



Intersticios sociales

ISSN: 2007-4964

El Colegio de Jalisco, A.C.

Loa Aguirre, Estrella Denisse; Rubio Campos, Jesús
Evaluación del Seguro de Desempleo de la Ciudad de México (2007-2016)
Intersticios sociales, núm. 17, 2019, pp. 131-174
El Colegio de Jalisco, A.C.

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421759176007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Resumen del artículo

Evaluación del Seguro de Desempleo de la Ciudad de México (2007-2016)

An evaluation of Mexico City's Unemployment Insurance program, 2007-2016

Estrella Denisse Loa Aguirre
Gobierno del Estado de Nuevo León, México
estrellaloa5@gmail.com
 <https://orcid.org/0000-0003-1570-2980>
Maestra en Administración Pública y Política Pública en la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey

Jesús Rubio Campos
El Colegio de la Frontera Norte, México
rubio@colef.mx
 <https://orcid.org/0000-0001-5381-732X>
Doctor en Política Pública por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey

Recibido: 19 de septiembre de 2017
Aprobado: 20 de junio de 2018

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo el analizar el programa de Seguro de Desempleo en la Ciudad de México. Para el análisis del diseño del programa se utilizó una metodología de investigación cualitativa, consistente en entrevistas a profundidad con funcionarios públicos a cargo del programa, así como la aplicación de cuestionarios a beneficiarios y una investigación documental de fuentes especializadas en el tema. Además, se siguió una adaptación a la guía de evaluación de políticas sociales del CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). Se encontró que el programa hace un esfuerzo por cumplir con sus objetivos de otorgar ayu-



SECCIÓN GENERAL

EVOLUCIÓN DEL SEGURIDAD DE DESEMPLEO
DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2007-2016)
Estrella Denisse Loa Aguirre y Jesús Rubio Campos

131

Intersticios Sociales
El Colegio de Jalisco
marzo-agosto, 2019
núm. 17
ISSN 2007-4964

Palabras clave:

seguro de desempleo,
desempleo, empleo,
evaluación, política pública.

da económica, capacitación y vinculación al mercado laboral. Sin embargo, existen amplias áreas de oportunidad, como las restricciones para acceder a los talleres de capacitación, aunado a la poca variedad temática de estos, poco personal capacitado, la no utilización de redes sociales digitales para la difusión del programa, la falta de un sistema obligatorio de verificación de asistencia a entrevistas de trabajo y la concentración de los apoyos en pocas delegaciones.

Abstract

The objective of this article is to analyze the Unemployment Insurance program implemented in Mexico City. A qualitative methodology was adopted based on in-depth interviews with bureaucrats who administer the program, applying a questionnaire to beneficiaries, and documentary research on specialized sources dealing with this topic. Also, we analyzed an adaptation of a guide elaborated by Mexico's CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) to evaluate the design of social policies. Results indicate that the program does make efforts to fulfill the objectives of providing financial assistance and training to the unemployed population and opening links to labor markets. Nevertheless, ample areas of opportunity exist, such as eliminating restrictions on access to training workshops, broadening the scope of the workshops currently offered, increasing the number of qualified personnel, augmenting the use of digital social networks to promote the program, implementing a system that verifies participants' –supposedly obligatory attendance– at jobs interviews, and reducing the concentration of financial support in only a few municipal offices.

Keywords:

unemployment insurance,
unemployment, employment,
evaluation, public policy.

Estrella Denisse Loa Aguirre
Gobierno del Estado de Nuevo León, México

Jesús Rubio Campos
El Colegio de la Frontera Norte, México

Introducción

Según la OIT (Organización Internacional del Trabajo), el número de personas desocupadas en el mundo alcanzó los 197.1 millones en el año 2015, un incremento de 0.7 millones respecto al año 2014. La tasa de desempleo mundial alcanzó el 5.8 % para el 2015. De acuerdo al mismo organismo, para el año 2019 se espera que 212 millones de personas carecerán de un empleo.¹

De acuerdo a la ENOE (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo) del INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), al primer trimestre del 2015 había en México 2.2 millones de personas desocupadas, que representaban el 4.2 % de la PEA (Población Económicamente Activa). Mientras tanto, la Ciudad de México alcanzó a esas fechas casi 244 mil desempleados, una tasa del 5.8 %.²

El objetivo del presente trabajo es evaluar el Programa del Seguro de Desempleo de la Ciudad de México que inició operaciones en el año 2007, al fin de conocer su formación desde su origen, las características de su diseño e implementación, evolución en la población objetivo hasta la actualidad, casos de excepción a través de los años, reglas de operación, financiamiento, experiencia personal de los beneficiarios y resultados obtenidos, para así conocer áreas de oportunidad y plantear la forma de mejorar este programa. Entre los estudios previos que han analizado este programa están el de Bensusán,³ el trabajo de Canto y Martínez,⁴ la evaluación externa de Escobar⁵ y las evaluaciones internas anuales del programa, mismos que sirvieron para contrastar o reforzar los hallazgos encontrados en este trabajo.

Para cumplir con el objetivo de la presente investigación, se llevó a cabo trabajo de campo en las oficinas de la STyFE (Secretaría de Trabajo y Fo-

1 Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2016”, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_443505.pdf (consultado el 27 de marzo de 2016).

2 INEGI, “Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Cifras al primer trimestre del 2015”, en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/enoe_ie/enoe_ie2015_05.pdf (consultado el 27 de marzo de 2016).

3 Graciela Bensusán, “El seguro de desempleo en México: opciones, características, ventajas y desventajas”, CEPAL 151 (mayo de 2016), Serie Macro-economía del Desarrollo, disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36842> (consultado el 27 de marzo de 2016).

- 4 Manuel Canto Chac y Arcelia Martínez Bordon, *Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y propuestas para su fortalecimiento* (Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, 2013), 49-50, disponible en http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf (consultado el 27 de marzo de 2016).
- 5 Saúl Escobar Toledo, “Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal”, 2010, disponible en http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_trabajo_2010.pdf (consultado el 27 de marzo de 2016).
- 6 Coneval, “Términos de referencia para la Evaluación de Diseño”, enero de 2017, disponible en http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/normatividad_matriz/Modelo_de_terminos_de_referencia_evaluacion_diseño_final.pdf (consultado el 27 de marzo de 2017).

mento al Empleo), ubicadas en la Calle José Antonio Torres Xoongo No. 58, Colonia Tránsito, Delegación Cuauhtémoc en la Ciudad de México. Ahí, se realizaron entrevistas a profundidad con el Subdirector del Seguro de Desempleo de la Ciudad de México, el Lic. Isaac Guevara León, con el Director de Capacitación para el Empleo de la Ciudad de México, el Lic. Rufino Modesto Medellín Tapia y con Sandra Rosalía Ruiz de los Santos, especialista en temas laborales. Además, sin pretender representatividad estadística, se aplicaron exploratoriamente 45 cuestionarios a beneficiarios del programa, con preguntas referentes a las razones del por qué habían solicitado entrar al programa, su opinión de los requisitos para el acceso, la facilidad o dificultad de todo el proceso de inscripción, su postura sobre el monto económico que se les otorga, el trato del personal operativo, si volvería a solicitar el apoyo y sugerencias de mejora para el programa. Del total de los encuestados 62 % fueron mujeres y 38 % hombres, con edades entre los 31 y 45 años, provenientes de las delegaciones Gustavo A. Madero, Benito Juárez y Azcapotzalco, Tlalpan, Cuajimalpa de Morelos, Iztacalco, Cuauhtémoc, Tláhuac, Venustiano Carranza, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Coyoacán y Xochimilco. Además, se siguió una adaptación de la guía de evaluación de diseño políticas sociales del Coneval de México.⁶

En la primera parte de este artículo se revisan los antecedentes del seguro de desempleo a nivel internacional. En la segunda parte, se revisan las posturas de diversos economistas sobre el seguro de desempleo. Acto seguido, se analiza la protección contra el desempleo en México y la política social de la Ciudad de México entre 1997-2016. En la cuarta parte se realiza la evaluación del Seguro de Desempleo en la Ciudad de México.

Por último, a manera de conclusión, se hace una reflexión sobre los alcances y retos de Seguro de Desempleo en la Ciudad de México y se dan algunas recomendaciones que pueden coadyuvar a su sustentabilidad y mejora.

Antecedentes del seguro de desempleo a nivel internacional

Los seguros de desempleo están ligados a la aparición del Estado de Bienestar en Europa, los cuales según Montoro intentaban garantizar a todos los ciudadanos un nivel de vida mínimo aceptable. Estos seguros pretenden amortiguar la falta de ingresos derivada de la pérdida de empleo.⁷ La historia del surgimiento del seguro de desempleo se remonta a finales del siglo XVIII, cuando en ciertos países, como Gran Bretaña y Alemania existía una fuerte formación de grupos de sindicatos obreros que demandaban mejores condiciones laborales y un salario que les diera las posibilidades de sostener tanto a ellos como a su familia. Así como se luchaba por mejores condiciones laborales dentro de su contrato, también se abogaba para que de alguna u otra manera se otorgaran beneficios a aquellos obreros que se quedaban sin empleo.⁸

Existían tres tipos de seguro de desempleo que eran otorgados por las administraciones de los gremios laborales. El primero de ellos se clasificaba como voluntario, en donde los beneficios eran puramente financiados por miembros del sindicato. En el segundo, se hallaban los seguros igualmente voluntarios, pero con subsidios, que podían provenir de diversas fuentes como el gobierno, miembros honorarios de los mismos sindicatos o de donaciones de instituciones e individuos ajenos a la organización. El tercer tipo de seguro tenía igualmente la característica de ser subsidiado, aunque la diferencia radicaba en que éste ahora era obligatorio.⁹

Existieron varios casos de éxito en Europa, siendo el más famoso conocido como el sistema Ghent, llamado así porque se implementó en una ciudad de Bélgica con ese nombre alrededor de 1900. En este sistema las uniones comerciales de aquella ciudad habilitaron el crecimiento de los beneficios del seguro de desempleo a través del subsidio para este propósito en la municipalidad.¹⁰ Antes de que iniciara el programa con apoyo del gobierno, se tuvieron innumerables fracasos que habían intentado implementar los sindicatos de esa región sin poder solventar por completo los gastos a los que se incurría la cobertura de los beneficios. Debido a eso, el gobierno de

7 Ricardo Montoro, “Fundamentos teóricos de la política social”, en *Política Social*, coordinado por María del Carmen Alemán Bracho y Jorge Garcés Ferrer (Madrid: McGraw-Hill, 1997), 38-39.

8 Isaac Max Rubinow, “Subsidized unemployment insurance”, *Journal of Political Economy* 21.5 (mayo de 1913): 414.

9 Rubinow, “Subsidized unemployment...”, 419-422.

10 George E. Barnett, “Reviewed work: insurance against unemployment. By David F. Schloss”, *Political Science Quarterly* 25.2, (Junio de 1910): 352-353.

11 Sergio Espuelas, “La creación del seguro de desempleo en la II República. Un análisis de su impacto y de por qué fue voluntario”, disponible en <http://www.aehe.es/wp-content/uploads/2008/09/La-creacion-del-seguro.pdf> (consultado el 7 de septiembre de 2016).

12 Espuelas, “La creación del seguro...”, 3-4.

13 Rubinow, “Subsidized unemployment...”, 423-424.

14 Rubinow, “Subsidized unemployment...”, 424-425.

15 Umut Riza Ozkan, “Comparing formal unemployment compensation systems in 15 OECD countries”, *Social Policy & Administration* 48.1 (febrero de 2014): 44–66.

16 Rubinow, “Subsidized unemployment...”, 428.

17 Espuelas, “La creación del seguro...”, 5.

aquella ciudad, empezó a otorgar subsidios públicos, que oscilaban entre un 50 % y 75 %, para garantizar esta prestación y aumentar los beneficios a los miembros de los sindicatos que se quedaban sin trabajo, con el objetivo de que más organizaciones de este tipo adaptaran dichos sistemas.¹¹

A pesar de que estos subsidios dependían de otras variables como por ejemplo el presupuesto del gobierno, del nivel de desempleo en aquel entonces y de estar sujeto a la inspección estatal, este sistema llegó a ser el favorito de muchos sindicatos y gobiernos porque el costo de administración era bajo, se reducía en una parte el riesgo moral¹² y condujo a la expansión de las organizaciones al inscribirse más miembros en ellas.¹³ Por estas causas, se llegó a replicar bajo algunas modificaciones en Europa. En ciudades de países como Bélgica, Francia, Alemania, Holanda, Italia y Suiza se llegó a aplicar este sistema a principios del siglo XIX. A un nivel de región y país, se puso en práctica en Bélgica y Dinamarca en 1907 y en Francia y Noruega en 1905.¹⁴ Los sistemas Ghent se emplean actualmente en países como Suecia y Dinamarca, donde la administración está bajo el dominio de los sindicatos. Bélgica es un caso peculiar al poseer un sistema de seguro de desempleo quasi-Ghent que tiene la característica de ser obligatorio, pero donde los sindicatos siguen figurando como un importante proveedor de los beneficios por desempleo.¹⁵

Al iniciar la segunda guerra mundial, surgió otro seguro en el que el gobierno garantizaba unos depósitos en cantidades similares a los subsidios que otorgaba a los sindicatos cuando se realizaban retiros de cuentas bancarias privadas por concepto de desempleo. Este tipo de sistema fue practicado en Bologna, Italia y en otras regiones del mundo como en Erlangen y Freiburg en Alemania.¹⁶

El primer sistema de seguro de desempleo obligatorio implementado a nivel nacional se estableció en Gran Bretaña en 1911 a través del Acta del Seguro Nacional, con financiamiento por medio de las aportaciones obligatorias de empresarios, trabajadores y subvenciones del Estado, las cuales estaban administradas por un organismo público que fue creado para la recolección y gestión de las aportaciones.¹⁷ Sus beneficios se otorgaban cuando

se lograba la cotización de 26 semanas y se tenía que haber permanecido desempleado al menos una semana. La cantidad monetaria que se daba eran siete chelines semanales con una duración máxima de 15 semanas.¹⁸

En años posteriores, varios países tomaron esa medida y la adaptaron a la situación que enfrentaban. De hecho, en ese mismo año, Irlanda le siguió el paso poniendo en práctica un seguro de desempleo obligatorio, después fue Italia en 1919, Austria en 1920, Polonia en 1924, Bulgaria en 1925, Alemania y Yugoslavia en 1927, Estados Unidos en 1932, Noruega en 1938, Bélgica en 1944, Grecia en 1945 y Holanda en 1949.¹⁹

En la actualidad, los seguros de desempleo varían respecto a la población beneficiada y tipo de financiamiento. Existen tres tipos de financiamiento: contribuciones del empleado y empleador (o sólo contribuciones del empleador); financiamiento por ingresos del gobierno; o un sistema mixto de contribuciones y de ingresos del gobierno.²⁰

Se distinguen dos tipos de esquemas de seguros de desempleo, el obligatorio y voluntario. El primero cubre una mayor parte de la población trabajadora pues su población objetivo son todas las personas que han perdido su trabajo, considerando que se sometan a ciertos requisitos. Su financiamiento generalmente corre por cuenta de un sistema mixto de contribuciones y de ingresos del gobierno. Ejemplos de estos los poseen países como Alemania, Austria, Canadá, Reino Unido, Francia, España, Portugal, Italia, Grecia, Noruega y Bélgica.²¹

De acuerdo a un análisis con datos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), los países más ricos son cautos cuando se trata de ayudar al desempleado. Por ejemplo en el Reino Unido, una persona soltera sin dependientes que ha ganado el salario promedio del país, sólo recibiría el 37.9 % de su salario cuando trabajaba por medio de los beneficios por el seguro de desempleo. Nueva Zelanda es otro país que da poca ayuda a sus desempleados, pues solamente da el 34.9 % de porción de su antiguo salario como beneficios. En el último lugar se encuentra Australia, que a pesar de ser un país desarrollado, le da a su población el 28.9 %. En contraparte, los tres primeros países que más dan a sus

18 Espuelas, “La creación del seguro...”, 5.

19 Espuelas, “La creación del seguro...”, 5-6.

20 Jacqueline Mazza, “Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin American and the Caribbean”, Banco Interamericano de Desarrollo 411 (marzo de 2000), disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/1311> (consultado el 18 de mayo del 2016).

21 Riza, “Comparing formal unemployment...”, 47-48.

- 22 The Huffington Post Canada, “Countries With The Most And Least Generous Unemployment Benefits”, Huffpost, 21 de noviembre de 2012, disponible en: http://www.huffingtonpost.ca/2012/11/21/unemployment-benefits-world_n_2167697.html (consultado el 10 de septiembre de 2016).
- 23 Organización Internacional del Trabajo (OIT), “World Social Protection Report 2014-15: Building economic recovery, inclusive development and social justice”, disponible en http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/WCMS_245201/lang--en/index.htm (consultado el 27 de marzo del 2016).
- 24 Rafael Diez y Marisa Bucheli, “Seguro de desempleo: análisis comparativo regional e internacional de sus opciones de diseño”, CEPAL, disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/28676-seguro-desempleo-analisis-comparativo-regional-internacional-sus-opciones-diseno> (consultado el 19 de septiembre del 2016).
- 25 Diez y Bucheli, “Seguro de desempleo...”, 19-20.

desempleados en términos de su salario cuando laboraban son Luxemburgo 84.2 %, Israel 86 % y Latvia 86.7 %.²²

Según el “World Social Protection Report” de la OIT (2014/2015),²³ los esquemas contributivos de seguros de desempleo comúnmente son financiados por contribuciones de los empleados y empleadores y usualmente cubren a los trabajadores del sector formal, en el cual es más fácil recolectar las cuotas. Este mismo reporte clarifica que si bien es cierto que en muchos países el seguro de desempleo es obligatorio, el seguro de desempleo voluntario existe en algunos países escandinavos, donde esta protección tradicionalmente se ha financiado por sindicatos y complementado por esquemas no contributivos.

La Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) encontró que en la mayoría de los esquemas en la región se incluyen a trabajadores formales que hayan estado cotizando cierto periodo de tiempo dependiendo del país, rechazando la opción de que se acepten a los trabajadores públicos, a los que están por cuenta propia o trabajadoras domésticas. Algunos de los requisitos que más se repiten con el fin de no interrumpir sus pagos son el haber perdido su empleo por causas ajenas a su voluntad, con excepción de Chile, estar disponibles para trabajar, estar buscando empleo y aceptar ofertas de trabajos que se le presenten.²⁴

En la mayoría de los esquemas de la región, el monto de los beneficios depende del salario que se poseía previamente al haber perdido el empleo. Tanto en Argentina como en Chile el monto es decreciente con el tiempo, por otro lado, en Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela tienen unos beneficios que son constantes en el tiempo. En casi todos se entregan cada mes durante 3 a 12 meses, dependiendo del esquema. Ecuador es un caso especial, pues se entrega un solo pago equivalente a tres veces la remuneración mensual promedio actualizada de los últimos 12 meses de aportación antes de quedar desempleado.²⁵

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.²⁶ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza son los países que poseen los sistemas más generosos de protección frente al desempleo, medidos por los beneficios ofrecidos como el porcentaje de indemnización sobre el salario que es superior al 60% del promedio del salario nacional. En cambio, los países que tienen un sistema de nivel medio son: Australia, Canadá, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, el Reino Unido, y los Estados Unidos.²⁷

Los países de América Latina, junto con los de Europa Central y Asia, se caracterizan por tener seguros de desempleo con bajo nivel de protección. La existencia de requisitos muy restrictivos para poder obtener el beneficio, la exclusión de los trabajadores informales, una baja cobertura y una escasa articulación con las políticas públicas son algunas de las características del seguro de desempleo en dichas regiones.²⁸

Tabla 1. Principales características de los diferentes esquemas del seguro de desempleo en el mundo

Tipo	Cobertura	Elegibilidad	Financiamiento	Tipos de beneficios
Voluntario		-Haber cotizado previamente al sistema de seguridad social.	Contribuciones por parte del: -Empleador, y/o -Empleado, y/o -Gobierno, o, -Sistema mixto de contribuciones y de ingresos del gobierno.	1) Beneficios relacionados con salario previo. 2) Beneficios de tasa fija. 3) Beneficios de ingresos comprobados.
Obligatorio	La mayoría cubre solo trabajadores asalariados.	-Haber perdido el empleo involuntariamente. -Estar dispuesto a trabajar.		

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Velásquez, “Seguros de desempleo...”,²⁹ Diez y Buchel “Seguro de desempleo...”, 13-22; Mazza “Unemployment insurance...”, 10-12”.

26 Sara María Ochoa León, “El seguro de desempleo en México y el mundo”, disponible en <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21217/105397/file/ITSSS001%20Seguro%20de%20desempleo%20en%20Mexico....pdf> (consultado el 18 de mayo del 2016).

27 Organización Internacional del Trabajo (OIT), “La mayoría del mundo carece de seguro de desempleo”, 21 de junio de 2000, disponible en http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008584/lang--es/index.htm (consultado el 18 de mayo del 2016).

28 Bensusán, “El seguro de desempleo...”, 35-37.

29 Mario D. Velásquez Pinto, “Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina”, CEPAL 133 (junio 2003), Serie Financiamiento del Desarrollo, disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5115/1/S035322_es.pdf (consultado el 18 de mayo de 2016).

Posturas sobre el seguro de desempleo

30 Andrew B. Abel y Ben S. Bernanke, *Macroeconomía* (Madrid: Pearson Educación, 2007), 523-524.

31 Felipe Larraín y Jeffrey Sachs, *Macroeconomía en la economía global* (Buenos Aires: Pearson Education, 2007), 570-573.

32 Abel y Bernanke, *Macroeconomía*, 523-524.

33 Rudiger Dornbusch, Stanley Fischer y Richard Startz, *Macroeconomía* (Madrid: McGraw-Hill, 1998), 161-171.

34 Dornbusch, Fischer y Startz, *Macroeconomía*, 161-171.

35 Gregory Mankiw, *Macroeconomía* (Barcelona: Antoni Bosch Mankiw, 2007), 258-260.

36 Mankiw, *Macroeconomía*, 258-260.

Muchos estudios generalmente encabezados por economistas han investigado los diversos efectos que tiene el seguro de desempleo en el comportamiento del individuo, de las empresas y la tasa de desempleo de los países, coincidiendo en que los seguros de desempleo incrementan la magnitud y duración del desempleo, tal como señalan Abel y Bernanke,³⁰ y Larraín y Sachs.³¹ Las razones por las cuales se conduce a este efecto son de diversa índole. Para Abel y Bernanke los trabajadores que están percibiendo estas prestaciones pueden permitirse ser más exigentes en su proceso de búsqueda de trabajo, alargando el periodo de desempleo ya que puede que no estén satisfechos con las ofertas de trabajo.³²

A este tipo de desempleo, se le denomina desempleo de búsqueda.³³ Si todos los puestos de trabajo son iguales, en salario u horario, las personas desempleadas aceptarían el primero que le ofrezcan, pero como esto no sucede en la vida real, unos son más atractivos que otros en diferentes aspectos, por lo que el costo de oportunidad de seguir buscando es menor y se opta a esperar hasta encontrar uno que convenga más. Entre mayores sean las prestaciones por desempleo, es más probable que estén más tiempo en su período de búsqueda o que abandonen el que tienen para encontrar uno mejor.

Estos mismos autores, Dornbusch, Fischer y Startz,³⁴ argumentan que las prestaciones por desempleo aumentan la tasa de desempleo por medio de dos vías. La primera de ellas es la prolongación del proceso de búsqueda de trabajo como ya se mencionó, cuanto más alta es la tasa de remplazo, existe una menor urgencia por encontrar trabajo. Según Mankiw,³⁵ estas modificaciones en la conducta de las personas, reducen la tasa de creación de empleo. La segunda vía es la estabilidad del empleo; se dice que cuando existe esta prestación, las personas suelen percibir menos consecuencias graves de conservar o no su trabajo. Al percibir que sus ingresos están protegidos, la probabilidad de que acepten trabajos poco estables es mayor, conduciendo al aumento de la tasa de destrucción de empleo.³⁶

Otra de las maneras por la que esta prestación aumenta el nivel de desempleo la plantean Larraín y Sachs.³⁷ Ellos opinan que las mismas personas que se aprovechan y cobran los beneficios y al mismo tiempo están trabajando en el mercado informal hacen que haya mayor desocupación porque no declaran a la autoridad su verdadera condición laboral. Dornbusch, Fischer y Startz³⁸ exponen el caso contrario. Para ellos, las prestaciones por desempleo impulsan la tasa de desempleo por medio de los efectos de inscripción. Como estos son dirigidos a personas que tienen que pertenecer a la población activa, los individuos que no están inscritos necesariamente tienen que buscar trabajo cuando ya estén incorporados a ese sector, por lo que este grupo de personas se contabilizan como desempleados.

Las soluciones para evitar las consecuencias anteriores han sido abordadas por estos mismos autores. Una de ellas es una reforma encaminada a implementar o incrementar nuevos impuestos a empresarios que recurren al despido reiteradas veces para que absorban una mayor parte de las prestaciones por desempleo que reciben los trabajadores.³⁹ Para tener empleos más estables, Dornbusch, Fischer y Startz sugieren vincular las cotizaciones al nivel de desempleo que tienen las empresas.⁴⁰ Si se elevan las cotizaciones en empresas que tienen mayores índices de desempleo, se podrían crear incentivos para mejorar este aspecto. Una alternativa más estricta es la de obligar a las empresas a que paguen la totalidad de las prestaciones por desempleo que reciben los trabajadores despedidos.⁴¹

Para evitar el cambio de conducta en los desempleados, Bernanke y Frank proponen que el seguro de desempleo dure cierto tiempo sin excepciones ni prórrogas y que sus prestaciones no excedan el nivel que tenían de renta cuando los desocupados trabajaban.⁴² Similarmente, Meyer estudia para Estados Unidos el nivel y duración de los beneficios por el seguro de desempleo en el comportamiento de búsqueda del individuo en las semanas previas a la finalización de los beneficios. Encontró que el aumento de beneficios tiene una relación negativa con la probabilidad de abandonar el desempleo.⁴³ Sin embargo, la probabilidad de dejar el desempleo aumenta dramáticamente justo antes de que caduquen los beneficios.⁴⁴

37 Larraín y Sachs,
Macroeconomía, 570-573.

38 Dornbusch, Fischer y Startz,
Macroeconomía, 161-171.

39 Abel y Bernanke,
Macroeconomía, 523-524.

40 Dornbusch, Fischer y Startz,
Macroeconomía, 161-171.

41 Mankiw, *Macroeconomía*,
258-260.

42 Ben S. Bernanke y Robert H. Frank, *Macroeconomía* (Madrid: McGraw-Hill, 2007), 44-47 y 144-145.

43 Bruce D. Meyer,
“Unemployment insurance and unemployment spells”, *Econometrica* 58.4 (julio de 1990): 20-22.

44 Meyer, “Unemployment insurance...”, 20-22.

45 Paul A. Samuelson y William Nordhaus, *Microeconomía: con aplicaciones a Latinoamérica* (México, D.F.: McGraw-Hill, 2005), 221-226.

46 Larraín y Sachs,
Macroeconomía, 570-573.

47 Michele Pellizzari, "Unemployment duration and the interactions between unemployment insurance and social assistance", *Labour Economics* 13.6 (diciembre de 2006): 773-798.

48 Fernando Álvarez-Parra y Juan M. Sanchez, "Unemployment insurance with a hidden labor market", *Journal of Monetary Economics* 56.7 (Octubre de 2009): 954-967.

49 Robert E. Hall y Marc Lieberman, *Macroeconomía: principios y aplicaciones* (Ciudad de México: Thomson, 2005).

50 Lawrence Chimerine, Theodore S. Black y Lester Coffey, "Unemployment insurance as economic stabilizer: evidence of effectiveness over three decades", *Unemployment Insurance Occasional Paper* 99.8 (julio de 1999): 84.

Samuelson y Nordhaus proponen un sistema de seguro de desempleo público y universal.⁴⁵ A pesar de que el gobierno sea el medio por el cual se financie, no elimina el problema de riesgo moral, sin embargo, una cobertura universal coadyuva para desaparecer el problema de selección adversa. Larraín y Sachs sugieren que en lugar de poner en marcha políticas que aumentan la duración potencial del beneficio, que parecen tener un efecto significativamente mayor sobre el desempleo de larga duración, se implementen otras que aumenten el valor del beneficio sin modificar su duración.⁴⁶

Autores como Pellizzari estudian el impacto en la búsqueda del empleo no sólo por el seguro de desempleo, sino por la interacción entre éste y los programas sociales existentes, concluyendo que se necesitan diseñar reformas que consideren esta interacción.⁴⁷ Por otro lado, autores como Álvarez-Parra y Sánchez incluyen en su análisis a la economía informal, donde los trabajadores pueden elegir trabajar en un mercado laboral oculto y tratan de encontrar un sistema óptimo para este tipo de economía y encuentran que en una primera fase los pagos deben evitar que los desempleados se vayan al sector informal y se mantenga un alto esfuerzo de búsqueda en la formalidad, retirando los pagos a los desocupados con mayor tiempo.⁴⁸

Ahora bien, también hay puntos a favor en torno a la aplicación de un seguro de desempleo. El primero de ellos es que es un estabilizador económico por naturaleza. En momentos de crisis en el que el ingreso cae y la tasa de desempleo aumenta, el gobierno opta por aumentar las prestaciones por desempleo. Al tener un mayor ingreso disponible en los bolsillos de las familias, la disminución en el consumo privado es menor de lo que hubiera sido en ausencia de la ayuda gubernamental. En consecuencia, debido a un efecto multiplicador, la disminución del PIB (Producto Interno Bruto) no necesariamente tiene que ser grande.⁴⁹ El efecto estabilizador que tiene el seguro de desempleo en los ciclos económicos ha sido estudiado por Chimerine, Black y Coffey en los Estados Unidos, quienes señalan que el seguro de desempleo ha mitigado las fluctuaciones del PIB durante las últimas tres décadas, que en el caso de las recesiones pudieron haber sido un 15 % más profundas sin el programa.⁵⁰ De manera similar, Gruber

encontró que la caída en el consumo es menor cuando se introduce el seguro de desempleo.⁵¹

Además de aligerar la carga económica de las familias, el seguro de desempleo ayuda a tener una mayor coincidencia entre las ofertas de trabajo de las empresas y las habilidades de las personas que buscan trabajo.⁵² Es decir, subvenciona el proceso de búsqueda de trabajo.⁵³ En resumen, la mayoría de los economistas coincide en que el seguro de desempleo afecta negativamente a la tasa de desempleo. No obstante, hay algunos que consideran que es una buena política para la economía en general.

Por otro lado, el desempleo tiene impactos sobre las personas que van más allá de los económicos. Para Rubio, una persona que se encuentra desempleada puede experimentar sentimientos de sorpresa, inquietud, rechazo, temor, impotencia, desconcierto e inutilidad, ya que la sociedad atribuye un valor de gran peso al trabajo y el desempleo está desacreditado ante ella.⁵⁴

Rubio señala que además de los impactos económicos del desempleo hay otros que tienen que ver con aspectos sociales, como el aislamiento personal, la insatisfacción con la sociedad y la vulnerabilidad social, así como aspectos personales, como baja motivación y autoestima, pérdida de identidad, alteraciones del comportamiento, psicosociales y del sueño, comportamientos agresivos, cambios de humor, depresión y sentido de inseguridad.⁵⁵

Por lo anterior, a la hora de analizar los impactos de programas como el seguro de desempleo, deberán tomarse en cuenta no solo los impactos económicos, sino también los sociales y personales.

Protección contra el desempleo en México y la política social de la Ciudad de México 1997-2016

En México, los artículos 48 y 50 de la Ley Federal del Trabajo contemplan una indemnización por despido injustificado, la cual consiste en el pago de tres meses de salario, la prima de antigüedad, que consiste en el pago de 20 días de salario por cada año de servicios prestados en el caso de trabajadores por

51 Jonathan Gruber, “The consumption smoothing benefits of unemployment insurance”, *The American Economic Review* 87.1 (Marzo de 1997): 192-205.

52 Mankiw, *Macroeconomía*, 258-260.

53 Dornbusch, Fischer y Startz, *Macroeconomía*, 161-171.

54 Francisco Javier Rubio Arribas, “Una mirada sociológica al desempleo”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 34.2 (2012), disponible en https://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/34/fjrubiobarribas_1.pdf (consultado el 22 de noviembre del 2016).

55 Francisco Javier Rubio Arribas, “Aspectos sociológicos del desempleo/paro y de la precariedad laboral”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 24 (julio-diciembre 2009), disponible en <http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/NO-MA0909440055A/26029> consultado el 22 de noviembre del 2016).

56 Cámara de Diputados, “Ley Federal del Trabajo (2015)”, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_220618.pdf (consultado el 11 de mayo del 2016).

57 Condusef, “Retiros parciales por desempleo y matrimonio de tu cuenta Afore”, disponible en <http://www.condusef.gob.mx/Revista/index.php/ahorro-retiro/540-retiros-parciales-por-desempleo-y-matrimonio-de-tu-cuenta-de-afore> (consultado el 16 de mayo del 2016).

58 Forbes Staff, “ABC para entender los seguros de desempleo en México”, Forbes México, disponible en <http://www.forbes.com.mx/seguro-de-desempleo-mitos-y-realidades/#gs.Wl4SXWk> (consultado el 16 de mayo del 2016).

tiempo indefinido, aguinaldo, vacaciones y prima vacacional y prestaciones que el trabajador haya generado en el año y que no se le hayan cubierto aún.⁵⁶

Además, el trabajador tiene la opción de realizar un retiro por desempleo de su ahorro para el retiro en caso de contar con Afore (Administradora de Fondos para el Retiro). Cualquier trabajador que tenga al menos dos años de cotización y tres años con la cuenta aperturada puede acceder a un mínimo de 30 días y un máximo de 90 días del salario base de cotización. Para lograr esto, de acuerdo a la Condusef (Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros), la persona debe de contar con una Certificación de Baja del Trabajador Desempleado del Instituto Mexicano del Seguro Social.⁵⁷

Posteriormente, se debe acudir a la Afore que administra su cuenta individual y solicitar los recursos. La Afore hace entrega de la cantidad que le corresponde en un máximo de cinco días hábiles vía cheque o depósito. Cabe mencionar que sólo se puede acceder a este mecanismo una vez cada cinco años y se le descuenta de su ahorro para el retiro, es decir, disminuirá su pensión.

Otra alternativa existente es el seguro de desempleo que diversas compañías aseguradoras privadas otorgan. Este se hace válido cuando la persona tiene un crédito y deja de laborar, por causas ajenas a su voluntad y durante el período de vigencia del seguro. Esta cobertura es una “garantía” para quien otorga el crédito y siempre está sujeta a la contratación de un seguro de vida, el cual a su vez está vinculado con algún tipo de crédito. Dicho crédito puede ser hipotecario, automotriz, personal o de nómina.⁵⁸

A nivel subnacional, la Ciudad de México se ha destacado por tener una orientación de protección social en su plan de desarrollo y ser un laboratorio de políticas sociales, varias de las cuales han sido adoptadas más adelante a nivel federal. Esta orientación empezó en el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-1999), quien planteó diversas iniciativas sociales encaminadas a atender demandas ciudadanas, siendo algunas de sus propuestas enumeradas a continuación: 1. Se amplió la cobertura de los servicios sociales, se realizaron acciones para recortar la inequidad social, la discriminación y se propusieron condiciones básicas para brindar protección social

y asistencia a grupos en condiciones de vulnerabilidad; 2. Se creó el Consejo para el Desarrollo Social del Distrito Federal, compuesto por diversos miembros de la sociedad civil, sector empresarial y académico para fungir como asesores en temas de política social; 3. Se consolidó el Sistema de Servicios Comunitarios Integrados, el cual pretendía atender a las zonas marginadas mediante unidades móviles que prestaran servicios de interés para las personas; 4. Se definió un marco institucional para la política social mediante la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, cuya tarea era la promoción de una política de bienestar colectivo con participación social; y, 5. Se implementaron acciones para disminuir el desempleo, por ejemplo con cursos de capacitación, bolsas de trabajo delegacionales y ferias de empleo.⁵⁹

Más adelante, en la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) se siguió resaltando la temática de la política social y derechos sociales. Entre sus iniciativas sociales más relevantes según Yanes⁶⁰ y Vite⁶¹ estuvieron: 1. La Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años; 2. El Programa de Gratuidad, que brindaba atención médica a las personas de escasos recursos y que no contaban con seguridad social en hospitales administrados por la Ciudad de México, además de otorgarles sus respectivos medicamentos; y 3. El programa de apoyo económico para madres solteras.

Por otra parte, según Yanes en la administración de Marcelo Ebrard Ca-saubón (2006-2012), se vio una oportunidad de atender algo que López Obrador había descuidado, acciones en materia de equidad de género y diversidad sexual. Además de darle continuidad a los programas de sus antecesores, las medidas más emblemáticas de su gobierno fueron la legalización del aborto y la aprobación de matrimonios entre personas del mismo sexo, además de concederles el derecho de adopción. En cuanto al tema de salud, priorizó la afiliación al Seguro Popular (federal) frente al Programa de Gratuidad local.⁶²

En el año 2007, el ex jefe de gobierno Marcelo Ebrard Casaubón, reflexionó sobre la conveniencia de implementar un seguro de desempleo para hacer frente a los efectos negativos del pobre desempeño de la economía nacional y el incremento en los precios de los energéticos como

59 Miguel Á. Vite, “Reflexiones sobre la política social en la Ciudad de México”, *Comercio Exterior* 55.6 (2005): 533-540.

60 Pablo Yanes, “Quince años de política social en la Ciudad de México”, *Nueva Sociedad* 243 (2013): 142-152

61 Vite, “Reflexiones sobre la política…”, 533-540.

62 Yanes, “Quince años de política…”, 142-152.

- 63 Alberto Cuenca, "Propone seguro de desempleo", en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/86683.html> (consultado el 08 de noviembre de 2016); Ángel Bolaños y Raúl Llanos, "Crea el GDF seguro de desempleo ante efectos de la reforma fiscal", *La Jornada*, 18 de septiembre de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/18/index.php?section=capital&article=038n1cap> (consultado el 08 de noviembre de 2016).
- 64 Alberto Cuenca, "Ofrece Ebrard seguro de desempleo", *El Universal*, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/29605.html> (consultado el 19 de septiembre de 2016).
- 65 Cuenca, "Ofrece Ebrard seguro", *El Universal*, <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/29605.html> (consultado el 19 de septiembre de 2016).
- 66 Laura Gómez y Patricia Muñoz, "Con 10% de lo usado en programa federal se impulsará seguro de desempleo: Mirón", *La Jornada*, 21 de septiembre de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/21/index.php?section=capital&article=043n1cap> (consultado el 19 de septiembre de 2016).

la gasolina, electricidad y los productos de la canasta básica. En su primer informe de gobierno, el mandatario propuso configurar el Fondo para el Empleo ante la Asamblea Legislativa, con el financiamiento de los recursos provenientes del ahorro en pago de intereses de la deuda local de aquella época. Su objetivo primordial, en palabras del mandatario, era la constitución "por primera vez en la historia de México", de un seguro de desempleo que atendiera a los capitalinos que hayan perdido su trabajo.⁶³

Ebrard solicitó el apoyo a los diputados locales para brindar una ayuda de mil 500 pesos mensuales durante seis meses, a lo que después corrigió para ser la cantidad de mil 400 pesos a las personas que hayan perdido su fuente de ingresos en la capital del país.⁶⁴ Al declarar que enviaría una iniciativa con el fin de que el programa empezara a operar en el 2007 y se convirtiera en ley, Marcelo Ebrard Casaubón detallaba que las personas desempleadas tomarían cursos de capacitación y desarrollo de nuevas habilidades, tendrían acceso a bolsas de trabajo y contaría con el respaldo de su gobierno. El programa pasó a una fase de evaluación por parte del congreso local, con la finalidad de establecer cuáles serían las reglas de operación del programa.⁶⁵ El entonces Secretario de Finanzas, Mario Delgado Carrillo, explicó que en una primera fase se buscaría beneficiar a cerca de 30 mil capitalinos que habían perdido su trabajo y que, para ello, se contaría con una bolsa inicial de alrededor de 150 millones de pesos y se elevaría a 450 millones para el 2008. Por separado, el Secretario del Trabajo, Benito Mirón, informaba que en ese momento, el número de desempleados en la ciudad era cercano a 240 mil personas.⁶⁶

Para determinar quienes pudieran ser beneficiarios del seguro, el gobierno del Ciudad de México utilizó varios métodos, como consultar cuántas personas desempleadas existían y que hubieran cotizado en el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) o que presentaran algún comprobante de su despido, como recibos de pago y nómina o cartas laborales. El seguro de desempleo comenzó operaciones al lanzar la convocatoria el 3 de octubre del 2007, 12 días después se iniciaron los registros y la recepción de

documentos para brindar el apoyo. Para diciembre de 2007, se comenzaron a entregar los primeros apoyos económicos a los beneficiarios.⁶⁷

Un año más tarde, el 8 de octubre de 2008 se expidió la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Ciudad de México la que, junto con el Reglamento y las reglas de operación, constituyen el marco jurídico de este programa público. En enero de 2009 se actualizaron las reglas de operación del programa y en junio del mismo año se presentó una versión revisada del reglamento de la ley mencionada. Para el 2010, se estipuló la documentación necesaria ante la posibilidad del reingreso de beneficiarios anteriores.⁶⁸

El ex jefe de gobierno, Marcelo Ebrard, en su segundo informe de gobierno, catalogó al programa como un “instrumento poderoso” que salvaguardó a más de 46 000 familias que habían sido afectadas por la situación económica.⁶⁹ En su quinto informe de gobierno, dio a entender que uno de los beneficios del seguro de desempleo era la mayor desaceleración de la tasa de desempleo de la ciudad comparado con cualquier otra entidad del país.⁷⁰

Para su último informe de gobierno, externó que desde su creación había otorgado más de 1 millón 211 mil 795 apoyos. En sus cinco años de existencia a esa fecha, el mandatario describió al instrumento como una protección al trabajo y un “programa de vanguardia en México, de cumplimiento y exigibilidad del derecho constitucional del trabajo”.⁷¹

Por otra parte, en el discurso de su segundo informe de gobierno, su sucesor Miguel Ángel Mancera manifestó que su gobierno ofreció alternativas al empleo ya que en el transcurso del año logró apoyar a más de 27 mil personas y 28 mil personas consiguieran empleo gracias a sus servicios de colocación.⁷² Dos años después señaló que por medio del seguro del desempleo y otros programas y acciones se impulsó “el trabajo digno y decente”. En su cuarto informe de gobierno, se resalta como el programa público se compone de tres elementos que amparan a la población beneficiada al incorporarse en el mercado laboral por medio de un apoyo económico, capacitación para el empleo y su canalización en la búsqueda de empleo a través de acciones para tal fin.⁷³

67 Saúl Escobar Toledo, “Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal”, disponible en http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_trabajo_2010.pdf (consultado el 18 de mayo del 2016).

68 Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), “Evaluación Interna 2015 del Seguro de Desempleo del Distrito Federal”, Sistema de Información del Desarrollo Social (Sideso), 28 de junio de 2016, disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/evaluaciones/secretarias/styfe/Seguro%20de%20desempleo.PDF> (consultado el 19 de octubre del 2016).

69 “Texto íntegro: segundo informe de gobierno de Marcelo Ebrard”, El Universal, en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/539155.html> (consultado el 26 de septiembre de 2016).

70 “Discurso completo de Ebrard en su V informe de gobierno”, Desmesura, disponible en <http://desmesura.org/nubes/discurso-completo-de-ebrard-en-su-v-informe-de-gobierno> (consultado el 27 de septiembre de 2016).

- 71 Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura, “VI informe de gobierno de Marcelo Ebrard Casaubon”, 17 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-vi-informe-gobierno-marcelo-ebrard-casaubon-11057.html> (consultado el 27 de septiembre de 2016).
- 72 Discurso, “Rinde Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, Segundo Informe de Gobierno ante el pleno de la ALDF”, Gobierno de la Ciudad de México, 17 de septiembre de 2014, en: <http://www.comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/rinde-jefe-de-gobierno-miguel-angel-mancera-segundo-informe-de-gobierno-ante-el-pleno-de-la-aldf> (consultado el 26 de septiembre de 2016). Recuperado el 26 de septiembre de 2016.
- 73 Gobierno de la CDMX, “Cuarto Informe de Gobierno 2016”, en: <https://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57d/ada/a43/57dadaa430a39320303743.pdf> (consultado el 26 de septiembre de 2016).
- 74 Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), “Reglas de Operación del Seguro de Desempleo 2016”, disponible en <http://www.segurodedesempleo.cdmx.gob.mx/files/ROSD2016.pdf> (consultado el 26 de septiembre de 2016).

Según sus Reglas de Operación (2016), el programa tiene por objetivo “otorgar una protección básica a las personas trabajadoras asalariadas que hayan perdido involuntariamente su empleo, incluyendo a grupos tradicionalmente excluidos y al mismo tiempo, crear las condiciones que contribuyan a su subsistencia básica e impulsen su incorporación al mercado laboral y al goce del Derecho Constitucional al Trabajo”.⁷⁴

En el artículo 10 de la Ley de Protección y Fomento al Empleo de 2008 se establece que los objetivos específicos del seguro de desempleo son:

1. Otorgar un derecho económico a los beneficiarios, bajo las condiciones establecidas en la Ley;
2. Estimular y promover la incorporación de las y los beneficiarios del seguro a un empleo en el sector formal de la economía en la Ciudad de México; y
3. Impulsar la capacitación de los beneficiarios en el desarrollo de nuevas habilidades que les permitan fortalecer su potencial laboral y orientarlos hacia la organización social del trabajo, a través de acciones complementarias implementadas por la Administración Pública del Distrito Federal en sus programas sociales.⁷⁵

Dentro de las reglas de operación, en el apartado introductorio, se hace mención del problema al cual atiende y a la población identificada en esa condición. Este seguro busca apoyar a las personas que hayan perdido su empleo del sector formal por causas ajenas a su voluntad, otorgándoles un apoyo económico equivalente a 30 días de salario mínimo durante seis meses, pudiendo acceder a él cada dos años si volviera a perder el empleo.

En la siguiente sección se presenta una evaluación del Seguro de Desempleo de la Ciudad de México, a partir del trabajo de campo realizado, que consistió en investigación de documentos oficiales en las oficinas del programa, entrevistas con los responsables del mismo y cuestionarios aplicados a los beneficiarios de dicho apoyo.

Evaluación del Seguro de Desempleo en la Ciudad de México

A partir de los cuestionarios que fueron aplicados a los beneficiarios del programa, se pudo constatar que entre las principales razones para solicitar

el seguro de desempleo están el tener un apoyo para su situación económica, ya que tenían gastos en el hogar, tener ingresos para poder encontrar otro empleo, para tener un ingreso seguro, un ingreso honesto, por tener derecho a ello, o bien por ser liberados de un reclusorio o ser repatriados y necesitar el apoyo, lo que nos habla de una ampliación de la población objetivo principal.

Según las Reglas de Operación la cantidad pagada a cada beneficiario del seguro de desempleo se ubicó en \$ 2,150.40 pesos mensuales, equivalentes a 30 días del salario mínimo vigente a esa fecha.⁷⁶ De acuerdo a las respuestas de los beneficiarios a los que se les aplicó el cuestionario, sobre la cantidad de dinero que se les entrega, las personas consultadas indicaron que se les hacía “poco o muy poco”, “es mínimo” e “insuficiente”, pues en la actualidad “todo es caro”, “no alcanza para mucho” y funciona más para poder comprar alimentos que para la búsqueda de empleo. Indicaron que puede ser una ayuda al transporte, pero como los lugares de las entrevistas están lejos de sus hogares, se les hacía poco. Solo algunas personas consideran que es una “buena ayuda” y que “está bien”. Por otra parte, es evidente que debido a que se les hace una ayuda muy limitada, aconsejan repartirla de manera quincenal y no mensual.

A continuación se presenta una evaluación del diseño y justificación del programa, de su contribución a las metas y estrategias del gobierno de la ciudad, de la población potencial, objetivos y mecanismos de elegibilidad, la evaluación de la capacitación para el empleo que brinda el programa, del cumplimiento de su objetivo de reintegración al mercado laboral, de la actualización del padrón de beneficiarios y los mecanismos para su atención, un análisis del perfil de los solicitantes y por último una evaluación de los costos de operación del programa y de la calidad en el servicio.

Evaluación del diseño y justificación del programa

En el presente apartado se evalúa el diseño del programa de seguro de desempleo de la Ciudad de México, con la finalidad de proveer información

75 Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislativa, “Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal”, 8 de octubre de 2008, disponible en <http://www.segurodedesempleo.cdmx.gob.mx/files/LPFEDF.pdf> (consultado el 26 de septiembre de 2016).

76 STyFE, “Reglas de Operación…”, 6.

- 77 Coneval, “Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño”, enero de 2017, disponible en http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/normatividad_matriz/Modelo_de_terminos_de_referencia_evaluacion_diseño_final.pdf (consultado el 26 de septiembre de 2016).
- 78 STyFE, “Reglas de Operación…”, 2-3 y 21.
- 79 STyFE, “Reglas de Operación…”, 3-4.
- 80 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Definición de Seguridad Social”, 17 de febrero de 2006, disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_ssocial.htm (consultado el 26 de septiembre de 2016).

que retroalimente su diseño, gestión y resultados. Lo anterior se realizó a través de una adaptación de la metodología de evaluación de diseño por parte del Coneval,⁷⁷ la cual está estructurada en los siguientes apartados.

Se analiza la justificación de la creación y diseño del programa, se identifica su vinculación con la planeación sectorial, su población objetivo y mecanismos de atención, se analiza el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos, además de la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable, también se identificará el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, y por último se identificarán sus posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales, teniendo como fuente de información principal a las Reglas de Operación del programa.⁷⁸ Para profundizar en el análisis también se examinarán los cuestionarios que se realizaron a los beneficiarios y las entrevistas a profundidad realizadas a funcionarios públicos a cargo del programa.

Dentro de las Reglas de Operación,⁷⁹ existe una sección donde se da un diagnóstico de la situación actual. Se explica como el seguro de desempleo comprende tan sólo un medio para proteger a las personas que experimentan tal situación como parte de las prestaciones de seguridad social, ya que el objetivo primordial de la seguridad social es “velar porque las personas que están en la imposibilidad 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”.⁸⁰ Al encontrarse bajo esa condición los ingresos por su trabajo llegan a reducirse e incluso desaparecer, trayendo como consecuencia la incapacidad de solventar gastos destinados a las necesidades básicas de cada persona o de su familia.

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, su principal beneficio 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.⁸¹

81 STyFE, “Reglas de Operación…”, 5.

Contribución a las metas y estrategias regionales

El organismo encargado de la administración del programa es la STyFE (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo), a través de la Dirección del Seguro de Desempleo. El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, posicionó al seguro de desempleo dentro del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.⁸² En el Eje 1 “Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano” está sustentada el programa pues en él se plantea su importancia para eliminar la exclusión y la discriminación de grupos de población que el PDHDF (Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal) identificara como los más necesitados para garantizar sus derechos humanos.

Siguiendo esta línea, en el objetivo 1 del Área de Oportunidad 7, “Empleo con Equidad”, se propone extender “el acceso de la población del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) a trabajos dignos, con protección social, pleno respeto a los derechos laborales y sin discriminación” planteando como metas la promoción de trabajos dignos, el fortalecimiento de acciones institucionales, reforzar programas y la diversificación de políticas públicas en pro del mercado laboral para grupos vulnerables orientadas al respeto de sus derechos humanos laborales.⁸³

A su vez, este programa está incorporado en el Programa Sectorial de Desarrollo Económico del Distrito Federal (hoy Ciudad de México). El seguro se menciona dentro del Eje 1, Área de Oportunidad “Empleo con Equidad”, Objetivo 1, Meta 4 que indica: “impulsar y diversificar políticas públicas orientadas a lograr el respeto a los derechos humanos laborales y la disminución de prácticas discriminatorias en el trabajo”. Esta meta se rama, pero el programa sólo es utilizado en la meta 4.1, la cual anuncia como

82 Gobierno de la CDMX, “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018”, 11 de septiembre de 2013, disponible en https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documents/ProgGralDesarrollo_2013_2018.pdf (consultado el 26 de septiembre de 2016).

83 Gobierno de la CDMX, “Programa General de Desarrollo…”, 44-46.

acción el “otorgar una protección básica a las y los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, teniendo como meta aumentar al 2018 el 16.5 % la protección a personas desempleadas del Distrito Federal” y meta 4.4 que busca “atender mediante el Seguro de Desempleo a 1,500 personas que pertenezcan a grupos o comunidades indígenas con base en los criterios que desarrolle la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, además de vincular a dichas personas indígenas con los Programas institucionales de la STyFE”.⁸⁴

84 STyFE, “Reglas de Operación...”, 2-3.

También se emplea dentro de la meta institucional, la cual busca “mantener el porcentaje (54 %) de mujeres desempleadas, que se benefician con el apoyo del seguro de desempleo”, estableciendo como política específica el “asegurar que los apoyos del seguro de desempleo se destinen a un número igual o mayor de mujeres desempleadas y canalizarlas a los programas de reintegración laboral de la STyFE”.

De igual forma el Seguro de Desempleo está incluido en el Programa Institucional de Desarrollo de la STyFE 2014-2018, de acuerdo con el Eje 1: “Fomento y garantía del trabajo digno o decente: empleo y autoempleo, salario remunerador y seguridad social, capacitación para y en el trabajo, seguro de desempleo y reintegración, inclusión y no discriminación: permanencia, salario e ingreso remunerador”.⁸⁵

85 STyFE, “Reglas de Operación...”, 2-3.

Por lo que se refiere al Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, el seguro de desempleo se encuentra vinculado al Capítulo 29. Derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en su numeral 29.4 Derecho al trabajo y a los derechos humanos laborales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, dentro del Objetivo específico que a la letra menciona: “Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación el derecho al trabajo y los derechos humanos laborales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo que habitan y transitan en el Distrito Federal”.⁸⁶

86 STyFE, “Reglas de Operación...”, 2-3.

En este apartado se señala la estrategia de “Garantizar condiciones de igualdad real y efectiva en cuanto al acceso y la remuneración del trabajo, entre las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo y las personas

que habitan y transitan en el Distrito Federal” y en la Línea de Acción 2291 que menciona: “Incluir a las personas extranjeras en el Programa de Seguro de Desempleo, estableciendo requisitos que por su condición de extranjeros puedan cumplir”.

Finalmente, el programa social Seguro de Desempleo, está vinculado con el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México, específicamente en el Eje 1, línea de acción 1.1.3. que señala:

Desarrollar campañas sobre los derechos laborales de las mujeres buscando promover la prevención, atención y sanción al hostigamiento sexual 3 basándose en el Acuerdo por el que se aprueba el Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Acoso Sexual en la Administración Pública del Distrito Federal.⁸⁷

87 STyFE, “Reglas de Operación...”, 2-3.

Población potencial, objetivos y mecanismos de elegibilidad

En el programa se define como población potencial a las personas desocupadas residentes de la Ciudad de México. En las reglas de operación se cuantifica que se busca atender a 227 mil 73 personas, que son las que estuvieron desocupadas en el tercer trimestre del 2015, según la ENOE del INEGI.

Según datos de la ENOE para el mismo trimestre mencionado, derivado de la población potencial, se calcula una cantidad de 133 mil 178 habitantes de la Ciudad de México como población objetivo, que son las personas desocupadas del sector formal. A estas personas se les ofrecen distintas maneras para capacitarse y otorgarles una transferencia monetaria en efectivo para poder reincorporarse después al mercado laboral formal.

Aunado al atender a las personas trabajadoras mayores de 18 años, que residan y hayan laborado previamente al menos durante seis meses en la Ciudad de México, también se especifica como población objetivo a quienes vivan en situación de vulnerabilidad y exclusión.

88 STyFE, “Evaluación Interna 2015 del Seguro...”, 2.

En el 2007 el programa atendía solo personas desempleadas del sector formal. A partir del 2008 atiende a migrantes connacionales y repatriados. En el 2013 se incluyó a personas preliberadas y liberadas de Centros de Reclusión de la Ciudad de México y en el 2014 a las mujeres despedidas injustificadamente por motivo de embarazo. En el 2015 se incluyeron a personas de comunidades étnicas o indígenas y/o huéspedes de la Ciudad de México. Por último, en el 2016 se incluyó entre los beneficiarios a personas defensoras de derechos humanos y/o periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo, que residan en la Ciudad de México.⁸⁸ Cabe mencionar que si el jefe de gobierno considera necesario otorgarlo a otro grupo de población que presenta dificultades para sobrevivir por razones como hechos fortuitos de la naturaleza o situaciones negativas que el mismo gobierno genere, no se les negará tal ayuda siempre y cuando cumplan con los requisitos que se les piden. Este conjunto es llamado como casos de excepción.

Año con año se establecen, dentro de las reglas de operación, una cantidad de personas a las cuales se les otorgará la ayuda económica y se les ayudará a reinsertarse al mercado laboral. Sin embargo, no se describe el procedimiento por el cual fijan cada cantidad. Para el año 2016 se estableció como meta atender la cantidad total de 50 000 personas como población beneficiaria, las cuales habrán cumplido con los requisitos y procedimientos de acceso, así como con las obligaciones señaladas en las reglas de operación y en la Ley de Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal, ahora Ciudad de México. Del total establecido como meta, se pretende atender a 37 700 personas como nuevos beneficiarios y el resto como personas que fueron aceptadas en el 2015 pero que tendrán apoyos en el 2016 por la fecha en que se inscribieron.

Cada grupo de población objetivo que se pretende atender cuenta con sus debidos requisitos a cumplir, la documentación que se les pide para demostrar la pérdida del empleo, dependiendo si contó con seguridad social o no, y su documentación personal. Para la población en general, según las Reglas de Operación.⁸⁹ los requisitos son: 1. Realizar el trámite de manera personal e intransferible; 2. Ser residente de la Ciudad de México; 3. Ser

89 STyFE, “Reglas de Operación...”, 7-15.

mayor de 18 años; 4. Haber laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona física o moral con domicilio fiscal en la Ciudad de México, al menos durante seis meses en alguno de los dos últimos empleos; 5. Haber perdido el empleo por causas ajenas a su voluntad; 6. No percibir ingresos económicos de ningún tipo; 7. Ser buscador activo de empleo; y 8. darse de alta en la Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo en la STyFE y cumplir con las actividades de capacitación que imparte la STyFE. La documentación para identificación personal es la siguiente: 1. Acta de nacimiento legible; 2. Identificación oficial vigente con fotografía y firma; 3. CURP (Clave Única de Registro de Población); y 4. Comprobante de residencia en el Distrito Federal.

Según las Reglas de Operación,⁹⁰ la documentación que se les pide para acreditar la pérdida de empleo en el caso de los que cuenten con seguridad social es un documento que acredite la baja expedida por la institución de seguridad social y un reporte informativo de semanas cotizadas, expediente electrónico o recibos de pago que acrediten el periodo laborado. Para quienes no cuenten con seguridad social, se les pide: citatorio y cédula de seguimiento; constancia de última actuación, así como escrito inicial de demanda interpuesto ante la autoridad jurisdiccional competente; convenio celebrado ante la Procuraduría de la Defensa del Trabajo o Junta de Conciliación y Arbitraje competente; constancia laboral expedida por el centro de trabajo o patrón acompañada de la copia de la Inscripción al Registro Federal de Contribuyentes con actividad económica.

Con base en las mismas reglas, todas las personas interesadas deben ir a su módulo delegacional correspondiente para llenar una solicitud de ingreso al programa, firmar una carta compromiso para tener un comprobante de las obligaciones que adquirirán en caso de ser seleccionada, además de entregar la documentación requerida. La solicitud de ingreso varía levemente dependiendo del segmento de la población vulnerable a la que se pertenece. La solicitud “estándar” se divide en cinco secciones además del apartado donde se firma y del acuse de recibo de la solicitud de ingreso. En la primera, se hace un llenado de datos personales como nombre, dirección, estado civil, datos

90 STyFE, “Reglas de Operación...”, 7-15.

de contacto, de seguridad social y la CURP. En la segunda parte, se piden datos de escolaridad o habilidad laboral. En las dos secciones contiguas, se separa un espacio para ingresar referencias personales y laborales del último empleo. La última sección es para datos generales, en donde se pregunta el tiempo que se ha buscado empleo y si se tiene otra fuente de ingresos. Cabe señalar que se confía en la información declarada por los aspirantes en cuanto a si se tiene o no otra fuente de ingresos y no se piden comprobantes.

Las únicas secciones que se mantienen para las solicitudes de ingreso en el caso de las personas migrantes y preliberadas y liberadas de centros de reclusión, son las que se refieren a los datos personales, de escolaridad y habilidad laboral, así como su firma y el acuse de recibo. En el caso de las solicitudes hechas para los migrantes, la parte en donde se transcriben las referencias tanto personales como laborales cambian. En referencias laborales, se tiene que especificar el estado donde se trabajó, país y la fecha en que se regresó al país, además de otros campos que también se piden en el formato estándar.

Ahora bien, para personas preliberadas y liberadas de centros de reclusión, se eliminan las secciones de referencias personales y laborales y se incluyen otras en donde se solicita la información sobre el lugar donde se estuvo internado y de identificación del proceso concluido o por concluir. Además de que se pregunta si se llevó a cabo algún taller de capacitación dentro del internamiento.

Los otros seis apartados designan las opciones de papelería necesaria para comprobar la pérdida de empleo de los grupos vulnerables pertenecientes a la población objetivo del seguro de desempleo. En el caso de los migrantes connacionales repatriados, tienen un total de cuatro alternativas para escoger qué documentos entregar en caso de no contar con alguno, por otra parte, los huéspedes de la ciudad, tienen únicamente tres opciones. Las personas preliberadas y liberadas, no tienen elección pues es obligatorio entregar dos documentos que justifiquen su condición. Las mujeres despedidas injustificadamente por motivo de embarazo, son las que tienen más vías de escape para verificar el motivo de su despido. Tienen cinco maneras

de comprobar, aunque en dos de ellas se piden más de un documento. El caso contrario son las personas pertenecientes a comunidades étnicas, personas defensoras de derechos humanos y periodistas desplazados por motivos de riesgo, pues sólo tienen que entregar un documento oficial.

Respecto a la opinión de los beneficiarios sobre los requisitos para poder inscribirse en el programa, las personas a las que se les aplicó el cuestionario en esta investigación respondieron que estos “están bien”, son “justos y correctos” y “sencillos y/o accesibles”. De 45 personas, 26 de ellas consideraron que el procedimiento de aplicación fue relativamente sencillo, en contraste con 19 opiniones que lo consideraron difícil. Sin embargo, también señalaron que se les hacían problemáticos los trámites que hacían ante el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), referentes a la baja del instituto, pues eran un poco tardados.

En la carta compromiso que deben de firmar los candidatos a obtener el seguro de desempleo, se señalan los requisitos para permanecer siendo beneficiario del programa, las acciones que ponen en riesgo la cancelación de la solicitud y las causas por las que se puede suspender temporalmente o dar de baja a los usuarios. La cancelación de la solicitud del programa sólo toca tres puntos: se está en riesgo de ser excluido como candidato del programa cuando se duplique la solicitud del trámite, no se cumple con los requisitos y no se proporcione información y documentación veraz y fidedigna.

Después del llenado de la solicitud y firmado de la carta compromiso, se les entrega un comprobante de solicitud de ingreso (acuse de recibo) y después el Comité Calificador de Solicitudes, evalúa las peticiones para aprobar o rechazar de acuerdo al cumplimiento de las condiciones dentro de un plazo máximo de diez días hábiles. Después, se publica el padrón de personas beneficiadas mediante sus sitios de internet y se prosigue a la entrega del seguro, por medio de una tarjeta de débito expedida por el Citi Banamex (Banco Nacional de México) en donde se le deposita.

De acuerdo a la entrevista realizada al Subdirector del Seguro de Desempleo de la Ciudad de México, este plazo de diez días hábiles: “Se cumple en un 95 % de los casos, en el 5 % restante se llama a las personas beneficiarias

91 Isaac Guevara León (Subdirector del Seguro de Desempleo de la Ciudad de México), entrevista realizada por Estrella Denisse Loa Aguirre, Ciudad de México, septiembre 2016.

para que subsanen algún documento o parte del proceso que haya tenido algún error de origen”.⁹¹

El subdirector, explicó con mayor detalle el proceso interno para hacer llegar las transferencias monetarias a los beneficiarios. Declaró que, al tener las solicitudes aprobadas, se ven involucradas en otro proceso donde se pide el recurso económico a la Secretaría de Finanzas y una vez facilitado se empieza la trasferencia electrónica a las tarjetas de las personas beneficiarias.

También explicó que:

Las peticiones de recurso se realizan el día 14 o 15 de cada mes, con ello se parte el mes, qué es esto, las personas que hacen trámite antes del 12 de cada mes y son aprobadas, reciben su apoyo entre el 10 a 15 del siguiente mes (el apoyo se da a mes vencido), y las personas que hacen trámite del 13 del mes corriente al 12 del siguiente mes y son aprobadas, entran en la solicitud de recurso del mes siguiente con las mismas fechas.⁹²

92 Ibíd.

Cuando se da el último caso, mencionó que se les comenta a las personas que: “Recibirán dos depósitos económicos, el del mes de trámite y el mes vencido más cercano a la fecha de depósito, con ello quedan regularizados los apoyos”.⁹³

Como se ha mencionado, la población objetivo son las personas dadas de alta en el IMSS que hayan perdido su empleo injustificadamente y se encuentren en situación de vulnerabilidad, sin embargo, se han dado casos de excepción durante su implementación, que el mismo Jefe de Gobierno en turno decreta. En el 2010, la STyFE firmó un convenio con el Sistema de Transporte Colectivo Metro para brindar mejores oportunidades laborales a las quienes venden productos dentro de los trenes o pasillos del transporte público, conocidos como “vagoneros” y “pasilleros” respectivamente. Con base al Programa de Regularización del Comercio Ambulante en las Instalaciones y Material Rodante se buscaba “convertir la actividad informal e ilegal de los vagoneros y pasilleros dentro de las estaciones del metro en una actividad formal”.⁹⁴ Esto les ayudaba a los “vagoneros” a la obtención

93 Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), “Evaluación Interna 2012 del Seguro de Desempleo del Distrito Federal”, Sistema de Información del Desarrollo Social (Sideso), disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2013/evaluaciones/Evaluacion%20Interna%20STyFE%20SEGURO%20DESEMPL0.docx> consultado el 19 de octubre del 2016).

de una beca, capacitación para la creación de cooperativas y el seguro de desempleo. Todo esto era financiado con recursos provenientes de la administración del Metro. En el año 2012, se les volvió a auxiliar, pero ahora a cargo de la Sedeco (Secretaría de Desarrollo Económico).

De acuerdo a una entrevista realizada a Sandra Rosalía Ruiz de los Santos, especialista en temas laborales y quien ha estudiado a los vagoneros del Metro, estos recursos no sirvieron de nada pues el dinero tuvo un mal uso. Argumenta que estos grupos de comerciantes, tendían a inscribir a personas que no tenían nada que ver con ellos para que obtuvieran los ingresos, además de falsificar información, poniendo en duda el motivo para el que querían el apoyo. Aunque efectivamente, tiempo después de que se les dio la ayuda disminuyó la población de comerciantes en el metro, comenta que estos no se cambiaron al mercado formal.

En ese mismo año, las situaciones de fenómenos meteorológicos y fenómenos sociales ocasionaron que muchos trabajadores se vieran afectados. El gobierno de la Ciudad de México auxilió a ciertas zonas de la entidad con el fin de reducir en la medida de lo posible los efectos económicos adversos.⁹⁵ También durante el periodo 2014-2016, se entregaron beneficios económicos en casos de excepción. Por ejemplo, durante las obras de remodelación de la avenida Presidente Masaryk en el 2014, la Ciudad de México anunció un seguro de desempleo para los trabajadores afectados de restaurantes y tiendas ubicadas en la zona.⁹⁶

Otro ejemplo de similar coyuntura, fue el ocurrido en el 2016 en los mercados Escandón, Santa María Nativitas, Selene, Melchor Muzquiz, San Juan Ernesto Pugibet y Merced Nave Menor, en donde se les entregó a los trabajadores una ayuda mensual de \$ 2,150 pesos durante un periodo no mayor a seis meses, debido a las obras de rehabilitación que se realizaron en esos centros de abasto.⁹⁷ A las personas afectadas de manera directa por incendios ocurridos en los mercados Merced Nave Mayor, Merced Banquetón y Reynosa Tamaulipas; así como los acontecimientos fortuitos ocurridos a los mercados Beethoven y Río Blanco, también fueron apoyadas el 30 de septiembre del 2014.⁹⁸ Este caso se repitió en el 2015, cuando un incendio

95 Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), “Evaluación Interna 2013 del Seguro de Desempleo del Distrito Federal”, 9 de julio de 2014, Sistema de Información del Desarrollo Social (Sideso), disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/evaluaciones/secretarias/trabajo/Evaluacion%20Seguro%20Desempleo%20GODF%209%20jul%2014.pdf> (consultado el 19 de octubre del 2016).

96 Rafael Montes, “GDF anuncia seguro de desempleo para trabajadores de Masaryk”, *El Financiero*, 28 de julio de 2014, disponible en <http://www.thefinanciero.com.mx/sociedad/gdf-anuncia-seguro-de-desempleo-para-trabajadores-de-masaryk.html> (consultado el 23 de septiembre de 2016).

97 Notimex, “GDF pagará seguro de desempleo en mercados”, *Excelsior*, 13 de enero de 2016, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/01/13/1068578> (consultado el 26 de septiembre de 2016).

98 Notimex, “GDF otorgará apoyos económicos a locatarios de mercados siniestrados”, *El Financiero*, 23 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.thefinanciero.com.mx/sociedad/gdf-otorgara-apoyos-economicos-a-locatarios-de-mercados-siniestrados.html> (consultado el 23 de noviembre de 2016).

99 Redacción, “Darán créditos a afectados por incendio en la Central de Abasto”, Proceso, 8 de abril de 2015, disponible en <https://www.proceso.com.mx/400606/daran-creditos-a-afectados-por-incendio-en-la-central-de-abasto> (consultado el 14 de noviembre de 2016).

100 Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), “Evaluación Interna 2014 del Seguro de Desempleo del Distrito Federal 2014”, Sistema de Información del Desarrollo Social (Sideso), disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/evaluaciones/secretarias/stfe/Seguro%20de%20Desempleo.pdf> (consultado el 19 de octubre del 2016).

101 Gobierno de la CDMX, “Cuarto Informe de Gobierno 2016”, 279.

en la central de abastos consumió gran parte de la infraestructura imposibilitando trabajar a muchas personas, por lo que se les otorgó el apoyo.⁹⁹

En el 2014, se benefició de modo excepcional a “las personas trabajadoras de establecimientos de bajo impacto ubicados a lo largo del trayecto que recorre la Línea 5 del Metrobús y cuyo periodo de construcción disminuyó la afluencia de clientes”.¹⁰⁰ Además, de acuerdo al cuarto informe de gobierno,¹⁰¹ para este mismo año, se otorgó la ayuda a 413 personas miembros de productoras agropecuarias y trabajadores rurales de las Delegaciones Tláhuac, La Magdalena Contreras y Milpa Alta, cuyas cosechas resultaron afectadas por una granizada, con un monto de 5.3 millones de pesos.

Capacitación para el empleo

A los beneficiarios también se les exige como requisito para seguirles otorgando la ayuda económica el asistir a por lo menos un curso, plática o taller de capacitación de acuerdo a su perfil y necesidades, registrado por medio de la “Cartilla de buscador activo de empleo”, que también funge como registro para los talleres. De forma opcional pueden asistir a dos o más de una lista de 40 aproximadamente, con el fin de tener una mejor preparación y probabilidad de reintegración al mercado laboral.

La DGECyFC (Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo) y el mismo Seguro de Desempleo se encargan de impartir tales talleres con duración aproximada de dos horas, también el ICAT (Instituto de Capacitación para el Trabajo) ofrece cursos de liderazgo gerencial con certificación de la SEP (Secretaría de Educación Pública) con una duración de 20 horas. Hasta julio del 2016, en este último tipo de curso, cerca de 306 participantes recibieron sus constancias con valor curricular. La selección de la temática de los cursos va por cuenta de la Dirección del Seguro de Desempleo, que la fija con base a la educación de la población solicitante. A continuación, se presenta un pequeño listado de cursos y su objetivo.

Tabla 2. Lista de talleres impartidos y su objetivo

Nombre	Objetivo
Taller buscador de empleo	Elaborar un curriculum vitae y presentarse a una entrevista de trabajo
Derechos laborales	Conocer sus derechos laborales
Introducción a la administración	Aprender a administrar un negocio o empresa
Cooperativas	Conocer los elementos indispensables para la constitución, funcionamiento y administración de una cooperativa
FONDESO (Fondo para el Desarrollo Social)	Se da a conocer la forma para adquirir un crédito
Profeco (Procuraduría Federal del Consumidor)	Enseñar a elaborar productos domésticos para autoemplearse
Educación financiera y fomento al ahorro. Impartido por BBVA	Empoderar a la población con conocimientos y habilidades que les permitan tomar decisiones adecuadas para mejorar su bienestar
No soy lo que dicen los demás	Concientizar sobre las cuatro zonas del yo, según la mayor o menor apertura de si mismo y hacia los demás
¿Cómo financiar mi propio negocio con éxito?	Conocer formas de financiamiento para crear su negocio
Retos de emprendedurismo	Buscar herramientas y generar empleo por si mismos y educación financiera para crear su propio negocio
Fomento al autoempleo	Conocer como pueden autoemplearse para que hagan su proyecto con maquinaria para grupos vulnerables
Programas de financiamiento	Conocer cuáles son las instancias de gobierno que apoyan para emprender un negocio
Introducción a las ventas	Aprender a vender
Comunicación y asertividad	Prepararse para estar abiertos a las oportunidades que se presentan en la vida

Fuente: Elaboración propia con base en información de la STyFE.

Para la administración del programa del seguro de desempleo se cuenta con dos bancos de datos llamados SISED WEB y SISED ACCESS, en las que

sólo hay información básica de identificación de los beneficiarios, pero no sobre evidencias de su búsqueda de empleo, ni de los talleres de capacitación que han completado.¹⁰²

102 Guevara León, entrevista.

Según el cuestionario aplicado a los beneficiarios en la presente investigación, las personas que han llevado cursos de capacitación indicaron que son “buenos”, “interesantes”, “productivos”, “excelentes” y que “están bien”. En su opinión, los puntos a favor de los cursos de capacitación es que “ayudan a encontrar empleo”, “dan consejos en situaciones laborales”, “ayudan a mejorar como persona”, “adquieres más conocimientos” y “te ayudan a estar más capacitado”. Afirman que los cursos les ayudaron al desarrollo de nuevas habilidades, mejoramiento de capacidades, mejorar su aprendizaje, conseguir trabajo, emprender o autoemplearse.

Sin embargo, otras personas consultadas no opinaron favorablemente de los cursos y señalaron que son “insuficientes”, “limitados”, “innecesarios”, “no sirven”, “no tienen seriedad ni información”. Los argumentos en contra son que “tienen una temática mala”, “no tienen continuidad”, “son de relleno”, “tienen horarios rígidos” y “los talleristas no tienen experiencia”. Las mismas personas piden que tengan más valor curricular y que estén enfocados a oficios específicos y/o profesiones. Señalaron que los temas de los cursos “son muy generales”, “no se pueden tomar por la edad”, “son muy breves” y tienen “un enfoque muy particular”.

De septiembre del 2015 a julio de 2016, cerca de 9 086 personas que fueron beneficiadas con el seguro de desempleo también fueron capacitadas a través de 200 talleres temáticos, con áreas de interés que van desde personas emprendedoras, adquisición de herramientas financieras, adquisición de habilidades para el proceso de búsqueda de empleo y conocimiento de derechos laborales y el autoempleo.¹⁰³

103 Gobierno de la CDMX,
“Cuarto Informe de Gobierno
2016”, 277.

Reintegración al mercado laboral

Dentro de las obligaciones que deberán cumplir los beneficiarios está el asistir a cuatro entrevistas de trabajo mensuales y/o acreditar la búsqueda de

empleo mediante ofertas laborales que se dan a conocer por los organismos encargados del tarea, demostrando dicha búsqueda con la entrega de la “Cartilla de buscador activo de empleo” diseñada para tal fin, los primeros diez días hábiles de cada mes en las oficinas centrales del seguro de desempleo.

En la parte frontal de dicha cartilla se anotan los datos de las cuatro entrevistas a las que se debió de haber asistido, la fecha, nombre de la empresa a la que se acudió, dirección, teléfono y la vacante que se solicitó. Al reverso, están tres casillas donde se escriben el curso obligatorio y los optionales. Esta cartilla tiene que ser llevada un total de cinco veces, cada una con diferente información para cumplir con lo establecido en las reglas de operación.

Se tiene un mecanismo para la comprobación de que la información de las entrevistas a las que se haya acudido sea fidedigna. Se coteja la información entregada por los beneficiarios haciendo una comprobación aleatoria. El seguimiento de los beneficiarios lo realiza la DGECyFC.

Las personas aceptadas como beneficiarios se presentan de inmediato a la UDSE (Unidad Delegacional del Servicio de Empleo) que les corresponda según domicilio, ahí lo registran como buscadores activos de empleo y de inmediato entran al esquema de bolsa de trabajo o feria de empleo o portal de empleo. Se les pide un criterio para demostrar que sigan buscando empleo, si no se colocan se les invita a que regresen para que les resellen la cartilla que ellos llevan como la evidencia de que efectivamente están buscando trabajo.¹⁰⁴

Los beneficiarios consultados por medio del cuestionario señalaron que algunas ofertas de empleo no existían ya al llamar o ir a preguntar por el trabajo, por lo que se necesita una bolsa de empleo más actualizada y que exista una vinculación más estrecha con la industria para que se puedan acomodar a los desempleados conforme a su preparación. Algunas personas consultadas mediante el cuestionario lamentaron que no haya oportunidades laborales para los grupos de edad avanzados, que tienen las ganas y la necesidad de trabajar, pero no los aceptan en ninguna parte.

104 Rufino Modesto Medellín Tapia (Director de Capacitación para el Empleo), entrevista realizada por Estrella Denisse Loa Aguirre, Ciudad de México, octubre 2016.

Como datos adicionales se encontró que el registro de las personas que vuelven a solicitar la ayuda después de dos años alcanzaron la cantidad de 18 400, donde 9 900 fueron mujeres y 8 500 fueron hombres. Según el cuestionario aplicado a los beneficiarios, de las 45 personas consultadas, 41 de ellas volverían a solicitar el seguro de desempleo “de ser necesario” porque “es una buena ayuda” y “por ser un derecho” que pueden gozar. Ciertas personas lo volverían a solicitar por la ayuda en la búsqueda de empleo y por ser una buena ayuda para personas de edad avanzada.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El porcentaje de solicitudes aprobadas sobre las presentadas es alto, con un máximo de 98 % en el año 2008 con 56 267 personas apoyadas. El año con menor porcentaje de solicitudes aprobadas fue el 2012, donde solo se autorizó el 69 % de las solicitudes, por cuestiones de presupuesto. El promedio de este indicador entre año 2007 y 2016 es del 87 %.

Tabla 3. Número de solicitudes y estatus de aprobación (2007-2016)

Año	Solicitudes	Aprobadas	No aprobadas	Indicador de aprobación
2007	11,739	11,375	364	97 %
2008	57,627	56,267	1,360	98 %
2009	61,899	57,662	4,237	93 %
2010	60,532	55,367	5,165	91 %
2011	58,374	46,424	11,950	80 %
2012	50,050	34,317	15,733	69 %
2013	26,908	22,686	4,222	84 %
2014	43,507	38,125	5,382	88 %
2015	33,781	30,104	3,677	89 %
2016*	21,927	18,968	2,959	87 %
Total	426,344	371,295	55,049	87 %

Fuente: Elaboración propia con base en información de stufe. *Cifra preliminar de enero a agosto de 2016.

El índice de cobertura del programa, medido como el número de beneficiarios entre el número de personas en condición de desempleo ha sido variable. El nivel más bajo fue en el 2007 cuando inició el programa con 3.99 % y más alto fue en el 2008 con 19.98 %. En el 2015 el índice de cobertura fue del 12.9 % de los desempleados.

Tabla 4. Índice de cobertura (2007-2015)¹⁰⁵

Año	Número de beneficiarios	Número de desempleados	Índice de cobertura
2007	10,873	272,567	3.99 %
2008	52,836	264,407	19.98 %
2009	52,306	364,066	14.37 %
2010	52,423	296,952	17.65 %
2011	39,342	300,139	13.11 %
2012	31,987	285,971	11.19 %
2013	21,515	260,996	8.24 %
2014	37,310	320,233	11.65 %
2015	29,289	227,073	12.90 %

Fuente: Elaboración propia con base en información de stye.

Estos niveles de cobertura se pueden deber a varias razones: El subdirector del programa apuntó dos en especial: “1) la demanda del programa es variable, lo cual hace que el programa no tenga una población determinada y 2) la economía informal ha crecido y la población se está contratando en este sector, más que el sector formal.¹⁰⁶

Otra causa que puede ser factor determinante es el presupuesto limitado. De acuerdo a información precisada por el subdirector, la cantidad que se les otorga fluctúa por diversas variables, como el promedio de beneficiarios que fueron atendidos en ejercicios anteriores y de los indicadores de la ENOE, por ejemplo, los relacionados con la población formal y el desempleo.

105 Se utilizó como referencia al número de desocupados en la Ciudad de México para el tercer trimestre del año en cuestión.

106 Guevara León, entrevista.

107 Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), “Evaluación Interna 2010 del Seguro de Desempleo del Distrito Federal 2010”, Sistema de Información del Desarrollo Social (Sideso), disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/emergentes/gaceta4/stfe/EVALUACION%20INTERNA%20SEGURO%20DE%20DESEMPL0%202010.pdf> (consultado el 19 de octubre del 2016).

108 Gobierno de la CDMX, “Cuarto Informe de Gobierno 2016”, 278.

Sin embargo, estas no son las únicas razones por las que es bajo el índice de cobertura. Otras razones fueron la baja plantilla de personal a cargo del programa que trajo como consecuencia retrasos en los procesos. También causó retrasos una auditoría por parte de las autoridades a la integración de los procesos. A su vez, la poca difusión del programa perjudicó las expectativas de la cantidad de las personas a las que se pretendía ayudar.¹⁰⁷ Respecto a esto último punto, a partir del mes de noviembre de 2015 dio inicio el Programa de Promotores del Seguro de Desempleo, el cual difunde las características del programa. En el cuarto informe de gobierno de Miguel Ángel Mancera se explican detalladamente las actividades de difusión que se han llevado a cabo o se tienen planeadas para un futuro próximo. En el mes de febrero del 2016, se celebró el 8º Aniversario del programa con un tiraje conmemorativo en los boletos del Metro. Adicionalmente, en abril y junio se llevó a cabo la difusión del programa con propaganda de un total de 80 mil volantes. Actualmente se tiene un convenio con Secretaría de Salud para promocionarlo con más de 600 médicos que realizan visitas a domicilio. Además, se tiene planeada una campaña de promoción del seguro de desempleo por medio de anuncios en radio, televisión, difusión de un video institucional, cápsulas informativas, video infografías y materiales gráficos.¹⁰⁸ Durante el 2017 el equipo de investigación constató la promoción del programa en spots en radio en varias estaciones.

Perfil de los solicitantes

A través de las solicitudes de ingreso y la documentación requerida, la Dirección del Seguro de Desempleo obtiene datos sociodemográficos de los beneficiarios. En el año 2015 los beneficiarios según su estado civil fueron: personas solteras, 39 %; casadas con 36 %, con una tendencia a la baja; unión libre con 14 % y con tendencia al alza; divorciadas o divorciados con el 5 %; madres solteras con el 4 %; padres solteros con 0.60 %; y viudas o viudos con el 1 %.

Tabla 5. Número de beneficiarios según estado civil (2007-2016)

Estado civil	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Casado(a)	5,265	21,696	21,207	22,504	15,482	12,441	8,597	14,353	10,590	2,560
	48 %	41 %	41 %	43 %	39 %	39 %	40 %	38 %	36 %	35 %
Divorciado (a)	529	832	1,692	3,094	2,286	1,857	1,289	1,900	1,405	328
	5 %	2 %	3 %	6 %	6 %	6 %	6 %	5 %	5 %	4 %
Madre soltera	107	1,067	1,751	3,138	2,625	1,902	923	1,231	1,201	210
	1 %	2 %	3 %	6 %	7 %	6 %	4 %	3 %	4 %	3 %
Padre soltero	2	53	102	165	201	107	116	132	177	29
	0.02 %	0.10 %	0.20%	0.31 %	0.51 %	0.33 %	0.54 %	0.35 %	0.60 %	0.40 %
Soltero(a)	4,204	27,255	18,544	17,078	13,889	11,501	7,622	14,223	11,350	3,006
	39 %	52 %	35%	33 %	35 %	36 %	35 %	38 %	39 %	41 %
Unión libre	672	1,739	3,485	5,521	3,934	3,572	2,678	4,859	4,155	1,095
	6 %	3 %	7%	11 %	10 %	11 %	12 %	13 %	14 %	15 %
Viudo(a)	94	194	493	923	925	607	290	612	410	104
	1 %	0 %	1 %	2 %	2 %	2 %	1 %	2 %	1 %	1 %
Otro	-	-	5,017	-	-	-	-	-	-	-
	0 %	0 %	10 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Sin información	-	-	15	-	-	-	-	-	1	-
	0 %	0 %	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	10,873	52,836	52,306	52,423	39,342	31,987	21,515	37,310	29,289	7,332

Fuente: Elaboración propia con base en información de styfe. *Los datos al 2016 son preliminares.

Analizando a los beneficiarios por delegación, es posible observar como en el periodo comprendido por los años 2008-2015,¹⁰⁹ la delegación en dónde más personas solicitaron ayuda y fue beneficiada fue en Iztapalapa con un total de 50 337 personas en un curso de 8 años, que representaron el 16 % del total. Le siguen Gustavo A. Madero y Coyoacán, con el 13 y el 10 % del total respectivamente.

Cabe destacar que en la casilla “otra” se refiere a personas que solicitaron el Seguro de Desempleo, pero que no vivían en la Ciudad de México, y por reglas de operación no se aprobaron hasta 2012. A partir de 2013, de acuerdo a decretos emitidos por el Jefe de Gobierno y a reglas de operación se incluyeron personas en situación de excepción por afectación en sus centros de trabajo ubicados en la Ciudad de México, aunque no vivan en dicho territorio.

¹⁰⁹ No se tenían datos a este nivel de desagregación para el año 2007.

Tabla 6. Número de beneficiarios por delegación (2008-2015)

Delegación	Año								Suma
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Álvaro Obregón	5,594	5,908	4,043	2,795	2,321	1,312	2,540	1,989	26,502
	11 %	11 %	8 %	7 %	7 %	6 %	7 %	7 %	8 %
Azcapotzalco	3,764	4,044	2,977	1,299	1,858	1,044	2,089	1,620	18,695
	7 %	8 %	6 %	3 %	6 %	5 %	6 %	6 %	6 %
Benito Juárez	1,487	1,674	1,536	1,157	971	644	1,200	952	9,621
	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %
Coyoacán	4,289	4,553	5,758	4,292	4,544	2,058	2,782	1,857	30,133
	8 %	9 %	11 %	11 %	14 %	10 %	7 %	6 %	10 %
Cuajimalpa	801	1,119	939	795	737	462	391	346	5,590
	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %	1 %	2 %
Cuauhtémoc	3,742	3,851	3,357	2,482	2,366	3,998	3,379	3,486	26,661
	7 %	7 %	6 %	6 %	7 %	19 %	9 %	12 %	8 %
Gustavo A. Madero	6,085	6,610	6,808	3,791	3,491	2,131	5,139	5,714	39,769
	12 %	13 %	13 %	10 %	11 %	10 %	14 %	20 %	13 %
Iztacalco	3,712	2,620	2,752	2,078	1,511	927	2,154	1,495	17,249
	7 %	5 %	5 %	5 %	5 %	4 %	6 %	5 %	5 %
Iztapalapa	8,495	6,975	9,340	6,358	5,028	2,897	6,030	5,214	50,337
	16 %	13 %	18 %	16 %	16 %	13 %	16 %	18 %	16 %
Magdalena Contreras	974	1,083	1,173	1,103	984	385	748	533	6,983
	2 %	2 %	2 %	3 %	3 %	2 %	2 %	2 %	2 %
Miguel Hidalgo	1,869	2,293	2,758	1,823	1,588	1,115	1,795	1,313	14,554
	4 %	4 %	5 %	5 %	5 %	5 %	5 %	4 %	5 %
Milpa alta	924	643	805	1,680	478	890	181	122	5,723
	2 %	1 %	2 %	4 %	1 %	4 %	0 %	0 %	2 %
Tláhuac	1,781	1,408	1,649	1,587	1,154	814	759	589	9,741
	3 %	3 %	3 %	4 %	4 %	4 %	2 %	2 %	3 %
Tlalpan	4,015	4,071	2,861	2,675	2,024	849	1,442	1,286	19,223
	8 %	8 %	5 %	7 %	6 %	4 %	4 %	4 %	6 %
Venustiano Carranza	4,030	4,249	4,286	4,063	1,822	1,141	3,139	1,976	24,706
	8 %	8 %	8 %	10 %	6 %	5 %	8 %	7 %	8 %
Xochimilco	1,274	1,205	1,381	1,364	1,110	848	1,060	797	9,039
	2 %	2 %	3 %	3 %	3 %	4 %	3 %	3 %	3 %
Otra*	0	0	0	0	0	0	2,482	0	2,482
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	7%	0%	1%
Total	52,836	52,306	52,423	39,342	31,987	21,515	37,310	29,289	317,008

Fuente: Elaboración propia con base en información de stufe. Para Otra* ver la nota al pie.¹¹⁰

110 La casilla “otra” se refiere a personas que solicitaron el Seguro de Desempleo pero que no vivían en la Ciudad de México, y por reglas de operación no se aprobaron hasta el año 2012. A partir del 2013, de acuerdo a decretos emitidos por el Jefe de Gobierno y a reglas de operación se incluye a personas en situación de excepción por afectación en sus centros de trabajo ubicados en la Ciudad de México, aunque no vivan en el territorio.

Para aislar el efecto del tamaño de la población potencial objetivo, se realizó un índice de cobertura por delegación, es decir, el porcentaje de beneficiarios en relación con el total de desempleados de cada delegación. En primer lugar, Cuauhtémoc, dónde se ubican las oficinas centrales del Seguro de Desempleo, es la delegación que más cobertura ha tenido, con un índice del 53 %, seguida de Miguel Hidalgo con 23 %, así como Benito Juárez y Venustiano Carranza, ambas con el 20 %. En el otro extremo se encuentran Tláhuac y Xochimilco, ambas con 5% %, así como Milpa Alta y Tlalpan, ambas con 6 %. Los beneficiarios consultados por medio del cuestionario señalaron que sería deseable que se les atendiera en su delegación de origen, para no tener que trasladarse a oficinas centrales.

Tabla 7. Índice de cobertura delegacional

Delegación	2015		
	Beneficiarios	Desempleados*	Índice de cobertura delegacional
Álvaro Obregón	1,989	24,592	8 %
Azcapotzalco	1,620	11,439	14 %
Benito Juárez	952	4,757	20 %
Coyoacán	1,857	20,945	9 %
Cuajimalpa	346	3,022	11 %
Cuauhtémoc	3,486	6,526	53 %
Gustavo A. Madero	5,714	30,081	19 %
Iztacalco	1,495	8,128	18 %
Iztapalapa	5,214	48,496	11 %
Magdalena Contreras	533	6,631	8 %
Miguel Hidalgo	1,313	5,543	24 %
Milpa alta	122	1,978	6 %
Tláhuac	589	11,823	5 %
Tlalpan	1,286	22,180	6 %
Venustiano Carranza	1,976	9,671	20 %
Xochimilco	797	14,979	5 %
Total	29,289	230,791	13 %

Fuente: Elaboración propia con información de Inegi y STyFE. *Número de desempleados por delegación para el IV trimestre del 2015.

¹¹¹ Bensusán, "El seguro de desempleo...", 13.

Por sexo, del 2007 al 2013, las mujeres dominaban como receptoras de la ayuda, lo que coincide con lo encontrado por Bensusán,¹¹¹ pero a partir del 2014 fueron los hombres quienes recibieron más apoyos.

Tabla 8. Indicador por sexo

Año	Mujeres beneficiarias	Total de beneficiarios	Porcentaje de mujeres
2007	5,423	10,873	50 %
2008	29,002	52,836	55 %
2009	28,795	52,306	55 %
2010	27,058	52,423	52 %
2011	22,884	39,342	58 %
2012	18,218	31,987	57 %
2013	10,955	21,515	51 %
2014	18,013	37,310	48 %
2015	14,321	29,289	49 %
2016	3,433	7,332	47 %
Total	178102	335,213	53 %

Fuente: Elaboración propia con base en información de stye.

Costos de operación del programa

¹¹² STyFE, "Reglas de Operación...", 6.

El presupuesto que se designó para el programa viene claramente definido dentro de las reglas de operación 2016.¹¹² La cantidad que se estableció para el ejercicio fiscal 2016 fue de \$ 509,375,587 pesos, de los cuales se utilizaron \$ 12,902.40 para cada beneficiario en sus seis meses de estancia en el programa, esta cantidad resulta de multiplicar \$ 2,150.40 pesos por los seis meses.

En las mismas reglas se establece que se dispondrá hasta un máximo del 5 % del presupuesto en gastos de operación del programa. Entre los gastos de operación del programa están las labores de difusión, promoción

y seguimiento de 66 promotores y 6 verificadores. Los promotores delegacionales, que son 16, contaban al 2016 con un salario mensual de \$ 8,500 pesos, al igual que los 6 verificadores, mientras que los 50 promotores territoriales tenían un ingreso de \$ 7,500 pesos. Eso da un total de \$ 6,744,000 pesos en sueldos al año, que representan el 1.3 % del presupuesto anual. Escobar¹¹³ señala en su evaluación externa del programa que el costo de administración es de \$ 5.52 centavos por cada peso, costo que no se considera elevado según estándares internacionales.

Evaluación de calidad en el servicio

Sobre el trato del personal durante el proceso de otorgamiento del seguro de desempleo, los beneficiarios apoyados a los que se les aplicó el cuestionario señalaron casi en su totalidad que lo califican como “excelente” o “bueno”, pues los empleados fueron “amables”, “cordiales” y “respetuosos”. Mencionaron que en general, el personal brinda información precisa y resuelve las dudas de forma clara.

Sin embargo, hay algunos testimonios que comentan que el personal a veces se estresa por tanto trabajo y tienden a confundir a la gente. El único mal trato que reconocen es por parte de los policías que los reciben en las oficinas centrales y de su pobre conocimiento del proceso. También mencionaron que se necesita una mayor plantilla de personal, así se evitarían las largas filas que se hacen al exterior de las oficinas. A su vez, piden que la incorporación de más funcionarios se haga con personal bien capacitado y servicial. La falta de personal, materiales y equipo ha sido señalado anteriormente en las evaluaciones internas como algunos de los principales problemas de implementación del programa.¹¹⁴

Conclusiones y recomendaciones

Este seguro brinda apoyo económico a las personas que perdieron su empleo y por ende a sus familias, con recursos que además de ser útiles para

113 Escobar, “Evaluación externa del diseño…”, 78-79.

114 STyFE, “Evaluación Interna del Seguro de Desempleo del Distrito Federal”, 2012 y 2013, 11-27, disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2013/evaluaciones/Evaluacion%20Intern%20STyFE%20SEGUR%20DESEMPLEO.docx> (consultado el 19 de octubre del 2016).

satisfacer sus necesidades personales, les ayuda a poder costear el transporte para poder buscar trabajo y buscar mejores oportunidades de reintegración laboral, pues les brinda además talleres de capacitación para fortalecer sus habilidades y los vincula con ofertas de trabajo.

Se considera que este apoyo incentiva la formalidad, pues está abierto principalmente a quienes laboran en este sector y de alguna forma los reconoce al apoyarlos cuando pierden su empleo. Otro aspecto importante es su impacto sobre la autonomía y autoestima de las personas, así como el sentido de acompañamiento por parte del gobierno en la reinserción al mercado de trabajo. Como se describió en algunos casos, el seguro de desempleo ha apoyado a trabajadores informales como los vagoneros del Metro y ha tenido una serie de casos de excepción. Al tiempo que esta flexibilidad puede considerarse positiva por atender a personas en condición de una vulnerabilidad específica, tiene que cuidarse que no se utilice de forma discrecional, a fin de que los fondos sean utilizados solo para apoyar a quienes hayan perdido su empleo formal. Grupos adicionales deberían sólo ser apoyados si se reciben fondos extraordinarios para poder financiar este gasto.

El seguro de desempleo es un programa único en su tipo a nivel nacional, que tiene la posibilidad de apoyar a la población trabajadora de la Ciudad de México ante la pérdida de su empleo y puede considerarse un experimento de lo que sería un programa a nivel nacional. Sin embargo, para que fuera sostenible financieramente, tendrían que buscarse esquemas tripartitas entre los trabajadores, las empresas y el gobierno, a fin de conformar un fondo que sea especial para este programa y que los recursos no se tomen de un presupuesto general, lo que pone en riesgo su sostenibilidad de largo plazo y crecimiento en la cobertura ante hechos adversos en la economía que eleven el desempleo, como lo señalado por Escobar en su evaluación externa del programa realizada en el 2010, a partir de la crisis económica que se vivió en esa época en nuestro país derivada de la recesión en Estados Unidos, lo que pondría además en riesgo a otros programas sociales y de fomento al empleo,¹¹⁵ pues según apuntan Canto y Martínez¹¹⁶ se está generando un efecto de hipertrofia, pues este programa recibe la mayor

115 Escobar, "Evaluación externa del diseño...", 76.

116 Canto y Martínez, *Quince años de política social*, 49-50.

parte de los recursos de la STyFE, llegando a representar el 70 % del total de su presupuesto en el 2009. Si bien Bensusán¹¹⁷ apunta que no es fácil hacer que los empresarios acepten nuevas contribuciones y el estancamiento en los salarios reales dificulta aportaciones adicionales por parte de los trabajadores, consideramos que los esquemas tripartitas son los que pueden generar una sostenibilidad financiera a largo plazo en este tipo de programas.

Se recomienda asegurar que los datos que los beneficiarios brindan sobre su búsqueda de empleo estén sujetos a un mayor control de forma aleatoria, para evitar que se brinde información fraudulenta por parte de los ciudadanos, por ejemplo, que se diga que se acude a buscar trabajo cuando realmente no es así.

Los beneficiarios señalaron en los cuestionarios poner especial atención en la continuidad, valor curricular y mejoramiento de los talleres de capacitación y de quienes los imparten, así como enfocarlos a oficios específicos, lo que podría hacerse mediante convenios con centros educativos públicos. Señalaron además la necesidad que se agilice la entrega de las constancias de los cursos que toman. Lo anterior es muy importante, dado que como señala Escobar,¹¹⁸ el programa es costoso financieramente, por lo que debe asegurarse la mejora en las competencias y habilidades laborales de la población que ha caído en situación de desempleo, para elevar la probabilidad de su reinserción laboral.

Por otro lado, los beneficiarios también recomendaron una mejor supervisión de las ofertas de trabajo, sobre todo corroborar su existencia y viabilidad. Asimismo, debe buscarse descentralizar la atención de los beneficiarios hacia las oficinas en todas las delegaciones, a fin de poder incrementar el número de beneficiarios de forma homogénea, fuera de quienes tienen un mejor acceso a las oficinas centrales.

Respecto de los requisitos para obtener el apoyo, se recomienda disminuir aquellos que duplican información, como el acta de nacimiento y la CURP. Beneficiaría a la población el ya no pedir el acta de nacimiento porque para su obtención se genera un costo, mientras que la CURP se puede conseguir de forma gratuita por internet. Otro elemento que se puede mejorar

117 Bensusán, “El seguro de desempleo…”, 62-63.

118 Escobar, “Evaluación externa del diseño…”, 75.

118 Escobar, “Evaluación externa del diseño...”, 80.

dentro de los requisitos es la baja del Imss, mediante el acceso a algún sistema para corroborar este hecho, que podría lograrse mediante un convenio entre ambas dependencias, tal como recomienda Escobar.¹¹⁹

Sobre el programa computacional en el que se registra a los beneficiarios, hace falta integrar un rubro sobre los cursos y las entrevistas a las que han asistido, para darle un mejor seguimiento a cada caso. Otra recomendación está enfocada en el seguimiento de las entrevistas a las cuales van los buscadores activos de empleo. Se recomienda que en vez de confiar en la información de la búsqueda y entrevista que han realizado los beneficiarios, sería bueno hacer algunos cambios para que conforme a sus habilidades y conocimientos se les sugieran o asignen vacantes.

Respecto de la difusión del programa, se recomienda incrementar el uso de las redes sociales digitales para poder llegar a un mayor número de personas y mantenerse en contacto con sus beneficiarios en lo relativo al programa, la capacitación y ofertas de empleo.

Por último, dado que de los cuestionarios aplicados se obtuvo una alta retroalimentación sobre el programa y los beneficiarios manifestaron mucho interés en ser tomados en cuenta de forma activa, se recomienda que al realizar evaluaciones internas se tomen en cuenta siempre a los beneficiarios y se les de seguimiento en su búsqueda y mantenimiento del empleo. Involucrar a los beneficiarios del programa hará que el mismo sea más legítimo, al contemplar su voz y más eficaz, al apoyar con sus ideas para alcanzar sus objetivos.