

Un seguro de desempleo para México

Unemployment insurance for Mexico

Assurance-chômage pour le Mexique

Verónica Lidia Martínez Martínez

 <https://orcid.org/0000-0002-7927-3006>

Universidad Anáhuac. México

Correo electrónico: veronica.martinezma@anahuac.mx

Recepción: 12 de octubre de 2023

Aceptación: 14 de marzo de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2024.39.19492>

RESUMEN: El desempleo constituye uno de los riesgos que pone en peligro la existencia humana, genera pobreza e incrementa la delincuencia. En México se han implementado ayudas y apoyos por desempleo, cuyas naturaleza y caracteres se diferencian, en gran medida, del seguro de desempleo. Con base en un orden metodológico, analítico, descriptivo y propositivo, este trabajo tiene como objetivo general exponer los principales componentes para la regulación del seguro de desempleo en México, a partir de los parámetros establecidos en las normas internacionales, los seguros de desempleo instaurados en Norteamérica y América Latina, que son motivo de nuestro estudio con el apoyo de los métodos analítico y comparado, además de los datos estadísticos que se interrelacionan con los niveles de desocupación.

Palabras clave: seguridad social, seguro de desempleo, criterios de elegibilidad, cotizaciones, cuenta individual.

ABSTRACT: Unemployment is one of the risks that endangers human existence, generates poverty and increases crime. In Mexico, unemployment aid and support have been implemented, the nature and characteristics of which differ, to a large extent, from

unemployment insurance. This work, based on a methodological, analytical, descriptive and purposeful order, has as its general objective to expose the main components for the regulation of unemployment insurance in Mexico based on the parameters established in international standards, unemployment insurance established in North America and Latin America that are the subject of our study with the support of analytical and comparative methods, in addition to statistical data that is interrelated with unemployment levels.

Keywords: social security, unemployment insurance, eligibility criteria, contributions, individual account.

RÉSUMÉ: Le chômage est l'un des risques qui met en danger l'existence humaine, engendre la pauvreté et augmente la criminalité. Au Mexique, des aides et soutiens au chômage ont été mis en place, dont la nature et les caractéristiques diffèrent, dans une large mesure, de l'assurance-chômage. Ce travail, basé sur un ordre méthodologique, analytique, descriptif et objectif, a pour objectif général d'exposer les principales composantes de la réglementation de l'assurance-chômage au Mexique sur la base des paramètres établis dans les normes internationales, l'assurance-chômage établie en Amérique du Nord et en Amérique latine Amérique qui font l'objet de notre étude à l'aide de méthodes analytiques et comparatives, en plus de données statistiques interdépendantes avec les niveaux de chômage.

Mots clés: sécurité sociale, assurance chômage, critères d'éligibilité, cotisations, compte individuel.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Panorama normativo y caracteres del seguro de desempleo.* III. *Normativa y panorama del desempleo en México.* IV. *Diseño y caracteres del seguro de desempleo para México.* V. *Conclusión.* VI. *Bibliografía.*

I. Introducción

Aunque en México durante 2023 los niveles de desocupación han sido inferiores a los registrados en los años 2020, 2021 y 2022, como resultado de la pandemia por COVID-19, sus efectos adversos hacen necesario el reconocimiento y la regulación de un seguro de desempleo (SD). Más allá de los insuficientes apoyos de carácter asistencial y los instituidos en los fragmentarios sistemas de seguros sociales, las medidas para atender la falta de ingresos que conlleva la falta de empleo no tienen una adecuada y específica regulación, sino que forman parte

de una cuenta individual aperturada para la cobertura de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que cubren la contingencia del retiro laboral.

Uno de los principales vacíos que presentan los sistemas de seguros sociales en México es el reconocimiento y la regulación de la contingencia del desempleo, a pesar de que éste es identificado como uno de los principales riesgos para la seguridad social, de acuerdo con los estándares que hacen posible la cobertura de derechos prestacionales bajo niveles de suficiencia en importe y duración, así como las condiciones para su acceso y asequibilidad.

Frente a este panorama, el presente artículo, con base en un orden metodológico, analítico, descriptivo, comparativo y propositivo, se compone de seis apartados. En el primero de ellos se plantea la introducción.

En el segundo apartado se analizan las normas internacionales que han establecido los parámetros que deben ser observados por los Estados para lograr el establecimiento e implementación del SD en sus respectivos sistemas jurídicos, bajo los mínimos niveles de suficiencia. El otro tema que es parte del objeto del segundo apartado es la naturaleza y caracteres imperantes en el SD, identificados principalmente por los organismos internacionales.

En el tercer apartado de este trabajo, con base en el método analítico, nos enfocamos en la revisión de la regulación, cobertura, esquemas prestacionales, criterios de elegibilidad y fuentes de financiamiento de los apoyos por desempleo que en México se han instaurado en el ámbito de los seguros sociales y en terreno asistencial, sin que puedan ser concebidos como seguros por desempleo.

Asimismo, con base en el método comparado que posibilita la revisión de los estándares fijados para el diseño e implementación del SD por parte de los organismos internacionales y los instaurados en América Latina, en el cuarto apartado del artículo se exponen los principales componentes del SD en México, consistentes en el tipo de esquema de protección, la cobertura de los beneficiarios o población protegida, el nivel de la cuantía de los derechos prestacionales, los períodos para su otorgamiento y de espera, las condiciones de elegibilidad para acceder y mantener la cobertura de las prestaciones por desempleo y su esquema de financiamiento.

Finalmente, en el apartado cinco se brinda al lector una conclusión del trabajo desarrollado; mientras que en el apartado seis se insertan las fuentes de consulta que hicieron posible su realización.

II. Panorama normativo y caracteres del seguro de desempleo

Como parte de los derechos humanos laborales y de seguridad social que tiene toda persona se encuentra la protección contra el desempleo, cuyo reconocimiento expreso se encuentra en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Preámbulo del texto constitucional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en sus normas internacionales, además de su identificación como uno de los riesgos protegidos por la seguridad social que forma parte de su contenido esencial por disposición de la Observación número 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR).

Dentro de la clasificación de las normas internacionales de seguridad social de la OIT, el SD, paro o cesantía se encuentra normado en los convenios y recomendaciones de alcance general, y en los especializados en su regulación. El primer tipo de instrumentos internacionales actualizados¹ que norman al desempleo, como una de las ramas de la seguridad social, son el Convenio número 102 sobre la seguridad social (norma mínima), en su parte IV, y las recomendaciones sobre la seguridad de los medios de vida (número 67), sobre la seguridad social (fuerzas armadas, número 68) y sobre los pisos de protección social (número 202).

Las normas internacionales actualizadas y especializadas en regular y fijar los niveles de las prestaciones por desempleo son el Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, y la Recomendación 176 que lo complementa por guardar relación con su contenido.

Diseñado bajo el modelo del Convenio 102, el Código Europeo de la Seguridad Social regula al SD, mientras que los Reglamentos comunitarios 883/2004 y 987/2009 han instaurado principios hermenéuticos y normas conflictuales para coordinar la cobertura de las prestaciones por desempleo reconocidas en los divergentes sistemas de seguridad social europeos.

La jurisprudencia y la resolución a las cuestiones prejudiciales emitidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) constituyen un punto fundamental que contribuye a lograr la exigibilidad de las prestaciones por desempleo y los factores que han motivado y fundamentado la propuesta de reforma a los reglamentos de base y de aplicación presentada por parte de la Comisión

¹ Los convenios actualizados se encuentran abiertos a la ratificación por parte de los Estados miembros.

Europea presentada el 13 de diciembre de 2016 y el Acuerdo provisional del 25 de marzo de 2019.

El desempleo, provocado por la desaceleración de la economía, la inequidad y precariedad de los mercados laborales, el incremento de la informalidad, la instauración de nuevas tecnologías, la falta de cualificación profesional y los desastres naturales, constituye uno de los principales riesgos que pone en peligro la existencia del ser humano como resultado de la falta de empleo que proporcione ingresos. A pesar de la necesidad de instaurar los paliativos para abatirlo, el 75% de los 150 millones de personas desempleadas a nivel mundial carecen de un SD,² mientras que en América Latina y el Caribe, durante el primer trimestre de 2022, se registró una tasa de desocupación promedio de 7.9%, el 57.2% como tasa de ocupación y el 6.2% como tasa de participación en la fuerza de trabajo.³ La mayoría de los países que conforman ambas regiones carecen de SD.

La falta o insuficiente cobertura del SD constituye un grave problema, porque frena el crecimiento y desarrollo a nivel nacional, propicia la delincuencia, aminora los niveles de producción, eleva el déficit público, desestabiliza el consumo, frena la política y la justicia social, incrementa la pobreza, eleva la informalidad laboral, incide negativamente en el ejercicio de los derechos humanos al trabajo, la salud, vivienda, educación, recreación, entre otros, además de afectar los ingresos familiares, la reinserción laboral, la autoestima y superación de los seres humanos.

Generalmente los derechos prestacionales por desempleo, paro forzoso o cesantía cubren el riesgo de la pérdida de ingresos que sufre el trabajador como consecuencia de la pérdida involuntaria de su empleo, aunque algunos países, como Alemania y Bélgica, prevén su otorgamiento cuando tiene lugar la reducción horaria laboral. Mientras que otros países,⁴ con la finalidad de preservar la

² Oficina Internacional del Trabajo, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en el mundo en plena transformación*. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/esp-7.pdf> (fecha de consulta: 3 de julio de 2023).

³ Organización Internacional del Trabajo, *Panorama laboral 2022*. https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_854766/lang-es/index.htm (fecha de consulta: 13 de julio de 2023).

⁴ Estados Unidos y Canadá decretan la improcedencia de las solicitudes de desempleo en casos de terminación o rescisión de la relación laboral decretada por el patrón por causas imputables al prestador del servicio.

permanencia y estabilidad de empleo, decretan la improcedencia de las solicitudes de desempleo en los casos de terminación o rescisión de la relación laboral, por causas imputables al prestador del servicio, o instauran una penalización en el nivel de los prestaciones por desempleo.

El desempleado que puede acceder a la cobertura del SD debe ser una persona con aptitud para laborar y con disponibilidad para aceptar un empleo adecuado. Por lo tanto, los trabajadores impedidos de prestar el servicio como consecuencia de una incapacidad permanente (parcial o total) o un estado de invalidez (temporal o permanente) no pueden ser considerados para acceder a los derechos prestacionales del SD; y tampoco quienes se ubiquen bajo los supuestos del retiro de la vida laboral para acceder a las pensiones de cesantía en edad avanzada o de vejez. Asimismo, la negativa de aceptar un empleo conveniente provoca la supresión de las prestaciones por desempleo.

Superado el periodo de espera, las prestaciones por desempleo deben ser conferidas de manera inmediata y adecuada para garantizar la subsistencia y la mejora de los niveles de vida. De este modo se impedirá recurrir a empleos en el sector informal, aunque con una duración corta, para evitar generar dependencia y desincentivar la búsqueda de empleo. De acuerdo con el TJUE, una prestación concedida como resultado de la pérdida del trabajo, y a la que deja de tenerse derecho cuando cesa esa situación como consecuencia del ejercicio por el interesado de una actividad remunerada, debe ser considerada una prestación de desempleo.⁵

No obstante que el diseño de los sistemas de seguridad social, bajo el principio de territorialidad, constituye un tema de carácter doméstico que corresponde su regulación a los Estados como resultado de su realidad, necesidades y la confluencia de factores políticos, sociales, económicos y culturales, la mayoría de las legislaciones impone los siguientes requisitos para la cobertura del SD:

- a) La afiliación a un sistema de seguridad social que cubra la contingencia por desempleo. En algunos países, como Finlandia y Liechtenstein, se exige la residencia.
- b) Encontrarse en situación de desempleo total o parcial. El primer tipo de desempleo es resultado de la rescisión o terminación de la relación laboral,

⁵ STJUE de 19 de septiembre de 2013. Asuntos C-216/12 y C-217/12. *Caisse Nationale des Prestations Familiales vs Fjola Hliddal y Pierre-Louis Bornand*, respectivamente.

- y trae aparejado la carencia de ganancias por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente.⁶ En el desempleo parcial o intermitente perdura la relación de trabajo, pero existe una reducción en su duración normal o legal.⁷
- c) Acreditar la disponibilidad para buscar empleo, aceptar una colocación adecuada y la suscripción de un compromiso de actividad.
 - d) La cobertura de un periodo mínimo de cotización.
 - e) No haber cumplido la edad requerida para causar baja del servicio activo y el acceso a una jubilación o pensión por retiro, salvo que no se tenga derecho a estas últimas.

III. Normativa y panorama del desempleo en México

Durante el primer trimestre de 2023, la población económicamente activa (PEA) fue de 60 millones de personas, con una tasa de participación de 60.2%; mientras que la población desocupada fue de 1.6 millones de personas, con tasas de desocupación de 2.7% de la PEA, y de subocupación del 7% de la población ocupada.⁸

A pesar de los niveles de desempleo y de las múltiples y divergentes iniciativas presentadas en los ámbitos federales y locales con la finalidad de instaurar un SD en México, su inexistencia ha imposibilitado la ratificación del Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la aceptación de la parte IV del Convenio 102. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) ha instaurado, en favor de las personas desempleadas, una parte de la cobertura de la mensualidad de sus créditos de vivienda con cargo al fondo de protección de pagos y el pago mínimo por parte del beneficiario del apoyo.

El 2% de los pagos mensuales de los créditos de vivienda, otorgados a partir de 2009, es la fuente de financiamiento del fondo de protección de pagos que opera hasta por seis meses cuando se cumplimentan los siguientes requisitos:

⁶ Artículo 10 del Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:P12100_ILO_CODE:C168 (fecha de consulta: 13 de julio de 2023).

⁷ *Idem*.

⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* 2023. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/enoen/enoen2023_03_b.pdf (fecha de consulta: 4 de junio de 2023).

- a) La existencia de un crédito de vivienda otorgado a partir de 2009.
- b) Estar en situación de desempleo.
- c) No tener la calidad de pensionado.
- d) Comprobar haber sido sujeto de una relación laboral durante seis meses.
- e) No haber sido beneficiario del apoyo por desempleo en los cinco años previos al ingreso de la nueva solicitud.

Por su parte, la Ley del Seguro Social (LSS) y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) regulan el retiro parcial de los recursos de las cuentas individuales por concepto de ayudas por desempleo, lo que no es equiparable con la regulación e instauración de un SD y el nivel de sus beneficios prestacionales.

La Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR) ha registrado, por concepto de ayuda por desempleo de 2000 al primer trimestre de 2023, los siguientes retiros parciales de las cuentas individuales.⁹

Cuadro 1. Retiros por concepto de ayuda por desempleo

Año	Desempleo		
	Eventos (miles)	Monto (mdp)	Variación Anual %
2000	15.2	16.1	--
2001	36.1	60.5	275.0
2002	108.2	226.4	274.3
2003	212.6	499.1	120.4
2004	2761.6	720.4	44.3
2005	355.0	1,023.6	42.1
2006	477.9	1,525.7	49.1
2007	527.5	1,963.2	28.7
2008	607.4	2,342.1	19.3

⁹ Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro, *Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del Sistema de Ahorro para el Retiro*, enero-marzo de 2023, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/827848/Informe_Trim_SAR_2023.pdf (fecha de consulta: 6 de julio de 2023)

2009	1,197.3	6,418.8	174.1
2010	974.2	6,500.9	1.3
2011	959.7	6,460.1	-0.6
2012	975.6	7,237.9	12.0
2013	1,058.3	8,455.8	16.8
2014	1,203.7	9,863.6	16.6
2015	1,407.3	8,433.7	-14.5
2016	2,144.6	8,678.7	2.9
2017	1,961.3	8,247.6	-5.0
2018	2,155.5	9,493.1	15.1
2019	2,523.0	12,030.8	26.7
2020	2,458.8	20,060.4	66.7
2021	1,996.40	22,042.20	9.8
2022	1912.80	23,169.00	5.1
Marzo 2023	393.20	5,692.10	10.80

Fuente: Informe de la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro.

Los requisitos que la LSS establece para que los cuentahabientes puedan disponer de la ayuda por desempleo son:

- a) Ser derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- b) La existencia de una cuenta individual manejada por una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE).
- c) La apertura de un expediente actualizado de identificación del cuentahabiente.
- d) Haber cotizado un mínimo de dos años.
- e) Tener 46 días en situación de desempleo.
- f) No haber realizado el retiro de la ayuda por desempleo durante los últimos cinco años anteriores a la nueva solicitud.
- g) Solicitar la ayuda por desempleo.

La cobertura de los anteriores requisitos hace posible la entrega de una cantidad equivalente a treinta días del último salario base de cotización (SBC), pe-

ro con un tope máximo de diez veces el salario mínimo mensual que rija en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, determinados por la desindexación del salario mínimo conforme a la Unidad de Medida y Actualización,¹⁰ cuando se tenga una cuenta individual con tres años de apertura.

Otra modalidad de retiro de la ayuda por desempleo es la entrega, por parte de la AFORE, de una cantidad que resulte inferior entre noventa días del SBC de las últimas 250 semanas, o las que tuviere el derechohabiente, y el 11.5% de los recursos acumulados en su cuenta individual.

El monto de la ayuda por desempleo dependerá, en el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del régimen pensionario del solicitante. De haber optado el derechohabiente por el régimen instituido por el artículo décimo transitorio de la LISSSTE, podrá disponer del 10% del saldo de la subcuenta de retiro. En cambio, bajo el modelo de cuentas individuales, la AFORE entregará el monto que resulte menor entre el 10% del saldo de la cuenta individual, o bien, 75 días del sueldo básico de los últimos cinco años.

El derechohabiente del ISSSTE, en cualquiera de sus modalidades, deberá contar con un expediente de identificación actualizado, acreditar no haber realizado retiros por desempleo durante los cinco años inmediatos anteriores a la nueva solicitud, y tener 46 días naturales en situación de desempleo.

La desventaja de los apoyos instaurados por el INFONAVIT, el IMSS e ISSSTE es su acotada cobertura cada cinco años dentro del mercado laboral mexicano, con una tasa de rotación del 16.7%, que es considerada la más alta en Latinoamérica,¹¹ y el escaso ahorro voluntario. Adicionalmente, las ayudas por desempleo previstas en la LSS y la LISSSTE traen aparejada la reducción de los recursos acumulados en la cuenta individual y las semanas cotizadas o los años de servicio, en proporción al monto retirado que incide de manera negativa en la posibilidad de acceder a los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez; así como en el monto de las pensiones que se otorguen con la finalidad de cubrir la

¹⁰ Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2016. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 30 de junio de 2023).

¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2023*, *op. cit.*

contingencia del retiro de la vida laboral. El reintegro de las semanas de cotización o los años de servicios tendrá lugar cuando se devuelva el monto retirado por concepto de ayuda por desempleo.

La otra modalidad que se ha empleado para aminorar los efectos negativos que provoca el desempleo en México es la instauración de programas sociales de carácter asistencial, los cuales, a pesar de su incorrecta identificación como seguros de desempleo, no lo son. Estos programas sociales tienen al gasto público como su principal fuente de financiamiento. De igual manera, ante el incremento del desempleo parcial y total como resultado de la pandemia por COVID-19, en la mayoría de las entidades federativas se implementaron programas asistenciales de apoyo al empleo y proliferaron las iniciativas para promover un SD sin lograr su instauración.

De 2022 a 2023 en la Ciudad de México (CDMX), el Estado de México (EDOMEX) y Querétaro se han implementado apoyos por desempleo, que son otorgados cuando se reúnen los requisitos exigidos. En los cuadros 2 y 3 se pueden apreciar los criterios de elegibilidad para acceder a la ayuda asistencial de carácter económica que ofrecen, así como su monto y duración.

Cuadro 2. Criterios de elegibilidad de los apoyos por desempleo

Ámbito territorial	Condiciones de elegibilidad
CDMX ¹²	Población en general: Residente en la CDMX, de 18 a 64 años y 9 meses, solicitar el apoyo, pérdida involuntaria del empleo, haber laborado en un empleo formal y causar baja, tener disponibilidad para buscar empleo, no percibir ingresos por jubilación o pensión, no ser beneficiario (a) de otro programa similar, tener cuenta llave y darse de alta en la Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo.

¹² Reglas de Operación del Programa Social, Seguro de desempleo de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal 2022, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 24 de enero de 2022. https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/reglas-de-operacion-seguro-de-desempleo_2022.pdf (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

EDOMEX ¹³	Mexiquense a partir de los 18 años, solicitar el apoyo, pérdida involuntaria del empleo, haber laborado en un empleo formal y causado baja en los últimos cuatro meses previos a la fecha de la solicitud del apoyo por desempleo con disponibilidad para buscar empleo y no ser beneficiario de otro programa de desarrollo social federal, estatal o municipal que otorgue apoyos monetarios.
QUERÉTARO ¹⁴	Residente en la entidad federativa a partir de los 18 años, solicitar el apoyo, pérdida involuntaria del empleo, haber laborado en un empleo formal durante seis meses consecutivos y causar baja doce meses previos a la fecha de la solicitud del apoyo por desempleo, contar y proporcionar teléfono o correo electrónico de contacto.

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes citadas.

Cuadro 3. Cuantía de los apoyos por desempleo

Ámbito territorial	Beneficio	Duración
CDMX ¹⁵	\$2,925.09	Población general: cada dos años y hasta en dos ocasiones
EDOMEX ¹⁶	\$3,000.00	Por única ocasión y en una sola exhibición.
QUERÉTARO ¹⁷	\$3,500.00	De manera mensual durante dos meses.

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes citadas.

¹³ Acuerdo de la Secretaría del Trabajo del Estado de México por el que se expiden las reglas de operación del programa de desarrollo social “Apoyo al desempleo formal”, *Gaceta de Gobierno del Estado de México*, 13 de marzo de 2023, Sección Primera, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2023/marzo/mar131/mar131b.pdf> (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

¹⁴ Secretaría del Trabajo del Estado de Querétaro, *Programa estatal por desempleo*, disponible en: <https://portal.queretaro.gob.mx/trabajo/> (fecha de consulta: 20 de julio de 2023).

¹⁵ Reglas de Operación del Programa Social, Seguro de desempleo de la Ciudad de México, *op. cit.*

¹⁶ Acuerdo de la Secretaría del Trabajo del Estado de México por el que se expiden las reglas de operación del programa de desarrollo social “Apoyo al desempleo formal”, *op. cit.*

¹⁷ Secretaría del Trabajo del Estado de Querétaro, *Programa estatal por desempleo*, *op. cit.*

Como puede advertirse, la baja cuantía de los apoyos por desempleo resulta insuficiente para cubrir las necesidades básicas de los desempleados y sus familias. Baste referir que el costo a escala de la canasta básica¹⁸ en enero de 2023 fue de \$2,144 en zonas urbanas, y \$1,644 en las rurales;¹⁹ mientras que el valor de la canasta básica ampliada²⁰ fue de \$4,280 en las zonas urbanas y \$3,091 en las zonas rurales.²¹ Las anteriores cifras, que tienden a incrementarse como resultado del alza de los precios de algunos productos básicos provocada por la inflación en México, no garantizan un nivel de vida adecuada para afrontar la contingencia del desempleo en México, como tampoco promueven la capacitación y reinserción laboral.

IV. Diseño y caracteres del seguro de desempleo para México

Aunque los niveles de desempleo durante 2023 han tenido un decremento en comparación con los años de 2021 y 2022 a causa de la pandemia por COVID-19, 60 millones de personas formaron parte de la PEA hasta febrero de 2023, en tanto que 4.3 millones de personas se encontraban sub ocupadas y 1.6 millones de personas carecen de empleo.²²

Este panorama y los limitados apoyos económicos para superar los efectos negativos que provocó la pandemia de COVID-19 muestran la necesidad de instaurar el SD en México, con la consideración de los factores políticos, so-

¹⁸ La canasta básica en México se integra por maíz y sus derivados, pan y galletas, carnes, frutas y verduras, jugos y bebidas gaseosas, cereales, leguminosas, lácteos, aceites, alimentos preparados, azúcar y mieles.

¹⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Valor de la canasta básica alimentaria*, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx> (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

²⁰ La canasta básica ampliada se integra con los alimentos de la canasta básica alimentaria y otros productos y servicios no alimentarios como transporte público o privado, productos para la higiene y cuidado personal, vivienda con sus servicios, ropa, calzado, productos y servicios relacionados con la educación, la salud, la cultura y el esparcimiento.

²¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Valor de la canasta básica ampliada*, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx> (fecha de consulta: 22 de julio de 2023).

²² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2023*, *op. cit.*

ciales, económicos, financieros y culturales, guiados por estudios actuariales y las directrices establecidas por los organismos internacionales bajo el marco del sistema jurídico mexicano, y la garantía de la exigibilidad del derecho de los beneficiarios a recibir información sobre todos los derechos y servicios que brinda el SD.

Un punto clave en el diseño del SD es la delimitación de su cobertura. De acuerdo con el Convenio 168 de la OIT, en la cobertura del SD deberá estar representado el 85 % de los asalariados; las personas que se contraten a tiempo parcial, con la posibilidad de incluir a los funcionarios públicos hasta la edad de su retiro; a los aprendices, cuando sus percepciones no sobrepasen los límites establecidos; y a tres de las diez categorías de personas que busquen empleo, a los que no se les haya atribuido la calidad de desempleados, se encuentren percibiendo las prestaciones por desempleo o dejado de recibirlos.²³

En el caso de los residentes, deberán considerarse a los que se encuentren en edad activa,²⁴ cuando no sobrepasen los límites establecidos.²⁵ Y aunque la cobertura deberá ampliarse de manera progresiva a todos los asalariados, y a las personas que tengan dificultades para acceder a las prestaciones por desempleo durante el período de espera,²⁶ se prevé la exclusión de ciertos grupos del SD, como los trabajadores al servicio del Estado, a los que laboren en industrias familiares y a quienes perciban ingresos altos.²⁷

Contrariamente a lo dispuesto por el CDESCR, que considera necesaria la cobertura de las prestaciones por desempleo en favor de los trabajadores estacionales, los que laboran por cuenta propia y a tiempo parcial, así como los que prestan sus servicios en formas atípicas de empleo dentro de la econo-

²³ Artículo 21 del Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, *op. cit.*

²⁴ Artículo 5, inciso c) de la Recomendación sobre los pisos de protección social (número 202). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524 (fecha de consulta: 22 de julio de 2023).

²⁵ Artículo 21 del Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, *op. cit.*

²⁶ Artículo 17 de la Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (número 176). https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:R176 (fecha de consulta: 26 de julio de 2023).

²⁷ Wu, Jackie, *Unemployment Benefits Systems: the International Labour Organization's Recommendations*, Hong Kong, Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, 2000, p. 6.

mía no estructurada,²⁸ la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) justifica su exclusión por la dificultad que existe en la acreditación del desempleo²⁹ como uno de los criterios de elegibilidad para acceder al SD.

Tratándose de las personas que pierden su empleo como resultado de una incapacidad permanente o estado de invalidez, y a los que por su edad se encuentren en la posibilidad de retirarse, se ha justificado su exclusión de la cobertura del SD al ser posible su incorporación como sujetos de protección bajo los seguros de riesgos de trabajo, invalidez, cesantía en edad avanzada o vejez, respectivamente. Debido a la poca disponibilidad de tiempo que tienen las personas que ejercen las labores de cuidado familiar, también se les ha relegado como beneficiarios del SD.³⁰

Aunque en México la cobertura de los regímenes obligatorios, instaurados en la LSS y la LISSSTE, ofrecen una protección específica en favor de sus derechohabientes que son víctimas de un riesgo de trabajo, de quienes presentan un estado de invalidez o han optado por el retiro laboral que justifica su exclusión del SD, resulta necesario el progresivo reconocimiento de todas las personas que tienen una relación laboral en el ámbito privado y público ante la indecencia, inestabilidad y precariedad del mercado laboral, además de los despidos o terminación de las relaciones laborales que derivan de los cambios de la administración pública o de los titulares de las dependencias y entidades sujetas a la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional, que hacen necesaria la cobertura de las prestaciones por desempleo.

Por supuesto que la cobertura del SD, en favor de la población derechohabiente, dependerá del cumplimiento de las condiciones de elegibilidad, siendo común la exigibilidad de las siguientes:

- a) Encontrarse en situación de desempleo.
- b) La presentación de la solicitud para acceder al SD.

²⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 19, *El derecho a la seguridad social (artículo 9)*. <https://www.refworld.org/es/publisher/CESCR/GENERAL/47d6667f2,0.html> (fecha de consulta: 5 de julio de 2023).

²⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Seguro de desempleo: análisis comparativo regional e internacional de sus opciones de diseño*, Montevideo, CEPAL, 2002, p. 15.

³⁰ *Idem*.

- c) La prestación del servicio en el mercado de trabajo formal y la contribución realizada a un sistema de seguridad social.
- d) Que la persona desempleada tenga la aptitud, capacidad y disponibilidad para trabajar, además de acreditar la búsqueda de empleo (*job search*) y que no haya rechazado los convenientes.
- e) La razón que generó el desempleo. En Canadá,³¹ Estados Unidos,³² Ecuador,³³ Argentina³⁴ y Uruguay,³⁵ la solicitud para acceder a las prestaciones por desempleo puede desestimarse por renuncia, por un despido que es resultado de la mala conducta de la persona trabajadora o por un actuar fraudulento en la obtención del SD. El CESCRA ha determinado que la injustificada negativa de utilizar los mecanismos de colocación, orientación y capacitación, así como la percepción de otro beneficio que le provea un ingreso al interesado, conforme a la legislación nacional y que no derive de una prestación familiar,³⁶ pueden motivar la inoperancia del SD. Dentro de este último supuesto, es posible ubicar en Ecuador la percepción de un beneficio prestacional por invalidez o jubilación que hacen inoperante el SD.³⁷
- f) El registro y periódica asistencia a las oficinas o agencias de empleo, así como la sujeción a los controles o programas que impongan las mismas para acceder y mantener los derechos prestacionales del SD.

³¹ Gobierno de Canadá, Seguro de desempleo canadiense. https://publications.gc.ca/collections/collection_2022/edsc-esdc/HS24-40-2008-spa.pdf (fecha de consulta: 28 de junio de 2023).

³² Seguro de desempleo en Estados Unidos de América. https://edd.ca.gov/es/unemployment/Eligibility_espanol/ (fecha de consulta: 29 de junio de 2023).

³³ Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, *Valuación actuarial del seguro de desempleo*, Quito, IESS, 2019, p. 23.

³⁴ El artículo 5o. de la Ley núm. 25.371 enlista las causales para el otorgamiento del subsidio por desempleo, sin que se encuentre la renuncia. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25371-65583/texto> (fecha de consulta: 29 de junio de 2023).

³⁵ El artículo 4 de la Ley número 15180. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18399#:~:text=El%20desocupado%20deber%C3%A1%20solicitar%20%20primer%20d%C3%ADa%20h%C3%A1bil%20> (fecha de consulta: 18 de junio de 2023).

³⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general número 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, op. cit.

³⁷ Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, *Valuación actuarial del seguro de desempleo*, op. cit.

- g) Cotizaciones mínimas exigidas. En el cuadro número 4 se puede observar el número de cotizaciones que los países de Norteamérica y América Latina exigen para acceder a sus seguros de desempleo.

Cuadro 4. Cotizaciones requeridas para acceder a los seguros de desempleo instituidos en Norteamérica y América Latina

País	Cotizaciones mínimas exigidas
Argentina	De 6 a 36 meses. ³⁸ Trabajadores de la construcción: 8 a 24 meses. ³⁹
Brasil ⁴⁰	Al requisitar la primera solicitud: 12 meses en los últimos 18 meses inmediatos anteriores al despido. Al requisitar la segunda solicitud: 9 meses en los últimos 12 meses inmediatos anteriores al despido. Al requisitar la tercera solicitud y subsecuentes: 6 meses inmediatos anteriores al despido.
Canadá ⁴¹	Lo que resulte más corto entre 600 horas en las 52 semanas previas a la solicitud o desde el inicio de la última solicitud.
Chile ⁴²	Contratados de manera indefinida: 12 cotizaciones dentro de los 24 meses anteriores al despido. Las tres últimas deberán ser continuas y con el mismo empleador Contratados por tiempo u obra determinados: 6 cotizaciones mensuales.
Ecuador ⁴³	24 aportaciones no simultáneas, pero las seis últimas deberán ser continuas.

³⁸ Artículo 117 de la Ley núm. 24.013 sustituido por el artículo 3o. del Decreto núm. 267/2006. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-267-2006-114578/texto> (fecha de consulta: 13 de junio de 2023).

³⁹ Artículo 6o. de la Ley núm. 25.371, *op. cit.*

⁴⁰ Ley núm. 7.998, de 1990, y Ley núm. 13.134, de 2015, disponibles en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7998compilado.html (fecha de consulta: 8 de junio de 2023).

⁴¹ Gobierno de Canadá, *Seguro de desempleo canadiense, op. cit.*

⁴² Artículo 24 de la Ley 19.728. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=184979> (fecha de consulta: 9 de julio de 2023).

⁴³ Artículo 5 de la Resolución núm. C.D. 518. <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+518> (fecha de consulta: 29 de julio de 2023).

Estados Unidos ⁴⁴	18 meses.
Uruguay ⁴⁵	6 meses. Jornaleros: 150 jornales.
República Bolivariana de Venezuela ⁴⁶	12 meses dentro de los 24 meses inmediatos anteriores al despido.

FUENTE: elaboración propia con base en las fuentes citadas.

Con excepción de los requisitos de elegibilidad referidos en los incisos *a)* al *f)*, que son indefectibles para la instauración del SD en cualquier Estado, el período de calificación para poder lograr la óptima cobertura de las prestaciones por desempleo en México deberá apoyarse en valuaciones actuariales, y tomar en consideración las características, condiciones y comportamiento de su mercado laboral, las políticas fiscales y de empleo, la tasa de desempleo, los niveles y sujetos de aseguramiento, así como la baja densidad de cotización provocada por la elevada intermitencia laboral que genera el tránsito de trabajadores de la formalidad a la informalidad, la dificultad para mantener trayectorias laborales estables, la precariedad, desigualdad e indecencia existentes en el mercado laboral se replican en el sistema de pensiones, el fraude de normar las relaciones laborales como contratos de prestación de servicios profesionales sujetos al derecho privado, el tardío inicio de la vida laboral, la transformación de las formas de trabajar y, en el caso de las mujeres, los períodos de inactividad derivados de la maternidad o de la feminización de los deberes de cuidado familiar que se le han impuesto.

En México, durante febrero de 2023, 39.9 millones se desempeñaron como trabajadores remunerados con acceso a los derechos laborales y de seguridad social, mientras que 13.3 millones prestaron sus servicios de manera independiente y sin tener personal a su servicio; 2.2 millones de personas laboraron en industrias familiares, pero sin tener un acuerdo de remuneración, y 33.8% de la

⁴⁴ Seguro de desempleo en Estados Unidos de América, *op. cit.*

⁴⁵ El artículo 6o. de la Ley número 15180, *op. cit.*

⁴⁶ Artículo 32 de la Ley del Régimen Prestacional de Empleo. https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1936/ley_del_regimen_prestacional_de_empleo.pdf (fecha de consulta: 19 de julio de 2023).

población ocupada prestó en condiciones críticas, esto es, menos de 35 horas semanales, perciben ingresos mensuales inferiores al salario mínimo, o con el pago de dos salarios mínimos con más de 48 horas semanales. Dentro de la población sub ocupada, 45.3 % tuvo un trabajo remunerado, y 44.1% laboró por cuenta propia. La población ocupada en el sector informal laboral fue de 32.4 millones de personas.⁴⁷

De acuerdo con el contenido esencial de la seguridad social, las prestaciones por desempleo deberán tener un nivel adecuado en su importe y duración que permita su oportuna y adecuada cobertura, bajo los principios de dignidad humana, igualdad y no discriminación, con una revisión periódica de los niveles de suficiencia para verificar que sus beneficiarios puedan acceder a los bienes y servicios que requieren.⁴⁸

Partiendo de la obligación que tienen los Estados de cubrir las prestaciones por desempleo, para substituir la falta de ingresos provocada de la incapacidad de obtener o mantener un empleo adecuado, el CDESCR considera que deberá existir una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones realizadas y la cuantía de la prestación.⁴⁹

Asimismo, para determinar el nivel de las prestaciones por desempleo es necesario identificar el tipo de desempleo existente. Las prestaciones por desempleo parcial deberán abonarse de manera periódica y cuantificarse de acuerdo con la disminución de la duración del trabajo o considerar el importe de los ingresos percibidos por jornadas de tiempo completo y la cuantía de la prestación por desempleo total.⁵⁰ Tratándose del desempleo total, las prestaciones no pueden ser inferiores al 50 % del salario percibido con anterioridad,⁵¹ pero, en todo caso, deberán garantizar al beneficiario una condición digna.

Los anteriores parámetros sirven de guía para el diseño del SD en México, cuyas prestaciones y servicios deberán tener por objeto brindar protección ante la pérdida del empleo; o su tutela, en caso de tener lugar la suspensión o reduc-

⁴⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2023*, *op. cit.*

⁴⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general número 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, *cit.*

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ Artículo 12 de la *Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo núm. 176*, *cit.*

⁵¹ Artículo 15 del *Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo*, *cit.*

ción de las jornadas de trabajo, la reinserción en el mercado laboral, así como la formación y capacitación permanente por ser un punto clave para lograr la reinserción en el mercado laboral.

En lo concerniente a la suficiencia de la duración, las prestaciones por desempleo se han instaurado como regímenes de corta duración, con la finalidad de incentivar la búsqueda de empleo. La OIT limita la cobertura de las prestaciones por desempleo a veintiséis semanas para cada período de desocupación; o a treinta y nueve semanas en dos años,⁵² con la posibilidad de decrementar la cuantía de las mismas durante los períodos establecidos para su pago. Bajo tales directrices, los seguros de desempleo instituidos por Chile y Venezuela han limitado la cobertura de sus prestaciones a cinco meses;⁵³ seis meses en Uruguay,⁵⁴ mientras que en Argentina la duración dependerá de las cotizaciones realizadas, como puede apreciarse en el cuadro número 5.

Cuadro 5. Cobertura del SD en Argentina⁵⁵

Duración	Generalidad de trabajadores	Duración para trabajadores de la construcción	
6 a 11 meses	Dos meses	8 a 11 meses	Tres meses
12 a 23 meses	Cuatro meses	12 a 17 meses	Cuatro meses
24 a 35 meses	Ocho meses	18 a 24 meses	Ocho meses
36 meses	Doce meses		

FUENTE: elaboración propia con base en las fuentes citadas.

En México, hasta febrero de 2023, el 40.7% de las personas desempleadas buscaron empleo hasta por un mes. La misma acción fue realizada por el 12% de los desempleados por más de tres meses, y el 41% se mantuvo en situación de desempleo de uno a tres meses.⁵⁶ La corta subsistencia del desempleo

⁵² Artículo 19 del *Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo*, *op. cit.*

⁵³ Artículo 31 de la *Ley del Régimen Prestacional de Empleo*, *op. cit.* Artículo 24 de la Ley 19.728, *op. cit.*

⁵⁴ El artículo 6o. de la Ley núm. 15180, *op. cit.*

⁵⁵ Artículo 117 de la Ley núm. 24.013 sustituido por el artículo 3o. del Decreto núm. 267/2006, *op. cit.* Artículo 6o. de la Ley núm. 25.371, *op. cit.*

⁵⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*

en México y la observancia de los parámetros internacionales hacen viable el otorgamiento de las prestaciones del SD durante cinco meses; o los seis meses que establecía la iniciativa de ley presentada el 8 de septiembre de 2013 por el ejecutivo federal,⁵⁷ con la finalidad de implantar el SD en el sistema jurídico mexicano.

Adicionalmente se ha instaurado un período de espera de siete días, de acuerdo con los artículos 24 del Convenio 102 y 18 del Convenio 168. Aunque el establecimiento del período de espera tiene por objeto soslayar los gastos de administración provenientes de solicitudes que al amparar breves períodos de desempleo resultan excesivos y sobrepasen la cuantía de las prestaciones⁵⁸ a cubrir en favor de quienes hayan cumplido a cabalidad con los requisitos de elegibilidad, el requisito que imponen la LSS y la LISSSTE de permanecer 46 días en situación de desempleo, sin la percepción de ingresos derivados de prestaciones por retiro laboral u otro apoyo por desempleo, incumple con los estándares internacionales establecidos y puede poner en peligro la existencia del desempleado y de su núcleo familiar ante la falta de ingresos para afrontar la contingencia del desempleo total o parcial como resultado de la precariedad de los salarios, la inflación, la nimia cultura del ahorro y la vulnerabilidad financiera que imperan en México.

Finalmente, en lo concerniente a los recursos que posibilitan la sostenibilidad del SD y los gastos derivados de su administración, pueden depositarse en un fondo colectivo de reparto que se capitaliza con las aportaciones obrero-patronales, cuyo importe ha sido determinado por los Estados y puede incluir la participación gubernamental o excluirla. En algunos países, como Brasil y Estados Unidos de América, el SD se financia íntegramente con las aportaciones patronales fijadas en proporción al número de despidos realizados.

2023, *op. cit.*

⁵⁷ Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 8 de septiembre de 2013. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/sep/20130908-I.pdf> (fecha de consulta: 2 de junio de 2023).

⁵⁸ Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para los países andinos, *Un seguro de desempleo para el Perú. Valuación actuarial*, Perú, Organización Internacional del Trabajo-Unión Europea, 2021, p. 14.

Un modelo diferente es la asequibilidad del SD a través de un máximo de aportaciones obrero-patronales realizadas por cada relación de trabajo en las cuentas individuales por cesantía,⁵⁹ o cuentas de ahorro por desempleo (UISA),⁶⁰ cuya propiedad corresponde a los trabajadores. De resultar insuficientes los recursos de la cuenta individual por cesantía para la cobertura del SD, operará de forma complementaria el sistema de reparto financiado por el patrón y el Estado en favor de los trabajadores afiliados.

Esta última opción era la que buscaba implementar la iniciativa de ley presentada el 8 de septiembre de 2013 por parte del Ejecutivo federal, al prever, por una parte, la aportación patronal del 2% del SBC, efectuada en la cuenta individual para el sostenimiento del SD; y, por otra parte, el 1% del SBC, a cargo del patrón, más el aporte proveniente de los recursos públicos para constituir el fondo solidario que, en casos de insuficiencia de recursos en la cuenta individual, asegurara la cobertura de un salario mínimo por seis meses en favor de las personas desempleadas.⁶¹

Bajo la operación del sistema de capitalización instaurado en México, la constitución de una subcuenta que posibilite el sostenimiento del SD y el establecimiento de reservas de contingencia con la intervención del Gobierno Federal representa la opción más viable, pero es necesario instaurar las precondiciones que posibiliten la implementación, operación, funcionamiento y sostenibilidad del SD partiendo de un marco normativo que lo norme así como la instauración de los controles de supervisión para acceder a sus derechos prestacionales y mantenerlos.

Asimismo, deberá definirse la institución u organismos involucrados en la operación y administración del SD con el establecimiento de sus atribuciones y obligaciones, la creación de la infraestructura tecnológica que posibilite el intercambio de la información sobre los derechos que ofrece el SD, los requisitos de elegibilidad que deben cumplirse para que se decrete su procedencia, la búsqueda

⁵⁹ En Chile y Ecuador las aportaciones obrero-patronales realizadas por cada relación de trabajo en las cuentas individuales por cesantía.

⁶⁰ Las cuentas de ahorro por desempleo se han propuesto en Estados Unidos.

⁶¹ Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, *op. cit.*

da de un nuevo empleo y del acceso a programas de formación y capacitación para el empleo.

Por supuesto, en este esfuerzo resulta fundamental la creación de los canales que permitan la participación —como parte del principio normativo de participación en la gestión— de los beneficiarios del SD y de los empleadores, para la revisión de las causas que provocaron la pérdida del empleo y las condiciones de los empleos que se ofrecen, además del establecimiento de un sistema de garantías que posibiliten la exigibilidad de los derechos prestacionales del SD, así como el fincamiento de un régimen de responsabilidades administrativas, de ocurrir actuaciones u omisiones que impidan su cobertura o su indebida obtención.

V. Conclusión

El desempleo ha sido identificado como uno de los riesgos que pone en peligro la existencia humana; sin embargo, la mayoría de los países latinoamericanos carece de un SD. La OIT ha sido el organismo que ha fijado en sus normas internacionales (convenios y recomendaciones) las directrices y parámetros que deben cumplirse para la instauración de un SD, que garantice un nivel adecuado de vida a quienes han perdido su empleo o disminuido las horas de trabajo.

Empero, por el carácter doméstico que ostenta la seguridad social, aunado al principio de territorialidad que reconoce a los distintos Estados como soberanos, en la instauración y la de su normatividad social hace necesario el reconocimiento y diseño del SD a partir del modelo de seguridad social instaurado y sus factores económicos, sociales, políticos y culturales. En México, en los fragmentarios sistemas de seguros sociales y en el terreno asistencial, se han instaurado apoyos de carácter económico, que proporcionen a la persona desempleada y a su núcleo familiar un ingreso, sin que pueda atribuírseles la calidad de *seguros por desempleo* porque la cuantía de sus prestaciones, períodos de cobertura y de espera, así como los criterios de elegibilidad y asequibilidad, no cumplen con los estándares exigidos en los Convenios 102 y 168.

Un punto clave para lograr la instauración del SD en México es su reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su especializada construcción normativa en sus disposiciones reglamentarias bajo los parámetros fijados por las normas internacionales de la OIT y la Observación

número 19 del CDESCR, que posibiliten su protección y control constitucional y convencional, además del establecimiento de las precondiciones y ajustes estructurales y funcionales que aseguren su operación bajo una nueva política social en la que destaque lo referente al empleo y la protección social por su incidencia en los niveles de desocupación.

VI. Bibliografía

Acuerdo de la Secretaría del Trabajo del Estado de México por el que se expiden las reglas de operación del programa de desarrollo social, “Apoyo al desempleo formal”, Gaceta de Gobierno del Estado de México, 13 de marzo de 2023, Sección Primera. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2023/marzo/mar131/mar131b.pdf> (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Seguro de desempleo: análisis comparativo regional e internacional de sus opciones de diseño*, Montevideo, CEPAL, 2002.

Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro, *Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del Sistema de Ahorro para el Retiro*, enero-marzo de 2023. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/827848/Informe_Trim_SAR_2023.pdf (fecha de consulta: 6 de julio de 2023).

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*. <https://www.refworld.org/es/leg/coment/cescr/2008/es/41968> (fecha de consulta: 5 de julio de 2023).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Valor de la canasta básica alimentaria*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx> (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Valor de la canasta básica ampliada*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx> (fecha de consulta: 22 de julio de 2023).

- Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo.* https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C168 (fecha de consulta: 13 de julio de 2023).
- Decreto núm. 267/2006. <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/decreto-267-2006-114578/texto> (fecha de consulta: 13 de junio de 2023).
- Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos, en materia de desindexación del salario mínimo, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2016. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 30 de junio de 2023).
- Gobierno de Canadá, *Seguro de desempleo canadiense.* https://publications.gc.ca/collections/collection_2022/edsc-esdc/HS24-40-2008-spa.pdf (fecha de consulta: 28 de junio de 2023).
- Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 8 de septiembre de 2013. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/sep/20130908-I.pdf> (fecha de consulta: 2 de junio de 2023).
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, *Valuación actuarial del seguro de desempleo*, Quito, IESS, 2019.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2023.* https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/enoen/enoen2023_03_b.pdf (fecha de consulta: 4 de junio de 2023).
- Ley del Régimen Prestacional de Empleo. https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1936/ley_del_regimen_prestacional_de_empleo.pdf (fecha de consulta: 19 de julio de 2023).
- Ley núm. 7.998, de 1990, y Ley núm. 13.134, de 2015. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7998compilado.htm (fecha de consulta: 8 de junio de 2023).

- Ley núm. 15.180. <https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/leyes/ley/18399#:~:text=El%20desocupado%20%C3%A1%20solicitar%deber20la,el%20primer%20d%C3%ADa%20h%C3%A1bil%20siguiente> (fecha de consulta: 18 de junio de 2023).
- Ley núm. 19.728. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=184979> (fecha de consulta: 9 de julio de 2023).
- Ley núm. 25.371, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25371-65583/texto> (fecha de consulta: 29 de junio de 2023).
- Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para los países andinos, *Un seguro de desempleo para el Perú. Valuación actuarial*, Perú, Organización Internacional del Trabajo-Unión Europea, 2021.
- Oficina Internacional del Trabajo, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en el mundo en plena transformación*. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/esp-7.pdf> (fecha de consulta: 3 de julio de 2023).
- Organización Internacional del Trabajo, *Panorama laboral 2022*. https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_854766/lang-es/index.htm (fecha de consulta: 13 de julio de 2023).
- Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo núm. 176*, disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R176 (fecha de consulta: 26 de julio de 2023).
- Recomendación sobre los pisos de protección social*, núm. 202. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524 (fecha de consulta: 22 de julio de 2023).
- Reglas de Operación del Programa Social, *Seguro de desempleo de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal 2022*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 24 de enero de 2022. https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/reglas-de-operacion-seguro-de-desempleo_2022.pdf (fecha de consulta: 21 de julio de 2023).
- Resolución núm. C.D. 518. <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+518> (fecha de consulta: 29 de julio de 2023).

Secretaría del Trabajo del Estado de Querétaro, *Programa estatal por desempleo*. <https://portal.queretaro.gob.mx/trabajo/> (fecha de consulta: 20 de julio de 2023).

Seguro de desempleo en Estados Unidos de América. https://edd.ca.gov/es/unemployment/Eligibility_espanol/ (fecha de consulta: 29 de junio de 2023).

Wu, Jackie, *Unemployment Benefits Systems: the International Labour Organization's Recommendations*, Hong Kong, Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, 2000.

