



COMISIONES DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA

Presente.

A las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales y de Trabajo y Previsión Social, le fue turnada para su análisis, estudio y dictamen correspondiente a la iniciativa con Proyecto de Decreto, relativa a crear la Ley de Seguro de Desempleo para el Estado de Colima;

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que mediante oficio 1706/011, de fecha 25 de enero de 2011, los Diputados Secretarios del Congreso del Estado, en Sesión Pública Ordinaria celebrada en esa misma fecha, turnaron a las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales y, de Trabajo y Previsión Social, la Iniciativa con Proyecto de Decreto suscrita por el Diputado Olaf Presa Mendoza, relativa a crear la Ley de Seguro de Desempleo para el Estado de Colima.

SEGUNDO.- Que la iniciativa la que dentro de su exposición de motivos señala textualmente que:

- “El origen de la crisis endémica que padece el pueblo mexicano y que se ha agravado desde hace 30 años día con día, se atribuye a diversos factores, entre otros el que señalan los funcionarios del área económica y política del gobierno federal que culpa a cuestiones internacionales que impactan al país; el que señalan los economistas que reverencian las estructuras políticas y financieras del gobierno en turno; el que emiten organismos vinculados al diseño de políticas internacionales de corte neoliberal; los que señalan economistas críticos independientes de los corredores oficiales políticos y financieros, y la más arraigada y que circula entre el sentido común y la voz popular que señala a la corrupción política y del gobierno y al privilegio de intereses de empresarios voraces, especuladores y deshonestos, como la causa que lleva a la difícil situación que afecta hoy en día a millones de compatriotas.
- Independientemente de la discusión y el debate plural en torno a la explicación de las causas de la crisis, lo cierto es que millones de mexicanos y sus respectivas familias enfrentan una difícil situación ante la pérdida del empleo y del poder adquisitivo del salario, y como ejemplo de esto se cita el aumento en 2010 de un 69 por ciento en el costo de la canasta básica; de tal manera que, como nunca en la historia nacional, el país se encuentra en un estado crítico y vulnerable a todo



COMISIONES DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

tipo de flagelos que trae consigo la inestabilidad económica y el abandono de políticas públicas de orientación social: drogadicción, violencia y delincuencia organizada que hace presa a la juventud; alcoholismo, bracerismo, conflictos intrafamiliares, robo, etcétera.

- Esta situación obliga al Estado y sus instituciones a retomar el diseño de políticas públicas que amparen a las y los trabajadores, programando acciones que cubran el desempleo a través de fondos especiales creados a partir de esquemas de austeridad en el manejo de los recursos públicos y consignados en el presupuesto de egresos.
- El Estado mexicano ha sido producto de luchas enormes y fratricidas que ha vivido la nación en su búsqueda de la libertad y de la justicia para el pueblo, y esta historia ha hecho que si mal en los últimos 30 años de neoliberalismo ha habido una política feroz desde fuera y alentada desde adentro del país por la especulación y el adelgazamiento del Estado social, aún es tiempo, sin embargo, de rescatar las características de justicia e igualdad que concibieron los próceres y revolucionarios en las diferentes etapas de nuestra historia nacional, y orientar las decisiones de gobierno hacia el mejoramiento y bienestar integral de las personas.
- El Estado social en estos tiempos de crisis se hace imprescindible no sólo para garantizar la integridad y la fuerza de las instituciones en el sentido inicial que le dieron aquellos grandes forjadores de las instituciones que hoy han venido a menos por la falta de visión social y de solidaridad pública hacia millones de compatriotas que sufren los estragos del desempleo.
- Es innegable a los ojos de los economistas y los analistas de las cifras e indicadores económicos, pero también del pueblo que a diario confirma la insuficiencia de dinero para comprar lo básico, que nuestro país atraviesa por una de las peores crisis de su historia, lo que debe tener una respuesta inmediata y amplia en el rescate del Estado Social, entendido éste como la obligación que tiene el Gobierno de velar por los intereses de las y los trabajadores y de quienes menos tienen.
- Dicha crisis se ilustra con ejemplos muy concretos, por ejemplo, el desempleo en México tiene que ver con la falta de promoción económica adecuada, pues al contrario de estimularse, ésta ha venido disminuyendo, de tal manera que de una inversión pública de 10.8 por ciento del PIB en 1981, el año pasado se desplomó



COMISIONES DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

crean no satisfacen ni el 25 por ciento de esa fuerza laboral; esto se refleja en que entre el año 2000 y 2009 la población económicamente activa (PEA) pasó de 39 millones 43 mil personas, a 45 millones 204 mil, es decir, creció seis millones más, en tanto que en el IMSS los asegurados sólo fueron del orden de 1 millón 976 mil 391, lo que es apenas un 25 por ciento de la demanda de trabajo de cada año.

- La insuficiencia de plazas de trabajo en esa magnitud tan grave, hace que crezca la economía informal, de tal manera que según datos oficiales (INEGI), en el 2000 se registraban en esa economía 10 millones 261 mil 218 personas, en tanto que para el 2009 la cifra alcanzó los 12 millones 612 mil 617 personas, un 23 por ciento más.
- Quienes ocupan un empleo tampoco están exentos de la crisis y el deterioro de la capacidad adquisitiva del salario mínimo. Investigaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, revelan que más de 17 millones de personas que reciben menos de dos salarios mínimos y que representan el 41 por ciento de la PEA, perciben ingresos que no les permiten adquirir la canasta básica. Esto tiene que ver con que el salario mínimo que hace 27 años alcanzaba para comprar 51 kilos de tortillas hoy solo permite adquirir apenas 6 kilogramos de ese alimento, o menos.
- Cifras respaldadas por organismos oficiales del país y por organismos financieros y de investigación social, económica y política confirman que de 1982 a 2009 se incrementó el número de pobres, pasando de 32 millones a 60 millones, lo que ha generado en cadena muchos otros problemas en el seno de la familia, tales como: violencia intrafamiliar, alcoholismo, drogadicción, delincuencia, narcotráfico, enfermedades, desnutrición, migración ilegal a Estados Unidos, etcétera.
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 22 señala que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; a tener un trabajo sin discriminación alguna, a igual salario por igual trabajo, y a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure a las y los trabajadores como a su familia una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada – la remuneración-, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.



COMISIONES DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

- También, la Declaración Universal de los Derechos Humanos es clara y contundente cuando señala en su artículo 25 que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.
- La difícil situación que enfrenta el país a causa de la desigualdad social imperante, por la falta de apoyos a la productividad industrial, agrícola y de servicios y por la falta de oportunidades para la juventud en el campo y la zona urbana; ha estado en el ánimo y la agenda social y política del Partido del Trabajo y de la mayoría de los otros partidos, que a lo largo del país vienen haciendo propuestas encaminadas a establecer en la ley apoyos para quienes pierden su empleo por razones ajenas a su voluntad, como es el caso de las fuerzas partidistas representadas en la asamblea legislativa del Distrito Federal, a donde en 2008, diputados locales del PRD, PRI, PANAL y PAN decidieron llevar a ley el seguro de desempleo.
- Que de 2008 a este comienzo del 2011, la situación económica y social se ha agravado en forma muy preocupante y se escuchan voces provenientes de la pluralidad política en el sentido de que la crisis económica puede conducirnos como Nación a una violencia peor a la que ya está viviendo el país en casi toda su geografía por cuestión de la guerra contra el narcotráfico ; por lo que es urgente que se dé un viraje en el uso de los recursos para sofocar una violencia que tiene su origen en la carencia de oportunidades de trabajo, de educación y de recreación para las familias mexicanas.
- Si bien Colima tiene un cuadro menos grave en materia de desempleo que otras partes del país, la crisis reciente generó que empresas e instituciones asumieran decisiones en su nomina de personal y que finalmente impactaron a la familia; ello confirma la necesidad de establecer en Colima como política pública y mediante una ley un apoyo por determinado tiempo para quienes pierdan su empleo por razones ajenas a su voluntad, tal y como se viene haciendo ya en otras partes del país con gran impacto social.
- Que dentro del ámbito de competencia del Ejecutivo estatal a través de la Secretaría de Fomento Económico, le corresponde adoptar, promover y defender



COMISIONES DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

acciones y políticas públicas que se relacionen con la defensa, promoción y creación de fuentes de empleo que aseguren para los gobernados el ingreso al que tienen derecho.

TERCERO.- Estas Comisiones dictaminadoras, después de haber efectuado el estudio y análisis correspondiente de la iniciativa suscrita por el Diputado Olaf Presa Mendoza, hacen los siguientes razonamientos:

En nuestro país no existe un seguro de desempleo así como tampoco en nuestro Estado. Al igual que en muchos países de América Latina existe una “indemnización por finalización del trabajo”, establecida en la Ley Federal del Trabajo y que recae sobre el empleador.

Dicha ley establece en sus capítulos IV y V las condiciones bajo las cuales se pagará la indemnización al trabajador por rescisión o terminación de las relaciones de trabajo.

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

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

Por su parte, el Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT), que sustituye en el 2002 al Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT), tiene como objetivo incorporar a la población desempleada y subempleada a cursos de capacitación. Entre los programas *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* 30 del Servicio Nacional de Empleo Capacitación y Adiestramiento destacan la bolsa de trabajo, las ferias de empleo, entre otras.



COMISIONES DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

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

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

Sin duda, el establecimiento de un seguro de desempleo es un tema complejo.

En principio, pueden señalarse tres grandes puntos en esta discusión: la definición de la población beneficiaria, la situación particular del mercado laboral en México y la viabilidad financiera del proyecto.

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

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

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

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



COMISIONES DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

similar a los seguros ofrecidos por el IMSS *Centro de Estudios Sociales y de Opinión* Obviamente, deberán ser considerados los incentivos para los empleados y los patrones. De otra forma, dado el nivel actual de captación por concepto de impuestos, por debajo de los niveles mundiales, el financiamiento con impuestos generales se presenta como una opción inviable, o permitiría esquemas tan reducidos que difícilmente podrían considerarse seguros de desempleo, como el apoyo para búsqueda de empleo con que se cuenta actualmente.

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

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

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

El Gobierno del Estado cuenta actualmente con el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), está constituido por un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo implementadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE), que diseña, coordina, supervisa y transfiere recursos a las entidades federativas para la operación del mismo. En el mismo sentido, se están generando las condiciones para el cumplimiento del compromiso adquirido por el Presidente de la República, para crear a nivel nacional el Seguro de Desempleo, y con las reformas fiscales recientemente aprobadas y puestas en marcha en este ejercicio fiscal, se estarán obteniendo los recursos para ello.

El PAE busca resolver la disfuncionalidad de los mercados laborales con dificultades para que se vinculen demandantes y oferentes de empleo, debido a la falta de: i) información sobre los buscadores de empleo disponibles y las vacantes existentes, ii) recursos para buscar un empleo o trasladarse a mercados con escasez de trabajadores, y iii) adecuación de las competencias laborales de los trabajadores.



COMISIONES DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

El diseño del PAE responde a una clara identificación de que la deficiente vinculación entre oferentes y demandantes en el mercado laboral es una de las causas del desempleo y del desperdicio de recursos humanos. Con objeto de mejorar la articulación entre la oferta y la demanda laboral, el Programa ofrece productos diferenciados de acuerdo a las características y necesidades de sus poblaciones objetivo y a los mercados laborales. Estos productos comprenden servicios de información y orientación sobre el mercado laboral, cursos de capacitación para el trabajo, y apoyos económicos para la asistencia a los cursos, la búsqueda de empleo y el traslado a regiones del país con vacantes disponibles.

El Programa opera a través de subprogramas y acciones de vinculación, los cuales están sujetos a las presentes reglas de operación en virtud de que a los beneficiarios de éstos se les otorgan apoyos económicos y/o en especie con recursos públicos federales. Dichos Subprogramas son: Bécate (modalidades Capacitación Mixta, Capacitación en la Práctica Laboral, Capacitación para el Autoempleo y Vales de Capacitación), Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral Interna y Repatriados Trabajando; Bolsa de Trabajo, Ferias de Empleo, Portal de Empleo en Internet y en los Kioscos de Gobierno del Estado.

En el año 2011, con la finalidad de promover la incorporación de la población colimense en situación de desempleo y subempleo al mercado laboral, y fortalecer acciones que eleven sus capacidades y habilidades, en una conjunción de esfuerzos del Gobierno Federal y Estatal, se han realizado una serie de actividades en beneficio de los trabajadores, así como de los sectores productivos que requieren mano de obra calificada.

Por mencionar un ejemplo, se han realizado 93 cursos de capacitación a través del subprograma *Bécate*, destinando recursos por un monto de 7 millones 277 mil 350 pesos, con los que se benefició a 1,343 personas; se otorgaron 16 Iniciativas de Ocupación por Cuenta Propia apoyando a 26 beneficiarios, alcanzando una inversión de 352 mil 916 pesos. A través de la Bolsa de Trabajo se atendió a 11 mil 578 buscadores de empleo que fueron canalizados a una de las 5 mil 748 vacantes captadas del sector empresarial; se llevaron a cabo 3 ferias Y 2 jornadas de empleo, con una asistencia de 1,728 buscadores de empleo y una participación de 120 empresas ofertando más de mil puestos de trabajo. Se habilitaron 26 Kioscos de Gobierno ubicados en los 10 municipios del Estado, para que de manera gratuita y asistida, los buscadores de empleo encuentren oportunidades de trabajo en las vacantes ofertadas por las empresas, servicio que permite la búsqueda, consulta e impresión inmediata de las ofertas de empleo que se publican en la página web www.empleo.gob.mx.



COMISIONES DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

Por lo expuesto y, con fundamento en los artículos del 90 al 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del 129 al 134 de su Reglamento, se propone a esta Honorable Asamblea para su aprobación el siguiente:

DICTAMEN:

ARTÍCULO ÚNICO.- En los términos y por los razonamientos expuestos en el considerando tercero, se desecha la propuesta de crear la Ley de Seguro de Desempleo para el Estado de Colima.

Las Comisiones que suscriben solicitan que de ser aprobado el presente dictamen, se le dé el trámite legal respectivo debiéndose archivar el presente asunto como totalmente concluido por haberse desechado la propuesta, dándose cuenta a la Dirección de Procesos legislativos para la baja de dicha iniciativa.

**ATENTAMENTE
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN
COLIMA, COL., 20 DE ENERO DE 2014
COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PUNTOS CONSTITUCIONALES**

DIP. ARTURO GARCÍA ARIAS
Presidente

DIP. MARTÍN FLORES CASTAÑEDA
Secretario

DIP. HÉCTOR INSÚA GARCÍA
Secretario

COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

DIP. MARCOS DANIEL BARAJAS YESCAS
Diputado Presidente



COMISIONES DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

DIP. ARTURO GARCÍA ARIAS
Secretario

DIP. RAFAEL MENDOZA GODÍNEZ
Secretario

La presente hoja corresponde a las firmas del dictamen que desecha la iniciativa con proyecto de decreto relativa a crear la Ley de Seguro de Desempleo para el Estado de Colima.