

# DOCUMENTOS DE PROYECTO

## Propuesta para un sistema de información del Seguro de Desempleo de México

Mario D. Velásquez Pinto

DOCUMENTOS  
DE PROYECTO



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# **Propuesta para un sistema de información del Seguro de Desempleo de México**

Mario D. Velásquez Pinto



Este documento fue preparado por Mario D. Velásquez Pinto, Consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto 12/13 AF para el fortalecimiento de las capacidades de América Latina y Asia para desarrollar y mejorar los sistemas de capacitación laboral y proteger a los trabajadores del desempleo (ROA-236-8), financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El autor agradece los comentarios formulados por Jürgen Weller, Jefe de la Unidad de Estudios de la Dinámica y Coyuntura del Empleo de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, a una primera versión de este documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Índice

Resumen .....	5
Introducción .....	7
I. Características principales del Seguro de Desempleo de México .....	9
II. Principales fuentes de información sobre desempleados .....	13
A. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) .....	13
B. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENAO) .....	13
C. Registros administrativos del IMSS .....	14
D. Registros administrativos del ISSSTE .....	15
E. Registros administrativos de la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social.....	15
III. Hacia una base de información para el seguimiento y evaluación del Seguro de Desempleo .....	17
A. Seguimiento, monitoreo y evaluación .....	19
B. Análisis, diseño de políticas, investigaciones académicas y otros .....	20
Bibliografía .....	23
Cuadros	
Cuadro 1 Proyecto de Ley del Seguro de Desempleo de México.....	10
Cuadro 2 Indicadores para seguimiento y monitoreo del Seguro de Desempleo.....	20
Diagramas	
Diagrama 1 Esquema para la creación de una Base de Datos Integrada para el seguimiento y evaluación del Seguro de Desempleo de México .....	19



## Resumen

En 2014, la Cámara de diputados de México aprobó la creación de un Seguro de Desempleo, quedando pendiente de aprobarse en el Senado la reforma constitucional que define que el seguro de desempleo será parte de la Ley del Seguro Social (LSS).

En este estudio se busca identificar las principales características de un sistema de seguimiento de esta nueva institución, que permita monitorear su comportamiento, evaluar su funcionamiento e impacto, y que proporcione información periódica a sus beneficiarios, ejecutores, académicos y especialistas. Su creación, como ha ocurrido con otras experiencias en países de la región, permitirá generar una valiosa fuente de información periódica sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y de sus diversos componentes, constituyéndose así en un referente privilegiado para el análisis en la materia.

Los nuevos registros, combinados con otras fuentes de información permitirían monitorear el cumplimiento del mandato de afiliación de los trabajadores asalariados tanto del sector privado como del público, al contrastarlos con la información de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) generadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) en tanto administradoras de la subcuenta mixta para el desempleo y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como administradora del Fondo Solidario propuestos, y con los registros del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Adicionalmente, y sobre la base de crear un código de identificación individual de los registros, en un marco de resguardo del secreto estadístico, sería posible parear dicha información con la que proviene de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS), y así disponer de información sobre las características socioeconómicas de los trabajadores, de sus hogares y sus condiciones laborales.



## Introducción

En este estudio se desarrolla una propuesta destinada a identificar las principales características de un sistema de seguimiento del Seguro de Desempleo de México, que permita monitorear su comportamiento, evaluar su funcionamiento e impacto, y que proporcione información periódica a beneficiarios, especialistas, y ejecutores del programa.

En el primer capítulo que sigue a esta introducción se sintetizan los contenidos de la ley aprobada por la Cámara de Diputados en 2014 que crea un Seguro de Desempleo. Se prevé que dicha ley puede ser sancionada definitivamente para su implementación y puesta en marcha durante 2015. En el segundo apartado, se identifican fuentes de información actualmente existentes y disponibles que reúnen las características para conformar una base de información sobre la materia.

En el capítulo final, se presentan los elementos centrales de una propuesta en los términos señalados como objetivo de este estudio. Esta consiste en generar una Base Integrada de Información en la que se combinarán diversas fuentes. En primer lugar los registros administrativos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) generados por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) en su rol de administradoras de la subcuenta mixta para el desempleo y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como administradora del Fondo Solidario propuestos. Estos deberían ser contrastados con los del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con el fin de monitorear el cumplimiento del mandato de afiliación de los trabajadores asalariados tanto del sector privado como del público.

A partir de disponer de un código de identificación individual de los registros administrativos depurados, se propone parar dicha información con la que proviene de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS), la que se construye como un módulo de la Encuesta Nacional de Ocupación (ENAO), con el fin de disponer de una amplia gama de información sobre las características socioeconómicas de los trabajadores, de sus hogares y sus condiciones laborales. Se generaría así un soporte completo e integrado con un alto potencial para el seguimiento del sistema y su evaluación periódica, para apoyar el desarrollo de estudios especializados y el diseño de políticas públicas, y para mantener informados a sus beneficiarios y a la población en general sobre su gestión.

Una iniciativa como la señalada requerirá además, de un marco normativo destinado a resguardar adecuadamente el secreto estadístico y generar así, las condiciones para el intercambio de información interinstitucional y su administración para los exclusivos fines que les serán establecidos.





## I. Características principales del Seguro de Desempleo de México

La iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo aprobada por las comisiones legislativas de Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público (Gaceta Parlamentaria, 2014), dispuso los términos y condiciones de acceso al seguro de desempleo en beneficio de los trabajadores. Se estableció que la interpretación para efectos administrativos de la Ley estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que su administración y operación será confiada al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), quienes aplicarían, respectivamente, las leyes de seguridad social que los rigen, en todo lo no previsto por la Ley del Seguro de Desempleo y su reglamento. Los principales componentes de diseño se presentan en el cuadro 1.

En cuanto a la cobertura de beneficiarios, se establece que tienen derecho al seguro de desempleo los trabajadores que por disposición de ley deban estar afiliados al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social o al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE. Además, se incluye la posibilidad de que también lo sean los trabajadores de las entidades federativas y los municipios, así como de sus organismos e instituciones autónomas, mediante un convenio de incorporación respectivo y bajo condiciones y modalidades determinadas en la propia Ley y el reglamento que al efecto se expida. Además, se incluyen como beneficiarios a las personas que hayan prestado sus servicios por contrato por tiempo determinado, por temporada, para obra determinada, sujeto a prueba, con capacitación inicial, y eventuales y estacionales, mediante un régimen especial.

Las condiciones de elegibilidad establecidas por dicha normativa son: i) haber cotizado al menos 24 meses en un período no mayor a 36 meses, a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó el último pago mensual de esta prestación. En este caso, pueden considerarse como cotizaciones aquellas que de manera sucesiva y en el período señalado, se hayan realizado en términos de la Ley del Seguro Social o de la Ley del ISSSTE, según corresponda; ii) haber permanecido en condición de desempleo al menos 45 días naturales; iii) no percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo u otro de naturaleza similar, y iv) acreditar el cumplimiento de los requisitos de los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

**Cuadro 1**  
**Proyecto de Ley del Seguro de Desempleo de México**

Componentes de diseño	Especificaciones
Tipo de sistema	Una combinación de cuentas individuales, fondo de reparto y Presupuesto de Egresos de la Federación.
Cobertura de beneficiarios	Afiliados al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social o al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los trabajadores de las entidades federativas y los municipios, así como de sus organismos e instituciones autónomas, mediante convenios de incorporación.  También se incluye como beneficiarios a personas que hayan prestado sus servicios por contrato por tiempo determinado, por temporada, para obra determinada, sujeto a prueba, en capacitación inicial, a eventuales y estacionales, mediante un régimen especial.
Beneficios monetarios	Decrecientes: desde un 60% del salario base de contribución de los últimos 24 meses para el primer pago; un 50% para el segundo mes y un 40% del salario referido para los siguientes cuatro meses. Para los contratados por tiempo determinado y otros de naturaleza similar, se establece un único pago de beneficios, el que no podrá exceder del equivalente a dos veces el salario promedio de los últimos seis meses de cotizaciones registradas.
Período de carencia	Haber permanecido en condición de desempleo al menos 45 días naturales.
Financiamiento	Empleadores con un aporte equivalente a un 3% del salario mensual del trabajador: 2 puntos porcentuales se depositarán en una cuenta individual, patrimonio del trabajador, el 1 restante se depositará en un Fondo Solidario y el Estado aportará recursos en los casos en que el este último no cuente con los recursos para asegurar una prestación máxima de un salario mínimo por mes de cesantía a que tuviese derecho el beneficiario. Si se trata de trabajadores contratados por tiempo determinado o similar, el aporte del empleador se depositará en la subcuenta individual; la única que financiará los beneficios establecidos en el régimen especial.
Condiciones de elegibilidad	Estar disponible para buscar trabajo y haber cotizado al menos 24 meses en un período no mayor a 36 meses previos al desempleo; no percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo u otro de naturaleza similar, y acreditar el cumplimiento de los requisitos de los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.  Para los trabajadores con contrato por tiempo determinado o similar, se mantienen los requisitos relativos al tiempo de desempleo, no percepción de otros ingresos y cumplimiento de los requisitos de los programas a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como contar al menos con 6 meses de cotizaciones al seguro de desempleo en un periodo no mayor a doce meses a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó por última vez la prestación.
Administración	La sub cuenta mixta por el Sistema de Ahorro para el Retiro, y el Fondo Solidario por el Gobierno Federal, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: Elaboración propia según Gaceta Parlamentaria (2014) op cit.

Para los trabajadores en régimen especial, se mantienen los requisitos relativos al tiempo de desempleo, no percepción de otros ingresos y cumplimiento de los requisitos de los programas a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), así como contar al menos con 6 meses de cotizaciones al seguro de desempleo en un periodo no mayor a 12 meses a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó por última vez la prestación, pudiendo considerarse como cotizaciones las que, de manera sucesiva y en el mismo periodo, se hayan realizado en términos de la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Los beneficios monetarios, por su parte, se han definido como un máximo de seis pagos mensuales, divididos en dos etapas. Con base en el salario promedio de las últimas 24 cotizaciones, se pagará un beneficio equivalente a un 60% para el primer pago y 50% en el segundo. Para los cuatro siguientes, el monto mensual será equivalente al 40% del salario promedio antes señalado.

Todo lo anterior se aplicará, salvo para los casos de los desempleados que hubieran prestado sus servicios por contrato por tiempo determinado, por temporada, para obra determinada, sujeto a prueba, capacitación inicial, eventuales y estacionales, en donde se afectaría únicamente el saldo disponible en la subcuenta mixta. En estos casos se pagara un único beneficio, el que no podrá exceder del equivalente a dos veces el salario promedio de los últimos seis meses de cotizaciones registradas.

El pago de la prestación se extinguirá cuando: i) se hubieran cobrado la totalidad de los pagos antes señalados, ii) si el desempleado se reincorporara a una relación laboral; iii) si el desempleado percibiera algún tipo de ingreso económico por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo, u otro de naturaleza similar; iv) si el desempleado incumpliera con las obligaciones establecidas en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y v) si el desempleado falleciera.

La iniciativa legal plantea asimismo el financiamiento de las prestaciones y los gastos administrativos de cargo del empleador, mediante una cotización obligatoria equivalente al 3% sobre el salario del trabajador al que se agregan los rendimientos que generaran dichas aportaciones, y el subsidio que pague el Gobierno Federal, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

De los recursos aportados por los patrones, el equivalente a 2 puntos porcentuales se depositará en una subcuenta mixta, dentro de la cuenta individual de ahorro para el retiro con que cuentan los trabajadores conforme a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. El resto de los recursos aportados por los patrones, se acumulará en un Fondo Solidario.

La iniciativa señala además, que los pagos del seguro de desempleo se harán con cargo al saldo disponible de la subcuenta mixta, y en el caso en que éste no fuera suficiente para cubrirlos, se utilizarán recursos del Fondo Solidario para cubrir la diferencia, hasta por un pago equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte por cubrir la prestación. Adicionalmente, si el saldo del Fondo Solidario fuere insuficiente, el Gobierno Federal cubriría un pago por la diferencia que subsista con el equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es de señalar que la prestación sólo podría recibirse una vez dentro de un periodo de cinco años.

En otro orden de ideas, la iniciativa descrita prevé que, para todos los efectos legales, las cuotas o aportaciones patronales tienen el carácter de aportaciones de seguridad social y una vez depositadas en la subcuenta mixta de la cuenta individual de cada trabajador, formarían parte de su patrimonio. En caso de fallecimiento del titular de la subcuenta mixta, los beneficiarios serían aquellos determinados por el propio titular en términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y recibirían los recursos que, conforme lo establezcan las leyes de seguridad social, pudieran entregarse en un solo pago.

Asimismo, los gastos de administración y operación del seguro de desempleo en que incurrieran el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, serían cubiertos por el Gobierno Federal, en los términos del reglamento correspondiente.

En cuanto a la administración de los recursos, se prevé al Fondo Solidario como un instrumento de respaldo, constituido y administrado por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos recursos no formarían parte del patrimonio del Gobierno Federal ni de sus entes públicos, por lo cual deberían registrarse en una cuenta específica distinta, y no podrán ser utilizados en forma distinta a su fin, so pena de incurrir en las responsabilidades administrativas y penales correspondientes. La forma y términos en que deberían invertirse los recursos del Fondo Solidario serán determinados por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo garantizar en todo momento la adopción de los mejores criterios de rentabilidad y seguridad.

En relación con la subcuenta mixta, además de destinar sus recursos a la prestación del seguro de desempleo, también podrían utilizarse para complementar los recursos de la subcuenta de vivienda, en caso de que el trabajador obtuviera un crédito de conformidad con la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) o la Ley del ISSSTE; así como para la contratación de una renta

vitalicia, seguro de sobrevivencia, retiros programados o entrega en una sola exhibición, cuando proceda en términos de las disposiciones aplicables para el caso de jubilación o retiro.

Para los casos en los que el trabajador hiciera uso de los recursos de la subcuenta mixta para el pago de un crédito a la vivienda, las cuotas o aportaciones patronales subsecuentes a dicha subcuenta serían aplicadas exclusivamente a reducir el saldo insoluto del crédito a cargo del propio trabajador durante la vigencia del mismo, con excepción del 1% destinado al Fondo Solidario, en los términos de la Ley del Infonavit o la Ley del ISSSTE, según correspondiera.

Para estos casos, si de manera posterior a la contratación de un crédito y durante la vigencia del mismo concluyera la relación laboral, el desempleado podría recibir una prestación por un monto fijo mensual equivalente a un mes de salario mínimo, hasta por seis meses, en una sola ocasión dentro de un periodo de cinco años, con cargo al Fondo Solidario y, de ser necesario, al subsidio del Gobierno Federal.

El régimen transitorio de la iniciativa de Ley establece que el depósito de las cuotas o aportaciones patronales a la Subcuenta Mixta del Trabajador, se realizarían a partir de la fecha en que determine el Reglamento de la Ley del Seguro de Desempleo. Por otro lado, para los requisitos de accesibilidad se tomaría como fecha de inicio de cotizaciones el primero de enero de 2013, reconociendo para tal efecto las cotizaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según corresponda.

Asimismo, se previó que tratándose de los desempleados que durante 2015 y 2016 reunieran los requisitos señalados, se podría acceder a la prestación, siempre y cuando se otorgara el consentimiento expreso para que el financiamiento de la prestación se llevara a cabo de la siguiente manera: i) afectando en primer lugar el saldo disponible de la subcuenta mixta, ii) en caso de que el saldo de la subcuenta mixta no fuera suficiente, se podría afectar hasta el sesenta por ciento del saldo acumulado en la subcuenta de vivienda, siempre y cuando éste no se encontrara comprometido en un crédito a la vivienda otorgado en los términos de las disposiciones aplicables, y iii) si los recursos no fueren suficientes, la diferencia subsistente se pagaría a través del subsidio otorgado por el Gobierno Federal.

## **II. Principales fuentes de información sobre desempleados**

En este capítulo se revisan las actuales fuentes de datos y registros disponibles que pueden ser integradas para construir un soporte de información para realizar el seguimiento de los desempleados y, una vez aprobada la ley que crea el Seguro de Desempleo, incorporar a los beneficiarios de éste. Dicha base de información, será desarrollada en sus aspectos centrales en el último capítulo de este Informe.

### **A. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS)**

Es un producto conjunto entre el IMSS y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), destinado a generar información estadística sobre la cobertura y características de la seguridad social y los servicios de salud en México.

La información recopilada por dicha encuesta sirve de insumo para el diseño y aplicación de políticas públicas en materia de seguridad social y cobertura en servicios de salud, complementa los registros administrativos de las instituciones de seguridad social y salud, y contribuye a fortalecer el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG). En su última versión, se trata de un módulo aplicado en una sub muestra de viviendas de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del tercer trimestre de 2013, el que ha sido diseñado para proporcionar datos representativos en el nivel nacional y estatal sobre las poblaciones y temas objeto de investigación de la encuesta.

Para los fines propuestos en este estudio, por su intermedio es posible conocer la población de 14 años y más, por sexo y grupos de edad, que actualmente cotiza en las instituciones de seguridad social, la que cotizó anteriormente, la institución en la que cotizó y el tiempo que ha realizado aportaciones. Dicha información también es vinculada con la actividad económica del afiliado y su nivel de ingreso y es posible obtenerla al nivel nacional y por entidades federativas.

### **B. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENAO)**

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) es la consolidación y fusión de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) y la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), que por más de 20 años proporcionaron información sobre la población ocupada y desocupada. La sustitución se realizó con la finalidad de capturar y conocer de mejor manera las características del mercado

laboral mexicano (ENAO, 2014)<sup>1</sup>, tales como las condiciones ocupacionales de la población a nivel nacional, así como un amplio conjunto de otras variables demográficas y económicas que permitan profundizar en el análisis de los aspectos laborales.

Los resultados de la ENOE se presentan de forma trimestral, a nivel nacional, para las 32 entidades federativas, 32 ciudades auto-representadas y localidades en cinco rangos de habitantes (100.000 y más, 15.000 a 99.999, 2.500 a 14.999 y de menos de 2.500).

Los cuestionarios de la ENOE (Sociodemográfico y de Ocupación y Empleo) dan respuesta a los cambios que ha experimentado el panorama laboral en México sustentándose en un nuevo marco conceptual de referencia, lo cual permite una caracterización de los mercados de trabajo, del trabajo independiente y de la multi-ocupación, al tiempo que proporciona mejores elementos para analizar el trabajo subordinado y remunerado, las modalidades bajo las cuales los individuos se incorporan a un empleo y también bajo qué circunstancias lo pierden.

Destaca, además, su capacidad para captar la búsqueda de empleo y cuantificar mejor la presión ejercida en el mercado laboral tanto por parte de los desocupados como por quienes ya cuentan con una ocupación y compiten con los primeros por una plaza de trabajo. Los cambios de diseño han permitido asimismo calcular tasas de desocupación en el marco de los estándares establecidos por OCDE y profundizar en fenómenos tales como los que atañen a grupos de población que han desistido de buscar un empleo, o a otros para los cuales enfrentan el conflicto entre realizar las tareas del hogar y la necesidad de trabajar en forma remunerada.

La cobertura temática aborda la composición por edad y sexo de la población total, distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) y la Población no Económicamente Activa (PNEA) por edad y sexo y Población ocupada por posición en el trabajo: ocupación principal, rama de actividad, horas semanales dedicadas al trabajo, causas para trabajar una jornada menor a 35 horas, ingresos, forma de pago, prestaciones.

## C. Registros administrativos del IMSS

El IMSS, es la institución con mayor presencia en la atención a la salud y en la protección social de México desde su fundación en 1943 (IMSS, 2014). Para ello combina la investigación y la práctica médica, con la administración de los recursos para el retiro de sus asegurados, y ante cualquiera de los riesgos especificados en la Ley del Seguro Social. Hoy, más de la mitad de la población mexicana se relaciona con el Instituto, hasta ahora, el más grande en su género en América Latina.

La misión del IMSS es la de ser el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional, para todos los trabajadores y sus familias. Es decir, el aumento en la cobertura de la población se persigue como un mandato constitucional, y con un sentido social. Por su parte, el Artículo 2 de la Ley del Seguro Social (LSS) establece que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

---

<sup>1</sup> A partir de agosto de 2013, los resultados de la ENOE se presentan en tres bloques: la serie de datos originales (2005 a 2010), generada con factores de expansión ajustados a las proyecciones demográficas oficiales elaboradas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) con base en los resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005; la serie de datos ajustados a las proyecciones demográficas 2010, actualizadas en abril de 2013 por el CONAPO; y las Series unificadas con criterios de la ENOE, que eslabonan la información generada a partir de 2005, con la producida en años previos (ENEU y ENE), con base en el esquema conceptual de la ENOE.

Como institución administradora de riesgos, administra las distintas ramas de seguro que prevé la LSS, requiriendo de una adecuada gestión de las contribuciones y los recursos financieros para proporcionar las prestaciones en especie y en dinero; y en su carácter de organismo fiscal autónomo conducirá una recaudación eficaz logrando la transparencia y el control en la información que genera.

Como entidad prestadora de servicios, fomenta la salud de la población trabajadora asegurada y de sus familias, de los pensionados y de los estudiantes de manera integral, a través de la provisión de servicios preventivos y curativos médicos, de guarderías y de prestaciones económicas y sociales previstos en la LSS.

Esta entidad dispone de registros de la Dirección de Incorporación Recaudación, de todos sus asegurados, por sexo, grupos de edad y delegación desde 1997 a la fecha, lo que constituye una valiosa información para el seguimiento de los potenciales afiliados del sector privado al Seguro de Desempleo.

## **D. Registros administrativos del ISSSTE**

El ISSSTE es una organización gubernamental de México que administra parte del cuidado de la salud y seguridad social, ofrece asistencia en casos de invalidez, vejez, riesgos de trabajo y la muerte. A diferencia del IMSS, que cubre a los trabajadores en el sector privado, el ISSSTE se encarga de brindar beneficios sociales para los trabajadores del gobierno federal.

Junto con el IMSS, el ISSSTE brinda una cobertura de salud entre el 55 y el 60 por ciento de la población de México, en 2009 contaba con 67,5 millones de derechohabientes o afiliados del sector público y, del mismo modo que en el caso del IMSS, esta institución cuenta con similar información sobre sus afiliados en sus registros administrativos.

## **E. Registros administrativos de la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 40 que a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos (STPS, 2014): Fomentar el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como efectuar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública. Establecer y dirigir el Servicio Nacional de Empleo y vigilar su funcionamiento. Además, establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la Ley.

Para los objetivos de este estudio, las dos primeras atribuciones corresponden a las denominadas políticas activas, en materia de servicios de empleo y de capacitación y formación para el trabajo. Desde la perspectiva de un adecuado funcionamiento de un Seguro de Desempleo, una estrecha relación entre éste y dichas políticas es clave para asegurar la reinserción laboral de los beneficiarios del Seguro a ocupaciones productivas. Y en el contenido de la ley que crea dicho Seguro, se ha establecido como una condición de elegibilidad para mantener el beneficio, el que los beneficiarios participen en las acciones de esta naturaleza.

Tales programas de esta área recaen bajo la responsabilidad del Servicio Nacional de Empleo; institución pública a nivel nacional que atiende, de manera gratuita y ofrece servicios de información, vinculación y orientación, así como de apoyos de tipo económico, de capacitación y de movilidad laboral (Servicio Nacional de Empleo, 2014). Sus servicios se agrupan en tres grandes rubros que, a su vez, engloban una gran variedad de opciones para las actividades laborales: i) Información, vinculación y orientación ocupacional (incluidos la Bolsa de trabajo, Centros de intermediación



laboral y Boletines informativos, entre otros), ii) Apoyos económicos y capacitación (Becas a la Capacitación para el Trabajo, “Bécate” y fomento al autoempleo) y iii) Movilidad laboral interna y externa con programas de Trabajadores Agrícolas Temporales (México-Canadá), Especial para Repatriados y de Apoyo a Jornaleros Agrícolas. Adicionalmente, para contribuir al impulso de la competitividad del país, el Programa CONOCER promueve el Sistema Nacional de Competencias de las personas.

De este modo, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social cuenta con registros de beneficiarios de sus distintas líneas de acción señaladas y reporta periódicamente acciones de vinculación laboral promovidas por el Servicio Nacional de Empleo, en los 32 estados de la República Mexicana, desde 2001. Así, una vez que el Seguro de Desempleo sea aprobado y entre en funciones, se podrá disponer de la información de sus beneficiarios y sus acciones desarrolladas en el ámbito de las políticas activas disponibles.

### **III. Hacia una base de información para el seguimiento y evaluación del Seguro de Desempleo**

Con la implementación y puesta en marcha de un Seguro de Desempleo en México, se podrá disponer de nueva y valiosa información sobre el mercado de trabajo a partir del levantamiento que supone el registro de sus afiliados y beneficiarios. Pero también se presenta la oportunidad para ampliar la base de información por la vía de integrar fuentes de datos que provienen de registros administrativos con las que se generan a partir de las encuestas de hogares.

Los registros administrativos en este caso, serán aquellos generados por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) bajo la supervisión del Consejo Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) ya que, como se establece en el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados, estas recibirán cotizaciones de todos los empleadores de la población afiliada al Seguro de Desempleo. También se generarán en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto esta institución tendrá la responsabilidad de administrar el Fondo Solidario.

Así, típicamente<sup>2</sup> la información que el CONSAR y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionarán será la relativa a:

- Afiliados: número de personas, sexo, edad, tipo de contratos, región, saldo en cuentas individuales, depósitos, meses no cotizados.
- Cotizantes: número de cotizaciones pagadas y de cotizantes, remuneración imponible, tipo de contratos, sexo, edad, saldo en cuentas individuales, por actividad económica, y por delegación.
- Beneficiarios: número de beneficiarios, según tipo de contrato, sexo y rango de edad, monto de las prestaciones, región, actividad económica del empleador, fuente de financiamiento del beneficio, solicitudes de prestaciones aceptadas y rechazadas, causal del cese del contrato, ajuste del monto de la prestación al valor inferior o superior, retiros de las cuentas individuales, número de giro, entre otras.

---

<sup>2</sup> Basado en la experiencia del Seguro de Cesantía de Chile, supervisado por la Superintendencia de Pensiones. Véase Superintendencia de Pensiones (2014).

- Estadísticas financieras del Fondo constituido por las subcuenta mixta por desempleo: cartera de inversiones, valores del Patrimonio de los Fondos de Cesantía, Activos, Información de los Fondos de Cesantía, rentabilidad, patrimonio e Informe financiero, rentabilidad de los Fondos de Cesantía y estadísticas e informes financieras de los administradores.

Dicha información será la adecuada para efectuar un seguimiento del sistema, servirá además para desarrollar evaluaciones sobre su desempeño e impacto y aportará información inédita y sólida para el análisis del funcionamiento del propio mercado de trabajo.

En efecto, la puesta en marcha del Seguro de Cesantía de Chile, por ejemplo, generó nueva información sobre las características de los asalariados afiliados al Seguro así como sus beneficiarios y ha permitido mejorar el conocimiento en aspectos tales como: características de los contratos y su temporalidad, sexo, edad, antigüedad en el empleo y rotación laboral, duración del desempleo, y otras variables laborales de interés para el seguimiento y evaluación del sistema así como para una mejor comprensión del funcionamiento del mercado de trabajo chileno (Seguro de Cesantía de Chile, 2014).

No obstante lo anterior, también se presenta la oportunidad de ampliar el conocimiento sobre el desempleo y los desempleados por la vía de parear, mediante un código de identificación individual, la información que proviene de registros administrativos con la que proporcionan las encuestas de hogares. En este caso de la que proviene de la Encuesta Nacional de Seguridad Social (ENSS) y de la Encuesta Nacional de Ocupación (ENAO), a la que la primera se encuentra adscrita. Este método consiste en identificar individuos mediante un registro o número de identificación (Rol Único Nacional de Identificación, por ejemplo) en distintas fuentes de información. Se trata de una información que no es pública y que está protegida por secreto estadístico.

En efecto, se requiere garantizar el resguardo del secreto estadístico sobre la identidad de los registrados y de los encuestados, lo que implicará eventualmente generar una norma legal al respecto que establezca los protocolos entre las instituciones intervinientes así como las responsabilidades y penalidades asociadas, junto con verificar la competencia en la materia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)<sup>3</sup>. En un marco como el señalado, es posible crear una Base de Información Integrada sobre el Seguro de Desempleo, que permita conocer tanto las características asociadas con los procesos de afiliación al Seguro así como de toda la amplia gama de variables que permiten caracterizar sus atributos socioeconómicos que reporta una encuesta como la ENAO.

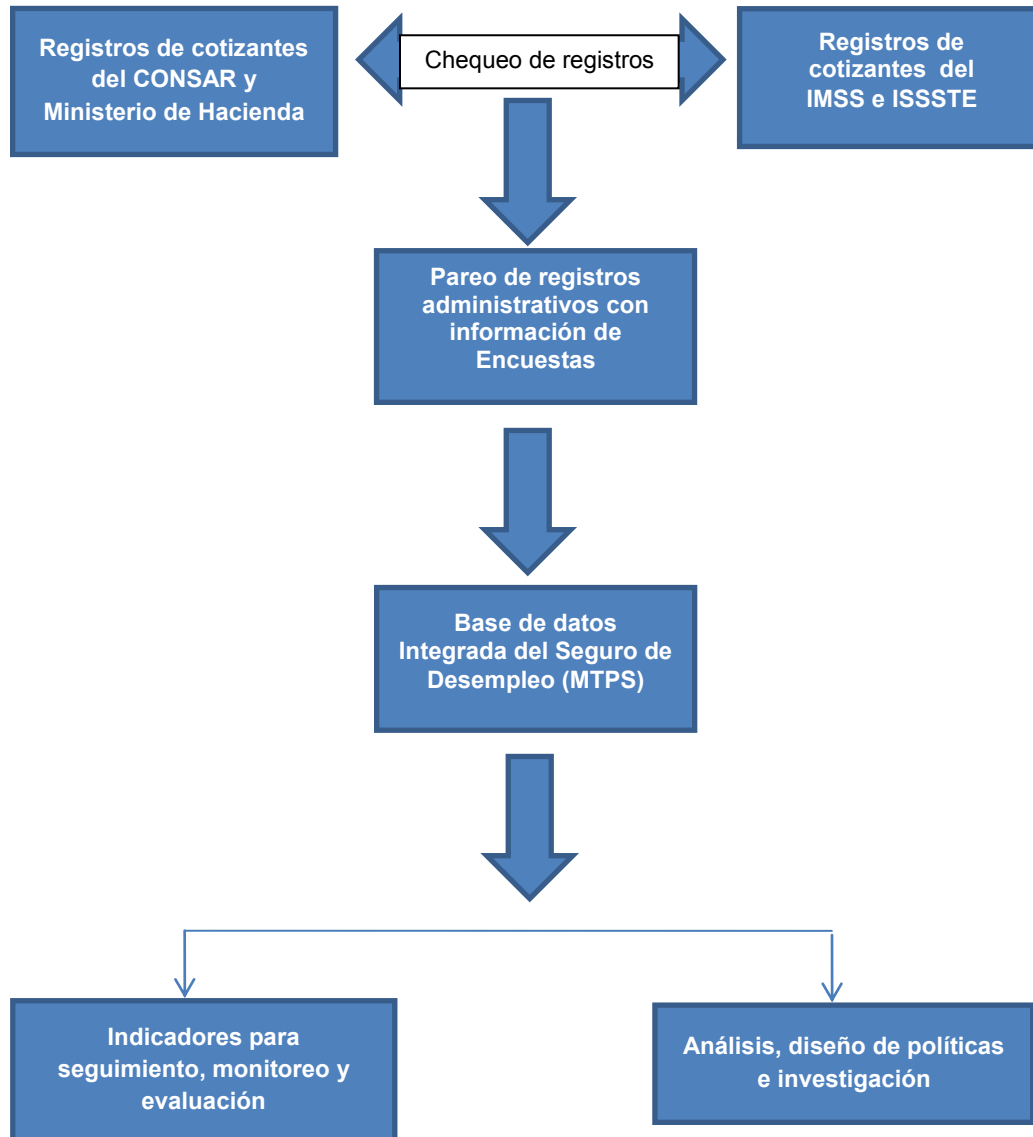
Para estos efectos, se estima que la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social es la indicada para ello por a lo menos dos razones. La primera es que una función como la señalada, se enmarca entre sus atribuciones legales, como fue señalado en el capítulo anterior, y la segunda, es que además deberá intervenir en el diseño propuesto por la ley aprobada, al proporcionar servicios de empleo y de capacitación y formación para el trabajo para los beneficiarios del seguro de desempleo. La propuesta señalada se ilustra en el diagrama 1.

Siguiendo el diseño propuesto, la Base de Datos Integrada del Seguro de Desempleo, permitirá generar al menos dos productos principales.

---

<sup>3</sup> Los objetivos estratégicos del IFAI son facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública y el acceso y protección de los datos personales, así como contribuir a la organización de los archivos nacionales. Segundo, promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información y protección de datos personales, y tercero, contribuir en los procesos de análisis, deliberación, diseño y expedición de las normas jurídicas necesarias en materia de archivos y datos personales, así como en los procedimientos legislativos dirigidos a perfeccionar y consolidar el marco normativo e institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública. Véase IFAI (2014).

**Diagrama 1**  
**Esquema para la creación de una Base de Datos Integrada para el seguimiento y evaluación del Seguro de Desempleo de México**



Fuente: Elaboración propia.

## A. Seguimiento, monitoreo y evaluación

Para estos efectos se podrá generar un conjunto de indicadores destinados a posibilitar el seguimiento del Seguro en función de tres áreas principales de interés analítico: cobertura de afiliación y cotizantes, cobertura de beneficiarios, causales, uso y suficiencia de los beneficios, y aspectos financieros y de gestión. En el cuadro 2, se presenta una posible estructura indicativa de los indicadores principales. Es preciso considerar que para efectos del análisis tienen interés tanto los

coeficientes como las variaciones porcentuales registradas para un período de referencia, así como las relaciones respecto de otras variables del mercado de trabajo que ameriten ser conocidas.

Además, debería incorporar dimensiones transversales de interés para el análisis como las de género, edad, distribución geográfica, grupos vulnerables, etc.

**Cuadro 2**  
**Indicadores para seguimiento y monitoreo del Seguro de Desempleo**

Áreas de interés	Indicadores
Cobertura de afiliados y cotizantes	Porcentaje de Afiliados totales respecto de asalariados totales y porcentaje de Cotizantes respecto de afiliados Porcentaje de Cotizantes según tipo de contrato respecto de asalariados según tipo de contrato Porcentaje de Cotizantes por sector productivo respecto de asalariados por sectores productivos Porcentaje de Cotizantes según sexo respecto de asalariados según sexo Porcentaje de Cotizantes totales por departamentos respecto de asalariados por departamentos Antigüedad media en el empleo y distribución para total de cotizantes según tipo de contrato Porcentaje de Remuneraciones medias de cotizantes respecto de remuneración asalariados por tipo de contrato Porcentaje de Remuneraciones medias de cotizantes respecto de asalariados totales y según tipo de contrato
Cobertura de beneficiarios y beneficios	Porcentaje de beneficiarios respecto de cesantes totales Porcentaje de beneficiarios según contratos respecto de cesantes totales según contratos Porcentaje de beneficiarios según sexo respecto de cesantes según sexo Porcentaje de beneficiarios por sector productivo respecto de cesantes por sector productivo Porcentaje de beneficiarios según departamento respecto de cesantes según departamentos Duración de la cesantía de los beneficiarios, total y según contratos respecto de asalariados totales Monto beneficio según causales de cesantía (Porcentaje de de remuneración media) y respecto total asalariados Porcentaje de del beneficio medio según fuentes de financiamiento Porcentaje de Causales de extinción del beneficio respecto del total de extinciones
Aspectos financieros y de gestión	Saldo promedio de sub cuentas por desempleo según tipos de contratos Saldo acumulado del Fondo de Subcuentas por Desempleo y del Fondo Solidario Aportes de los Fondos según tipo de beneficiarios Aportes con cargo al Presupuesto de la Federación según tipo de beneficiarios Proporción de costos de administración respecto de las contribuciones Rentabilidad real de las subcuentas por desempleo Cartera de inversiones de los Fondos de Desempleo

Fuente: Elaboración propia.

## B. Análisis, diseño de políticas, investigaciones académicas y otros

Las posibilidades de uso de la información señalada son ilimitadas, ya sea si se consideran las prioridades de diseño de política pública, las propias necesidades de conocimiento del funcionamiento del mercado de trabajo así como las diversas demandas originadas desde los intereses de los investigadores y desde el ámbito académico.

En efecto, como fue mencionado con anterioridad el funcionamiento del Seguro de Desempleo generará un conjunto de información nueva, en forma periódica, lo que permitirá mejorar el conocimiento del comportamiento del mercado de trabajo, de las estrategias efectivas de búsqueda de empleo, por ejemplo, y así posibilitará testear con información adecuada un conjunto de relaciones analíticas de interés como la relación entre los beneficios y la disposición a trabajar, el efecto del

empleo informal en la eficacia de la protección, cuál es el diseño óptimo de la protección, y su esquema de financiamiento, etc.<sup>4</sup>

Así, la posibilidad de integrar registros administrativos con la información que proporcionan las encuestas de hogares para un mismo individuo, mediante el método de pareo señalado, adquiere especial importancia ya que para cada cotizante o beneficiarios del Seguro de Desempleo se dispondrá de una extensa información sobre sus características socioeconómicas y del hogar, de los atributos de su empleo y condiciones de trabajo y de otras variables normalmente consideradas en las encuestas de hogares.

Para el caso de estudios en los que se requiera considerar las condiciones socioeconómicas de los cotizantes o beneficiarios del Seguro, típicamente es posible contar con información sobre la condición de jefatura del hogar, el tamaño y composición de este último, el nivel de educación alcanzado, la cantidad de perceptores de ingresos del hogar y los ingresos de los hogares, entre otros.

También sería posible incluir en el análisis información más detallada sobre las condiciones de trabajo, tales como el grupo ocupacional del individuo, el rubro o actividad y tamaño de la empresa, el régimen de jornadas de trabajo y las horas efectivamente trabajadas, el sistema de remuneraciones aplicados y la existencia de otros beneficios salariales y no salariales; la existencia o no mecanismos de compensación ante el evento del despido, así como otras dimensiones como la cobertura de salud, accidentes del trabajo, pensiones, acceso a programas de capacitación laboral, entre otros.

En definitiva, la creación de un soporte de información que integre información proveniente de registros administrativos con bases de datos de encuestas de hogares, así como desde fuentes de información existentes con otras nuevas, como las que generará el Seguro de Desempleo, tiene el potencial de ampliar el conocimiento sobre la operación del sistema y sus efectos así como del propio funcionamiento del mercado de trabajo.

---

<sup>4</sup> Al respecto es ilustrativo considerar, entre otros, el conjunto de publicaciones que se han generado en la Superintendencia de Pensiones de Chile, así como también los Informe Anuales que ha reportado la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía chileno. Estos productos han servido de soporte para identificar temas críticos de su funcionamiento y han servido de base para las reformas realizadas en 2009 y las recientemente aprobadas en 2015. Véase Superintendencia de Pensiones de Chile 2015a y 2015b.



## Bibliografía

- Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS). 2013. “*Resultados principales*”. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Véase en [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/hogares/eness/2014/702825058777.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/hogares/eness/2014/702825058777.pdf).
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENAO). 2014. “*Aspectos metodológicos*”. Véase en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>.
- Gaceta Parlamentaria. 2014. “*Declaratoria de publicidad de dictámenes De las Comisiones Unidas Hacienda y Crédito Público, y de Seguridad Social, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal; y otros*”. Número 3981-II, Año XVII, Palacio Legislativo de San Lázaro, marzo de 2014. Véase en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/mar/20140313-II.pdf>.
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). 2014. “*Objetivos*”. Véase en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/misionVisionObjetivos.aspx>.
- Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS). 2014. Sitio web institucional. Véase en <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss>.
- Seguro de Cesantía de Chile. 2014. “*Centro de estadísticas del Seguro de Cesantía*”. Véase en [http://www.safp.cl/safpstats/stats/.sc.php?\\_cid=35](http://www.safp.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=35).
- Servicio Nacional de Empleo. 2014. Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social. Véase en [https://empleo.gob.mx/es\\_mx/empleo/servicio\\_nacional\\_de\\_empleo\\_](https://empleo.gob.mx/es_mx/empleo/servicio_nacional_de_empleo_).
- Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social. 2014. “*Atribuciones*”, en portal web institucional. Véase en [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/quienes\\_somos/quienes\\_somos/atribuciones\\_stps.htm](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/quienes_somos/quienes_somos/atribuciones_stps.htm).
- Superintendencia de Pensiones 2015a. “*Seguro de cesantía. Informe Mensual*” en [http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-10695\\_recurso\\_1.pdf](http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-10695_recurso_1.pdf), libros como el “Seguro de Cesantía de Chile” en <http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/w3-propertyvalue-5862.html>, y documentos de trabajo en <http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/w3-propertyvalue-5865.html>.
- \_\_\_\_\_. 2015b. Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía. Varios Informe Anuales 2003 – 2012. Véase en <http://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-article-3829.html>.



DOCUMENTOS  
DE PROYECTO 0

DOCUMENTOS

DE PROYECTO 0



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)