

EL DIFÍCIL CAMINO PARA LA CREACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN MÉXICO

THE DIFFICULT WAY FOR THE CREATION OF THE INSURANCE
OF UNEMPLOYMENT IN MEXICO

LE DIFFICILE CHEMIN POUR LA CREATION DE L'ASSURANCE
CHOMAGE AU MEXIQUE

Paulina GALICIA VILLARREAL*

I. REFORMA CONSTITUCIONAL

El 18 de septiembre de 2013, el titular del Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la reforma hacendaria, la cual comprende también reformas en materia de política social, entre ellas la inclusión en la Constitución del seguro de desempleo. La iniciativa también pretende crear la ley reglamentaria de la misma.

La iniciativa del seguro de desempleo busca ser el mecanismo que brinde protección mínima a toda persona que haya perdido su trabajo, al recibir un pago mensual para que pueda cubrir sus necesidades y las de su familia; serviría como apoyo en el proceso de reincorporación a un empleo formal y sobre todo para evitar el incremento de la pobreza.

Hasta hoy, noviembre de 2013, la Cámara de Diputados ya ha aprobado la reforma constitucional. Sin embargo, de acuerdo con el proceso legislativo, todavía queda pendiente su aprobación en la Cámara de Senadores, así como en las entidades federativas, para que la reforma a la ley fundamental pueda integrarse a la Constitución. Es importante señalar que la Cámara de Diputados, al aprobar la reforma constitucional y turnarla al Senado, no consideró necesario legislar el seguro de desempleo a través de una ley en la materia, si-

* Asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (p.galicia@hotmail.com).

no incluirlo en la Ley del Seguro Social. Sin embargo, dado que se trata de un tema importante para el país y ante la necesidad de conocer los antecedentes de cómo se podría llegar al seguro de desempleo en México, consideramos fundamental hacer una reseña de la iniciativa de ley que entregó el Poder Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, así como las reformas que se plantearon a otras legislaciones. Bajo la tesitura de que se pretende asentar parte de la historia que se va construir alrededor del seguro de desempleo en México.

II. CONTENIDO DE LA LEY DE SEGURO DE DESEMPLEO

La Ley de Seguro de Desempleo dispone de siete capítulos, en los que se describe la forma en la que va a operar este seguro, cómo se integrará la prestación, quiénes podrán ser sujetos del seguro, su financiamiento, su operación, la creación de una subcuenta mixta y un fondo solidario, así como las responsabilidades de las partes involucradas.

1. *Disposiciones generales*

En este primer apartado se mencionan, como su nombre lo indica, las disposiciones generales que integran a la ley: su objeto, las definiciones de las figuras que lo integran, así como las dependencias destinadas a la administración e interpretación.

La Ley de Seguro de Desempleo será de orden público y de interés social. Asimismo, enuncia los conceptos fundamentales para entenderla, como son cotización, cuenta individual, fondo solidario, y trabajador. Destaca el concepto de desempleado, que se define como el trabajador 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.

Sólo podrá acceder al seguro de desempleo el desempleado que esté afiliado al régimen obligatorio del IMSS.

Asimismo, se dice que el seguro de desempleo será administrado y operado por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

2. De la prestación

En este apartado se enuncian los requisitos para acceder a la prestación; como son contar por lo menos con 24 cotizaciones en un periodo de 36 meses, haber permanecido en situación de desempleo por al menos 45 días y no percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión u otro apoyo por desempleo.

Si se cumplen dichos requisitos, el afiliado que se encuentre en situación de desempleo tendrá derecho a recibir la prestación por un periodo de seis meses, cuyos pagos se harán de manera mensual, de acuerdo con el porcentaje establecido en función del monto de lo cotizado para la prestación.

El percibimiento de dicho seguro terminará cuando el desempleado se reincorpore de manera formal al mercado laboral, por tener algún ingreso por concepto de jubilación por muerte y, evidentemente, al término de los seis meses.

3. Del financiamiento

La obtención de recursos para el financiamiento del seguro de desempleo será a través de la cuota o aportación obligatoria a cargo de los patrones. Dicha cuota se depositará en la subcuenta mixta de cada trabajador, de acuerdo con la Ley del SAR. Por lo que, para los efectos legales pertinentes, serán considerados como aportaciones de seguridad social.

4. Del fondo solidario

El fondo solidario será constituido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que a su vez determinará la forma y términos en los que va a operar. Los recursos de este fondo no van a formar parte del patrimonio de la Federación.

5. De la subcuenta mixta

Este apartado estipula que todo trabajador deberá contar con una subcuenta mixta dentro de su cuenta individual, para el depósito y administración

del seguro de desempleo. En caso de fallecimiento del titular de la subcuenta mixta, serán favorecidos con los recursos los beneficiarios del sistema de ahorro para el retiro.

6. *De los convenios de incorporación*

De acuerdo con este apartado, los estados y los municipios podrán afiliarse a sus trabajadores al seguro de desempleo. Sin embargo, la ley prevé una cláusula que autorice al gobierno federal a afectar cualquier transferencia de recursos federales que corresponda a los órganos competentes.

7. *De las responsabilidades*

El Instituto Mexicano del Seguro Social es la autoridad competente para tomar las medidas legales pertinentes en contra de las personas que incumplan lo dispuesto en la Ley del Seguro de Desempleo.

8. *Transitorios*

Este apartado hace referencia a diversos puntos. El Ejecutivo Federal deberá expedir el reglamento respectivo de la Ley de Seguro de Desempleo. Pero más importante, se dice que se tomará como fecha de inicio de cotización el 1o. de enero de 2013. Por lo que, si se toma en cuenta que se deberán tener 24 cotizaciones en un periodo de 36 meses de la subcuenta mixta, este seguro comenzará a operar en enero de 2015.

III. REPERCUSIONES DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN LA LEGISLACIÓN

Las reformas al seguro de desempleo implican modificar una serie de ordenamientos, tales como:

1. *Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro*

El sistema de ahorro para el retiro será la plataforma de administración de los fondos del seguro de desempleo. Dicha ley establece que todo trabajador

debe contar con una subcuenta mixta, derivada de la cuenta individual que tiene en términos de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR). Es importante señalar que además de la prestación del seguro de desempleo, los recursos de la subcuenta mixta podrán usarse para complementar la subcuenta de vivienda. La particularidad de esta subcuenta mixta, creada para el seguro de desempleo, es que en ella se podrán acumular y usar *indistintamente* los recursos para el desempleo, la vivienda o el retiro.

2. *Ley del Seguro Social*

Es importante tomar en cuenta que la Cámara de Diputados ya aprobó la reforma constitucional; sin embargo, con la reserva de que el seguro de desempleo se incluya en la Ley del Seguro Social, y que no se expida una ley al respecto; al no ser todavía aprobado por la Cámara de Senadores, se enuncia lo que dice la Iniciativa. De acuerdo con la Ley del Seguro de Desempleo, se dispone la obligación de dar un apoyo económico mensual, con las características que ya se mencionaron, que se *podrá financiar* con los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como seguir su esquema tripartito de financiamiento, que se prevé en la iniciativa de ley.

3. *Ley Federal del Trabajo*

Se deberá contemplar dentro de las actividades del servicio nacional de empleo, un programa de promoción y colocación de empleos con el objeto de que a los desempleados (sean o no sujetos de la Ley) se les brinde asesoría, se promueva la capacitación y/o adiestramiento, y se le dé seguimiento a las entrevistas de trabajo.

Como se puede apreciar, el camino para la creación de un seguro de desempleo es aún largo. Falta saber el tratamiento que el Senado de la República le dará al tema. Sin embargo, uno de las grandes pendientes de nuestro país, para contar con estándares mundiales de país desarrollado, pero sobre todo para incentivar el trabajo en el sector formal, tiene que ser, necesariamente, el establecimiento del seguro de desempleo. 