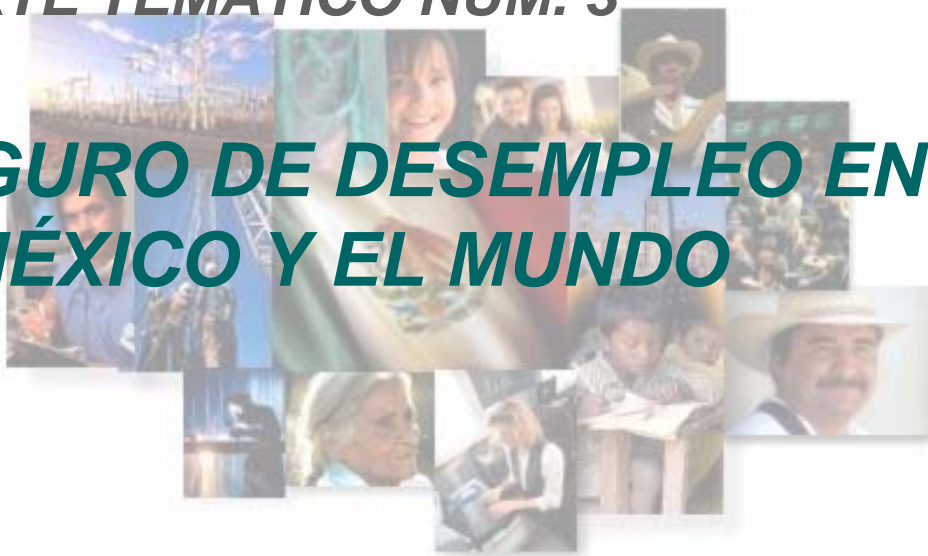




Centro de Estudios  
**CE-SOP**  
Sociales y de Opinión Pública

**REPORTE TEMÁTICO NÚM. 3**

**EL SEGURO DE DESEMPLEO EN  
MÉXICO Y EL MUNDO**



Sara María Ochoa León

*Julio de 2005*



## Abstract

Se presenta una breve descripción de la medición del desempleo, así como la situación actual del desempleo en México y el mundo. Asimismo, se muestra la situación de los seguros de desempleo a nivel internacional, sus principales características y su tendencia.

## INDICE

Resumen ejecutivo	3
1. La problemática del desempleo	4
1.1 La medición del desempleo	4
1.2 Tipos de desempleo	7
1.3 El desempleo en el mundo	8
1.4 El desempleo en México	11
2. El seguro de desempleo	16
2.1 Definiciones	16
2.1.1 Seguridad social y protección al empleo	18
2.2 El seguro de desempleo en el mundo	20
2.3 El seguro de desempleo en América Latina	24
2.4 El seguro de desempleo en México	29
3. Iniciativas legislativas sobre el seguro de desempleo	31
4. Consideraciones finales	35
5. Anexo	37

## RESUMEN EJECUTIVO

- El seguro de desempleo es una prestación, generalmente monetaria, para dar seguridad de ingresos a los trabajadores en caso de desempleo *temporal*.
- Según la OIT en el 2000 el 75% de las 150 millones de personas desempleadas en el mundo carecían de un seguro de desempleo.
- La OIT distingue tres grupos de países según el nivel de su seguro de desempleo: los países con sistemas de nivel alto, de nivel medio y aquellos en los que es inexistente. En general, los países europeos son los que tienen mejores sistemas de seguro de desempleo, con mayor cobertura y mayores beneficios. El resto de países con seguro de desempleo tienen beneficios insuficientes y baja cobertura.
- La tendencia de los seguros de desempleo en la mayoría de los países ha sido la reducción de los beneficios y la cobertura, incluidos los países europeos y Estados Unidos.
- En América Latina seis países cuentan con seguro de desempleo: Ecuador, Uruguay, Venezuela, Argentina, Brasil y Chile.
- En México no existe un seguro de desempleo. Al igual que en muchos países de América Latina existe una “indemnización por finalización del trabajo”, establecida en la Ley Federal del Trabajo. En algunas ocasiones el Seguro de Cesantía en Edad Avanzada del IMSS es considerado como una forma de seguro de desempleo para las personas mayores de sesenta años.
- El Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE) de la STPS se dirige a personas que han perdido su empleo y requieren apoyo para enfrentar los gastos de búsqueda. Este programa, que intenta ser una forma incipiente de seguro de desempleo, inició en el 2002 como un programa piloto en 10 estados de la República y actualmente tiene cobertura nacional. Hasta ahora la difusión del programa ha sido muy limitada y su cobertura es muy baja en comparación con la cifra de desempleo abierto.
- De la LVII a la LIX legislatura de la H. Cámara de Diputados se han presentado cuatro iniciativas en relación al establecimiento de un seguro de desempleo, que fueron turnadas a comisiones y hasta la fecha no han sido discutidas.
- El Banco Mundial y la OCDE recomiendan la flexibilización de la protección al empleo, incluyendo la disminución de la indemnización al término del trabajo y la implementación de un seguro de desempleo, con características específicas que incentiven la reinserción de los trabajadores al trabajo. También proponen incentivos fiscales a las empresas que generen empleos, entre otras medidas.
- En el análisis del establecimiento de un seguro de desempleo en México deben considerarse tres grandes aspectos: la definición de la población beneficiaria, la situación particular del mercado laboral en México y la viabilidad financiera del proyecto.

# 1. La problemática del desempleo

## 1.1 La medición del desempleo

Según el documento del INEGI *Guía de conceptos, uso e interpretación de la estadística sobre la fuerza laboral en México* que retoma la definición de la OIT a partir de la XIII Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (CIES), el desempleo abierto se define de acuerdo a tres características:

- Estar sin trabajo: significando esto que no contaban con un empleo ni tampoco realizaban alguna actividad por cuenta propia.

- Disponibles para trabajar: es decir, con disponibilidad para tomar un empleo remunerado o iniciar una actividad por su cuenta.

- En situación de búsqueda de trabajo: lo que implica el haber realizado alguna acción en el período de referencia con la intención de obtener un empleo o intentar comenzar alguna actividad por cuenta propia sin haberlo logrado.

Existen criterios adicionales que deben tomarse en cuenta para definir el desempleo abierto, sin embargo, se señalan sólo algunos de los más importantes. El desempleo consiste en la carencia *total* de trabajo, de forma que si la persona trabajó por lo menos una hora en el período de referencia o bien desempeñó alguna actividad eventual o provisional, la persona se considera como ocupada. Esto porque “los empleos pueden identificarse con los trabajadores dependientes o subordinados que perciben remuneraciones, mientras que el concepto de ocupación va más allá: no sólo incluye a los trabajadores dependientes, sino a los trabajadores autónomos (patrones y autoempleados). La ocupación es pues un concepto más general o amplio”.<sup>1</sup> Esta distinción es de gran importancia ya que no se considera desempleadas a las personas que trabajan en la economía informal, así como aquellas que se autoemplean, categorías que ocupan a una parte significativa y creciente de la población.

---

<sup>1</sup> INEGI, *Guía de conceptos, uso e interpretación de la estadística sobre la fuerza laboral en México*, 2002, p. 15.

Asimismo, la edad para considerar una persona como económicamente activa influye en la medición del desempleo. En México, el criterio usado es de 12 años, mientras que para los países de la OCDE es de 15 años.

Si una persona deja de laborar en un empleo registrado (IMSS) son posibles varias situaciones laborales, de forma que la persona no necesariamente pasa a formar parte del desempleo. Por ejemplo, puede ser que los individuos realicen las mismas actividades pero ocultos bajo una relación de subcontratación, que se incorporen a empleos en el sector público, o bien que opten por el autoempleo o el sector informal.

Existe un amplio segmento de la población que trabaja fuera del sector formal que no está buscando trabajo, lo que hace que no formen parte del desempleo, un ejemplo son los vendedores ambulantes ya que “contrastando los datos recabados por la Encuesta Nacional de Empleo en 1998 y 2000, se aprecia que sólo una minoría de ambulantes en una proporción oscilante entre el 3.0% y el 2.2% manifestaron estar en una situación de activa búsqueda de empleo”.<sup>2</sup>

Frecuentemente se critica la medida de desempleo utilizada en México ya que presenta niveles muy bajos comparados con el resto de países industrializados o más avanzados. Según el INEGI, la tasa de desempleo abierto es calculada en forma similar a los países de la OCDE, con la diferencia en la contabilización de los casos especiales de los iniciadores y los suspendidos por búsqueda.<sup>3</sup> Sin embargo, la inclusión de esta población no cambia significativamente la tasa de desempleo obtenida y para el segundo trimestre de 2002 sólo mueve a México una posición en el orden de países de la OCDE según el nivel de su tasa de desempleo, del último al penúltimo lugar. Aún así, la tasa de desempleo aumenta de 1.6 a 2.3%, lo que representa una población considerable en términos absolutos.

---

<sup>2</sup> Op.cit., p. 21.

<sup>3</sup> Los iniciadores son las personas que no trabajaron en la semana de referencia, pero que aseguraron comenzar a trabajar en un período no mayor a un mes. Los suspendidos por búsqueda son los individuos que no trabajan en la semana de referencia (no reciben pago) pero con la expectativa de que en menos de un mes se normalizará su situación laboral (fin de una huelga, fin de un paro técnico de la empresa, etc.).

Cuadro 1.

**Similitudes y diferencias entre México y la OCDE en los criterios de ocupación y en el manejo de casos especiales**

	<b>Edad de trabajar</b>	<b>Condición automática para ser considerado ocupado</b>	<b>Casos especiales: Iniciadores*</b>	<b>Casos especiales: "Lay offs"***</b>
México	12 años y más	Haber trabajado al menos una hora en la semana de referencia	Los incluye sumariamente en la ocupación (ocupados virtuales)	Los incluye sumariamente en la ocupación (ocupados virtuales)
OCDE	15 años y más	Haber trabajado al menos una hora en la semana de referencia	Los incluye sumariamente en el desempleo	Los incluye en el desempleo siempre y cuando busquen trabajo; si no es el caso los consideran inactivos (fuera de la PEA)

\* Individuos que no trabajaron en la semana de referencia, pero que aseguraron comenzar a trabajar en un período no mayor a un mes.

\*\* La traducción más cercana de este término es la de "suspendidos": individuos que no trabajan en la semana de referencia bajo una situación en la que no están recibiendo pago, pero con la expectativa de que en menos de un mes se normalizará su situación laboral (fin de una huelga, fin de un paro técnico de la empresa, etc.).

Fuente: INEGI

Por la situación anteriormente planteada el INEGI elabora nueve indicadores complementarios a la Tasa de Desempleo Abierto (TDA), que revelan diversos aspectos del mercado laboral. Dos de las más significativas son la Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación y la Tasa de Presión General. Cabe señalar que todos los indicadores son mayores que la Tasa de Desempleo Abierto. La importancia de estas tasas alternativas es que captan a las personas que se encuentran en situación de subempleo, la que ha aumentado consistentemente en los últimos años.

El estudio del INEGI señala varios aspectos para explicar las diferencias entre la tasa de desempleo en los países desarrollados y México; entre ellos se encuentran la estructura del mercado laboral y la dinámica de la productividad.

México tiene un mercado de trabajo que se ajusta por los precios (salarios) más que por las cantidades (empleo). De esta forma, en México la reducción del salario real en las últimas décadas, así como el incumplimiento de la normatividad laboral por muchas empresas establecidas, ha impedido que las tasas de desempleo alcancen las magnitudes de países europeos. Esto podría explicar la coexistencia del aumento de la



pobreza y las bajas tasas de desempleo. Así, puede verse “el rezago salarial como un mecanismo amortiguador de los efectos de una contracción de la economía y en el mercado laboral”.<sup>4</sup>

En muchos países avanzados, en especial en Europa, existen factores institucionales que influyen en el desempleo como son la tasa de sindicalización, el nivel de centralización de las negociaciones salariales, la duración de los acuerdos salariales, la indexación de los salarios, entre otros, que impiden el ajuste por salarios y resultan en tasas de desempleo natural más altas.<sup>5</sup> Por otro lado, el aumento de la productividad laboral brinda una posibilidad de aumentar los salarios al mismo tiempo que se aumenta el empleo.

El desempleo involuntario tiene costos evidentes para las personas como la pérdida de ingresos, a lo que se agrega el deterioro de las habilidades si el desempleo es muy prolongado e incluso el desaliento ante la imposibilidad de conseguir un empleo. A nivel macroeconómico el desempleo involuntario se asocia con el uso ineficiente de los recursos, que resulta en una pérdida potencial de producto en el país, de ingresos tributarios, entre otros.

## 1.2 Tipos de desempleo

El desempleo no es un fenómeno homogéneo. La teoría económica diferencia entre el desempleo estructural y el desempleo cíclico. La tasa natural de desempleo está relacionada con factores estructurales tales como la migración y aspectos demográficos, la generación de producto y el empleo por sector económico, los salarios mínimos, el poder sindical, los impuestos laborales, entre otros. El seguro de desempleo es también un elemento que afecta la tasa de desempleo de largo plazo.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Op.cit., p. 25

<sup>5</sup> Se considera que estos factores, en particular la falta de flexibilidad de los salarios reales permite explicar la persistencia de altas tasas de desempleo en Europa a partir de las crisis de los setenta, a diferencia de Estados Unidos donde las tasas de desempleo bajaron después del aumento inicial. Sachs D. Jeffrey y Felipe Larraín, *Macroeconomía en la economía global*, Prentice Hall Hispanoamericana, 1994.

<sup>6</sup> Se ha comprobado que una mayor duración de la cobertura de los beneficios por desempleo, conlleva una mayor duración del desempleo. *Idem.* p. 496.

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

Por su parte, el desempleo cíclico está relacionado con el ciclo económico, aumentando en las recesiones y disminuyendo en períodos de auge. Se considera que el desempleo cíclico puede disminuirse mediante políticas macroeconómicas expansivas, mientras que el desempleo estructural requiere políticas específicas como readiestramiento ocupacional, incentivos para mejorar la movilidad o incentivos tributarios, entre otros.

Se hace también la diferencia entre el desempleo persistente y el empleo por rotación normal. El empleo persistente es la situación de personas que han estado desocupadas por largo tiempo y no pueden encontrar trabajo. Por su parte, el empleo por rotación normal representa a personas que están desempleadas por corto tiempo resultado de circunstancias diversas. En esta categoría se encuentra la población que está entrando y saliendo del desempleo.

En este sentido, debe diferenciarse entre los trabajadores que buscan trabajo por primera vez, los que regresan a la fuerza de trabajo después de un tiempo sin empleo y haber buscado trabajo previamente, entre otros. Estas distinciones son muy importantes porque en cada caso se tienen implicaciones de política muy diferentes.

Asimismo, el desempleo afecta de forma diferente a distintos grupos de la población como son las mujeres y los jóvenes.

### 1.3 El Desempleo en el mundo

El desempleo es un grave problema a nivel mundial. A finales del 2004 el desempleo llegó a 184.7 millones de personas, representando el 6.1% de la población mundial. El desempleo tuvo una tendencia al alza en la década pasada, si bien ha sido sensible a

los cambios en el crecimiento mundial.<sup>7</sup> El desempleo es un problema especialmente grave para los jóvenes y gran parte de la población ocupada en la agricultura.

Cuadro 2.

<b>Desempleo en el mundo, 1994, 1999, 2002-2004 (millones de personas)</b>						
Año	1994	1999	2001	2002	2003	2004
Total	140.3	170.3	174.3	180.9	185.2	184.7
Hombres	82.8	99.5	102.8	170	110	109.7
Mujeres	57.5	70.9	71.5	73.8	75.2	75.1

Fuente: OIT, *Tendencias mundiales de empleo*, 2005.

En el 2004, las tasas de desempleo más altas las encontramos en África y el Medio Oriente. América Latina y el Caribe es la tercera región con la mayor tasa de desempleo llegando a un nivel de 8.6%, por encima del promedio mundial.

Cuadro 3.

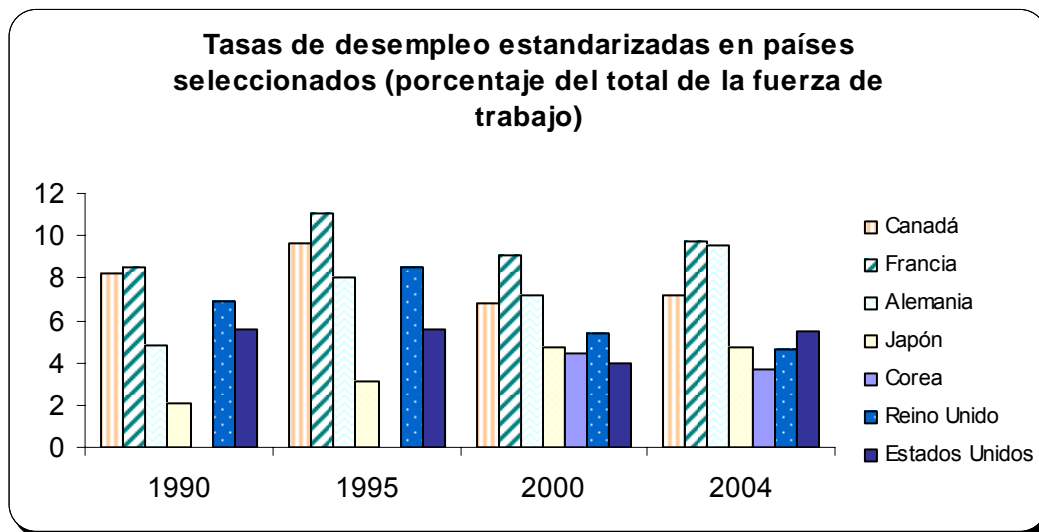
<b>Indicadores del mercado laboral</b>															
Región	Cambio en la tasa de desempleo (puntos porcentuales)			Tasa de desempleo (%)			Tasa de crecimiento del PIB (%)			Relación entre empleo y población (%)		Tasa de crecimiento anual de la fuerza laboral (%)		Tasa de crecimiento anual del PIB (%)	
	1999-2004	1994	2003	2004	2003	2004	2005	1994	2004	1994-2004	1994-2004				
Mundo	0.0	5.5	6.3	6.1	3.9	5.0	4.3	62.4	61.8	1.6	4.1				
Economías desarrolladas y Unión Europea	0.2	8.2	7.4	7.2	2.1	3.5	2.9	55.9	56.0	0.6	2.7				
Europa Oriental y Central (no-UE) y CEI	-1.9	6.5	8.4	8.3	7.0	7.4	6.1	56.5	51.6	-0.1	1.6				
Asia Oriental	-0.2	2.5	3.3	3.3	7.9	8.3	6.8	78.2	76.4	1.3	8.1				
Asia Sudoriental y Pacífico	0.8	4.1	6.5	6.4	4.8	5.7	5.3	66.8	66.7	2.4	4.3				
Asia meridional	0.8	4.0	4.8	4.7	6.9	6.3	6.5	56.2	56.1	2.2	5.8				
América Latina y el Caribe	-0.9	7.0	9.3	8.6	1.8	4.6	3.6	55.6	56.0	2.1	2.7				
Medio Oriente y África del Norte	-0.2	12.4	11.7	11.7	5.9	4.8	4.6	43.9	47.3	3.4	4.0				
África al sur del Sahara	0.3	9.8	10.0	10.1	3.5	4.4	5.6	65.5	65.6	2.7	3.3				

Fuente: OIT, *Tendencias Mundiales de Empleo*, 2005.

<sup>7</sup> El crecimiento de 5% en el producto mundial en el 2004 contribuyó a la baja del desempleo de 6.3% en el 2003 a 6.1% en el 2004. OIT, *Global Employment Trends*, Brief, February 2005.

La estrategia fundamental de la Unión Europea para garantizar la protección social es el aumento del empleo, incentivando a las personas para que busquen empleo y permanezcan en el mercado laboral. Se considera que un trabajo estable con ingresos suficientes es el factor clave para evitar la exclusión social, así como un mejor acceso a la educación, a la vivienda decente, a servicios médicos de calidad y otros servicios sociales.

Gráfica 1.



Fuente: Banco Mundial

Además, la calidad de los empleos creados en el mundo ha sido baja, puesto que ha aumentado el número de empleos sin prestaciones, sin seguridad social y con bajos salarios. De hecho, la mitad de la población *empleada* está por debajo de la línea de pobreza de dos dólares por día y 535 millones viven con menos de un dólar al día.

Asimismo, la población que trabaja en la economía informal es creciente. Estos empleos se relacionan con precarias condiciones de trabajo, bajas habilidades y baja productividad, condiciones de trabajo inseguras y poco higiénicas, largas jornadas de trabajo y bajos salarios. El empleo informal está conformado en su mayoría por mujeres. Sin obviar la complejidad del problema, parte del incremento de la economía informal es, sin duda, resultado de que las personas no pueden permitirse el desempleo y buscan una actividad generadora de ingresos. Sin embargo, debe reconocerse el

potencial de este sector para la generación de empleos, sobre todo en micro y pequeñas empresas que han adquirido creciente importancia en la generación de empleos, particularmente en América Latina.<sup>8</sup>

La tendencia mundial a la globalización de la producción impone retos a la creación de empleos y al aseguramiento de su calidad. Es necesaria la regulación nacional de las empresas transnacionales que se establecen en países en desarrollo, con la finalidad de aprovechar condiciones ventajosas en la disponibilidad de mano de obra, bajos salarios y nulas prestaciones. Además, modalidades como la subcontratación complican el rastreo de las empresas que evaden el cumplimiento de la normatividad laboral y el pago de salarios justos.

#### 1.4 El desempleo en México

Durante el período 1991-2004 la población económicamente activa (PEA) creció a un ritmo de 2.6% en promedio anual, mientras que la población ocupada tuvo un crecimiento de 2.5%.

Es importante notar que la población ocupada no presentó tasas de crecimiento negativas como resultado de la crisis de 1995, lo que puede explicarse por el crecimiento del empleo informal. La desaceleración de la economía en el 2001 llevó a la disminución tanto de la PEA como de la población ocupada.

La tendencia al alza de la economía informal puede observarse a través de algunas variables relacionadas. En el 2004 el 24.7% de la población ocupada eran trabajadores por cuenta propia, el 53% de la población ocupada en el sector privado no agropecuario laboraba en microempresas, de las cuales el 53% operaban sin local. Asimismo, más de 4 de cada 10 personas asalariadas carecían de contrato y de aquellos que tenían contrato el 14% era por tiempo u obra determinada.

---

<sup>8</sup> Al respecto puede consultarse el trabajo del CESOP sobre la economía informal disponible actualmente en su página electrónica, *La economía informal: evolución reciente y perspectivas*, mayo 2005.

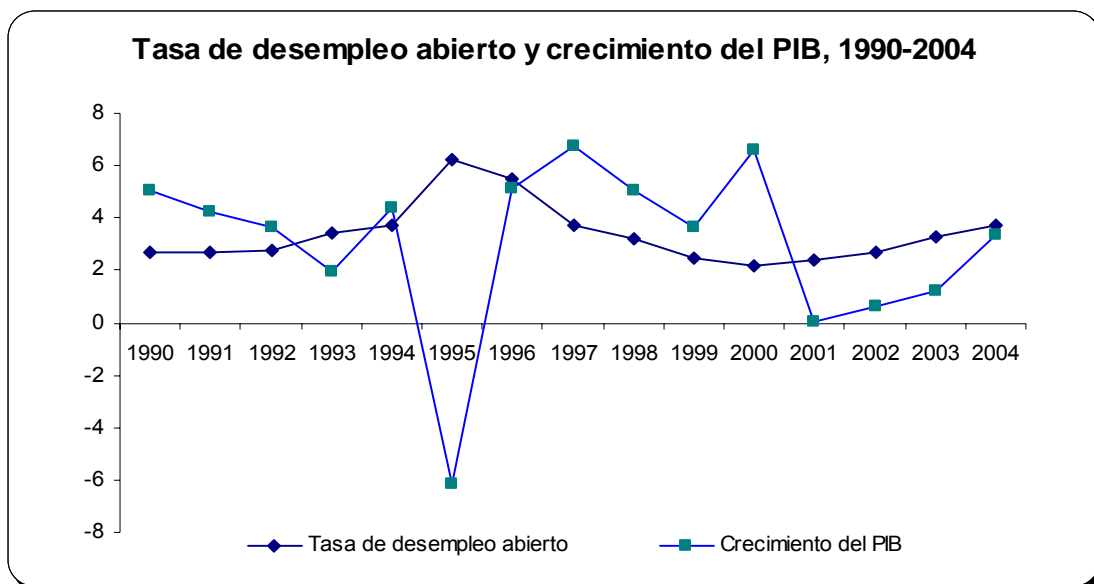
Cuadro 4.

Población económicamente activa y población ocupada ( personas)								
Año	PEA		Población Ocupada		Población Desocupada		Asegurados permanentes y eventuales (IMSS e ISSSTE)	
	Total	crecimiento	Total	crecimiento	Total	crecimiento	Total	crecimiento
1991	31,229,048		30,534,083		694,965		13,352,000	
1993	33,651,812		32,832,680		819,132		13,424,000	
1995	36,195,641		34,422,202		1,773,439		13,112,000	
1996	36,831,734	1.8	35,469,053	3.0	1,362,681	-23.2	14,083,000	7.4
1997	38,584,394	4.8	37,573,726	5.9	1,010,668	-25.8	14,935,000	6.0
1998	39,562,404	2.5	38,658,762	2.9	903,642	-10.6	15,886,000	6.4
1999	39,648,333	0.2	38,953,337	0.8	694,996	-23.1	16,864,000	6.2
2000	40,161,543	1.3	39,502,155	1.4	659,388	-5.1	17,578,000	4.2
2001	40,072,856	-0.2	39,385,505	-0.3	687,351	4.2	17,500,000	-0.4
2002	41,085,736	2.5	40,301,994	2.3	783,742	14.0	17,890,000	2.2
2003	41,515,672	1.0	40,633,197	0.8	882,475	12.6	18,117,000	1.3
2004	43,398,755	4.5	42,306,063	4.1	1,092,692	23.8	18,455,000	1.9
<b>t.c.p.a.</b>								
<b>1991-2004</b>	2.6		2.5		3.5		2.5	

Fuente: INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Empleo.

Por su parte, la población desocupada tuvo un marcado incremento como resultado de la crisis económica pasando de 819,132 personas en 1993 a 1,773,439 en 1995. En los años posteriores a la crisis emprendió una tendencia a la baja pero ha vuelto a crecer ante la disminución del crecimiento económico a partir del 2001. Esto es, el desempleo es altamente sensible al ciclo económico.

Gráfica 2.



Fuente: INEGI

Aunque la tasa de desempleo abierto se ha mantenido en niveles bajos, han aumentado también las tasas de subempleo reportadas por el INEGI. En el 2004 el 3.7% de la población estaba desempleada, pero esta cifra aumenta a 7.7% si se considera a las personas que trabajaron menos de 15 horas; y llega a 22.5% si se incluye a los ocupados que laboraron menos de 35 horas a la semana. (Cuadro 5)

Cuadro 5.

Tasas de desempleo y subempleo <sup>1/</sup> (Porcentajes promedio del periodo)															
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>2/</sup>
Tasa de desempleo abierto en áreas urbanas <sup>3/4/</sup>	2.7	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	3.7	3.2	2.5	2.2	2.4	2.7	3.3	3.7
Hombres	2.6	2.5	2.7	3.2	3.6	6.1	5.3	3.4	2.9	2.4	2.1	2.4	2.6	3.1	3.5
Mujeres	3.1	2.9	3.2	3.9	3.9	6.4	5.9	4.2	3.6	2.7	2.4	2.6	2.8	3.5	4.1
Tasa de presión general <sup>5/</sup>	5.1	4.8	5.4	6.6	6.4	9.8	8.8	6.7	5.5	4.0	3.7	3.8	4.2	5.2	6.2
Tasa de ocupación parcial <sup>6/</sup> y desocupación	6.0	6.1	6.6	7.9	7.8	10.8	10.1	8.4	7.3	6.0	5.6	5.7	5.9	6.9	7.7
Tasa de desocupación más ocupados que trabajan menos de 35 horas a la semana <sup>7/</sup>	20.5	20.8	21.7	23.2	22.1	25.9	25.2	23.4	21.4	19.3	18.9	18.6	18.6	20.4	22.5
Tasa de condiciones críticas de ocupación <sup>8/</sup>	16.8	14.3	13.9	14.0	13.7	15.7	16.9	16.7	11.1	10.9	10.8	9.6	7.8	8.5	9.0
Tasa de desempleo abierto alternativo <sup>9/</sup>	4.4	4.2	4.6	5.6	6.1	8.6	6.4	4.6	4.1	3.4	2.9	3.1	3.3	3.9	4.4

1/ La información proviene de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU).

2/ Cifras correspondientes al periodo enero-junio.

3/ Se refiere al porcentaje de las personas de 12 años y más respecto a la PEA que no estando ocupadas en el periodo de levantamiento de la Encuesta, buscaron incorporarse a alguna actividad económica en los meses previos al periodo de referencia sin lograr su objetivo. A partir de octubre de 2000 la aplicación de la Encuesta se amplió a 48 áreas urbanas. De julio a diciembre de 2002 la cobertura correspondió a 47 áreas urbanas, ya que la ciudad de Manzanillo, Colima, salió de la muestra, volviéndose a incorporar a partir de enero de 2003. Para 2004 la cobertura correspondió a 32 áreas urbanas.

4/ Para 2003 las cifras resultaron de promediar los datos obtenidos en el periodo enero-junio con una cobertura de 48 áreas urbanas y de julio a diciembre con una cobertura de 32 áreas urbanas.

5/ Registra el porcentaje que representa la población desocupada y los ocupados que buscan trabajo, con el propósito de cambiarse o tener un empleo adicional, respecto a la población económicamente activa.

6/ Es la proporción de la población económicamente activa que se encuentra desocupada o que está ocupada, pero trabajó menos de 15 horas en la semana de levantamiento de la Encuesta.

7/ Muestra la proporción de personas desocupadas y ocupados que laboran menos de 35 horas a la semana, con respecto a la población económicamente activa.

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

9/ Considera no sólo a los desocupados abiertos, sino también a la parte de la población económicamente inactiva que suspendió la búsqueda de empleo para realizar actividades del hogar o estudio, pero se encuentra disponible para aceptar un puesto de trabajo.

Fuente: INEGI

En relación a la escolaridad, “A diferencia de la mayoría de naciones que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en donde el desempleo afecta en mayor medida a los sectores de población menos calificados, en

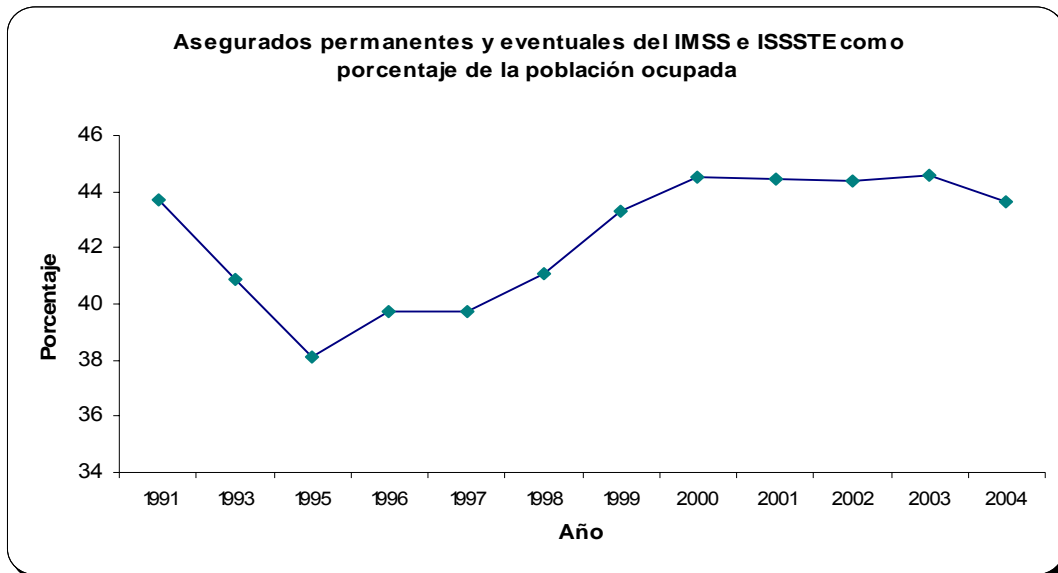
México es un fenómeno que incide con mayor fuerza en los segmentos que se sitúan por arriba del promedio nacional de escolaridad”.<sup>9</sup>

Lo anterior se explica porque las personas profesionistas o con mayor escolaridad tienen un nivel de expectativas que los llevan a buscar empleo por más tiempo en su campo de estudio o más acordes a sus intereses, y están menos dispuestas a incorporarse a actividades como el autoempleo. Esto es, el costo de oportunidad del subempleo o la informalidad es mayor para las personas más educadas. (Cuadro A.4)

Por estados, el desempleo en el Distrito Federal y Nuevo León es muy superior al de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Zacatecas, identificados con altos índices de pobreza y marginación.

Actualmente, menos de la mitad de la población ocupada cuenta con cobertura de seguridad social del IMSS o el ISSSTE. En el 2004 sólo el 43.6% de la población contaba con seguridad social, mientras el 63% de la población ocupada no contaba con prestaciones laborales.<sup>10</sup>

Gráfica 2.



Fuente: IMSS

<sup>9</sup> INEGI, op.cit., p. 23

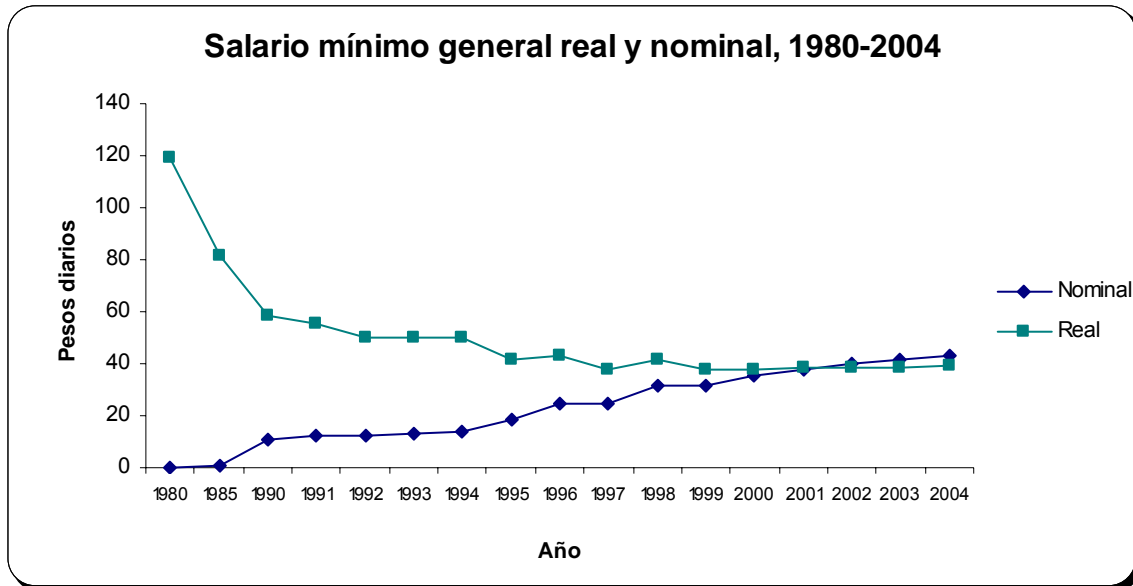
<sup>10</sup> Tales como aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo, participación de utilidades, servicios de seguridad social, sistema de ahorro para el retiro, crédito para vivienda, servicio médico particular o seguro de salud y otras prestaciones.



En el 2004 el 38.2% de la población ocupada ganaba menos de 2 salarios mínimos; en 1991 el 54% percibía estos salarios.

El salario mínimo real ha disminuido considerablemente desde los ochenta y las remuneraciones generales se redujeron a la mitad en esta década. Durante la década de los noventa disminuyeron las remuneraciones reales de los principales sectores como manufacturas, construcción, comercio al mayoreo y menudeo, con excepción de la industria maquiladora de exportación que aumentó sus remuneraciones reales en poco más de 4%.

Gráfica 3.



FUENTE: Anexo del cuarto informe de gobierno, 2004.

## 2. El seguro de desempleo

### 2.1 Definiciones

La seguridad social según la Organización Internacional del Trabajo (OIT): “Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”<sup>11</sup>

De acuerdo con la OIT el objetivo de la seguridad social es: “Velar porque las personas que están en la imposibilidad -sea temporal o permanente- de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios.”<sup>12</sup>

En este sentido, la seguridad social es un concepto amplio que no se agota con las prestaciones de salud y pensiones, a pesar de ser éstas las más importantes y las que representan el componente más significativo del gasto.

El seguro de desempleo forma parte de las prestaciones de seguridad social ya que el desempleo implica la reducción o eliminación de los ingresos por trabajo y, por tanto, de acuerdo a las condiciones particulares de cada persona, puede derivar en la imposibilidad de hacer frente a las necesidades básicas.

---

<sup>11</sup> OIT, *Administración de la Seguridad Social*, 1991.

<sup>12</sup> *Idem.*

Cuadro 6.

<b>Beneficios de la Seguridad Social</b>	
<b>Enfermedad y Servicios Médicos</b>	Mantenimiento del ingreso y apoyo en dinero en caso de enfermedad física y mental incluyendo discapacidad. Servicios médicos que buscan mantener, recuperar o mejorar la salud independientemente del origen del padecimiento, incluyendo, entre otros, permisos pagados por enfermedad, cuidado médico y abastecimiento de medicamentos.
<b>Discapacidad</b>	Mantenimiento del ingreso y ayuda en dinero o en especie (excepto cuidado médico) en caso de inhabilitación de las personas con discapacidades físicas y mentales para mantener actividades económicas o sociales, incluyendo, entre otros, pensiones por discapacidad y la provisión de bienes y servicios (excepto cuidado médico) a los discapacitados.
<b>Vejez</b>	Mantenimiento del ingreso y ayuda en dinero o en especie (excepto cuidado médico) para personas de edad avanzada, incluyendo, entre otros, pensiones por vejez y la provisión de bienes y servicios (excepto cuidado médico) a las personas mayores.
<b>Sobrevivientes</b>	Mantenimiento del ingresos y ayuda en dinero o en especie en caso de muerte de un miembro de la familia (por ejemplo, pensiones a los sobrevivientes).
<b>Familia / hijos</b>	Ayuda en dinero o en especie (excepto cuidado médico) relacionada con los costos de embarazo, parto y puerperio, crianza de los hijos y cuidados para otros miembros de la familia.
<b>Desempleo</b>	Mantenimiento del ingreso y ayuda en dinero o en especie en caso de desempleo, incluyendo, entre otros, beneficios de desempleo y entrenamiento vocacional financiado por agencias públicas.
<b>Vivienda</b>	Ayuda en el costo de la vivienda, incluyendo intervenciones por las autoridades públicas para ayudar a las personas a cubrir el costo de la vivienda.
<b>Exclusión Social</b>	Distinta de la mencionada anteriormente. Beneficios en dinero o en especie (excepto cuidado médico) específicamente encaminado a combatir la exclusión social cuando no están cubiertos por alguna de las otras funciones, incluyendo beneficios de apoyos al ingreso, rehabilitación de adictos al alcohol y a las drogas y otros beneficios varios (excepto cuidado médico).

Fuente: *Social Protection in Europe 2001*, Comisión Europea, mayo de 2002.

El desempleo está asociado a problemas estructurales en la economía que requieren políticas integrales para su atención. Sin embargo, es también necesario proveer protección social para los trabajadores en caso de dificultades *temporales* en su situación laboral.

En este sentido, el seguro de desempleo es un mecanismo diseñado para mejorar la situación de los trabajadores en caso de desempleo *temporal*. El seguro de desempleo es una prestación, generalmente monetaria, para dar seguridad a los trabajadores en caso de quedarse sin trabajo.

El principal beneficio del seguro de desempleo es brindar seguridad en los ingresos que evite cambios drásticos en el consumo de los hogares en el tiempo que dura el desempleo, así como una base de estabilidad que permita la búsqueda de empleo y la reincorporación al mercado de trabajo en mejores condiciones.

Existen mecanismos que buscan proporcionar un beneficio similar al seguro de desempleo como son las indemnizaciones por despido, esquemas de jubilación anticipada, entre otros. Al referirse a los planes de la prejubilación, la OIT señala “a la larga, estos instrumentos son más costosos que los planes de prestaciones de desempleo y disuaden a los empleados del trabajo productivo.”<sup>13</sup>

### *2.1.1 Seguridad social y protección al empleo*

Debe hacerse la diferencia entre la *seguridad social* que comprende prestaciones de salud y pensiones, entre otras, y la *protección al empleo*. Esta protección incluye diversas prestaciones asociadas como el pago de horas extras, las vacaciones pagadas, la existencia de un salario mínimo generalizado, la indemnización por despido, el periodo de prueba del trabajador, las restricciones para los contratos por tiempo definido, el empleo temporal y a tiempo parcial, etc.<sup>14</sup>

Pese a los problemas financieros que enfrentan los países con amplios sistemas de seguridad social, como sucede en Europa, la seguridad social es considerada un elemento deseable para la economía y el bienestar de la población, al igual que derechos cívicos.<sup>15</sup> En cambio, actualmente se discute la deseabilidad de la protección al empleo en virtud de que encarece el factor trabajo y desincentiva la contratación de trabajadores ocasionando tasas de desempleo más altas.

Es precisamente en la protección al empleo que se origina el amplio debate sobre la flexibilización del mercado de trabajo que incluye la proliferación de contratos de trabajo por tiempo definido en detrimento de los empleos con contratos de trabajo indefinidos.

---

<sup>13</sup> Noticias de la OIT, sobre el informe “El trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación”. <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/pr/2000/29.htm>

<sup>14</sup> También es pertinente distinguir los derechos cívicos-laborales que se refieren a la formación de sindicatos, la negociación colectiva, el derecho a huelga, entre otros.

<sup>15</sup> Como respuesta a las dificultades financieras los países europeos han hecho modificaciones a sus sistemas de seguridad social. Por ejemplo, en los sistemas de pensiones, actualmente incorporan los esquemas privados, que atienden a una parte específica de la población. Los sistemas universales y no contributivos se limitan a una parte bien delimitada de la población.

El Banco Mundial y la OCDE recomiendan la flexibilización de la protección al empleo, incluyendo la disminución de la indemnización al término del trabajo y la implementación de un seguro de desempleo, con características específicas que incentiven la reinserción de los trabajadores al trabajo. También proponen incentivos fiscales a las empresas que generen empleos, entre otras medidas.<sup>16</sup>

En América Latina existe una amplia gama de *políticas activas* de mercado de trabajo, pero solamente seis países cuentan con seguro de desempleo, considerado como la principal *política pasiva*. (Ver cuadro 7). Asimismo, en las últimas dos décadas las reformas tienden hacia la flexibilización del mercado de trabajo: "...en la mayoría de los países se introdujeron modificaciones a la legislación laboral orientados según dos vertientes principales: flexibilizar el mercado de trabajo y mejorar las condiciones laborales de determinados sectores o grupos de trabajadores en situaciones de precariedad y vulnerabilidad. En algunos países se disminuyeron los costos laborales y se flexibilizaron los fondos de cesantía. Se establecieron asimismo regulaciones que facilitaron la contratación y el despido de trabajadores y se modificaron las normas que regían la negociación colectiva."<sup>17</sup>

Aunque no ha habido cambios recientes en relación al seguro de desempleo (excepto en Chile), en Ecuador, El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Chile aumentaron las indemnizaciones por despido injustificado, que es la única medida de protección ante el desempleo en la mayoría de los países.

---

<sup>16</sup> OCDE, *Panorama del Empleo*, 2005. Martin, John y Raymond Torres, *El empleo en el centro de la política económica*, Documento para la discusión, Políticas públicas para un mejor desempeño económico, 3 y 4 de noviembre, 2004. Entre las medidas adicionales se señala la disminución de las cuotas obrero-patronales para el financiamiento de la seguridad social, por ejemplo, los países europeos han hecho esfuerzos por aumentar el componente de la seguridad social financiada mediante impuestos generales, con la reducción consiguiente en las aportaciones obrero-patronales para reducir el comportamiento observado de menor creación de empleo producto de la evasión de estos pagos.

<sup>17</sup> Panorama social de América Latina, *Situación laboral y políticas de empleo en América Latina*, CEPAL, 2002-2003.

Cuadro 7.

## Políticas de mercado de trabajo, de empleo y laborales

Tipo de política	Definición
Políticas de mercado de trabajo	<p>Conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación.</p> <p><i>Políticas activas:</i> generar puestos de trabajo productivos. Intermediación, Capacitación de la fuerza de trabajo, creación directa o indirecta de empleos.</p> <p><i>Políticas pasivas:</i> enfrentar situaciones de extrema pobreza y desempleo. Seguro de desempleo, esquemas de retiro anticipado, fondos individuales de compensación por desempleo.</p>
Políticas de empleo	<p>Tienen el propósito de actuar sobre la demanda de trabajo, en la que influyen aspectos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos y de desarrollo tecnológico, así como también las políticas y programas de desarrollo regional y el marco regulatorio vigente en el mercado de trabajo. Por el lado de la oferta, estas políticas ejercen efectos a mediano y largo plazo sobre las tendencias demográficas y los comportamientos sociales, ámbito en el que resultan relevantes, entre otras, las medidas en materia de educación, salud y protección social.</p>
Políticas laborales	<p>Actúan sobre la relación laboral entre el trabajador y el empleador e inciden en el marco y las condiciones en que se realiza el trabajo. Comprenden disposiciones relativas a salarios mínimos, prestaciones, seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricciones al trabajo de menores, derecho de huelga y todo el conjunto de aspectos normativos que rigen en este campo.</p>

Fuente: Samaniego, Norma, *Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación*, CEPAL, 2002. Panorama social de América Latina, *Situación laboral y políticas de empleo en América Latina*, CEPAL, 2002-2003

## 2.2 El seguro de desempleo en el mundo

La mayoría de los países desarrollados cuentan con un seguro de desempleo aunque sus características varían ampliamente entre países.

Algunos de los elementos que deben considerarse en el análisis de un esquema de seguro de desempleo son:

- Población beneficiaria potencial
- Requisitos para hacer efectivo el seguro de desempleo

- Tasa de reposición (porcentaje del salario cubierto por el seguro de desempleo)
- Duración de las prestaciones por desempleo
- Forma de financiamiento del seguro de desempleo
- Relación con políticas activas de mercado de trabajo (capacitación, readiestramiento, etc.)

Según la OIT, el 75% de las 150 millones de personas desempleadas en el mundo en el 2000, carecían de un seguro de desempleo.<sup>18</sup> La OIT distingue tres grupos de países según el nivel de su seguro de desempleo: los países con sistemas de nivel alto, de nivel medio y aquellos en los que es inexistente. En general, los países europeos son los que tienen mejores sistemas de seguro de desempleo, con mayor cobertura y mayores beneficios. El resto de países con seguro de desempleo tienen beneficios insuficientes y baja cobertura.

En el primer grupo de países se encuentran Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza.

Estos países tienen los esquemas de seguro de desempleo más generosos, medidos por los beneficios ofrecidos como el porcentaje de indemnización sobre el salario que es superior al 60% del salario nacional medio. Asimismo, las prestaciones se extienden en varios niveles.

En el segundo grupo de países están Australia, Canadá, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, el Reino Unido, y los Estados Unidos. Los beneficios otorgados son sustantivamente menores tanto en el porcentaje de indemnización sobre el salario, como en el número de personas desempleadas que efectivamente reciben los beneficios.

---

<sup>18</sup> Noticias de la OIT, loc.cit.

Cuadro 8.

### El seguro de desempleo en el mundo

Nivel de Protección	Países	Características
<b>A l t o</b>	Alemania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La protección frente al desempleo consiste en varios niveles de prestaciones.</li> </ul> <p><i>Primer Nivel:</i> Indemnización por concepto de seguro de desempleo que se abona al desempleado durante el periodo inicial subsiguiente a la pérdida de un trabajo.</p> <p>El porcentaje de indemnización sobre el salario, es superior al 60% del salario nacional medio.</p> <p>En Finlandia las prestaciones en metálico son de 63% del salario nacional medio y en España de 77%.</p> <p><i>Segundo Nivel:</i> Se denomina generalmente subsidio. Protege a los trabajadores que han agotado su derecho al seguro de desempleo y les concede un periodo de gracia antes de ser incluidos en planes de asistencia social menos generosos.</p>
	Austria	
	Bélgica	
	Dinamarca	
	Finlandia	
	Francia	
	España	
	Islandia	
	Luxemburgo	
	Noruega	
	Países Bajos	
	Portugal	
	Suecia	
Suiza		
<b>M e d i o</b>	Australia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los desempleados que reciben prestaciones son relativamente pocos y la compensación es inferior a las del primer grupo de países.</li> <li>• Las prestaciones en metálico van desde 23% del salario en Nueva Zelanda a 58% en Canadá y en Estados Unidos.</li> <li>• La duración de la indemnización por desempleo es corta, pues las prestaciones se abonan durante un tiempo inferior a 12 meses.</li> <li>• En Estados Unidos y en Canadá no existe un segundo nivel de ayuda al desempleo al agotarse el tiempo del primer nivel.</li> </ul>
	Canadá	
	Irlanda	
	Japón	
	Nueva Zelanda	
	Reino Unido	
	Estados Unidos	
<b>B a j o</b>	Europa Central y Oriental	<p>Solo la mitad de los desempleados reciben prestaciones de desempleo o asistencia social.</p> <p>El número de beneficiarios ha disminuido considerablemente en varios países.</p> <p>En la mayoría de los países se tienen planes de compensación por finalización del trabajo en la forma de una única suma como indemnización.</p> <p>Normas de acceso muy restrictivas a los planes de seguro de desempleo.</p> <p>Generalmente excluye a los asalariados más vulnerables.</p> <p>Los porcentajes de indemnización compensatoria oscilan entre el 40 y el 80% de los salarios.</p> <p>Chile y Argentina: prestaciones que disminuyen por tramos de acuerdo a la duración del desempleo.</p> <p>En 1998 sólo cuatro economías tenían alguna forma de plan de prestaciones por desempleo: China, Mongolia, República de Corea y Hong Kong.</p> <p>En general las tasas de indemnización son modestas.</p>
	América Latina y el Caribe	
	Asia	

Fuente: OIT, *El trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, 2000.

Es importante señalar que la tendencia de los seguros de desempleo ha sido la reducción de los beneficios y la cobertura en la mayoría de los países incluidos los países europeos y Estados Unidos:

“Casi todos los países pertenecientes a la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) redujeron en los noventa la protección



proporcionada por sus sistemas de prestaciones por desempleo. Se han endurecido las normas para tener acceso a ellas y la duración de las prestaciones, así como los porcentajes de indemnización, se han reducido en casi todos los países europeos.

Dentro de una tendencia denominada a veces de *asistencia social condicional*, muchos países occidentales han condicionado las prestaciones a la participación del desempleado en cursos de formación, a la aceptación de trabajos considerados adecuados para él por la administración de tales prestaciones de desempleo o a la prueba de haber desarrollado actividades intensivas para buscar empleo. También se han intensificado los esfuerzos para conseguir que los desempleados retornen al mercado del trabajo, por medio de políticas activas en ese mercado”.<sup>19</sup>

Como puede observarse, los países con niveles altos y medios de protección por seguro de desempleo son países desarrollados. En los países en vías de desarrollo la existencia del seguro de desempleo es muy limitada.

En Europa Central y Oriental, países como Bulgaria, Hungría, Polonia y Eslovaquia implementaron programas de prestaciones por desempleo y apoyos al mercado de trabajo desde finales de los ochenta. Sin embargo, estos programas, que intentaban responder al aumento del desempleo luego de que las economías dejaron de estar controladas por el Estado, pronto se vieron rebasadas por niveles crecientes de desempleo. Esto ocasionó que se replantearan los esquemas de seguro de desempleo, reduciendo drásticamente su cobertura y sus beneficios. El resto de la protección al empleo ha tendido a flexibilizarse en los últimos años.<sup>20</sup>

En Asia, en 1998 sólo China, Mongolia, la República de Corea y Hong Kong, contaban con alguna forma de prestación por desempleo. En general, las tasas de indemnización y su cobertura son bajas. Los países con mayor cobertura son Hong Kong, donde está casi generalizada, y la República de Corea, donde está cubierta cerca de la mitad de los

---

<sup>19</sup> Op.cit.

<sup>20</sup> Idem.

trabajadores. En este país el seguro de desempleo cobró importancia a raíz de la crisis financiera asiática a finales de los noventa.

En países como Bangladesh, India y Pakistán, existe el pago por despido o rescisión del contrato, pero en la práctica está restringido a trabajadores de grandes empresas, lo cual beneficia a una parte muy pequeña de la población.

### 2.3 El seguro de desempleo en América Latina

En América Latina seis países cuentan con seguro de desempleo los cuales cuentan con una larga tradición en la materia, con excepción de Chile que lo introdujo en 2001. El seguro de desempleo más antiguo es el de Uruguay que data de 1934.

Algunas de las características de los seguros de desempleo en América Latina son:

-En todos los casos son sistemas contributivos, aunque su diseño particular varía entre países, ya sea en aportaciones del empleado, el empleador y el gobierno. Existen significativas variaciones en los porcentajes que aporta cada agente.

-Generalmente cubre a trabajadores por contrato (temporales o permanentes). Con excepción de Chile no existen esquemas para trabajadores no asalariados.

-Es seguro obligatorio para los trabajadores con contrato.

-Los requisitos para tener acceso al seguro de desempleo varían entre países, pero generalmente se requiere haber trabajado en un empleo con contrato y haber contribuido al seguro de desempleo cierta cantidad de meses anteriores a la fecha de la situación de desempleo.

-La duración de la prestación varía entre cinco y doce meses. En Ecuador se otorga un pago único.

-Los montos otorgados son decrecientes.

-En Chile, al contar con cuentas individuales, el trabajador puede retirar los fondos recabados al momento de la jubilación.

Según la OIT, los seguros de desempleo en América Latina son muy restrictivos y excluyen a los trabajadores asalariados más vulnerables como trabajadores de la construcción, domésticos, agrícolas y jóvenes. Los porcentajes de indemnización compensatoria oscilan entre 40 y 80% de los salarios.

En el resto de países, incluyendo México, generalmente existe el pago de una indemnización al finalizar el trabajo que se espera que ayude al trabajador durante el tiempo que dura el desempleo. De hecho, en algunos países con seguro de desempleo existe también la indemnización.

Entre la problemática identificada en relación a los seguros de desempleo en América Latina están la falta de relación con las políticas de mercado de trabajo como la capacitación y los servicios de empleo.

Cuadro 9.

## AMÉRICA LATINA : CARACTERÍSTICAS DE LOS SEGUROS DE DESEMPLEO, 2002

País	Fundamento legal*	Reformas vigentes	Financiamiento	Cobertura	Criterios de elegibilidad	Duración de la prestación	Administración	Finalidad
Argentina	1967 (sólo para trabajadores de la construcción.  1992	1995	Fondo colectivo con aportes de trabajadores (1% del salarios) y empleadores (1.5% de la nómina).	Trabajadores contratados permanentes o eventuales bajo régimen legal. Se excluye a trabajadores por cuenta propia y de servicio doméstico.	Se exige estar sin empleo por causas ajenas a la voluntad del trabajador.	El monto del beneficio es decreciente, con una duración máxima de 12 meses.	Administración Nacional de la Seguridad Social	El fondo se vincula a servicios de intermediación y capacitación.
Brasil	1986	1990  1994	Fondo de Protección al Trabajador (FAT).	Todos los trabajadores con contratos formales.	Despido sin causa justa. Haber recibido salarios en los últimos seis meses, dentro de los últimos 36.	Duración máxima de cinco meses.	Ministerio de Trabajo y Empleo. Directorio tripartito.	El FAT financia otros programas.
Chile	2001	Puesto en marcha en 2002	Cuentas individuales con aportes del trabajador (0.6% de su salario) y del empleador (1.6% de la remuneración del trabajador), más un fondo solidario que complementa las prestaciones monetarias de los trabajadores de más bajos ingresos.	Es obligatorio para los trabajadores que firmen contrato laboral regido por el código del trabajo. Incluye condiciones especiales de cotización para trabajadores.	Se debe haber aportado 12 o más cotizaciones a la cuenta individual, sea en forma continua o discontinua.	Duración máxima de cinco meses. Entrega de monto decreciente.	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Entrega beneficios al trabajador cuando se jubila, ya que puede retirar el total de los recursos acumulados en su cuenta. Estos son adicionales a los fondos previsionales acumulados en su Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) o en el INP.

continúa

País	Fundamento legal	Reformas vigentes	Financiamiento	Cobertura	Criterios de elegibilidad	Duración de la prestación	Administración	Finalidad
Ecuador	1951 2001 (Nueva Ley de Seguridad Social).	1958 1998 2001	Sistema mixto, vigente desde el año 2001. Es financiado por un fondo de reserva que recauda el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), aportado por los trabajadores afiliados al nuevo seguro de paro obligatorio.	El seguro general obligatorio protege al trabajador en forma diferencial según su edad en 2001. Los aportes se transfieren a cuentas individuales nominativas de ahorro forzoso, administradas por las Agencias Colocadoras de Ahorro Previsional (ACAP), a elección del asegurado.	Cubre a los menores de 40 años de edad en 2001, a los entre 40 y 49 años que eligen el sistema mixto, ya los afiliados al IESS a partir de ese año, que hayan perdido el empleo por causas no imputables al trabajador.	Contempla el pago único al desempleado.	Agencias Colocadoras de Ahorro Previsional (ACAP)	
Uruguay	1934	1981	Contribuciones de empleadores y trabajadores. El Estado aporta recursos de rentas generales para cubrir los déficit del fondo.	Cubre a los asalariados privados que han aportado a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio. Excluye a trabajadores por cuenta propia y a los del sector público.	Se requiere haber trabajado por 6 meses de los últimos 12. Cubre a los que han sufrido una reducción de 25% en sus horas de trabajo. Excluye a los despedidos por causas imputables al trabajador.	Duración máxima de seis meses. Deben transcurrir 12 meses para tener derecho a un nuevo período.	Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio	Se utiliza para diversos fines (pensiones de retiro, de vejez, asignaciones familiares, otras)
Venezuela	1989 (No se implementó de inmediato)	1999	Fondo de Paro Forzoso con aportes del trabajador (0.5%), el empleador (2%) y el gobierno. Este Fondo forma parte del Sistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral.	Trabajadores de sectores público y privado con contrato fijo. Excluye a trabajadores domésticos.	El trabajador debe haber cotizado por 12 meses dentro de los 18 anteriores.	Duración máxima de cinco meses de pagos equivalentes al 60% del promedio de los últimos 12 salarios.	-	Además del cobro de prestaciones, el desocupado tiene derecho a un servicios de intermediación laboral y de capacitación.

Fuente: CEPAL, *Situación laboral y políticas de empleo en América Latina*, Panorama social de América Latina 2002-2003.

\*Se refiere a la fecha de aprobación de las leyes que dan sustento al seguro de desempleo.

## 2.4 El seguro de desempleo en México

En México no existe un seguro de desempleo. Al igual que en muchos países de América Latina existe una “indemnización por finalización del trabajo”, establecida en la Ley Federal del Trabajo y que recae sobre el empleador. Dicha ley establece en sus capítulos IV y V las condiciones bajo las cuales se pagará la indemnización al trabajador por rescisión o terminación de las relaciones de trabajo.<sup>21</sup>

En algunas ocasiones el Seguro de Cesantía en Edad Avanzada del IMSS es considerado como una forma de seguro de desempleo para las personas mayores de sesenta años. El artículo 154 de la Ley del Seguro Social establece: “Para los efectos de esta ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad”<sup>22</sup>.

De hecho, el Artículo 123, apartado A, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, *de cesación involuntaria del trabajo*, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.<sup>23</sup> Sin embargo, como se vio anteriormente, el seguro de cesación involuntaria del trabajo ha sido acotado para cubrir únicamente a los trabajadores mayores de sesenta años.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la encargada de la política laboral y de mercado de trabajo en el país y su política se ha basado en la

---

<sup>21</sup> En el Art. 123, apartado B (para trabajadores de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal), fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que: “Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.”

<sup>22</sup> Ley del Seguro Social

<http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/94/>

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cursivas nuestras.

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/124.htm?s=>

capacitación y la intermediación en el mercado de trabajo. Su presupuesto ha aumentado considerablemente a partir de 1997.

El Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE), que forma parte del Programa de Apoyo al Empleo, se dirige a personas que han perdido su empleo y requieren apoyo para enfrentar los gastos de búsqueda. Este programa, que intenta ser una forma incipiente de seguro de desempleo, inició en el 2002 como un programa piloto en 10 estados de la República y actualmente tiene cobertura nacional.

En este programa se otorga un apoyo de hasta un salario mínimo, durante uno o dos meses y para ser acreedor a este beneficio se debe ser desempleado y buscador activo de empleo, haber cotizado por lo menos durante seis meses a la seguridad social, tener dependientes económicos y tener entre 18 y 45 años de edad. Así, el programa está dirigido a personas que han sido desplazadas recientemente del sector formal, lo que facilita su reincorporación al mercado de trabajo.

Hasta ahora la difusión del programa ha sido muy limitada, y su cobertura es muy baja en comparación con la cifra de desempleo abierto.

Cuadro 10.

<b>Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo</b>			
Año	Personas atendidas	Personas colocadas	(%)
2002	40,485	12,997	32.1
2003	55,678	22,077	39.7
2004 <sup>7/</sup>	42,769	15,845	37.0

Fuente: Anexo del cuarto informe de gobierno, 2004

7/ Cifras preliminares enero-julio

Por su parte, el Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT), que sustituye en el 2002 al Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT), tiene como objetivo incorporar a la población desempleada y subempleada a cursos de capacitación. Entre los programas

del Servicio Nacional de Empleo Capacitación y Adiestramiento destacan la bolsa de trabajo, las ferias de empleo, entre otras.

Las Administradoras de Fondo para el Retiro (Afores) ofrecen la opción de disponer del diez por ciento del monto acumulado en la cuenta del trabajador una vez cada cinco años por situación de desempleo. Para ser acreedor de este beneficio es necesario presentar una constancia de desempleo emitida por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Según la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) desde el 2002 a la fecha se tuvo un incremento de 500% en el monto asignado por este motivo.<sup>24</sup>

Recientemente, la banca comercial ha ofrecido seguros privados para atender una probable eventualidad de pérdida del empleo para los trabajadores del sector formal. Obviamente se trata de seguros comerciales, como lo sería un seguro de vida que tiene que comprarse en el mercado.

### **3. Iniciativas legislativas sobre el seguro de desempleo**

A continuación se mencionan las principales leyes, convenios y declaraciones en relación al seguro de desempleo.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en sus artículos 23 y 25 el derecho de las personas a la protección contra el desempleo y el derecho a un seguro en caso de desempleo, respectivamente.

Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los

---

<sup>24</sup> El Universal Online, *Sube ayuda por desempleo*, 22 de junio de 2005.



servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.<sup>25</sup>

El convenio 168 de la OIT titulado Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988) no ha sido ratificado por México. En el artículo 14 establece: “En caso de desempleo total, deberán abonarse indemnizaciones en forma de pagos periódicos calculados de manera que se facilite al beneficiario una indemnización parcial y transitoria por su pérdida de ganancias y se eviten al mismo tiempo efectos disuasivos para el trabajo y la creación de empleo”.<sup>26</sup> Así también, la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre reconoce el derecho a la protección ante el desempleo.<sup>27</sup>

De la LVII a la LIX legislatura se han presentado cuatro iniciativas en relación al establecimiento de un seguro de desempleo, que fueron turnadas a comisiones y hasta la fecha no han sido discutidas. (Cuadro 11)

---

<sup>25</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948. <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

<sup>26</sup> El Convenio 44 (Convenio sobre el desempleo, 1934) tampoco ha sido ratificado por México. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm>

<sup>27</sup> OEA, IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

Cuadro 11.

**Iniciativas presentadas de la LVII a la LXI legislatura en relación al seguro de desempleo**

Presenta	Título	Acciones	Breve descripción
Dip. Martha Palafox Gutiérrez, PRI. Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Gaceta Parlamentaria, núm. 1349, 10 de octubre de 2003	Que reforma el artículo 25 y adiciona uno nuevo a la Ley de Coordinación Fiscal para crear el fondo del Seguro del Desempleo.	Crea un fondo en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación para que se destine a los desempleados del país.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Las aportaciones federales con cargo al seguro del desempleo se constituirán con cargo a recursos federales, que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</li> <li>● Se toma como indicador base la tasa de desempleo abierta que publica el INEGI, de acuerdo a la Encuesta Mensual de Empleo Urbano.</li> </ul>
Dip. Pedro Vázquez González, PT. Turnada a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social. Gaceta Parlamentaria, núm. 1585, 15 de septiembre de 2004	Que reforma la Ley del Seguro Social para crear el seguro de desempleo.	Adiciona un Título Séptimo y un Capítulo Único a la Ley del Seguro Social, para crear el Programa Seguro por Desempleo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se establece el Seguro por Desempleo como obligación del Estado mexicano para proteger a los trabajadores despedidos por razones ajenas a su voluntad.</li> <li>● Este seguro será para aquellos trabajadores que acrediten su registro en el IMSS o que laborando en empresas con registro fiscal, justifiquen haber perdido su empleo. Asimismo, para aquellos que teniendo la mayoría de edad, justifiquen mediante el formato que para tal efecto se establece en un artículo de esta Ley, no haber encontrado empleo durante un lapso de dos meses consecutivos.</li> <li>● El seguro no se otorgará a los trabajadores por cuenta propia, a los trabajadores domésticos, a menores de 18 años, a pensionados y a los que solicitan su retiro voluntario del empleo.</li> <li>● El trabajador despedido que sea beneficiario del seguro, tendrá derecho a recibir lo equivalente a dos salarios mínimos diarios.</li> <li>● La duración de este beneficio no podrá exceder de trece meses contados a partir del momento en que los trabajadores reciben el seguro por desempleo.</li> <li>● Los recursos financieros para solventar el seguro por desempleo serán aportados por la Federación, aprobados anualmente por la Cámara de Diputados e incorporados al presupuesto del IMSS.</li> </ul>

continúa

Presenta	Título	Acciones	Breve descripción
Dip. Francisco Espinosa Ramos, PT Turnada a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social Gaceta Parlamentaria, núm. 1589, 22 de septiembre de 2004	Que adiciona un Título Séptimo y un Capítulo Único a la Ley del ISSSTE, que crea el Programa Seguro por Desempleo para protección de los empleados públicos.	Adiciona un Título Séptimo y un Capítulo único a la Ley del ISSSTE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se establece el Seguro por Desempleo como obligación del Estado mexicano para proteger a los empleados públicos al servicio del Estado despedidos de su empleo por razones ajenas a su voluntad.</li> <li>● Este seguro será para los trabajadores que acrediten su registro en el ISSSTE. En ningún caso se otorgará a empleados públicos que desempeñen desde puestos de enlace hasta secretarios de Estado o titulares de entidades.</li> <li>● El trabajador al servicio del Estado que sea despedido recibirá como seguro por desempleo el equivalente al monto de dos salarios mínimos burocráticos diarios.</li> <li>● La duración de este seguro no podrá exceder de trece meses, contados a partir del momento en que los trabajadores reciben este beneficio. En ningún caso se podrá acceder a él por más de dos ocasiones en el curso de la vida laboral de un trabajador.</li> <li>● Los recursos financieros para solventar el seguro por desempleo serán aportados por la Federación y aprobados anualmente por la Cámara de Diputados e incorporados al presupuesto del ISSSTE.</li> </ul>
Dip. Francisco Diego Aguilar, PRD Turnada a la Comisión de Seguridad Social Gaceta Parlamentaria, núm. 1714-I, 10 de marzo de 2005	Ley Federal de Protección Social por Desempleo.	Crea la Ley Federal de Protección Social por Desempleo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La protección social por desempleo se refiere a la protección gubernamental de los individuos que han perdido ingresos por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente.</li> <li>● Tiene derecho a la protección social por desempleo el individuo que haya perdido su empleo involuntariamente y durante el mes siguiente a este evento no haya encontrado uno nuevo, y no se encuentre realizando trabajos por cuenta propia o tener otra ocupación remunerada.</li> <li>● Creación del Programa Nacional de Protección Social por Desempleo.</li> <li>● Integración del Fondo para la Protección Social por Desempleo con recursos del patrón y del Gobierno Federal.</li> <li>● Elaboración de un Registro Nacional de Beneficiarios.</li> <li>● La duración de la prestación varía entre 4 y 12 meses.</li> <li>● La cuantía de la prestación por desempleo será equivalente al 40% del promedio de sus salarios integrados conforme a la Ley del Seguro social de los últimos 12 meses.</li> </ul> <p>Se podrá acceder a la prestación referida sólo durante dos ocasiones cada 5 años. La duración de la prestación para la segunda ocasión no podrá ser mayor a 3 meses.</p>

Fuente: Gaceta Parlamentaria

#### **4. Consideraciones finales**

Sin duda, el establecimiento de un seguro de desempleo es un tema complejo. En principio, pueden señalarse tres grandes puntos en esta discusión: la definición de la población beneficiaria, la situación particular del mercado laboral en México y la viabilidad financiera del proyecto.

La definición de la población beneficiaria del seguro de desempleo es uno de los primeros pasos a considerar en su diseño, por ejemplo, si el seguro de desempleo cubre únicamente a las personas que cuenten con un contrato de trabajo formal, ya sea permanente o eventual, o asalariados sin contrato, los autoempleados y las personas que trabajan en la economía informal quedarían desprotegidos ante la pérdida del empleo.

En México, el desempleo medido por la tasa de desempleo abierto es bajo, sin embargo, una gran parte de la población está subempleada. Esta población no estaría cubierta por un esquema de seguro de desempleo al no contar con requisitos para ser elegible para estos beneficios. Por tanto, el seguro de desempleo se inserta en un panorama más amplio de la problemática del mercado de trabajo en México en el que es necesario aumentar la creación de empleos y mejorar sus condiciones.

La generación de empleos de calidad es crucial si consideramos que un seguro de desempleo, en un contexto de desempleo generalizado es difícil de sostener, por lo cual debiese estar diseñado como un mecanismo para resolver situaciones de tipo temporal con beneficios y beneficiarios bien definidos. Es conveniente insistir que el seguro de desempleo es una medida de protección al desempleo, no una solución al mismo.

Un problema clave en la discusión del seguro de desempleo es su forma de financiamiento. Una de las opciones más viables es que el seguro de desempleo sea considerado como una prestación adicional a las prestaciones actuales de los trabajadores y que cada uno contribuya con una cuota al seguro de desempleo, de forma similar a los seguros ofrecidos por el IMSS

(excepto pensiones).<sup>28</sup> Obviamente, deberán ser considerados los incentivos para los empleados y los patrones.

De otra forma, dado el nivel actual de captación por concepto de impuestos, por debajo de los niveles mundiales, el financiamiento con impuestos generales se presenta como una opción inviable, o permitiría esquemas tan reducidos que difícilmente podrían considerarse seguros de desempleo, como el apoyo para búsqueda de empleo con que se cuenta actualmente.

Suele considerarse que este tipo de esquemas genera incentivos negativos, por ejemplo, desalentando a las personas en la búsqueda de empleo, sin embargo, esto puede combatirse con la acotación de los beneficios y su duración, además del condicionamiento a la búsqueda de empleo, a la capacitación, etc.

En muchos casos la actividad informal y el autoempleo son una forma de evitar el desempleo y la falta de ingresos, por lo tanto, el seguro de desempleo puede ser un incentivo al trabajo formal al proporcionar la seguridad de un ingreso temporal y mejorar las condiciones en la búsqueda de trabajo.

Así, si bien es deseable ofrecer cobertura a las personas en situación de desempleo, deben considerarse previamente diversos factores, como son, el mercado laboral, la regulación laboral, los acuerdos institucionales y la dinámica de la economía en relación al empleo, la viabilidad financiera, entre otros.

---

<sup>28</sup> En Chile y en Austria se tiene un sistema basado en cuentas individuales de ahorro.

## **A N E X O**

Cuadro A.1

Tasas de desempleo estandarizadas en 27 países de la OCDE													
Como porcentaje del total de la fuerza de trabajo													
	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Australia	6.7	10	9.5	8.2	8.2	8.3	7.7	6.9	6.3	6.8	6.4	6.1	5.5
Austria		4	3.8	3.9	4.4	4.4	4.5	4	3.7	3.6	4.2	4.3	4.5
Bélgica	6.6	8.6	9.8	9.7	9.5	9.2	9.3	8.6	6.9	6.7	7.3	7.9	7.8
Canadá	8.2	11.4	10.4	9.6	9.7	9.2	8.4	7.6	6.8	7.2	7.7	7.6	7.2
República Checa		4.4	4.3	4.1	3.9	4.8	6.4	8.6	8.7	8	7.3	7.8	8.3
Dinamarca	7.2	9.6	7.7	6.8	6.3	5.3	4.9	4.8	4.4	4.3	4.6	5.6	5.4
Finlandia	3.2	16.4	16.8	15.2	14.6	12.7	11.4	10.2	9.8	9.1	9.1	9	8.9
Francia	8.5	11.1	11.7	11.1	11.6	11.5	11.1	10.5	9.1	8.4	8.9	9.5	9.7
Alemania <sup>a</sup>	4.8	7.7	8.3	8	8.6	9.2	8.8	7.9	7.2	7.4	8.2	9.1	9.5
Grecia	6.3	8.6	8.9	9.1	9.7	9.6	11.1	12	11.3	10.8	10.3	9.7	10.5
Hungría		12.1	11	10.4	9.6	9	8.4	6.9	6.3	5.6	5.6	5.7	5.9
Irlanda	13.4	15.6	14.3	12.3	11.7	9.9	7.5	5.6	4.3	3.9	4.3	4.6	4.5
Italia	8.9	9.8	10.6	11.2	11.2	11.2	11.3	11	10.1	9.1	8.6	8.4	8
Japón	2.1	2.5	2.9	3.1	3.4	3.4	4.1	4.7	4.7	5	5.4	5.3	4.7
Corea									4.4	4	3.3	3.6	3.7
Luxemburgo	1.6	2.6	3.2	2.9	2.9	2.7	2.7	2.4	2.3	2.1	2.8	3.7	4.2
Holanda	5.9	6.2	6.8	6.6	6	4.9	3.8	3.2	2.8	2.2	2.8	3.7	4.6
Nueva Zelanda	7.8	9.5	8.1	6.3	6.1	6.6	7.4	6.8	6	5.3	5.2	4.6	3.9
Noruega	5.8	6.6	6	5.5	4.8	4	3.2	3.2	3.4	3.6	3.9	4.5	4.4
Polonia		14	14.4	13.3	12.3	10.9	10.2	13.4	16.4	18.5	19.8	19.2	18.8
Portugal	4.8	5.6	6.9	7.3	7.3	6.8	5.2	4.5	4.1	4	5	6.2	6.7
República Eslovaca			13.7	13.1	11.3	11.9	12.6	16.8	18.7	19.4	18.7	17.5	18
España	13.1	18.6	19.8	18.8	18.1	17	15.2	12.8	11.3	10.6	11.3	11.3	10.8
Suecia	1.7	9	9.4	8.8	9.6	9.9	8.2	6.7	5.6	4.9	4.9	5.6	6.4
Suiza		3.9	3.9	3.5	3.9	4.2	3.6	3	2.7	2.6	3.2	4.2	4.4
Reino Unido	6.9	10	9.2	8.5	8	6.9	6.2	5.9	5.4	5	5.1	5	4.6
Estados Unidos	5.6	6.9	6.1	5.6	5.4	4.9	4.5	4.2	4	4.7	5.8	6	5.5
UE-15 <sup>b</sup>	8.1	10	10.4	10.1	10.1	9.8	9.3	8.5	7.6	7.2	7.6	7.9	8
Europa													
OCDE <sup>b</sup>	8	10.2	10.5	10.1	10	9.6	9.1	8.8	8.3	8.2	8.5	8.8	8.8
Total OCDE <sup>b</sup>	6.1	7.8	7.7	7.3	7.2	6.9	6.8	6.6	6.2	6.4	6.9	7.1	6.9

a) Para 1990, los datos incluyen Alemania Occidental; los datos subsiguiente son para el total de Alemania.

b) Para los países incluidos arriba solamente.

Fuente: OCDE, Main Economic Indicators, Paris, Mayo 2005.

Cuadro A.2

Tasas de desempleo de los jóvenes por región y sexo, 2003-2004 (porcentaje)

	2003			2004		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Mundo	13.3	13.1	13.5	13.1	12.9	13.2
Economías desarrolladas y Unión Europea	14.6	13.9	15.2	14.2	13.6	14.6
Europa Oriental y Central (no-UE) y CEI	16.8	17.1	16.5	16	17	15.1
Asia Oriental	7	5.8	8.1	7	5.8	8.1
Asia Sudoriental y Pacífico	14.9	15.9	14.1	14.7	15.8	13.9
Asia meridional	11	11.8	10.7	10.9	11.6	10.6
América Latina y el Caribe	18.8	23.1	16	17.6	21.7	14.9
Medio Oriente y África del Norte	21.3	24.2	20	21.3	24.2	20
África al sur del Sahara	18.3	16.4	19.8	18.4	16.4	19.9

Fuente: OIT, Tendencias mundiales del empleo, 2005.

Cuadro A.3

Porcentaje de desocupados con educación media superior y superior según sexo, 1991-2004

Año	Total	Hombres	Mujeres
1991	18.5	22	14.4
1993	25.9	27.9	22.8
1995	24.2	22.9	26.5
1996	28.9	27.6	31.2
1997	31.9	32.2	31.5
1998	32.9	30.9	35.7
1999	37.3	39.9	33.9
2000	36.3	33.0	41.7
2001	39.3	38.2	41
2002	38.3	36.9	40.8
2003	40.6	39.3	42.8
2004	40.9	39.1	43.7

FUENTE: INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Empleo.



Cuadro A.4

**Tasa de desocupación por entidad federativa según sexo, 2004**

Entidad federativa	Total	Hombres	Mujeres
Estados Unidos Mexicanos	2.5	2.3	2.8
Aguascalientes	2.8	3	2.3
Baja California	1	0.9	1.2
Baja California Sur	1.9	1.8	2.1
Campeche	1.8	1.3	2.8
Coahuila	3.3	2.9	4.2
Colima	1.7	1.5	1.9
Chiapas	1.4	1.1	2.2
Chihuahua	1.3	1.3	1.4
Distrito Federal	4.5	5	3.8
Durango	2.7	2.1	3.9
Guanajuato	3.2	3.2	3.2
Guerrero	0.5	0.6	0.4
Hidalgo	1.3	0.9	1.9
Jalisco	2.7	2.9	2.4
México	3.9	3.2	5.2
Michoacán	1.1	1.3	0.8
Morelos	2.4	2.3	2.6
Nayarit	1.3	0.8	2
Nuevo León	3.8	3.6	4.1
Oaxaca	0.5	0.5	0.5
Puebla	1.4	1.2	1.6
Querétaro	3.1	3.1	3.2
Quintana Roo	1.2	0.9	1.6
San Luis Potosí	1.6	1.5	1.8
Sinaloa	2.1	1.9	2.4
Sonora	3.1	2.7	3.7
Tabasco	2.2	2.2	2.3
Tamaulipas	2.9	2.6	3.6
Tlaxcala	3.1	2.5	4.4
Veracruz	1.7	1.6	1.9
Yucatán	2	1.6	2.5
Zacatecas	1.7	1.5	2.4

FUENTE: INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Empleo.

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

EL CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE  
OPINIÓN PÚBLICA, AGRADECE LA ATENCIÓN  
PRESTADA AL DOCUMENTO Y LO INVITA A  
VISITARNOS EN NUESTRA DIRECCIÓN  
ELECTRÓNICA <http://www.diputados.gob.mx/cesop/>