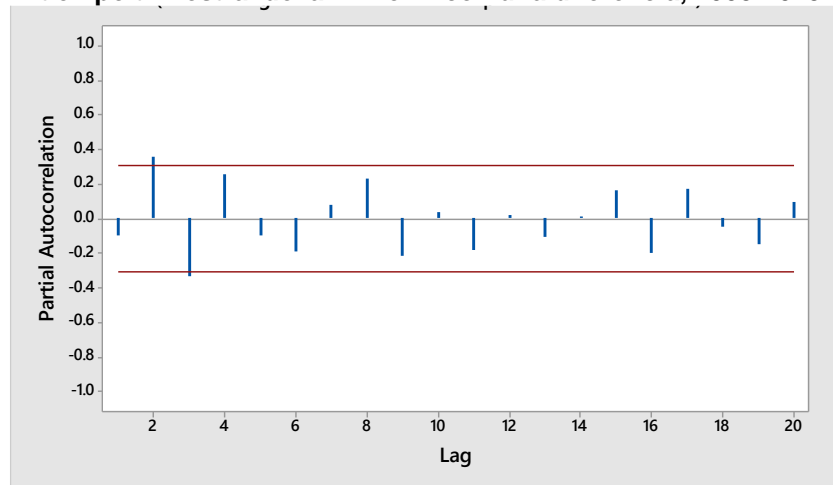
Gráfico 5.13. Función de Autocorrelación (FAC) de la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE con una diferencia, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

La FAC sugiere un modelo de Promedios Móviles (MA) de orden $q=3$ (ver gráfico 5.13).

Gráfico 5.14. Función de Autocorrelación Parcial (FACP) de la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE con una diferencia, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

La FACP sugiere un modelo Autorregresivo (AR) de orden $p=3$ (ver gráfico 5.14).

Con base en lo anterior se proponen los siguientes modelos ARIMA:

1. ARIMA (3,1,0)
2. ARIMA (0,1,3)
3. ARIMA (3,1,3)

Posteriormente, se estiman los parámetros de estos modelos.

Caso 1. Se lleva a cabo la estimación de los parámetros para el modelo que contiene sólo elementos autorregresivos ARIMA (3,1,0) a través del software Minitab 17 (ver cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (3,1,0) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015

Final Estimates of Parameters					
Type	Coef	SE Coef	T	P	
AR 1	0.0759	0.1512	0.50	0.618	
AR 2	0.3823	0.1400	2.73	0.009	
AR 3	-0.3632	0.1526	-2.38	0.022	

Differencing: 1 regular difference
 Number of observations: Original series 44, after differencing 43
 Residuals: SS = 280010532034 (backforecasts excluded)
 MS = 7000263301 DF = 40

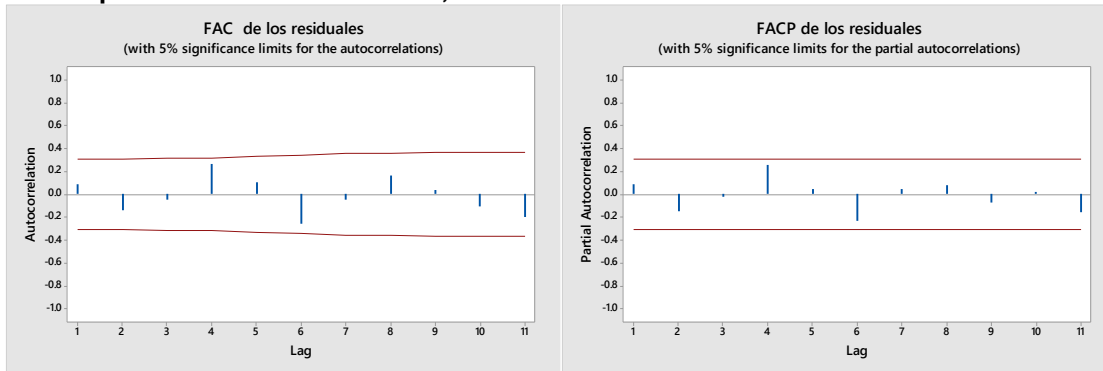
Modified Box-Pierce (Ljung-Box) Chi-Square statistic

Lag	12	24	36	48
Chi-Square	14.9	24.1	38.5	*
DF	9	21	33	*
P-Value	0.093	0.289	0.235	*

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

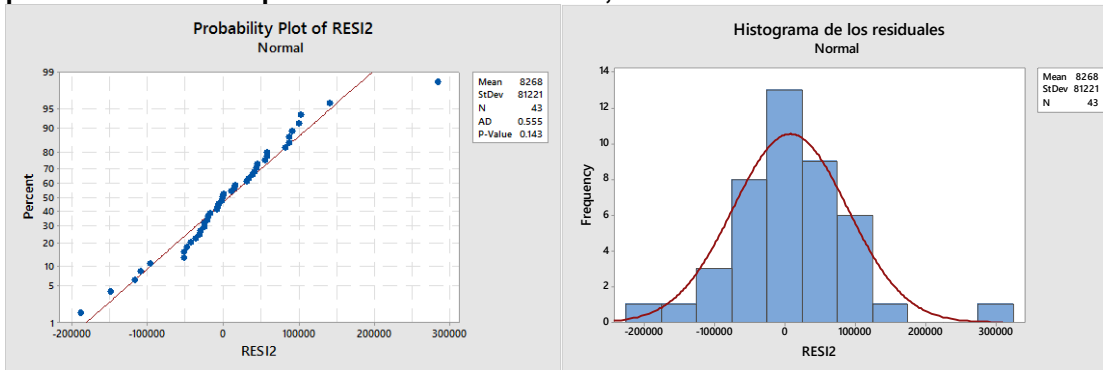
En el cuadro anterior, se observa que el *p value* del parámetro AR1 es mayor a 0.05, sin embargo, los parámetros AR2 y AR3 son estadísticamente distintos de cero por lo tanto deben estar dentro del modelo. Este modelo se verificó y cumplió con la mayoría de los supuestos de los residuales excepto el de varianza constante (ver gráficos 5.15, 5.16, 5.17, 5.18 y 5.19) por lo tanto se descarta el modelo.

Gráficos 5.15 y 5.16. FAC y FACP de los residuales del modelo ARIMA (3,1,0) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015



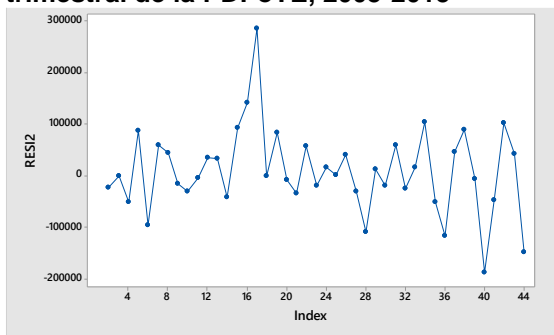
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráficos 5.17 y 5.18. Pruebas de normalidad en los residuales del modelo ARIMA (3,1,0) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráficos 5.19. Serie de tiempo de los residuales del modelo ARIMA (3,1,0) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Caso 2. Se realiza la estimación de parámetros del modelo que contiene sólo elementos de promedios móviles ARIMA (0,1,3) por medio del software Minitab 17 (ver cuadro 5.2).

Cuadro 5.2. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (0,1,3) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015

Final Estimates of Parameters					
Type		Coef	SE Coef	T	P
MA	1	-0.2063	0.1472	-1.40	0.169
MA	2	-0.5332	0.1383	-3.86	0.000
MA	3	0.4780	0.1520	3.14	0.003

Differencing: 1 regular difference
 Number of observations: Original series 44, after differencing 43
 Residuals: SS = 254083153244 (backforecasts excluded)
 MS = 6352078831 DF = 40

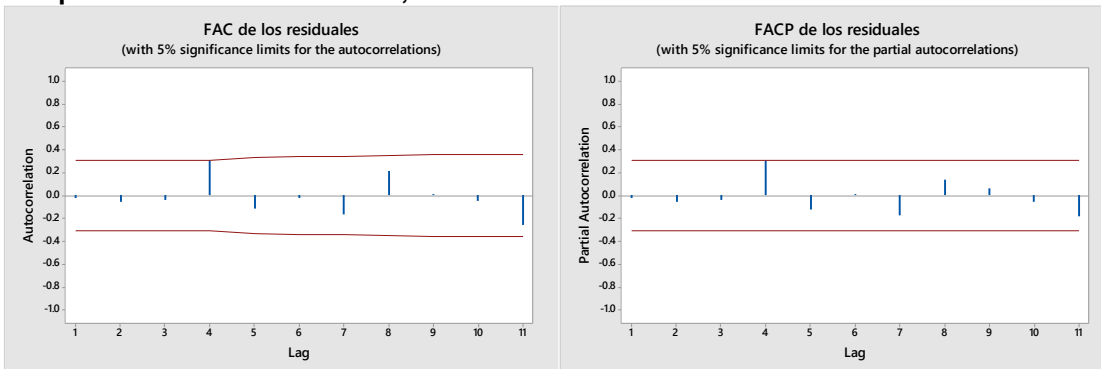
Modified Box-Pierce (Ljung-Box) Chi-Square statistic

Lag	12	24	36	48
Chi-Square	17.1	27.3	40.9	*
DF	9	21	33	*
P-Value	0.048	0.160	0.161	*

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

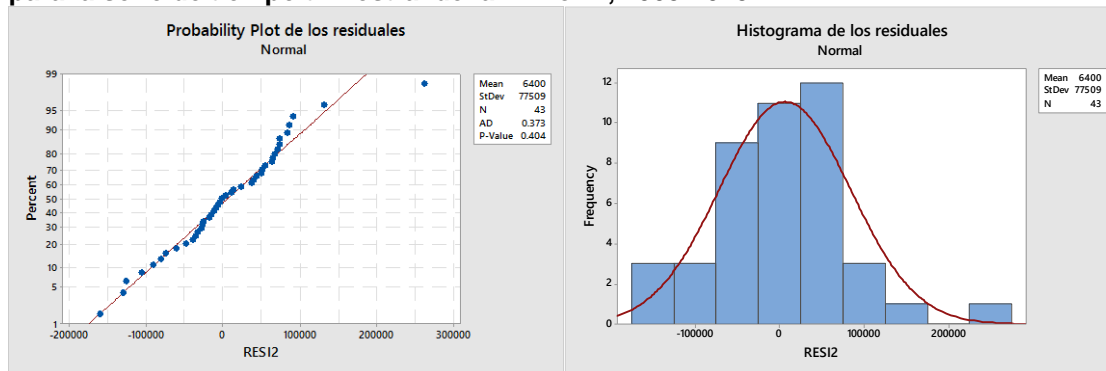
De igual forma, el *p value* del parámetro MA1 es mayor a 0.05, sin embargo, los parámetros MA2 y MA3 son estadísticamente distintos de cero por lo tanto se mantienen en el modelo. Este modelo se verificó y cumplió con la mayoría de los supuestos de los residuales excepto la prueba Ljung Box, por lo tanto se descarta el modelo (ver gráficos 5.20, 5.21, 5.22, 5.23 y 5.24).

Gráficos 5.20 y 5.21. FAC y FACP de los residuales del modelo ARIMA (0,1,3) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015



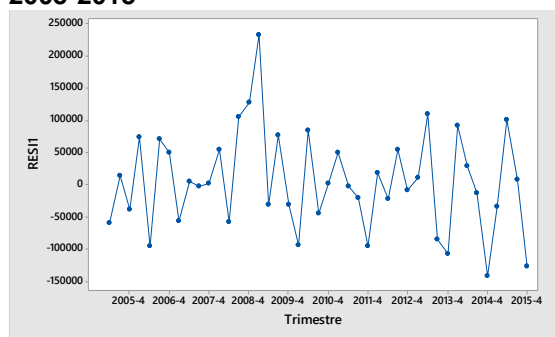
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráficos 5.22 y 5.23. Pruebas de normalidad en los residuales del modelo ARIMA (0,1,3) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráficos 5.24. Serie de tiempo de los residuales del modelo ARIMA (0,1,3) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Caso 3. Se realiza la estimación de parámetros del modelo ARIMA (3,1,3) (ver cuadro 5.3).

Cuadro 5.3. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (3,1,3) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015

Final Estimates of Parameters					
Type		Coef	SE Coef	T	P
AR	1	-0.0667	0.3958	-0.17	0.867
AR	2	0.7182	0.4294	1.67	0.103
AR	3	0.2279	0.2385	0.96	0.346
MA	1	-0.3563	0.3557	-1.00	0.323
MA	2	0.3460	0.4689	0.74	0.465
MA	3	0.8923	0.3354	2.66	0.011

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

El *p value* del parámetro AR3 es mayor a 0.05, por lo tanto debe eliminarse del modelo, ahora se tiene un ARIMA (2,1,3) y se estiman nuevamente los parámetros (ver cuadro 5.4).

Cuadro 5.4. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (2,1,3) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015

Final Estimates of Parameters					
Type		Coef	SE Coef	T	P
AR	1	-0.9300	0.5133	-1.81	0.078
AR	2	-0.1753	0.4118	-0.43	0.673
MA	1	-1.2217	0.4669	-2.62	0.013
MA	2	-0.7993	0.5350	-1.49	0.143
MA	3	0.0827	0.3718	0.22	0.825

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Se observa que el *p value* de los parámetros AR2 y MA3 son mayores a 0.05 y deben ser eliminados del modelo, sin embargo, la metodología Box Jenkins señala que sólo puede eliminarse un parámetro a la vez por lo tanto se decide eliminar al parámetro con mayor *p value*, en este caso MA3. Ahora se tiene un modelo ARIMA (2,1,2) (ver cuadro 5.5.).

Cuadro 5.5. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (2,1,2) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015

Final Estimates of Parameters					
Type		Coef	SE Coef	T	P
AR	1	-0.8799	0.1638	-5.37	0.000
AR	2	0.1191	0.1608	0.74	0.463
MA	1	-1.1428	0.0852	-13.42	0.000
MA	2	-0.1815	0.0520	-3.49	0.001

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

El *p value* del parámetro AR2 es mayor a 0.05, por lo tanto se elimina y se reduce a un modelo ARIMA (1,1,2), nuevamente se estiman los parámetros del modelo (ver cuadro 5.6).

Cuadro 5.6. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (1,1,2) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015

Final Estimates of Parameters					
Type		Coef	SE Coef	T	P
AR	1	-0.7991	0.1245	-6.42	0.000
MA	1	-1.0854	0.1364	-7.96	0.000
MA	2	-0.6819	0.1289	-5.29	0.000

Differencing: 1 regular difference
 Number of observations: Original series 44, after differencing 43
 Residuals: SS = 247074441020
 MS = 6176861025 DF = 40

Modified Box-Pierce (Ljung-Box) Chi-Square statistic

Lag	12	24	36	48
Chi-Square	11.9	20.0	33.8	*
DF	9	21	33	*
P-Value	0.220	0.523	0.430	*

Forecasts from period 44

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

En esta última estimación todos los parámetros son estadísticamente distintos de cero por lo tanto se dejan dentro del modelo.

Se verifica que los residuales cumplan todos los supuestos:

La prueba Ljung Box indica que efectivamente se tiene un modelo adecuado (ver cuadro 5.6).

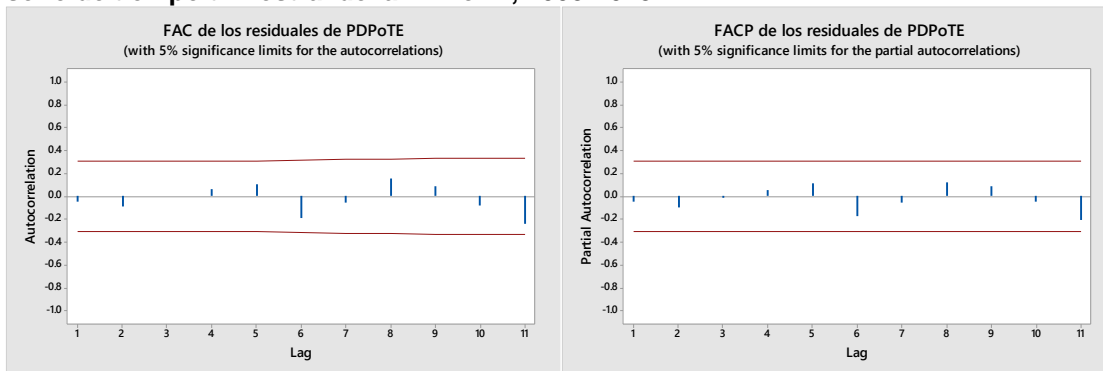
Los residuales se comportan como ruido blanco, esto se puede verificar con la FAC y FACP, ninguna autocorrelación es significativa (ver gráficos 5.26 y 5.27).

El probability plot (basado en la prueba Anderson- Darling) y el histograma de los residuales indican que los residuales se distribuyen normal (ver gráficos 5.28 y 5.29).

Y el gráfico de la serie de tiempo de los residuales permite observar que la varianza de los residuales es constante (ver gráficos 5.30).

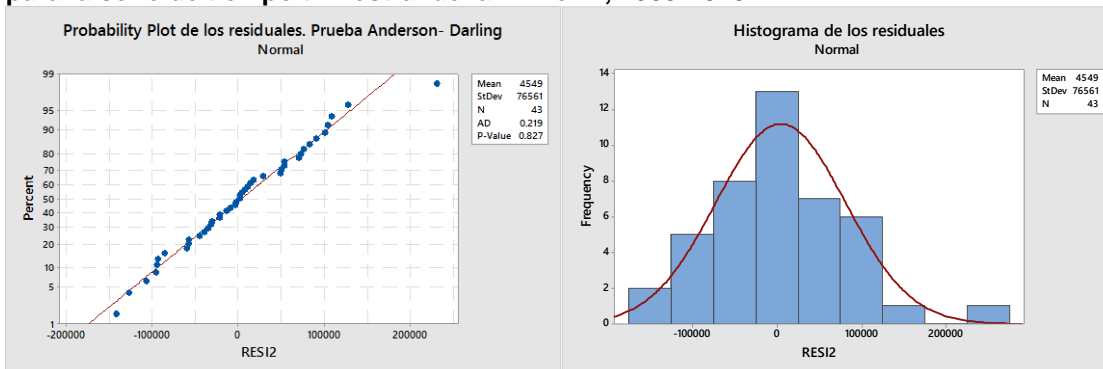
Se acepta el modelo ARIMA (1,1,2).

Gráficos 5.26 y 5.27. FAC y FACP de los residuales del modelo ARIMA (1,1,2) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015



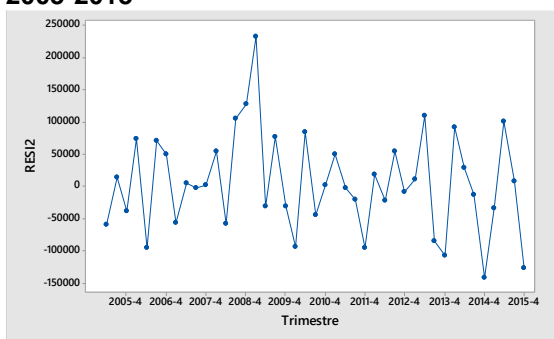
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráficos 5.28 y 5.29. Pruebas de normalidad en los residuales del modelo ARIMA (1,1,2) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráficos 5.30. Serie de tiempo de los residuales del modelo ARIMA (1,1,2) para la serie de tiempo trimestral de la PDPoTE, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

El modelo que mejor se ajusta a los datos es el ARIMA (1,1,2) y está expresado mediante la ecuación 5.2:

$$\Delta Y_t = -0.7991\Delta Y_{t-1} - (-1.0854)\varepsilon_{t-1} - (-0.6819)\varepsilon_{t-2} + \varepsilon_t \quad (\text{Ecuación 5.2.})$$

Donde $\Delta Y_t = (1 - B)Y_t$, debido a que se está trabajando con la serie diferenciada. A si mismo los errores de ajuste ε_{t-1} y ε_{t-2} se calculan de la serie diferenciada.

Cabe resaltar que no se incluyó la constante en el modelo, acción válida ya que, de acuerdo con Hanke y Wichern (2006), si la serie de datos varía alrededor de cero o si se expresa como una serie de diferencias ($\Delta Y_t = (1 - B)Y_t$), la constante en el modelo puede omitirse. En este caso la serie diferenciada varía alrededor de cero (la media es de 9360, una cifra pequeña si se considera que se trata de miles de personas), razón por la cual se omite la constante en el modelo.

Finalmente, mediante la ecuación anterior, se obtiene el pronóstico y su límite inferior y superior a 95 por ciento de confianza por medio del software Minitab 17.

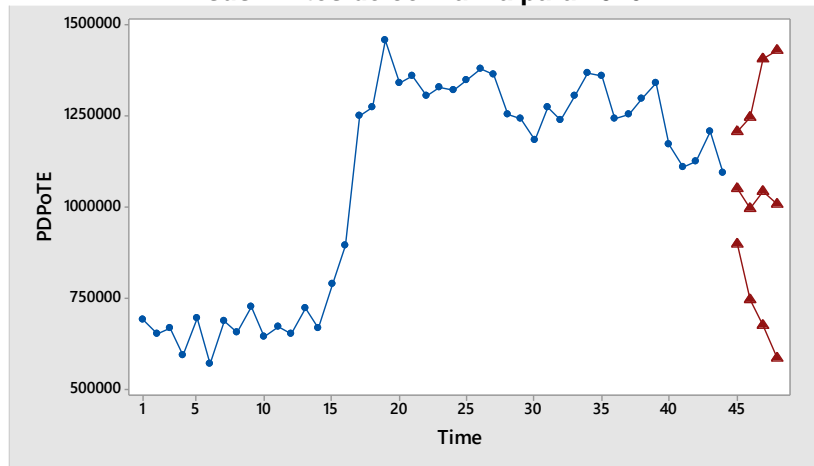
Tabla 5.1. Pronóstico y límites de confianza de la serie trimestral PDPoTE para 2016

Trimestre	Pronostico	LI	LS
2016-1	1,052,439.71	898,366.37	1,206,513.04
2016-1	997,984.48	746,955.35	1,249,013.60
2016-3	1,041,500.56	674,295.87	1,408,705.26
2016-4	1,006,726.13	582,613.00	1,430,839.27

Fuente: Elaboración propia.

Esto quiere decir que con 95 por ciento de confianza, el verdadero valor de la serie en los cuatro trimestres de 2016 se encontrará dentro del límite inferior y el límite superior.

Gráficos 5.31. Pronóstico de la serie de tiempo trimestral PDPoTE y sus límites de confianza para 2016



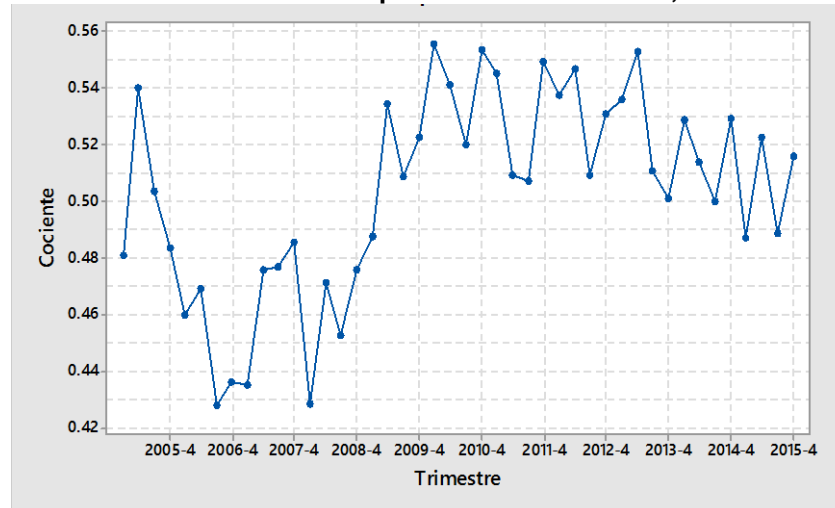
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Pronóstico de la serie de tiempo “Cocientes”

Análisis gráfico

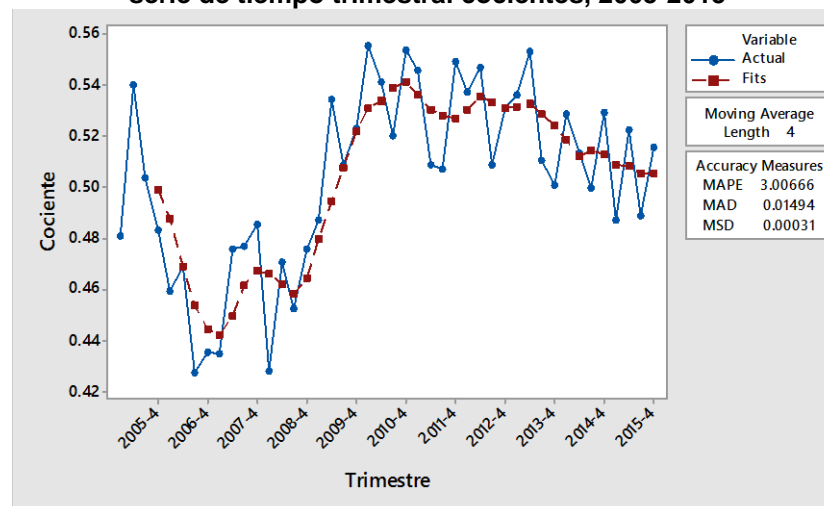
Varianza y Tendencia: El gráfico de la serie de tiempo sugiere que hay varianza constante en los datos, sin embargo, no es posible observarla claramente porque la serie tiene tendencia (ver gráficos 5.32 y 5.33).

Gráfico 5.32. Serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráfico 5.33. Suavizamiento a través de promedios móviles de la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015

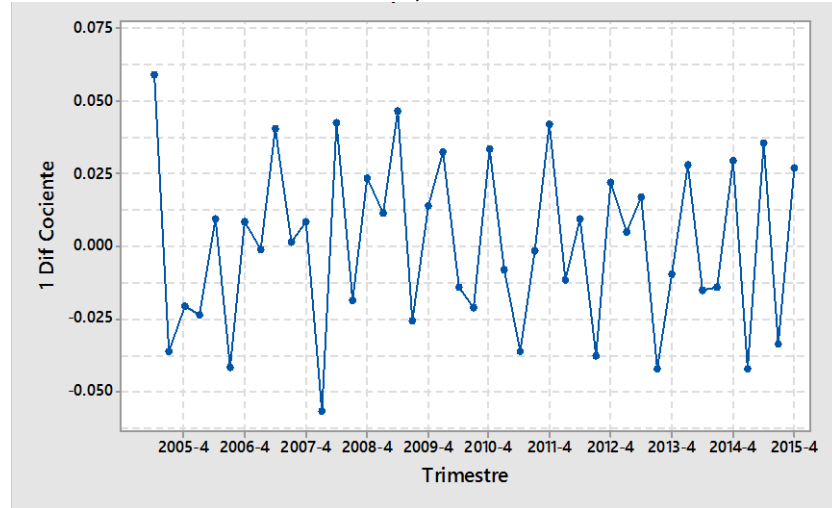


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Se aplica una diferencia para eliminar la tendencia.

Ahora, es posible observar que la serie presenta varianza constante, es decir, el ancho de la dispersión de los datos permanece constante a lo largo del tiempo (ver gráfico 5.34).

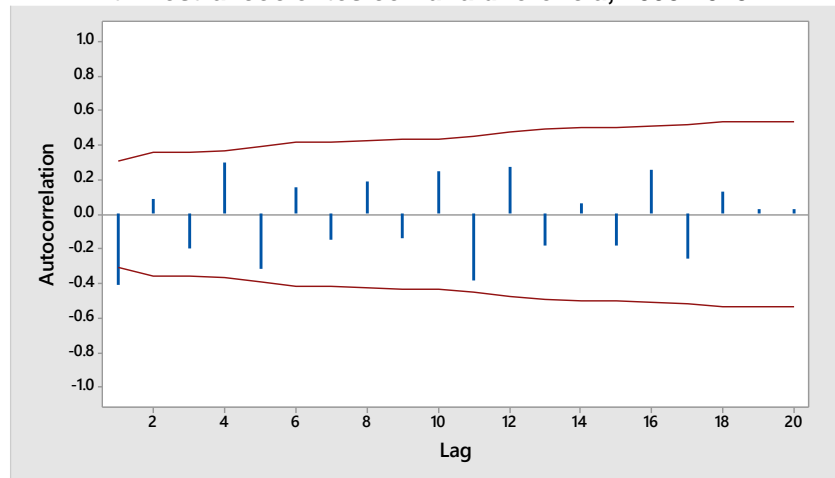
Gráfico 5.34. Serie de tiempo trimestral de la serie cocientes con una diferencia, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Se obtiene la FAC y la FACP para poder proponer un modelo ARIMA (ver gráficos 5.35 y 5.36).

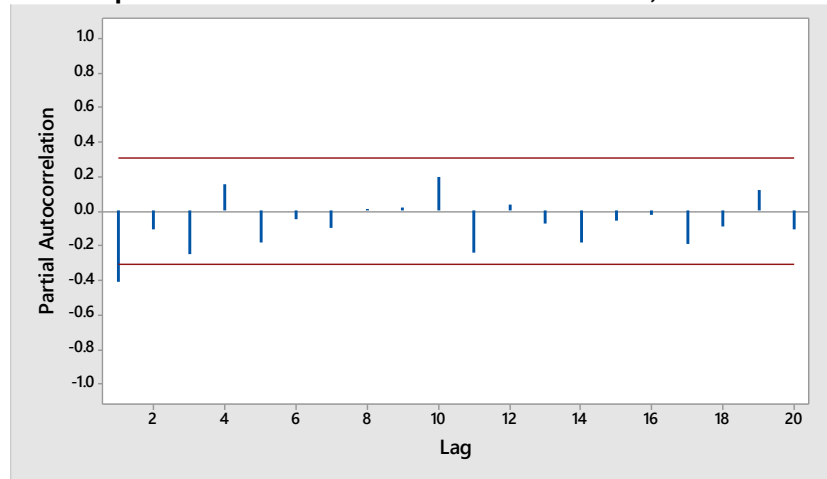
Gráfico 5.35. Función de Autocorrelación (FAC) de la serie de tiempo trimestral cocientes con una diferencia, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

La Función de Autocorrelación sugiere un modelo de Promedios Móviles (MA) de orden $q=1$ (ver gráfico 5.35).

Gráfico 5.36. Función de Autocorrelación Parcial (FACP) de la serie de tiempo trimestral cocientes con una diferencia, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

La Función de Autocorrelación Parcial sugiere un modelo Autorregresivo (AR) de orden $p=1$ (ver gráfico 5.36).

Con base en lo anterior se proponen los siguientes modelos ARIMA:

1. ARIMA(1,1,0)
2. ARIMA(0,1,1)
3. ARIMA(1,1,1)

Posteriormente, se estiman los parámetros de estos modelos.

Caso 1. Se lleva a cabo la estimación de parámetros para el primer modelo el cual sólo contiene elementos autorregresivos ARIMA (1,1,0).

Cuadro 5.7. Resultados de la estimación de parámetro del modelo ARIMA (1,1,0) para la serie de tiempo trimestral de cocientes, 2005-2015

Final Estimates of Parameters					
Type	Coef	SE Coef	T	P	
AR 1	-0.4681	0.1371	-3.41	0.001	
Differencing: 1 regular difference					
Number of observations: Original series 44, after differencing 43					
Residuals: SS = 0.0283596 (backforecasts excluded)					
MS = 0.0006752 DF = 42					
Modified Box-Pierce (Ljung-Box) Chi-Square statistic					
Lag	12	24	36	48	
Chi-Square	11.6	27.0	39.9	*	
DF	11	23	35	*	
P-Value	0.395	0.256	0.261	*	

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

El *p value* del parámetro AR1 es menor a 0.05, lo que indica que este parámetro es estadísticamente distinto de cero y por lo tanto se deja en el modelo.

Verificamos que dicho modelo cumpla con los supuestos de los residuales.

El estadístico de prueba Ljung Box indica que es un modelo adecuado (ver cuadro 5.7).

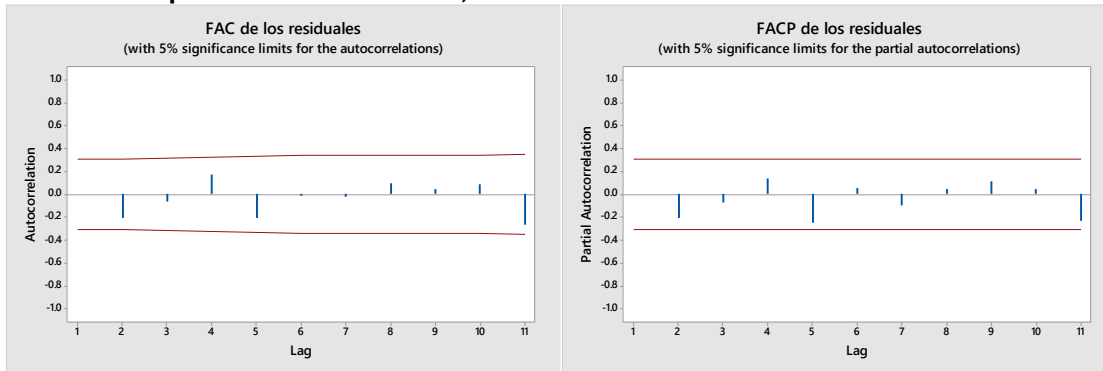
Los residuales se comportan como ruido blanco, esto se puede verificar con la FAC y FACP, ninguna autocorrelación es significativa.

El probability plot (basado en la prueba Anderson- Darling) y el histograma de los residuales indican que los residuales se distribuyen normal.

Y el gráfico de la serie de tiempo de los residuales permite observar que la varianza de los residuales es constante.

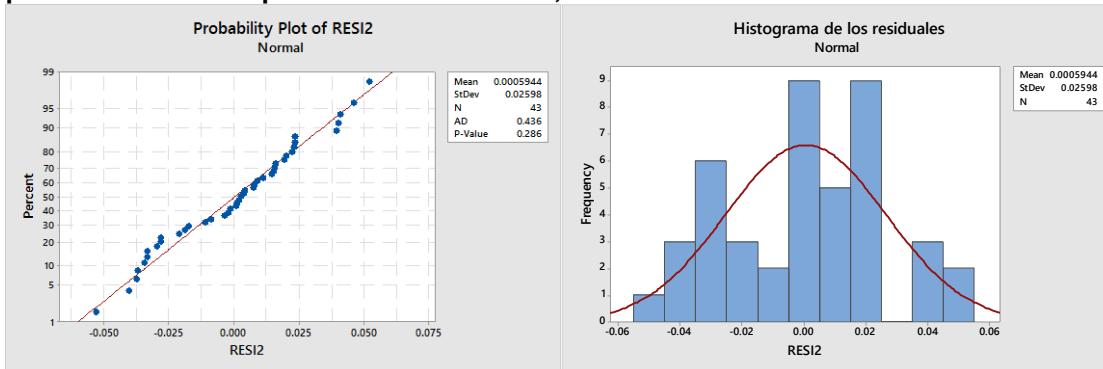
Se acepta el modelo ARIMA (1,1,0).

Gráficos 5.37 y 5.38. FAC y FACP de los residuales del modelo ARIMA (1,1,0) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015



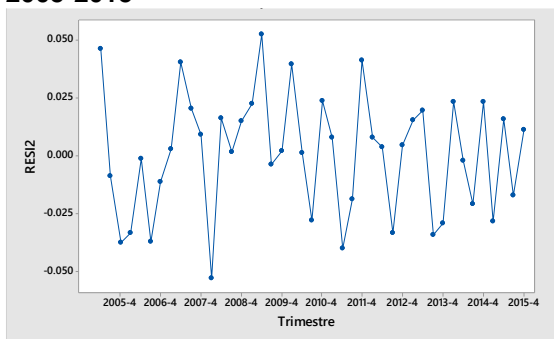
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráficos 5.39 y 5.40. Pruebas de normalidad en los residuales del modelo ARIMA (1,1,0) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráficos 5.41. Serie de tiempo de los residuales del modelo ARIMA (1,1,0) para la serie de tiempo trimestral de cocientes, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Caso 2. Se estiman los parámetros para el segundo modelo que contiene sólo elementos de Promedios Móviles ARIMA (0,1,1).

Cuadro 5.8. Resultados de la estimación de parámetro del modelo ARIMA (0,1,1) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015

Final Estimates of Parameters					
Type		Coef	SE Coef	T	P
MA	1	0.5017	0.1329	3.78	0.000
Differencing: 1 regular difference					
Number of observations: Original series 44, after differencing 43					
Residuals: SS = 0.0281498 (backforecasts excluded)					
MS = 0.0006702 DF = 42					
Modified Box-Pierce (Ljung-Box) Chi-Square statistic					
Lag		12	24	36	48
Chi-Square		13.2	27.0	43.6	*
DF		11	23	35	*
P-Value		0.282	0.257	0.150	*

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

El *p value* del parámetro AR1 es menor a 0.05, lo que indica que este parámetro es estadísticamente distinto de cero y por lo tanto se deja dentro del modelo.

Se verifica que dicho modelo cumpla con los supuestos de los residuales.

El estadístico de prueba Ljung Box indica que es un modelo adecuado (ver cuadro 5.8).

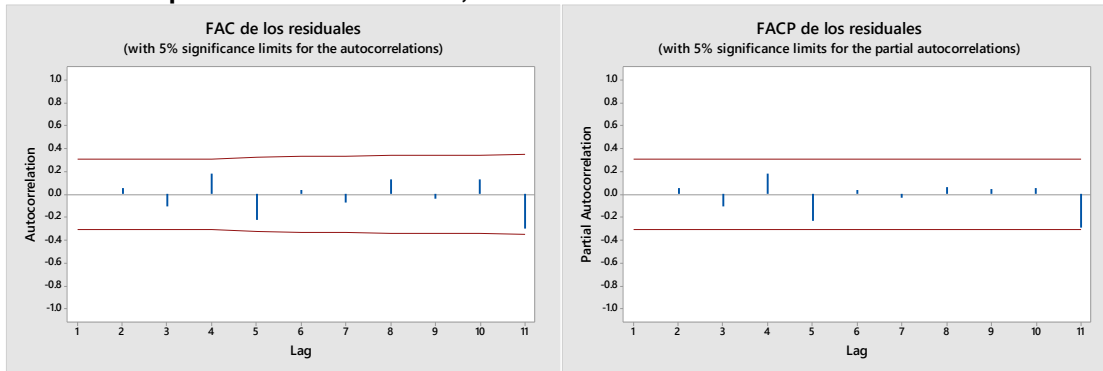
Los residuales se comportan como ruido blanco, esto se puede verificar con la FAC y FACP, ninguna autocorrelación es significativa (ver gráficos 5.42 y 5.43).

El *probability plot* (basado en la prueba Anderson- Darling) y el histograma de los residuales indican que los residuales se distribuyen normal (ver gráficos 5.44 y 5.45).

Y el gráfico de la serie de tiempo de los residuales permite observar que la varianza de los residuales es constante (ver gráfico 5.46).

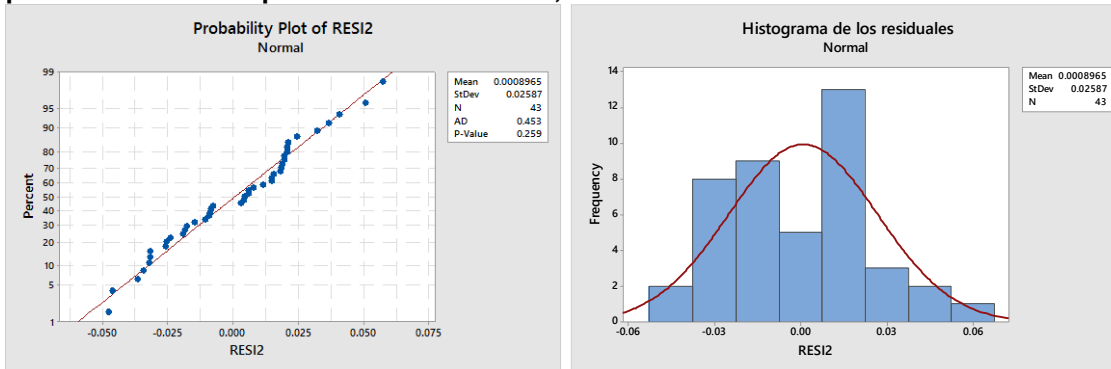
Se acepta el modelo ARIMA (0,1,1).

Gráficos 5.42 y 5.43. FAC y FACP de los residuales del modelo ARIMA (0,1,1) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015



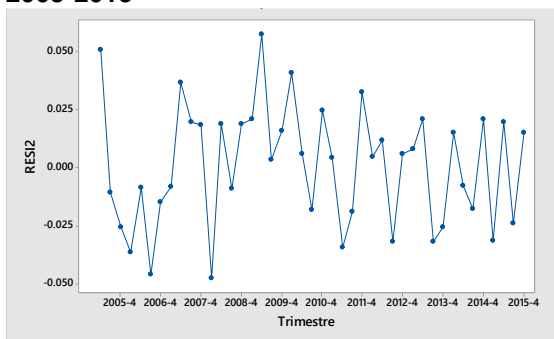
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráficos 5.44 y 5.45. Pruebas de normalidad en los residuales del modelo ARIMA (0,1,1) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráficos 5.46. Serie de tiempo de los residuales del modelo ARIMA (0,1,1) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Caso 3. Se estiman los parámetros del modelo ARIMA (1,1,1) (ver cuadro 5.9).

Cuadro 5.9. Resultados de la estimación de parámetros del modelo ARIMA (1,1,1) para la serie de tiempo trimestral cocientes, 2005-2015

Final Estimates of Parameters					
Type		Coef	SE Coef	T	P
AR	1	-0.1335	0.3085	-0.43	0.668
MA	1	0.3971	0.2844	1.40	0.170

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Ambos parámetros, AR1 y MA1 son mayores a 0.05, por lo tanto se debe quitar alguno. En caso de quitar el parámetro AR1 el modelo pasaría a un ARIMA(0,1,1) el cual fue evaluado en el caso 2, si se quita el parámetro MA1 el modelo pasaría a un ARIMA(1,1,0) el cual fue evaluado en el caso 1. Por lo tanto se descarta la propuesta de modelo ARIMA (1,1,1).

Una vez identificadas dos propuestas de modelos adecuados (Caso 1 o Caso 2), se debe seleccionar el modelo que mejor se ajusta a los datos. Para poder identificar al “mejor modelo” se comparan los siguientes elementos: la suma de los cuadrados de los residuales (SS) y los factores AIC y BIC. El mejor modelo será aquel que tenga el mínimo SS, AIC y BIC. Sin embargo, en este caso no será necesario utilizar los criterios AIC y BIC debido a que ambos criterios actúan como un factor castigo cuando se tienen modelos con distinto número de parámetros estimados.

En el siguiente cuadro se comparan las sumas de los cuadrados de los residuales y su respectivo error cuadrático medio. Se elige al que tenga el menor.

Cuadro 5.10. Error cuadrático medio de los modelos ARIMA (0,1,1) y ARIMA (1,1,0)

Modelo	SS	MS o s^2
ARIMA(0,1,1)	0.0281498	0.0006702
ARIMA(1,1,0)	0.0283596	0.0006752

Fuente: Elaboración propia

El modelo con menor error cuadrático medio, es decir, el que mejor se ajusta a los datos es el modelo ARIMA (0,1,1) y está dado por la siguiente ecuación:

$$\Delta Y_t = -0.5017\varepsilon_{t-1} + \varepsilon_t \quad (\text{Ecuación 5.3.})$$

ε_{t-1} = se sustituye por el residual observado en $t - 1$

Donde $\Delta Y_t = (1 - B)Y_t$ porque se está trabajando con la serie diferenciada. A si mismo los errores de ajuste ε_{t-1} y ε_{t-2} se calculan de la serie diferenciada.

Cabe resaltar que no se incluyó la constante en el modelo, acción válida ya que, de acuerdo con Hanke y Wichern (2006), si la serie de datos varía alrededor de cero o si se expresa como una serie de diferencias ($\Delta Y_t = (1 - B)Y_t$), la constante en el modelo puede omitirse. En este caso la serie diferenciada varía alrededor de cero (media de 0.00081), razón por la cual se omite la constante en el modelo.

Finalmente, mediante la ecuación anterior, se obtiene el pronóstico y los límites inferior y superior a 95 por ciento de confianza por medio del software Minitab 17 (ver tabla 5.2).

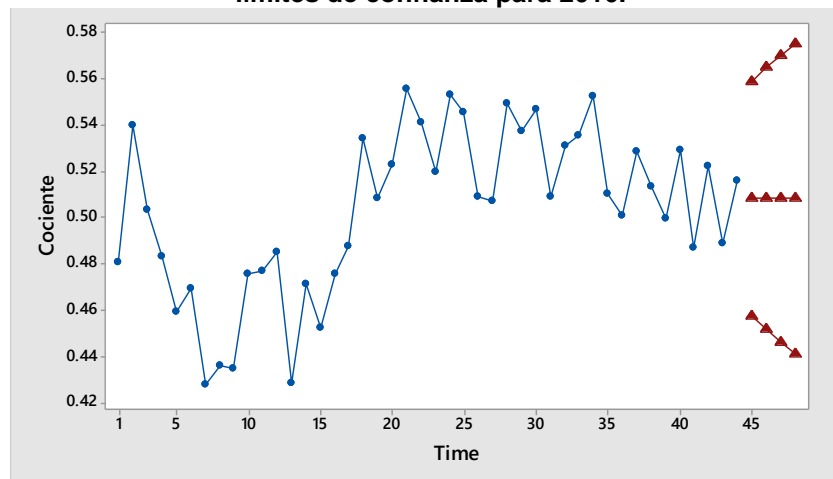
Esto quiere decir que, con 95 por ciento de confianza, el verdadero valor de la serie en 2016 se encontrará dentro del límite inferior y el límite superior.

Tabla 5.2. Pronóstico y límites de confianza de la serie trimestral cocientes para 2016

Trimestre	Pronostico	LI	LS
2016-1	0.508244004	0.457491572	0.558996435
2016-2	0.508244004	0.451538534	0.564949473
2016-3	0.508244004	0.446153656	0.570334351
2016-4	0.508244004	0.441199897	0.57528811

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Gráficos 5.47. Pronóstico de la serie de tiempo trimestral cocientes y sus límites de confianza para 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

En el gráfico 5.47 se puede observar que los valores estimados para los cuatro trimestres de 2016 son los mismos ya que de acuerdo a la ecuación del modelo $\Delta Y_t =$

$-0.5017\varepsilon_{t-1} + \varepsilon_t$, si $t=45$ Y_t depende de ε_{t-1} , cuyo valor es estimado por el último residual. Sin embargo, para poder calcular Y_{46} , el valor de ε_{45} es desconocido debido a que no se cuenta con el valor real de Y_{45} , por lo tanto la mejor opción para estimar el término del error ε_{45} es cero.

Si $\varepsilon_{45} = 0$, $\Delta Y_{46} = \varepsilon_{46}$ y entonces $Y_{46} = Y_{45} + \varepsilon_t$.

Finalmente, después de haber pronosticado las dos series a partir de las cuales se pronostica la serie población objetivo, se despeja la variable en la ecuación 5.4.

$$\text{Cociente} = \frac{\text{Personas desocupadas que perdieron o terminaron su empleo con más de un mes sin trabajo}}{\text{Personas desocupadas que perdieron o terminó su empleo}}$$

(Ecuación 5.4)

$$\begin{aligned} &\text{Personas desocupadas que perdieron o terminaron su empleo con más de un mes sin trabajo} \\ &= \text{Cociente} * \text{Personas desocupadas que perdieron o terminó su empleo} \end{aligned}$$

A continuación se muestran los resultados obtenidos (ver tabla 5.3).

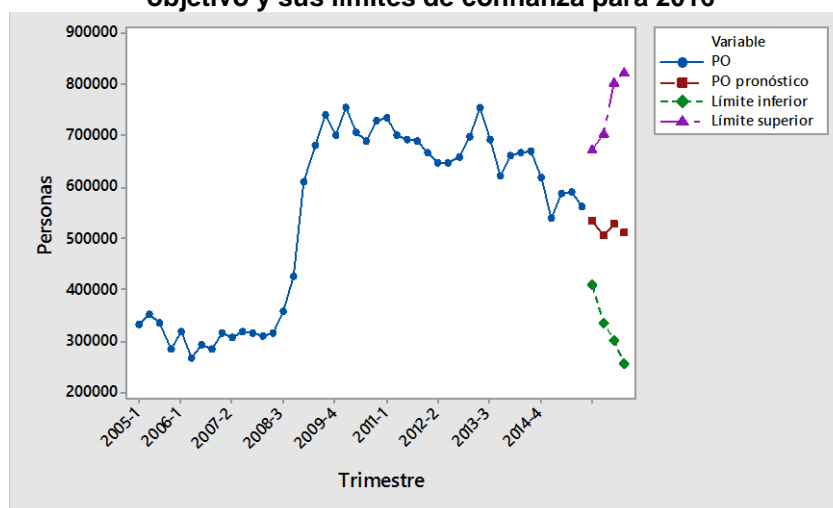
Tabla 5.3. Pronóstico y límites de confianza de las series trimestrales cocientes, PDPoTE y población objetivo para 2016

Trimestre	Pronostico Cociente	LI	LS
2016-1	0.508244004	0.457491572	0.558996435
2016-2	0.508244004	0.451538534	0.564949473
2016-3	0.508244004	0.446153656	0.570334351
2016-4	0.508244004	0.441199897	0.57528811
Trimestre	Pronóstico PDPoTE	LI	LS
2016-1	1,052,439.71	898,366.37	1,206,513.04
2016-2	997,984.48	746,955.35	1,249,013.60
2016-3	1,041,500.56	674,295.87	1,408,705.26
2016-4	1,006,726.13	582,613.00	1,430,839.27
Trimestre	Pronóstico población objetivo	LI	LS
2016-1	534,896	410,995	674,436
2016-2	507,220	337,279	705,630
2016-3	529,336	300,840	803,433
2016-4	511,663	257,049	823,145

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

El gráfico del pronóstico de la población objetivo y sus límites de confianza es el siguiente:

Gráficos 5.48. Pronóstico de la serie de tiempo trimestral de la población objetivo y sus límites de confianza para 2016



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Se puede observar que el pronóstico se comporta de manera congruente a la registrada en los últimos años, es decir, continúa con una tendencia a la baja. La línea verde y la línea morada corresponden a los límites a 95 por ciento de confianza.

Con base en este pronóstico, el siguiente paso es estimar cuantas de estas personas pertenecían al IMSS y cuantas de ellas cotizaron lo suficiente para poder ser beneficiarios del seguro de desempleo, lo cual se desarrolla en el siguiente apartado.

5.2. B) Estimación del número de beneficiarios del Seguro de Desempleo de acuerdo a su condición de afiliación al IMSS y al tiempo cotizado.

Afiliación al IMSS

Una vez obtenido el pronóstico de la población desocupada que perdió o terminó su empleo (pérdida involuntaria) y tiene más de un mes sin emplearse, es necesario conocer cuántas de estas personas se encontraban afiliadas al IMSS. Para lograr lo anterior se utilizó la información recopilada a través de las preguntas P9A=1 y P9K=1 del Cuestionario 2 Ampliado de la ENOE⁴⁵, a través de estas preguntas se logra identificar a

⁴⁵ Pregunta P9A: La última vez que se quedó sin trabajo, ¿cuál era la situación? Respuesta igual a 1 es "Perdió o terminó su empleo" (INEGI, 2016d).

Pregunta P9K: Por parte de ese trabajo, ¿tenía acceso a atención médica en... Respuesta igual a 1 es "IMSS" (INEGI, 2016d).

las personas que perdieron su empleo de manera involuntaria y a qué institución de seguridad social se encontraban afiliadas por parte de ese empleo.

Cabe señalar que el Cuestionario 2 Ampliado de la ENOE comenzó a realizarse desde 2005; sin embargo, no se lleva a cabo en todos trimestres⁴⁶. A continuación se muestran los datos disponibles:

Tabla 5.4. Población desocupada que perdió o terminó su empleo anterior (pérdida involuntaria) y estaba afiliada al IMSS, 2005-2015

Población desocupada que perdió o terminó su empleo anterior (pérdida involuntaria) y estaba afiliada al IMSS.				
Año	Trimestre			
	I	II	III	IV
2005	739179	814207	910642	915943
2006	809714	815354	N/A	N/A
2007	N/A	900002	N/A	N/A
2008	N/A	970318	N/A	N/A
2009	1374925	N/A	N/A	N/A
2010	1383317	N/A	N/A	N/A
2011	1104055	N/A	N/A	N/A
2012	1072755	N/A	N/A	N/A
2013	1106799	N/A	N/A	N/A
2014	1210814	N/A	N/A	N/A
2015	1123227	N/A	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Además, se obtuvieron los datos de la población desocupada que perdió o terminó su empleo del Cuestionario Ampliado 2 de la ENOE para poder identificar la proporción de personas que estaban afiliadas al IMSS.

⁴⁶ A partir de 2009 el Cuestionario Ampliado 2 sólo se realiza el primer trimestre de cada año y los demás trimestres se aplica el Cuestionario Básico (INEGI, 2016d).

Tabla 5.5. Población desocupada que perdió o terminó su empleo anterior, 2005-2015

Población desocupada que perdió o terminó su empleo anterior				
Año	Trimestre			
	I	II	III	IV
2005	6574937	6426502	7187249	6815883
2006	6849341	6676984	Básico	Básico
2007	Básico	6985005	Básico	Básico
2008	Básico	7372296	Básico	Básico
2009	8884322	Básico	Básico	Básico
2010	9844833	Básico	Básico	Básico
2011	10006056	Básico	Básico	Básico
2012	10149355	Básico	Básico	Básico
2013	10362819	Básico	Básico	Básico
2014	10080308	Básico	Básico	Básico
2015	10249821	Básico	Básico	Básico

Fuente: Elaboración propia con base INEGI (2016d)

A continuación se muestra la proporción de personas que perdieron involuntariamente su empleo y que estaban afiliadas al IMSS (ver tabla 5.6).

Tabla 5.6 Porcentaje de personas afiliadas al IMSS que perdieron o terminaron su empleo anterior, 2005-2015

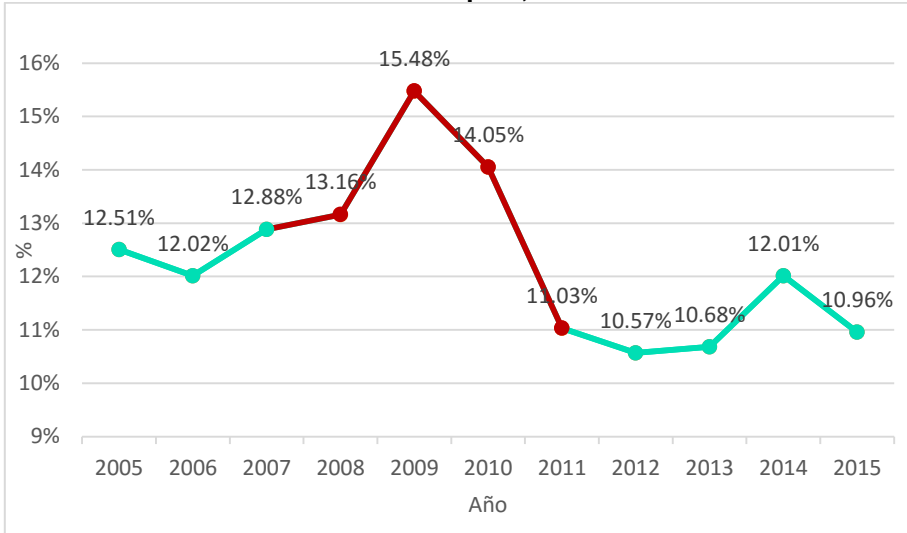
Personas afiliadas al IMSS que perdieron o terminaron su empleo anterior					
Año	Trimestre				PROMEDIO
	I	II	III	IV	
2005	11.24%	12.67%	12.67%	13.44%	12.51%
2006	11.82%	12.21%	Básico	Básico	12.02%
2007	Básico	12.88%	Básico	Básico	12.88%
2008	Básico	13.16%	Básico	Básico	13.16%
2009	15.48%	Básico	Básico	Básico	15.48%
2010	14.05%	Básico	Básico	Básico	14.05%
2011	11.03%	Básico	Básico	Básico	11.03%
2012	10.57%	Básico	Básico	Básico	10.57%
2013	10.68%	Básico	Básico	Básico	10.68%
2014	12.01%	Básico	Básico	Básico	12.01%
2015	10.96%	Básico	Básico	Básico	10.96%
					12.30%

PROMEDIO (5 AÑOS)
11.05%

Fuente: Elaboración propia con base INEGI (2016d)

En la tabla anterior se puede observar que en promedio los últimos 11 años (2005-2015), 12.3 por ciento de la población que perdió o terminó su empleo estaba afiliada al IMSS y en los últimos cinco años (2011- 2015) fue de 11.05 por ciento. En el gráfico 5.49 se puede observar que a partir de 2011 este porcentaje se mantiene sin alteraciones importantes, a diferencia del periodo post crisis. Por esta razón, se opta por utilizar el promedio de los últimos cinco años para estimar cuántas de las personas que perderán involuntariamente su empleo en 2016 estuvieron afiliadas al IMSS.

Gráfico 5.49. Porcentaje de personas afiliadas al IMSS que perdieron o terminaron su empleo, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Es importante señalar que lo más adecuado sería realizar un pronóstico para el 2016 de la proporción de personas que perdieron involuntariamente su empleo y que estaban afiliados al IMSS; sin embargo, el cuestionario de la ENOE que recopila esta información se realiza una vez al año, es decir, únicamente se cuentan con 11 datos disponibles con lo cual no es posible realizar un pronóstico.

En este sentido, la alternativa que se propone es multiplicar la proporción promedio de los últimos cinco años (tiempo en el que la serie no ha presentado alteraciones importantes) por el pronóstico y sus límites de confianza para los cuatro trimestres de 2016 que se obtuvieron en la primera parte de este capítulo. A continuación se muestran los resultados:

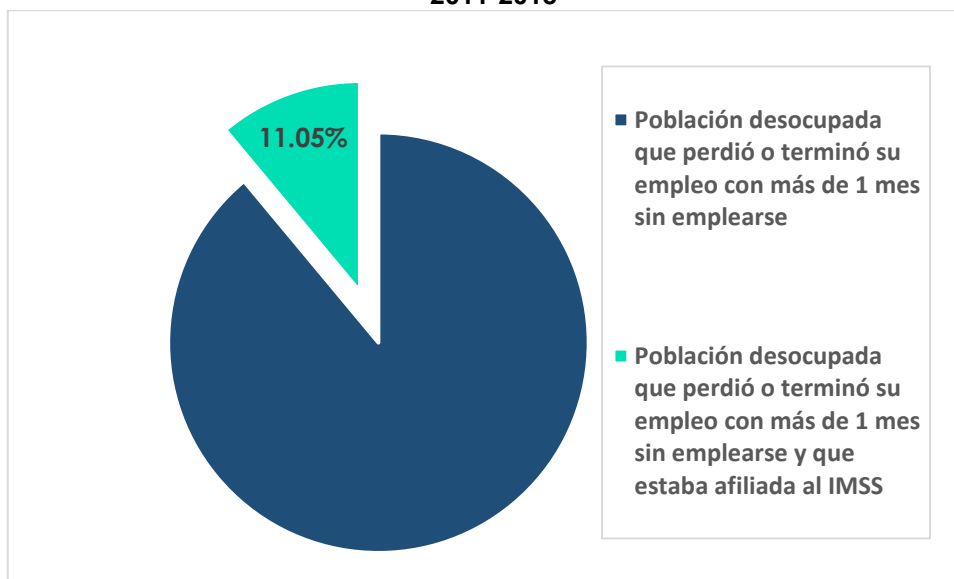
Tabla 5.7. Pronóstico de la población desocupada que perdió o terminó su empleo con más de un mes sin empleo y que estaba afiliada al IMSS, 2016

Trimestre	Pronóstico Población desocupada que perdió o terminó su empleo con más de un mes sin emplearse	Límite Inferior	Límite Superior	Afiliados al IMSS		
				Pronóstico * 0.1105	LI	LS
2016-1	534,896	410,995	674,436	59,106	45,415	74,525
2016-2	507,220	337,279	705,630	56,048	37,269	77,972
2016-3	529,336	300,840	803,433	58,492	33,243	88,779
2016-4	511,663	257,049	823,145	56,539	28,404	90,958

Fuente: Elaboración propia.

Esto quiere decir que del total de personas que perdieron involuntariamente su empleo alrededor de 11.05 por ciento cumplirá el requisito de haber estado afiliado al IMSS para poder acceder al seguro de desempleo (ver gráfico 5.50).

Gráfico 5.50. Porcentaje promedio de la población desocupada que perdió o terminó su empleo con más de un mes sin empleo y que estaba afiliada al IMSS, 2011-2015



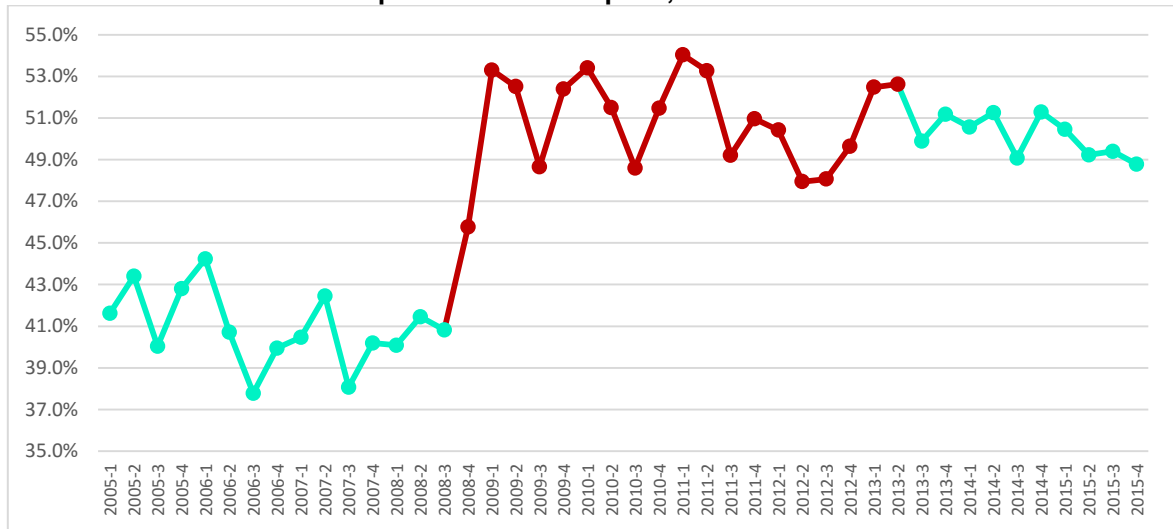
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Con la finalidad de visualizar la manera en que cada uno de los requisitos limita el alcance o cobertura del seguro, se realiza el siguiente ejercicio.

En cuanto al requisito de haber perdido el empleo involuntariamente se tiene lo siguiente:

Previo al periodo de crisis, la población desocupada que perdió o terminó su empleo representó en promedio 40.9 por ciento de la población desocupada, a finales de 2008 se observa un salto importante en la serie de manera que el promedio de 2009-1 a 2013-2 se ubica en 50.9 y de 2013-3 a 2015-4 la serie vuelve a estabilizarse de manera que el promedio se ubicó en 50.1 por ciento (ver gráfico 5.51).

Gráfico 5.51. Porcentaje de la población desocupada que perdió o terminó su empleo respecto a la población desocupada, 2005-2015

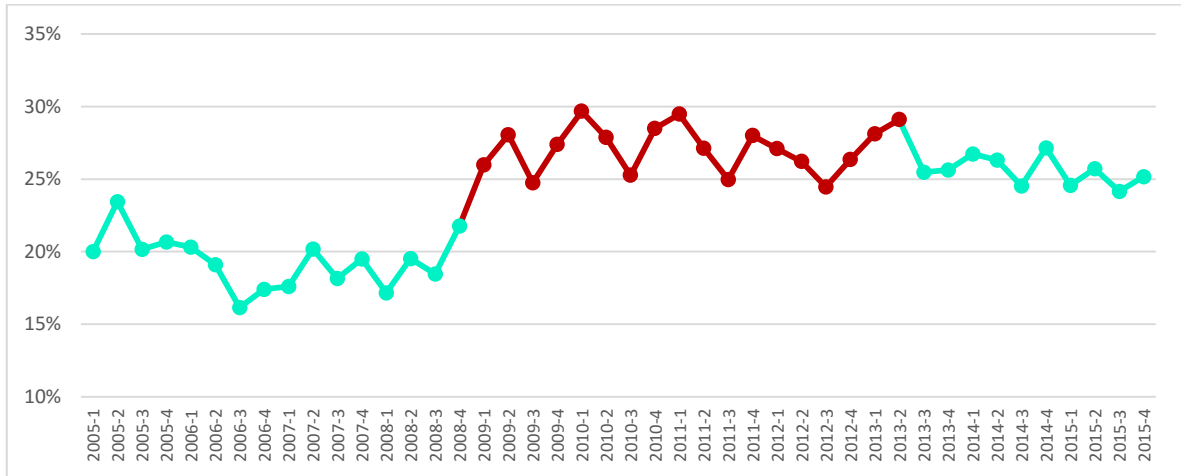


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

En cuanto al requisito de tener 45⁴⁷ días sin empleo se tiene lo siguiente: La población desocupada que perdió o terminó su empleo y tiene más de un mes sin emplearse representó 19 por ciento de la población desocupada en el periodo previo a la crisis de 2008, posteriormente durante 2009 éste porcentaje aumenta y se mantiene en 27 por ciento en promedio hasta 2013. A partir de finales de 2013-3 y hasta 2015-4 comienza a tener menor variabilidad ubicándose en 26 por ciento.

⁴⁷ Se decide utilizar la clasificación "Más de un mes sin empleo" de la ENOE debido a que es la clasificación más cercana a los 45 días sin empleo.

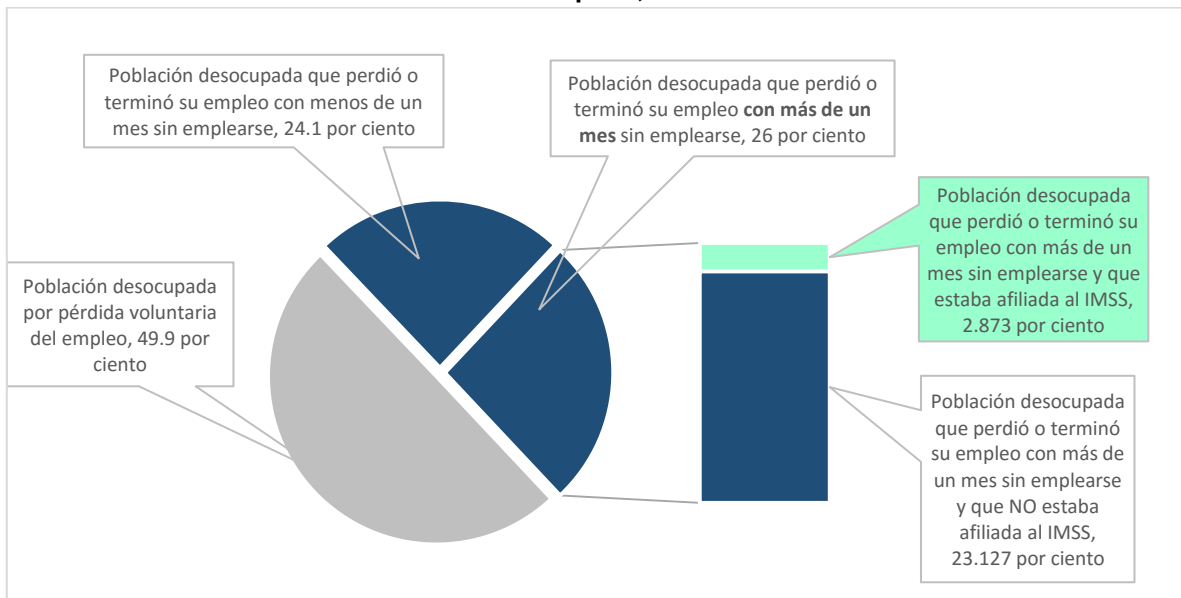
Gráfico 5.52. Porcentaje de la población desocupada que perdió o terminó su empleo con más de un mes sin emplearse (respecto a la población desocupada) 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Por lo tanto, si se toma el porcentaje promedio de los últimos dos años en ambos casos (50.1 y 26 por ciento respectivamente), se obtiene el siguiente gráfico que divide a la población desocupada de acuerdo al tipo de pérdida del empleo, al tiempo transcurrido sin empleo y a la condición de afiliación al IMSS.

Gráfico 5.53. Porcentaje de posibles beneficiarios del seguro de desempleo respecto a la población desocupada, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

En el gráfico 5.53 se puede observar que la población desocupada por pérdida involuntaria del empleo representa 50.1 por ciento del total de desocupados. De ese 50.1

por ciento, poco más de la mitad cumple con el requisito de tener más de un mes sin empleo, los cuales representan 26 por ciento de la población desocupada. Si se multiplica ese 26 por ciento por la proporción de afiliados al IMSS que perdieron involuntariamente su empleo (11.05 por ciento), se estima que alrededor de 2.87 por ciento de la población desocupada serán los que cumplan con los tres requisitos (pérdida involuntaria del empleo, tener más de un mes sin empleo y estar afiliado al IMSS).

Hasta este momento sólo se ha tomado en cuenta estos tres requisitos para la estimación del número de beneficiarios del seguro de desempleo; sin embargo, en los requisitos del seguro se establece que los beneficiarios deberán haber cotizado un tiempo establecido en el IMSS (de acuerdo al tipo de contrato) para poder recibir la prestación, tema que será abordado a continuación.

Tiempo de cotización

Después de estimar el número de personas que estaban afiliadas al IMSS al momento de la pérdida involuntaria del empleo y tenían más de un mes sin empleo, el siguiente paso consiste en estimar cuántas de esas personas cotizaron el tiempo establecido para poder ser beneficiario del seguro de desempleo.

De acuerdo al dictamen sobre la Iniciativa de Seguro de Desempleo aprobado por la Cámara de Diputados, los requisitos sobre tiempo de cotización según el tipo de contrato son los siguientes:

Cuadro 5.1. Requisitos sobre tiempo de cotización según el tipo de contrato del trabajador

	Contrato por tiempo indeterminado	Contrato por tiempo u obra determinada
Requisitos según el tipo de contrato	Contar con al menos 104 semanas de cotizaciones en un periodo no mayor a 36 meses (156 semanas), es decir, 2 de tres años, a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó su último pago mensual de la presente prestación.	Contar con al menos 26 semanas de cotizaciones en un periodo no mayor a 12 meses a partir de la afiliación o desde la fecha en que se devengó por última vez la prestación.

Fuente: Elaboración propia con base en Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados (2014)

Debido a que no se encontraron datos sobre el tiempo de cotización de acuerdo al tipo de contrato de las personas desocupadas, se optó por tomar las siguientes estadísticas sobre densidad de afiliación elaboradas por la Comisión Nacional de los Sistemas de

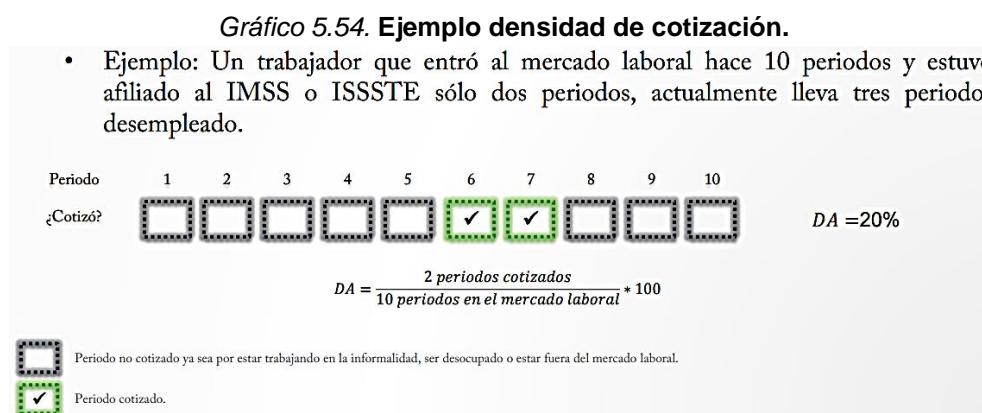
Ahorro para el Retiro (CONSAR) con base en datos del Módulo de Trayectorias Laborales 2010-2015. Cabe mencionar que esta encuesta se incorporó como un módulo adicional dentro de la ENOE por lo que ambas encuestas comparten un mismo diseño muestral.

La densidad de afiliación corresponde a la proporción de tiempo que el trabajador estuvo afiliado al IMSS o al ISSSTE, con respecto al total de tiempo transcurrido en el periodo (de enero de 2010 a junio de 2015, 5.5 años) y se calcula de la siguiente manera:

$$Densidad\ de\ afiliación\ (DA) = \frac{Tiempo\ afiliado\ al\ IMSS\ o\ ISSSTE}{Tiempo\ total\ transcurrido\ en\ el\ periodo} * 100$$

(Ecuación 5.3)

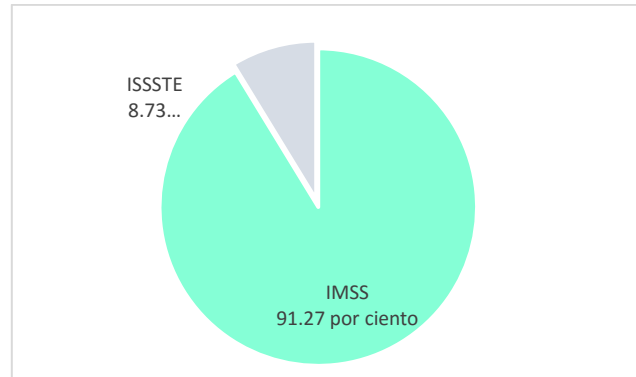
Para entender mejor el concepto se presenta el siguiente ejemplo elaborado por la CONSAR:



Fuente: Elaborado por la CONSAR con base en INEGI (2016c)

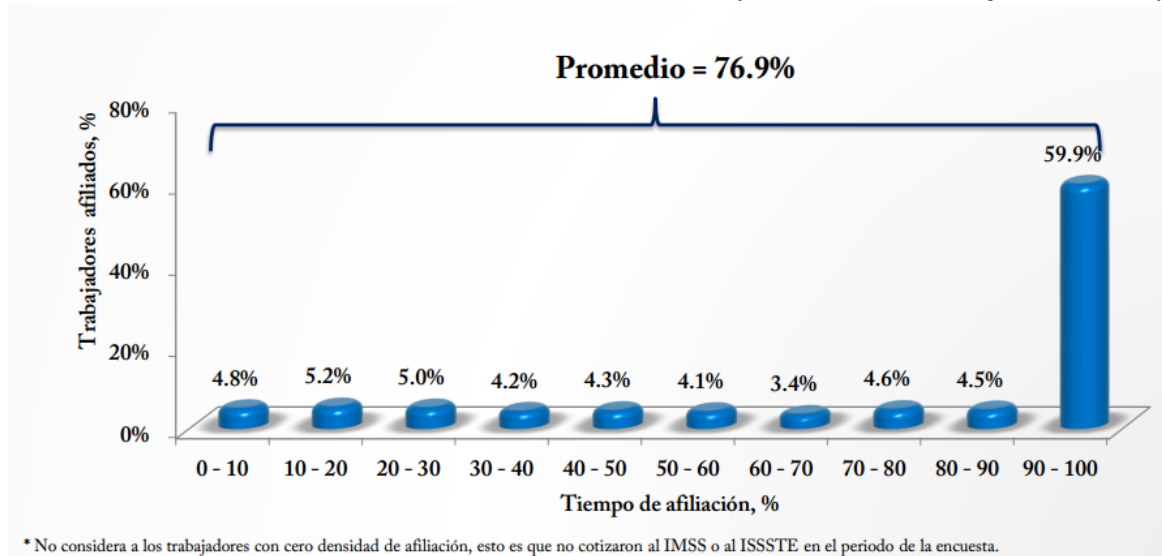
Con base en el concepto anterior, se presenta la siguiente estadística sobre la densidad de afiliación de las personas que en algún momento del periodo (enero 2010 - junio 2015) cotizaron al IMSS o al ISSSTE. Cabe resaltar que se utiliza esta estadística, la cual contempla la afiliación a ambas instituciones de seguridad social a manera de aproximación debido a que no se cuenta con una estadística que contemple sólo a los trabajadores afiliados al IMSS. Sin embargo, la densidad de afiliación al IMSS o al ISSSTE es altamente representativa de los trabajadores del IMSS debido a que sólo 8.7 por ciento de los trabajadores estuvieron afiliados al ISSSTE (ver gráfico 4.55).

Gráfico 5.55. Porcentaje de trabajadores que en algún momento del periodo 2010-2015 estuvieron afiliados al IMSS o al ISSSTE



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016c)

Gráfico 5.56. Densidad de afiliación al IMSS o al ISSSTE⁴⁸ (de enero de 2010 a junio de 2015)



Fuente: Elaborado por la CONSAR con base en INEGI (2016c)

A partir del gráfico 5.56 sobre densidad de afiliación de las personas que en algún momento de enero 2010 a junio 2015 (5.5 años) cotizaron al IMSS o ISSSTE se deduce lo siguiente:

- 95.2 por ciento de los trabajadores cotizaron más de seis meses.

De acuerdo al dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, con seis meses de cotización los trabajadores con contrato por tiempo u obra determinada pueden

⁴⁸ No considera a los trabajadores con cero densidad de afiliación, esto es que no cotizaron al IMSS o al ISSSTE en el periodo de la encuesta.

acceder al seguro de desempleo. Sin embargo, los recursos acumulados en su Subcuenta Mixta no serán suficientes para poder recibir el beneficio económico completo debido al poco tiempo que se ha aportado a la Subcuenta Mixta (en el régimen transitorio se prevé comenzar a realizar las aportaciones cuatro meses antes de comenzar a otorgar los primeros beneficios del seguro). Como se revisó en el capítulo III, el régimen transitorio establece que los primeros dos años de operación del seguro el trabajador con contrato por tiempo u obra determinada, que no haya obtenido anteriormente un crédito de vivienda, podrá financiar su seguro con los recursos de su Subcuenta Mixta y en caso de que éstos sean insuficientes (lo cual es muy probable) podrá autorizar el uso de hasta 60 por ciento del saldo acumulado en su Subcuenta de Vivienda. Es decir, los trabajadores con contrato temporal u obra determinada que deseen recibir el beneficio completo del seguro podrán financiarlo con los recursos de la Subcuenta de Vivienda siempre y cuando no hayan obtenido un crédito Infonavit, de lo contrario, si no desean utilizar los recursos del Infonavit sólo recibirán el monto que alcance de acuerdo a lo que ahorraron en su Subcuenta Mixta.

Por otra parte, si el requisito para solicitar el seguro fuera haber cotizado seis meses, la mayoría de la población desocupada por pérdida involuntaria del empleo, que tiene más de un mes sin emplearse y que estaba afiliada al IMSS sería beneficiada y representarían a 2.73 por ciento de la población desocupada (ver gráfico 5.57 y tabla 5.7). Seis meses de cotización es el tiempo solicitado para acceder al seguro de desempleo en la mayoría de los países, sin embargo, aunque el dictamen sobre el seguro de desempleo fuera modificado y únicamente se les exigiera tener seis meses de cotización, el porcentaje de beneficiarios respecto a la población desocupada seguiría siendo muy reducido.

- 80.8 por ciento de las personas estuvieron afiliadas dos o más años. De acuerdo a los requisitos establecidos en el dictamen, dos años de cotización al IMSS garantiza el acceso al seguro tanto a trabajadores con contrato por tiempo indeterminado como a trabajadores con contrato por tiempo u obra determinada. Sin embargo, haber cumplido con el requisito sobre el tiempo de cotización no

necesariamente implica la obtención del beneficio económico completo del seguro. Como se revisó en el capítulo III, en el régimen transitorio se establece que los dos primeros años de operación del seguro el trabajador con contrato por tiempo indeterminado que no haya obtenido anteriormente un crédito de vivienda, podrá financiar su seguro con los recursos de su Subcuenta Mixta y en caso de que éstos sean insuficientes (lo cual es muy probable) podrá autorizar el uso de hasta 60 por ciento del saldo acumulado en su Subcuenta de Vivienda. Sólo en caso de que estos recursos no fueran suficientes para financiar un monto de un salario mínimo mensual hasta por seis meses, las diferencias que subsistan serán financiadas con recursos del Fondo Solidario o en su caso con el Subsidio Gubernamental. En caso de que el trabajador con contrato indeterminado haya obtenido previamente un crédito de vivienda se le otorgará el monto de un salario mínimo mensual hasta por seis meses una vez cada cinco años que serán financiados con recursos del Fondo Solidario o en su caso con el Subsidio Gubernamental.

Con base en lo anterior podemos decir que en los primeros años de operación del Seguro difícilmente los beneficiarios recibirán el beneficio económico completo, aquellos que lo reciban completo será porque los recursos de su Subcuenta de Vivienda fueron suficientes para financiarlo, de lo contrario, si el trabajador no autoriza afectar los recursos de su Subcuenta de Vivienda únicamente podrá aspirar a recibir un salario mínimo mensual hasta por 6 meses (sólo en el caso de los trabajadores con contrato por tiempo indeterminado) o el monto que haya logrado acumular en su Subcuenta Mixta (trabajadores con contrato por tiempo u obra determinada)⁴⁹.

Aunado a lo anterior, como se vio en el capítulo III para poder recibir el beneficio completo del seguro de desempleo, los trabajadores con contrato indeterminado deberán haber cotizado alrededor de 5.6 años consecutivos y para el caso de los trabajadores con contrato por tiempo u obra determinada alrededor de cinco años consecutivos, todo esto bajo el supuesto de que el trabajador no haya obtenido un crédito de vivienda del Infonavit ya que en este caso las aportaciones a la Subcuenta Mixta deberán destinarse a saldar

⁴⁹ De acuerdo al Módulo de Trayectorias Laborales (2010-2015) el porcentaje de trabajadores con contrato por tiempo indeterminado es de 57 por ciento y el porcentaje de trabajadores por tiempo determinado es de 17 por ciento.

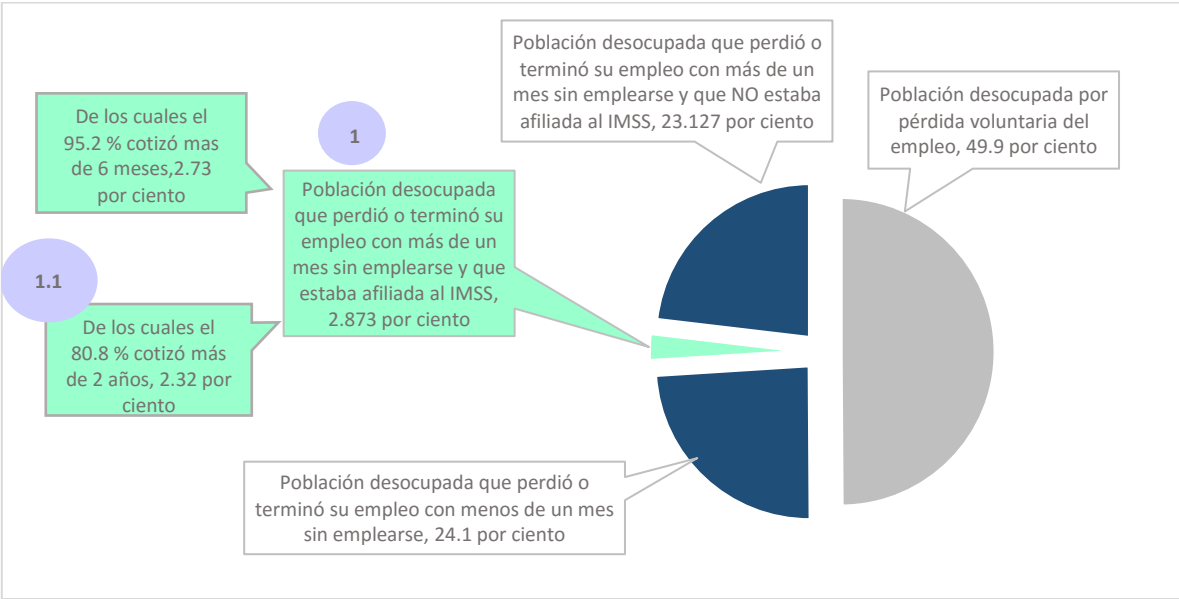
el crédito. En este sentido, en caso de que el beneficiario del seguro desee recibir el beneficio completo del seguro sin utilizar los recursos de su Subcuenta de Vivienda, el trabajador deberá haber cotizado este lapso de tiempo ininterrumpidamente.

De acuerdo a las estadísticas sobre densidad de cotización sólo 59.9 por ciento de las personas cotizaron al IMSS o al ISSSTE de 5 a 5.5 años, esto quiere decir que aproximadamente 59.9 por ciento logrará acumular los recursos necesarios en su Subcuenta Mixta una vez transcurrido los 5 o 5.5 años posteriores a la entrada en vigor del seguro de desempleo y de esta manera podrán recibir el beneficio completo del seguro sin afectar su Subcuenta de Vivienda.

Lo anterior indica que difícilmente los beneficiarios del seguro de desempleo podrán recibir el beneficio económico completo financiado con recursos de la Subcuenta Mixta debido a que se requiere haber cotizado ininterrumpidamente un lapso de tiempo considerablemente largo.

Si se comparan los porcentajes anteriores respecto a la población desocupada se tiene lo siguiente (ver gráfico 5.57):

Gráfico 5.57. Porcentaje de beneficiarios del seguro de desempleo respecto a la población desocupada, 2016

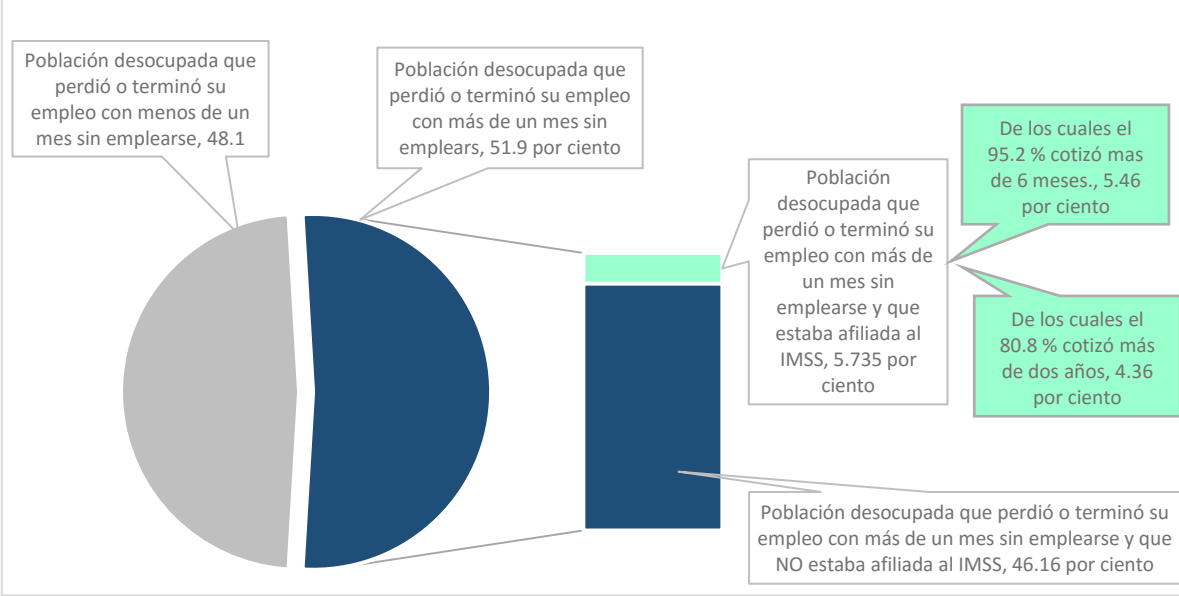


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

Así mismo, se cree conveniente mostrar al lector el porcentaje de beneficiarios respecto a la población desocupada por pérdida involuntaria del empleo (que perdió o terminó su

empleo), que en teoría es la población a la cual todo seguro de desempleo debería proteger (ver gráfico 4.58).

Gráfico 5.58. Porcentaje de beneficiarios del seguro de desempleo respecto a la población desocupada por pérdida involuntaria del empleo, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016d)

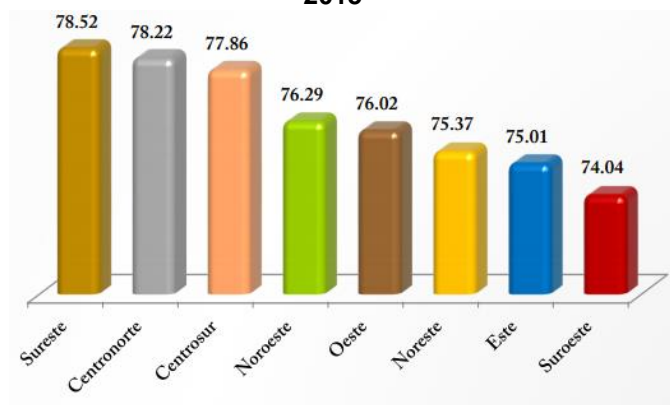
Los gráficos anteriores muestran que los requisitos de acceso al seguro de desempleo así como su forma de financiamiento limitan de manera significativa el porcentaje de beneficiarios del seguro. Es decir, si se mantienen los requisitos tal y como se encuentran establecidos actualmente, aproximadamente 2.32 de cada 100 personas desocupadas serán beneficiarias del seguro sin que esto implique que reciban el beneficio económico completo. Y si se compara el porcentaje de beneficiarios respecto a la población desocupada por pérdida involuntaria del empleo, los beneficiarios representarán aproximadamente 4.36 por ciento. En otras palabras, de cada 100 personas desocupadas por pérdida involuntaria del empleo, sólo 4.36 podrán acceder al seguro debido a que cumplen con los requisitos de estar afiliado al IMSS, tener más de un mes sin empleo y haber cotizado más de dos años⁵⁰.

Por último, es importante señalar que, de acuerdo a la CONSAR, la densidad de afiliación al IMSS o al ISSSTE se encuentra estrechamente relacionada con la región geográfica.

⁵⁰ En este análisis se generaliza el tiempo de cotización a 2 años para trabajadores con contrato por tiempo indeterminado y con contrato por tiempo u obra determinada (tiempo en el que ambos tendrían acceso al seguro) debido a que no se tienen estadísticas sobre densidad de cotización de acuerdo al tipo de contrato.

Regiones como el sureste, centro norte y centro sur⁵¹ del país son las regiones con mayores densidades de cotización, lo cual demuestra que un mismo diseño del seguro de desempleo para todo el país no es apropiado y por lo tanto es necesario establecer programas regionales de acuerdo a las características de la población (ver gráfico 5.59).

Gráfico 5.59. Densidad de afiliación por región geográfica⁵², 2010-2015



Fuente: Elaborado por la CONSAR con base en INEGI (2016c)

Una vez concluido el análisis anterior se muestran a continuación el número estimado de beneficiarios del seguro de desempleo para los cuatro trimestres de 2016.

Tabla 5.8. Pronóstico del número de beneficiarios del seguro de desempleo para 2016.

Trimestre	Pronóstico población desocupada que perdió o terminó su empleo con más de un mes sin emplearse.	LI	LS	1 Afiliados al IMSS			1.1 Escenario 1.1			
				Pronóstico * 0.1105	LI	LS	Pronóstico * 0.1105 * 0.808	LI	LS	
2016-1	534,896	410,995	674,436	59,106	45,415	74,525	47,758	36,695	60,216	
2016-2	507,220	337,279	705,630	56,048	37,269	77,972	45,287	30,113	63,001	
2016-3	529,336	300,840	803,433	58,492	33,243	88,779	47,262	26,860	71,733	
2016-4	511,663	257,049	823,145	56,539	28,404	90,958	45,684	22,950	73,494	
							Promedio	46,498		
							Total	185,991		

Fuente: Elaboración propia

⁵¹ Región Noroeste: Tijuana, La Paz, Chihuahua, Durango, Culiacán y Hermosillo. Noreste: Saltillo, Monterrey y Tampico. Región Oeste: Colima, Guadalajara, Morelia y Tepic. Región Este: Pachuca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz. Centronorte: Aguascalientes, León, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Región Centrosur: Ciudad de México, Toluca y Cuernavaca. Suroeste: Tuxtla Gutiérrez, Acapulco y Oaxaca. Región Sureste: Campeche, Cancún, Villahermosa y Mérida.

⁵² No considera a los trabajadores con cero densidad de afiliación, esto es que no cotizaron al IMSS o al ISSSTE en el periodo de la encuesta.

En la tabla 5.8, las primeras cuatro columnas corresponden al pronóstico y sus límites de confianza para los cuatro trimestres de 2016 de la población desocupada que perdió involuntariamente su empleo con más de un mes sin emplearse, el cual se realizó en la primera parte de éste capítulo. Posteriormente el pronóstico y sus límites se multiplicaron por la proporción de 11.05 por ciento para aproximar cuántas personas estaban afiliadas al IMSS al momento de la pérdida involuntaria del empleo. Por último, el resultado anterior se multiplica por 80.8 por ciento con la finalidad de estimar cuántas personas que perdieron el empleo involuntariamente con más de un mes sin empleo y que estaban afiliadas al IMSS, cuentan con dos o más años de cotización al IMSS.

Asimismo, la tabla anterior muestra que aproximadamente 46,500 personas por trimestre (186,000 anual) reunirán los requisitos y podrán ser beneficiarios del seguro de desempleo.

Finalmente, a través del presente capítulo fue posible hacer una estimación del alcance de la Iniciativa de Seguro de Desempleo en México para 2016 y se comprueba que el porcentaje de beneficiarios respecto a la población desocupada es considerablemente reducido. Esto se explica por dos razones, por una parte se tiene un escenario desfavorable para la implementación de un seguro de desempleo debido a las condiciones del mercado laboral, y por otro lado se encuentra el deficiente diseño del seguro de desempleo que más que ser una nueva prestación se trata de dar a los trabajadores la opción de utilizar los recursos de su Subcuenta de Vivienda para financiar su seguro de desempleo. Como se expuso en los capítulos anteriores, la tasa de informalidad en el mercado laboral mexicano es casi de 60 por ciento de la población ocupada, la mayoría de los salarios se encuentran por debajo de los tres salarios mínimos, se tiene una baja capacidad de ahorro y un porcentaje importante de los trabajadores tiene alta rotación laboral; y en cuanto al diseño del seguro de desempleo, los requisitos de acceso establecidos son de los más rígidos en el mundo y en AL, además de que la aportación por parte del Gobierno es muy reducida y sólo aporta a las Subcuentas Mixtas de los trabajadores por tiempo indeterminado.

Aunado al bajo porcentaje de beneficiarios del seguro de desempleo para 2016, el presente trabajo de tesis pone en evidencia que difícilmente los beneficiarios recibirán el

beneficio económico completo debido a la forma de financiamiento del seguro. Por lo que se espera que los primeros años de operación del seguro los beneficiarios con contrato por tiempo indeterminado reciban a lo más un salario mínimo mensual hasta por seis meses mientras que los trabajadores con contrato por tiempo u obra determinada recibirán el monto que hayan logrado acumular en sus Subcuentas Mixtas debido a que no recibirán ningún apoyo por parte del Gobierno. Lo anterior da muestra de que se trata de una iniciativa carente de sentido social debido a que, deja la mayor responsabilidad de financiamiento a los trabajadores y no apoya en absoluto a los trabajadores con contrato por tiempo u obra determinada, lo cual quiere decir que su diseño no considera que el mercado laboral se ha flexibilizado y con ellos ha aumentado el número de trabajadores con contratos temporales, por lo que resulta injusto que los trabajadores con contrato por tiempo u obra determinada asuman el costo de esta flexibilización en el mercado laboral.

Conclusiones

El seguro de desempleo como prestación social bajo la perspectiva Keynesiana, funge como un estabilizador económico que contribuye a sostener la renta de los individuos en caso de pérdida involuntaria del empleo, a fin de evitar una caída significativa en el consumo a nivel macroeconómico. Lo anterior, permite que la demanda agregada de bienes y servicios de una economía disminuya en menor proporción, y en consecuencia, evite un mayor nivel de desempleo.

Diversos estudios realizados en países industrializados durante los años ochenta y noventa trataron de explicar el efecto de las prestaciones por desempleo en la determinación del nivel de desempleo; sin embargo, éstos arrojaron diversos resultados de acuerdo al contexto económico de cada país; con lo cual se concluyó que el efecto de las prestaciones por desempleo se encuentra relacionado a múltiples factores que imposibilitan determinar un diseño universal del seguro de desempleo.

Posterior a la crisis mundial de 2008, el nivel de desempleo en el mundo aumentó significativamente, y desde finales de 2009 hasta el día de hoy, el nivel de desempleo mundial decrece lentamente. Ese mismo comportamiento se registró en México.

En los últimos 10 años el nivel más alto de la tasa de desocupación en México fue de 6.1 por ciento respecto a la PEA, con lo cual nuestra nación se sitúa como uno de los países con menores tasas de desempleo en AL y en relación a los países de la OCDE; esto sucede porque la tasa de desocupación no refleja las condiciones reales del mercado laboral.

Con base en lo anterior, se observa que el mercado laboral mexicano presenta dos problemas característicos de los países latinoamericanos, una alta tasa de informalidad y un importante porcentaje de jóvenes desempleados. Aproximadamente 65 por ciento de los jóvenes recurren a la informalidad (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2015) y 58 por ciento del total de trabajadores se emplea en el sector informal, lo que implica que más de la mitad de los trabajadores no se encuentran afiliados a instituciones de seguridad social.

Por otra parte, la flexibilización del mercado laboral en México comienza a partir de los años noventa. Las empresas contratan y despiden fuerza laboral de acuerdo a las

fluctuaciones y exigencias del mercado. La flexibilización ha traído consigo un mayor uso de contratos temporales, a tiempo parcial y la subcontratación, lo cual ha generado inestabilidad e incertidumbre laboral, debido a que la probabilidad de quedar desempleado una vez concluida la temporalidad del contrato es mayor (Miranda & Salgado, 2013; Reygadas, 2011).

En este contexto, México es señalado por ser el único país miembro de la OCDE sin seguro de desempleo. Por este motivo los organismos internacionales (OIT y OCDE) recomiendan implementar políticas de protección en caso de desempleo como parte de la seguridad social, en específico a través de la creación de un seguro de desempleo.

De acuerdo a la investigación realizada, en México existen 5 tipos de prestaciones para la protección en caso de desempleo: indemnización por finalización de trabajo, seguro de cesantía en edad avanzada, retiro de la subcuenta RCV, el Sistema Nacional del Empleo y el seguro de desempleo en el Distrito Federal, todas ellas hasta hoy presentan diversas limitaciones por lo que no logran equiparar el nivel de protección que ofrece un seguro de desempleo a nivel nacional.

Bajo este escenario, posterior a las elecciones de 2012, el presidente en turno se compromete a la creación de un seguro de desempleo a nivel nacional como parte del “Pacto por México”; un año después se da a conocer públicamente una Iniciativa de Seguro de Desempleo como parte de la reforma hacendaria, la cual establecía un aumento de impuestos con la justificación de crear nuevas prestaciones sociales, entre ellas el seguro de desempleo. Sin embargo, en esta iniciativa, la mayor parte del financiamiento del seguro estará a cargo de los trabajadores debido a que se utilizarán los recursos que han sido destinados a proporcionarles el derecho a la vivienda y que forman parte de su patrimonio. Es decir, lo que se pretende es dar una prestación a cambio de otra con una mínima contribución por parte del Gobierno, lo cual es contrario a lo que se planteó en la reforma hacendaria.

El presente trabajo de tesis confirma la hipótesis planteada, el diseño de la Iniciativa del Seguro de Desempleo en México no es pertinente debido a que su diseño presenta importantes limitaciones, por lo que su alcance será reducido a alrededor de 46,500 beneficiarios para cada trimestre de 2016 (4.64 por ciento de la población desocupada

por pérdida involuntaria del empleo), de los cuales no todos recibirán el beneficio económico completo del seguro de desempleo, debido a que los beneficiarios no habrán ahorrado lo suficiente en sus Subcuentas Mixtas para poder financiar su seguro.

En teoría, uno de los objetivos del seguro de desempleo consiste en proporcionar ingresos a los trabajadores en caso de pérdida involuntaria del empleo con la finalidad de estabilizar el consumo a nivel individual y a nivel macroeconómico, y contribuir a un mejor acoplamiento de la oferta y la demanda del mercado laboral. El estudio demuestra que un porcentaje de beneficiarios tan reducido, pone en duda la capacidad de que el seguro de desempleo en México cumpla con este objetivo.

En este sentido y de acuerdo con los hallazgos de esta investigación, las limitantes que explican la baja cobertura y los beneficios económicos reducidos del seguro de desempleo en México son las siguientes:

- Los requisitos establecidos en el dictamen sobre la Iniciativa de Seguro de Desempleo aprobado por la Cámara de Diputados son más rígidos en comparación con las recomendaciones de la OIT y la CEPAL.
- Los requisitos del seguro de desempleo en México son igualmente, más rigurosos que los requisitos aplicados a los seguros de desempleo en América Latina, aun cuando México sigue las tendencias de diseño de estos países. En particular, México toma elementos del modelo de seguro de desempleo chileno, sin embargo, sigue siendo más rígido debido a que deja la mayor carga de financiamiento al trabajador. El problema se complica porque además, parte de los recursos que se utilizarán para financiar el seguro, son propiedad de los trabajadores y corresponden a garantizar el derecho a la vivienda.
- La presente investigación revela que, debido al tipo de financiamiento del seguro, para que un trabajador con contrato indeterminado reciba el beneficio completo, deberá haber cotizado alrededor de 5.6 años en forma ininterrumpida, mientras que los trabajadores con contrato por tiempo u obra determinada deberán cotizar alrededor de 5 años. En México se observa que en un periodo de 5.5 años hay

una alta tasa de rotación laboral que afecta la continuidad de cotización, en promedio 50 por ciento de los trabajadores tuvo dos o más empleos durante ese lapso de tiempo. Esta situación dificultará que los trabajadores acumulen los recursos suficientes para financiar su seguro de desempleo, por lo que se prevé que en los primeros años los beneficiarios reciban montos menores a los establecidos.

- Más de la mitad de los trabajadores afiliados al IMSS ganan tres o menos salarios mínimos. Si se toma en cuenta que los beneficios del seguro de desempleo se encuentran establecidos como porcentaje de los salarios, la consecuencia es que el beneficio que reciban los trabajadores rondará en un salario mínimo mensual, beneficio que actualmente otorga seguro de desempleo del Distrito Federal hasta por seis meses con mínimas restricciones y financiado en su totalidad por el gobierno. Asimismo, el salario mínimo en México ha sido ubicado como uno de los más bajos y con menor crecimiento entre los países de América Latina y el Caribe y entre los países miembros de la OCDE, lo cual implica que los beneficios del seguro serán insuficientes para satisfacer las necesidades básicas del trabajador.
- El financiamiento del seguro de desempleo para los trabajadores con contrato por tiempo u obra determinada no tiene ninguna aportación por parte del Gobierno y queda sólo a responsabilidad de estos trabajadores. No se toma en cuenta que el mercado laboral se ha flexibilizado y que con ello ha aumentado el número de trabajadores con este tipo de contrato. Por lo que resulta injusto que los trabajadores asuman el costo de ser parte de esta flexibilización. Si bien este grupo de trabajadores son más vulnerables al desempleo, de acuerdo con el Art. 39-F de la LFT, se les debe garantizar los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores por tiempo indeterminado, en proporción al tiempo trabajado.

En conclusión, el estudio da cuenta de que si realmente existe el interés por parte del Gobierno de crear un seguro de desempleo en beneficio de los trabajadores, es necesario ajustar el diseño de este instrumento con base en los elementos señalados del mercado laboral, las recomendaciones de organismos internacionales, los aportes de experiencias

valiosas como la del Distrito Federal y las experiencias consolidadas en América Latina, así como las condiciones reales salariales de los trabajadores; y no únicamente crearlas por cumplir una promesa de campaña o por presiones de organismos internacionales como la OCDE. De acuerdo con el estudio realizado, los aspectos más importantes que debería contemplar el diseño del seguro de desempleo en México son los siguientes:

- No privar de la aportación gubernamental para financiar el seguro de desempleo y el nivel mínimo de beneficio a los trabajadores con contrato temporal. En todo caso, se deberán crear mecanismos que favorezcan la rápida reinserción de estos trabajadores al mercado laboral a fin de evitar un uso constante del seguro que provoque un “desequilibrio financiero (...) con afectación en las finanzas públicas” (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 151) .
- El Gobierno debe buscar la forma de crear un seguro de desempleo sin utilizar los recursos destinados a cumplir el derecho a la vivienda, de manera que éste participe en una proporción mayor en congruencia con el aumento de impuestos que entró en vigor en el año 2014, y que empleados y empleadores contribuyan al financiamiento del seguro.
- Requisitos como el periodo deducible y el tiempo de cotización deberán ajustarse debido a que son considerablemente largos de acuerdo a las recomendaciones internacionales y las experiencias en los países que cuentan con seguro de desempleo.
- Vincular el seguro de desempleo con políticas activas eficientes así como crear un sistema que verifique y supervise el uso adecuado de la prestación. De igual forma, se deberá establecer la fuente de financiamiento de dichos mecanismos.

Finalmente, los hallazgos del presente trabajo de tesis abren una nueva línea de investigación. La Iniciativa de Seguro de Desempleo en México carece de bases

actuariales que midan económicamente el riesgo de quedar desempleado. El estudio deja evidencia de que esta Iniciativa no se ha estructurado de la misma manera que los seguros de vida, de enfermedad, de accidentes, etc., en los que su diseño se basa principalmente en el cálculo de las probabilidades de ocurrencia del riesgo que amparan; por esta razón resulta interesante y además innovador crear una propuesta de seguro de desempleo con cobertura nacional diseñado a partir de bases actuariales de manera que sea posible establecer primas de seguro como fuente de financiamiento.

Fuentes consultadas

- Administración Nacional de la Seguridad Social. (2016). *ANSES Responde*. Recuperado el 10 de Febrero de 2016, de Sitio Web ANSES Responde: <http://ansesresponde.anses.gob.ar/asignaciones-familiares/que-son-las-asignaciones-familiares-115>
- Aguilar, M. (1984). *Capitalismo, Mercado Interno y Acumulación de Capital*. Distrito Federal: Nuestro tiempo, S. A.
- Alcalde, L. M. (18 de Marzo de 2014a). *Dip. Luisa Alcalde (MC) - Pensión Universal y Seguro de Desempleo (Posicionamiento)*. [Archivo de video]. Recuperado el 3 de Febrero de 2016, de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=2XwgtFbfbqM>
- (6 de Marzo de 2014b). *Dip. Luisa Alcalde Denuncia robo inminente a trabajadores*. [Archivo de video]. Recuperado el 6 de Abril de 2016, de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=IRcVe7wYn1E>
- (5 de Diciembre de 2014c). *El salario mínimo en México*. [Archivo de video]. Recuperado el 30 de Abril de 2016, de Sitio Web Revolución tres punto cero: <https://www.revoluciontrespuntocero.com/video-el-salario-minimo-en-mexico-luisa-alcalde/>
- Altamira, R. & Zarazaga, M. (s.f.). *Desempleo y pobreza: causas y posibles soluciones*. recuperado el 2 de enero de 2016, de Sitio Web Academia: https://www.academia.edu/8635539/desempleo_y_pobreza_causas_y_posibles_soluciones_introducción_presentación_del_tema
- Anguiano, D. (15 de Julio de 2013). *Se eleva la rotación de personal en México, alcanza niveles de 17.8%*. *Milenio Negocios*. Recuperado el 7 de Marzo de 2016, de Sitio Web Milenio: http://www.milenio.com/negocios/rotacion-personal-Mexico-alcanza-niveles_0_116988619.html
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (Diciembre de 2011). *Evaluación de las políticas y programas sociales implementados por el Gobierno del Distrito Federal*.

Obtenido de Asamblea Legislativa del Distrito Federal:
<http://www.aldf.gob.mx/archivo-fb81f7e4243ffb967118a4c2a3ecc48d.pdf>

Asociación Mexicana de AFORES. (2016). *Antecedentes: la reforma de 1997*. Recuperado el 8 de Marzo de 2016, de Asociación Mexicana de AFORES:
<http://amafore.org/antecedentes-la-reforma-de-1997/>

Banco Mundial. (2016). *Datos. Banco Mundial*. Recuperado el 13 de Junio de 2016, de
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS>

Bensusán, G. (2014). *El seguro de desempleo en México. Opciones, características, ventajas y desventajas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Box, G., Jenkins, G., & Reinsel, G. (2008). *Time Series Analysis. Forecasting and Control. 4a. Ed.* New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Bucheli, M. (7 de Enero de 2005). *Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones*. Recuperado el 7 de Marzo de 2016, de Repositorio Cepal:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5027/S054220_es.pdf?sequence=1

Cámara de Diputados. (6 de Marzo de 2014a). *Aprueban comisiones unidas dictamen que crea Ley de la Pensión Universal, establece Seguro de Desempleo y fortalece seguridad social*. Recuperado el 8 de Abril de 2016, de Sitio Web Cámara de Diputados: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2014/03-Marzo/06/6072-Aprueban-comisiones-unidas-dictamen-que-crea-Ley-de-la-Pension-Universal-establece-seguro-de-desempleo-y-fortalece-seguridad-social>

(18 de Marzo de 2014b). *Aprueban diputados, en lo general y en lo particular, el dictamen que crea Ley de la Pensión Universal y establece seguro de desempleo; lo turnan al Senado*. Recuperado el 8 de Abril de 2016, de Cámara de Diputados Sitio Web: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2014/03-Marzo/18/6218-Aprueban-diputados-en-lo-general-y-en-lo->

particular-el-dictamen-que-crea-Ley-de-la-Pension-Universal-y-establece-seguro-de-desempleo-lo-turnan-al-Senado

(18 de Marzo de 2014c). *Boletín 3211 Aprueba Cámara de Diputados, en lo general, Ley de la Pensión Universal y establece Seguro de Desempleo*. Recuperado el 2 de Enero de 2016, de Comunicación Social Cámara de Diputados:

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Marzo/18/3211-Aprueba-Camara-de-Diputados-en-lo-general-Ley-de-la-Pension-Universal-y-establece-Seguro-de-Desempleo>

(2016a). *Crear o Modificar Legislación Vigente*. Recuperado el 8 de Abril de 2016, de Sitio Web Cámara de Diputados:
http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/b_crear_o_modificar_legislacion_vigente

(2016b). *Glosario de términos*. Recuperado el 8 de Abril de 2016, de Sitio Web Cámara de Diputados:
http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/g_dictamen

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2004). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Colegio de Contadores Públicos de México. (Mayo de 2013). *Causa y efecto de la Reforma Laboral en el outsourcing*. Obtenido de Boletín de Seguridad Social 2013. Colegio de Contadores Públicos de México:
http://www.ccpm.org.mx/avisos/boletin_com_ss_sur_no_2.pdf

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (2016). *Indicador de Rendimiento Neto de las SIEFORES*. Recuperado el 12 de Febrero de 2016, de <http://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/Series.aspx?cd=175&cdAlt=False>

Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados. (18 de Marzo de 2014). *Dictamen en sentido positivo del proyecto de*

decreto por el que se expide la Ley de Pensión Universal y se reforman, adicionan y derogan diversas leyes para establecer mecanismos de Seguridad Social. Recuperado el 18 de Marzo de 2016, de Gaceta Parlamentaria: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/mar/20140313-II.pdf>

Congreso de Colombia. (10 de Febrero de 2013). *Ley 1636 del 18 de Junio de 2013.* Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201636%20DEL%2018%20DE%20JUNIO%20DE%202013.pdf>

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2015a). *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.* Recuperado el 8 de Marzo de 2016, de Sitio Web Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_12nov15.pdf

(Noviembre de 2015b). *Ley del Seguro Social.* México: Diario Oficial de la Federación.

(Junio de 2015c). *Ley Federal del Trabajo.* México: Diario Oficial de la Federación.

Cordón, E., & García, F. (2012). Principales antecedentes en la consideración del trabajo en la literatura económica: Teorías sobre el mercado de trabajo y el desempleo. *Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social.* No. 4-5 (marzo 2012/ noviembre 2012). En línea: www.eumed.net/rev/historia/04-05/mercado-trabajo.html

Diario Oficial de la Federación. (1917). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Diez de Medina, R., & Bucheli, M. (2002). *Seguro de desempleo: Análisis comparativo regional e Internacional de sus opciones de diseño.* Montevideo: CEPAL.

Dirección General de Comunicación Social. (9 de Enero de 2013). *Pacto por México.* Obtenido de NOTISEM: <http://consulmex.sre.gob.mx/sanantonio/images/ImagenesConsulado/pactomex.pdf>

- Dornbusch, R., Fischer, S. & Startz, R. (2004). *Macroeconomía* (9na. ed.). McGrawHill.
- El Universal. (4 de Marzo de 2014). Diputados iniciaron análisis del seguro de desempleo. *El Universal*. Recuperado el 8 de Abril de 2016, de Sitio Web El Universal: <http://m.eluniversal.com.mx/notas/nacion/2014/diputadas-analisis-seguro-desempleo-992510.html>
- Escobar, S. (Enero de 2010). *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal*. Recuperado el 29 de Febrero de 2016, de Gobierno del Distrito Federal: http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_trabajo_2010.pdf
- Excelsior. (26 de Noviembre de 2014). *¿Qué es la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México?* Obtenido de Sitio Web Excelsior: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/11/26/994419>
- Feldstein, M. & Altman, D. (22 de Febrero de 1998). *Unemployment Insurance Savings Accounts*. Recuperado el 7 de Marzo de 2016, de The National Bureau of Economic Research: <http://www.nber.org/papers/w6860>
- Hanke, J. E. & Wichern, D. W. (2006). *Pronósticos en los negocios* (8va. ed.). México: Pearson Educación.
- Hernández, J. (s.f.). *El modelo simple de la determinación de la renta*. Obtenido de Universidad de Las Palmas de Gran Canaria: <http://www2.ulpgc.es/hege/almacen/download/7053/7053938/tema1v4.pdf>
- Ibarra, M. A., & González, L. A. (2010). La flexibilidad laboral como estrategia de competitividad y sus efectos sobre la economía, la empresa y el mercado de trabajo. *Revista Contaduría y Administración*, 33-52. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39512458003>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016a). *Glosario ENOE*. Recuperado el 7 de Mayo de 2016, de Sitio Web INEGI:

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Glosario/paginas/Contenido.aspx?ClvGlo=EHENOE15mas&nombre=093&c=33309&s=est>

(2016b). *Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL) 2012*. Recuperado el 8 de Junio de 2016, de Encuestas en Hogares Instituto Nacional de Estadística y Geografía:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/motral/motral2012/default.aspx>

(2016c). *Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL) 2015*. Recuperado el 8 de Junio de 2016, de Encuestas en Hogares Instituto Nacional de Estadística y Geografía:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/motral/motral2015/default.aspx>

(2016d). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, población de 15 años y más de edad*. Recuperado el 3 de Enero de 2016, de Sitio Web INEGI: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/accesomicrodatos/encuestas/hogares/regulares/enoe/15/>

Islas, G. (2002). *Sistemas de protección a desempleados en los países de la OEA*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Kappaz, C., & Carvallo, R. (Junio de 2010). *Buenas Prácticas en el Servicio Nacional del empleo en México con base en el análisis de tres estados 2010*. Recuperado el 29 de Febrero de 2016, de Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35296304>

Márquez, M. C. (Enero de 2015). *Buscadores, desalentados y rechazados. Las dinámicas de inclusión y exclusión laboral enraizadas en la desocupación*. México, D.F.

Mas-Colell, A. (s.f.). *Teoría del desempleo en Keynes y en la actualidad*. Obtenido de Universitat Pompeu Fabra. Barcelona: <http://www.econ.upf.edu/~mcolell/altres/keynes.pdf>

- Miranda, S., & Salgado, M. (2013). La nueva Ley Federal del Trabajo en México formaliza la flexibilidad laboral. *Revista trimestral de análisis de coyuntura económica*, 4.
- Moran, J. L. (2007). *La economía comunal*. Obtenido de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007c/335/index.htm>
- Morley, S. (1981). *Inflación y desempleo*. México: Nueva Editorial Interamericana.
- Muñoz, P. (4 de Abril de 2014). *La OIT y la Cepal critican el seguro de desempleo que se analiza en el Senado*. Recuperado el 18 de Abril de 2016, de Sitio Web La Jornada: <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/04/politica/015n1pol>
- (19 de Marzo de 2015). *Reto para América Latina el desempleo juvenil en México: OIT*. Recuperado el 8 de Junio de 2016, de La Jornada: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/03/19/reto-para-america-latina-el-desempleo-juvenil-en-mexico-oit-8889.html>
- Organización para la Cooperación y en Desarrollo Económico. (2012a). *México: Mejores políticas para un desarrollo incluyente*. Ciudad de México: OCDE.
- (2012b). *Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio*. París: OCDE.
- (2015a). *Panorama del empleo OCDE*. Recuperado el 8 de Junio de 2016, de Centro de México. Estadísticas.: <http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>
- (2015b). *Perspectivas del Empleo 2015*. Recuperado el 16 de Enero de 2016, de <https://www.oecd.org/fr/mexique/Employment-Outlook-Mexico-ES.pdf>
- (2015c). *Unemployment Rate*. Recuperado el 13 de Junio de 2016, de OECD Data Unemployment: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>
- Ochoa, S. M. (2005). *Reporte temático No. 3. El seguro de desempleo en México y el mundo*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe - FORLAC. (2014). *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos*. OIT. Recuperado el 8 de

Junio de 2016, de http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245619.pdf

Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. (2015). *Formalizando la informalidad juvenil: experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT. Recuperado el 8 de Junio de 2016, de Sitio Web OIT http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_359270.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2000). *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*. Ginebra: OIT.

(14 de Noviembre de 2012a). *Más de 70 por ciento de los trabajadores carece de protección contra el desempleo*. Recuperado el 5 de Enero de 2016, de Noticias OIT: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS_193144/lang--es/index.htm

(7 de Enero de 2012b). *Noticias OIT*. Obtenido de <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/lang--es/index.htm>

(14 de Noviembre de 2012c). *Noticias OIT*. Recuperado el 2 de Enero de 2016, de http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS_193144/lang--es/index.htm

(14 de Junio de 2012d). *Recomendaciones sobre los pisos de protección social*. Recuperado el 2 de Enero de 2016, de Normas del trabajo. OIT.: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

(2013a). *Informe de la Conferencia: 19.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*. Ginebra: Departamento de Estadística.

(2013b). *Panorama laboral 2013. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

(22 de Febrero de 2014a). *Desempleo e informalidad asedian a los jóvenes de América Latina*. Obtenido de Temas OIT: http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_235654/lang--es/index.htm

(2014b). *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe,.

(2015). *Panorama laboral 2015. América Latina y el Caribe*. Recuperado el 2 de Enero de 2016, de Sitio Web OIT: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_435169.pdf

(2016a). *Informes Globales OIT*. Recuperado el 13 de Junio de 2016, de Sitio Web OIT: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_443505.pdf

(2016b). *Promoción del empleo. Economía informal*. Recuperado el 8 de Junio de 2016, de Temas: <http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang--es/index.htm>

Olivares, E. (29 de Septiembre de 2014). *México, único país de América Latina donde no ha crecido el salario mínimo: Cepal*. Recuperado el 8 de Marzo de 2016, de La Jornada: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/09/29/mexico-unico-pais-de-america-latina-donde-no-ha-crecido-el-salario-minimo-cepal-2983.html>

Peña, E. (8 de Septiembre de 2013a). *Discurso de presentación de reforma hacendaria*. [Archivo de video]. Recuperado el 3 de Abril de 2016, de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=Ccu6UScahJQ>

(2013b). *Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo*. Ciudad de México. Recuperado el 27 de Diciembre de 2015, de Sitio Web Cámara de Diputados http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/09_lpu_lsd.pdf

- PricewaterhouseCoopers. (2013). *Saratoga. Reporte de efectividad del Capital Humano*. Recuperado el 7 de Marzo de 2016, de PricewaterhouseCoopers: <http://www.pwc.com/mx/es/prensa/archivo/2014-02-presentacion-saratoga.pdf>
- Ramírez, O., Soto, F., Espinosa, L. E., Figueroa, E. & González, J. M. (Junio de 2012). *Análisis del desempleo, la migración y la pobreza en México*. *Revista Mexicana de Agronegocios*. Recuperado el 15 de Enero de 2016, de Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14123097006>
- Reygadas, L. (2011). *Trabajo atípicos y precarización del empleo*. Ciudad de México: Colegio de México.
- Samaniego, N. (Diciembre de 2002). *Las políticas de mercado en México y su evaluación*. Obtenido de División de Desarrollo Económico. CEPAL: www.eclac.cl/de
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2002). *Macroeconomía*. (16° ed.). McGraw-Hill, Inc.
- Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo. (30 de Enero de 2013). *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2015, de Sitio Web del Seguro de desempleo Ciudad de México: <http://www.segurodedesempleo.cdmx.gob.mx/files/ROSD2013.pdf>
- (2016). *Reglas de Operación del Programa Social del Seguro de Desempleo para el ejercicio fiscal 2016*. México: Gaceta Oficial del Distrito Federal. Recuperado el 29 de Enero de 2016
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (2016a). *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 27 de Diciembre de 2015
- (2016b). *Servicio Nacional del Empleo*. Recuperado el 29 de Febrero de 2016, de Portal del empleo: https://empleo.gob.mx/es_mx/empleo/servicio_nacional_de_empleo_
- Servicio Nacional de Empleo. (2016a). *Estadísticas Laborales*. Recuperado el 1 de Marzo de 2016, de Portal del empleo: https://empleo.gob.mx/es_mx/empleo/estadisticas_laborales

(2016b). *Portal del empleo*. Recuperado el 20 de Enero de 2016, de https://www.empleo.gob.mx/es_mx/empleo/servicio_nacional_de_empleo_

Torres, M. (9 de Septiembre de 2013). *México quiere emparejar a otros países en el apoyo a los desempleados*. Recuperado el 5 de Enero de 2016, de Noticias Nacionales. Sitio Web CNN.: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/09/09/mexico-quiere-emparejar-a-otros-paises-en-el-apoyo-a-los-desempleados>

Vargas, I. (3 de Agosto de 2015). *Reforma laboral, con resultados decepcionantes: Expertos*. Obtenido de Expansión en alianza con CNN: <http://expansion.mx/mi-carrera/2015/07/28/pendientes-de-la-reforma-laboral>

Velásquez, M. (2003). *Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Anexos

Anexo 1. Rendimientos Netos SIEFORES

SIEFORE Básica 1

Cifras al cierre de marzo de 2016
(Indicador de Rendimiento Neto 40 meses)

A mayor RENDIMIENTO NETO, mayor pensión.

SB 1 para personas de 60 años y mayores

INDICADOR DE RENDIMIENTO NETO

AFORES	RENDIMIENTO NETO
PensionISSSTE	5.03%
SURA	4.55%
Profuturo GNP	4.04%
XXI Banorte	3.94%
Banamex	3.93%
Azteca	3.85%
Invercap	3.75%
Inbursa	3.68%
MetLife	3.49%
Principal	3.38%
Coppel	3.32%
Promedio Simple	3.91%
Promedio Ponderado*	4.16%

Fuente: CONSAR (2016)

SIEFORE Básica 2

Cifras al cierre de marzo de 2016
(Indicador de Rendimiento Neto 60 meses)

A mayor RENDIMIENTO NETO, mayor pensión.

SB 2 para personas entre 46 y 59 años

INDICADOR DE RENDIMIENTO NETO

AFORES	RENDIMIENTO NETO
PensionISSSTE	7.10%
SURA	7.03%
Banamex	6.64%
Profuturo GNP	6.52%
XXI Banorte	5.96%
MetLife	5.89%
Principal	5.86%
Coppel	5.79%
Azteca	5.64%
Invercap	5.24%
Inbursa	4.11%
Promedio Simple	5.98%
Promedio Ponderado*	6.20%

Fuente: CONSAR (2016)

SIEFORE Básica 3

Cifras al cierre de marzo de 2016
(Indicador de Rendimiento Neto 78 meses)

A mayor RENDIMIENTO NETO, mayor pensión.

SB 3 para personas entre 37 y 45 años

INDICADOR DE RENDIMIENTO NETO

AFORES	RENDIMIENTO NETO
PensionISSSTE	9.00%
SURA	8.74%
Profuturo GNP	8.26%
Banamex	8.22%
MetLife	7.60%
Principal	7.53%
XXI Banorte	7.47%
Invercap	7.40%
Azteca	6.99%
Coppel	6.83%
Inbursa	4.75%
Promedio Simple	7.53%
Promedio Ponderado*	7.83%

Fuente: CONSAR (2016)

SIEFORE Básica 4

Cifras al cierre de marzo de 2016
(Indicador de Rendimiento Neto 78 meses)

A mayor RENDIMIENTO NETO, mayor pensión.

SB 4 para personas de 36 años y menores

INDICADOR DE RENDIMIENTO NETO

AFORES	RENDIMIENTO NETO
SURA	9.71%
Profuturo GNP	9.44%
Banamex	9.29%
PensionISSSTE	9.12%
MetLife	8.37%
Principal	8.21%
XXI Banorte	8.08%
Invercap	8.01%
Azteca	7.41%
Coppel	7.12%
Inbursa	5.02%
Promedio Simple	8.16%
Promedio Ponderado*	8.54%

Fuente: CONSAR (2016)

Anexo 2. Régimen transitorio

A continuación se expone la forma en que se preveía comenzar a operar el seguro de desempleo en el 2015, de acuerdo al dictamen aprobado por la Cámara de Diputados. Cabe señalar que las fechas tendrían que cambiar debido a que el dictamen se encuentra paralizado en la Cámara de Senadores. Se consideró necesario incluir el régimen transitorio debido a que proporciona una idea general en cuanto a los tiempos para la administración de la Subcuenta Mixta y del Fondo Solidario.

El régimen transitorio establece lo siguiente:

El seguro de desempleo se otorgará a los trabajadores que queden desempleados a partir del 1 de enero de 2015 (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014).

Las aportaciones patronales de la Subcuenta Mixta del trabajador se realizarán a partir de la fecha en que entre en vigor del decreto⁵³.

El Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia del seguro de desempleo deberá ser expedido por el Ejecutivo Federal en un plazo no mayor a 180 a partir de la entrada en vigor del decreto (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 213).

El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP deberá realizar una evaluación sobre los primeros dos años del seguro de desempleo, con el objeto de identificar áreas de mejora (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 213).

Para los desempleados de 2015 y 2016 que reúnan los requisitos señalados, se podrá acceder a la prestación, siempre y cuando se otorgue el consentimiento expreso para que el financiamiento de la prestación se lleve a cabo de la siguiente manera (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 208):

1. Se afectará en primer lugar el saldo disponible de la subcuenta mixta.

⁵³ El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

2. Si el saldo de la Subcuenta Mixta no es suficiente, se podrá afectar hasta 60% del saldo en la Subcuenta de Vivienda del trabajador, sólo si éste no se encuentra comprometido en un crédito a la vivienda.
3. Si los recursos no son suficientes, la diferencia se financiará a través del Fondo Solidario y si estos no fueran suficientes el Gobierno Federal cubrirá la diferencia con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.
4. Si los trabajadores que a la entrada de la Ley cuentan con un crédito de vivienda, en caso de quedar en situación de desempleo, recibirán una prestación equivalente a un mes de salario mínimo, hasta por seis meses, siempre y cuando cumplan con los requisitos señalados anteriormente.

Las aportaciones a la Subcuenta Mixta, al Fondo Solidario así como la inversión de los recursos a través de la sociedad creada por el Infonavit deberá realizarse a partir del 1 de septiembre de 2014 (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 212).

El Infonavit deberá constituir y poner en funcionamiento la sociedad de inversión antes del 1 de julio de 2014, debiendo proveer los recursos humanos, materiales y financieros que se requieran para el inicio de su operación (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 211).

El Ejecutivo Federal deberá constituir a más tardar el 1 de julio de 2014, el fideicomiso. La sociedad constituida por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores tendrá a su cargo la inversión de los recursos de la Subcuenta Mixta de manera exclusiva hasta el 30 de junio de 2017 (Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2014, p. 212).

Para los trabajadores que perdieran el empleo en 2015 y 2016, el cálculo de las cotizaciones se tomaría como punto de partida el primero de enero de 2013.