INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LEY DEL SEGURO SOCIAL, LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EN MATERIA DE SEGURO NACIONAL DE DESEMPLEO, A CARGO DE LA SENADORA AMALIA DOLORES GARCÍA MEDINA INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Quien suscribe, Senadora Amalia Dolores García Medina, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXVI Legislatura del Senado de la República, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 8, numeral 1, fracción I del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

El paradigma clásico de la socialdemocracia implica la consolidación de la igualdad social a través de la universalidad y protección de dimensiones sociales como; salud, educación y empleo. De este último, aunque el Estado debe estimular un mercado laboral eficiente, competitivo y con condiciones dignas para las personas trabajadoras, también se deben establecer mecanismos de protección principalmente al ingreso. En este sentido, un seguro de desempleo que cumpla con este objetivo resulta esencial para asegurar los derechos sociales de las personas trabajadoras y sus hogares.

Dadas las condiciones del mundo del trabajo en México, ha resultado difícil de impulsar desde el ámbito político, justificándose en la proporción de la población económicamente activa en el sector informal y que un seguro de desempleo para ser eficiente - solo en términos operativos - debe tener por población objetivo a las personas del sector formal,

incrementando la desigualdad propiciada por la falta de seguridad social universal, creando un espiral que no beneficia a las personas trabajadoras.

La necesidad de un Seguro Nacional de Desempleo en México a la luz de los indicadores laborales

México cuenta con una Población Económicamente Activa (PEA) de 60.7 millones de personas, lo que representa el 59.2% de la población de 15 años y más[1]. De ellas, 59 millones están ocupadas y 1.5 millones se encuentran desempleadas, lo que equivale a una tasa de desocupación del 2.5%[2].

Si bien esta cifra puede parecer baja en términos comparativos, no debe invisibilizar la magnitud social que implica que 1.5 millones de personas carezcan de ingresos regulares y protección frente al desempleo.

Aunado a ello, existen 3.7 millones de personas en situación de subocupación, es decir, con disponibilidad y necesidad de trabajar más horas de las que actualmente laboran. Esto representa el 6.3% de la población ocupada, y refleja una precarización del empleo que muchas veces es invisible en las estadísticas generales[3].

Más preocupante aún es el hecho de que más de la mitad de la población ocupada (54.5%) trabaja en condiciones de informalidad, sin acceso a seguridad social ni derechos laborales básicos. Esto significa que más de 32 millones de personas en el país enfrentan riesgos sociales y económicos ante cualquier interrupción en su fuente de ingreso[4].

---

[1] Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2025). Indicadores de Ocupación y Empleo. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/iooe/ioe2025_03.pdf

[2] Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2025). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/enoe/enoe2025_02.pdf

[3] Ibid

[4] Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2025). Indicadores de Ocupación y Empleo. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/iooe/ioe2025_03.pdf

Además, el 34.8% de la población ocupada se encuentra en condiciones críticas de ocupación, lo que incluye a personas que ganan menos del salario mínimo, trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias, o laboran jornadas extensas sin una remuneración adecuada. Si bien esta tasa disminuyó 4.7 puntos porcentuales respecto al año anterior 2024, sigue representando un tercio de la fuerza laboral, y evidencia que tener empleo no garantiza condiciones de vida dignas[5].

Este conjunto de indicadores revela que, aunque el desempleo abierto permanece estable, la vulnerabilidad laboral es estructural y afecta a millones de personas que viven con incertidumbre económica ante cualquier pérdida de empleo.

En este contexto, un Seguro Nacional de Desempleo no solo es una herramienta de apoyo ante la precariedad, sino un pilar para la construcción de un sistema de protección social universal.

El seguro permitiría brindar respaldo económico temporal a quienes pierden su empleo, facilitar su reincorporación al mercado laboral y ofrecer servicios de orientación, capacitación y reconversión laboral. Además, al reconocer y proteger a personas en condiciones de informalidad y subocupación, contribuiría a reducir desigualdades, a fortalecer la inclusión social y económica.

Por ello, establecer un Seguro Nacional de Desempleo en México no es solo una medida de contención frente a crisis individuales, sino una apuesta por una economía más resiliente, equitativa y solidaria.

[5] Ibid

Un Seguro Nacional de Desempleo se debe crear desde una lógica federalista.

Este enfoque no solo responde a la necesidad de una implementación eficaz, sino también a la diversidad territorial y socioeconómica del país, donde la implementación requiere de dinámicas y desafíos distintos en cada región.

El nivel federal debe establecer el marco jurídico general y las normas mínimas de operación del seguro, garantizando estándares básicos de cobertura y beneficios, así como mecanismos de financiamiento que permitan una distribución equitativa de los recursos, especialmente hacia las entidades con mayores niveles de pobreza o desempleo estructural.

La experiencia internacional muestra que, en momentos de crisis, los seguros de desempleo operados desde el ámbito nacional han facilitado respuestas más rápidas y coordinadas. Tal fue el caso de Ecuador, donde la movilización de recursos federales para infraestructura y generación de empleo ayudó a reducir significativamente el desempleo en contextos de emergencia[6].

Por su parte, los gobiernos de las Entidades tienen un papel fundamental en la identificación de prioridades según el comportamiento de sus propios mercados laborales. La informalidad, por ejemplo, presenta tasas diferenciadas entre entidades, lo que exige enfoques flexibles que permitan incorporar a personas que transitan entre el empleo formal e informal.

Algunos estados podrían desarrollar programas de transición laboral, incentivos para la formalización, o esquemas de cotización voluntaria, para ampliar el alcance del seguro[7].

[6] Ramírez, J. P. D. and Vásquez, J. A. C. (2021). Análisis del crecimiento del desempleo en el ecuador: período 2010-2021. Religación. Revista De Ciencias Sociales Y Humanidades, 6(30), e210850. https://doi.org/10.46652/rgn.v6i30.850

[7] Mendieta, D. N. T., Mena, J. L., Yamuca, J. L. B., & Velasco, J. L. R. (2024). Análisis de los factores determinantes del desempleo en ecuador durante el período 2000-2022. Religación, 9(41), e2401279. https://doi.org/10.46652/e2401279

Asimismo, desde el ámbito estatal puede impulsarse la capacitación y reconversión laboral con base en las vocaciones productivas locales[8].

A nivel municipal, los gobiernos locales se convierten en el primer punto de contacto con las personas desempleadas, su cercanía territorial permite una identificación más precisa de las necesidades inmediatas de la población, así como el desarrollo de programas de reinserción laboral vinculados a pequeñas y medianas empresas, cooperativas y emprendimientos locales. Las experiencias basadas en estrategias comunitarias han demostrado que el acompañamiento cercano y el conocimiento del entorno son factores clave para la eficacia de las políticas activas de empleo[9].

La coordinación intergubernamental, en este sentido, es indispensable para construir un sistema de monitoreo y evaluación que permita mejorar continuamente los instrumentos implementados. La ausencia de alineación entre niveles de gobierno ha sido, en otras experiencias, un factor que limita el impacto de las políticas sociales, por lo que resulta necesario fortalecer los mecanismos de planeación conjunta y corresponsabilidad institucional[10].

Un seguro de desempleo efectivo no solo debe ofrecer una transferencia monetaria, sino también articularse con servicios de orientación laboral, formación para el trabajo y apoyo psicosocial, incluyendo atención en salud mental.

[8] Martínez-Hinojosa, R. M., Wilches-Medina, A. M., Cárdenas-Giler, D. X., & García-Alay, R. F. (2024). Emprendimiento, mercado de trabajo y políticas de desarrollo productivo en ecuador: hacia un programa de formación de emprendedores. MQRInvestigar, 8(4), 5118-5147. https://doi.org/10.56048/mqr20225.8.4.2024.5118-5147

[9] Becerra-Sarmiento, M., Valencia-González, E., & Revelo-Oña, R. (2021). Análisis del desempleo durante la pandemia covid-19 y el impacto en diferentes sectores económicos del ecuador. 593 Digital Publisher CEIT, 6(3), 442-451. https://doi.org/10.33386/593dp.2021.3.454

[10] Llamas, R. V. and Hernández, J. M. O. (2023). Canales de búsqueda y duración del desempleo en México. Estudios Sociales. Revista De Alimentación Contemporánea Y Desarrollo Regional. https://doi.org/10.24836/es.v33i62.1345

Impostergable el Seguro Nacional de Desempleo

Durante décadas, millones de mexicanas y mexicanos han enfrentado el desempleo sin una red de protección nacional, han existido casos por Entidad federativa que han funcionado exitosamente. La pandemia de COVID-19, como referente de shock económico más reciente demostró la necesidad de contar con un respaldo ya que más de un millón de trabajadores formales perdieron su empleo en los meses más críticos[11].

El empleo es más que un ingreso: es dignidad, es autonomía, es bienestar. Y cuando se pierde, el Estado tiene la responsabilidad de responder, con una política pública integral que ofrezca un ingreso temporal, capacitación, certificación de habilidades y acompañamiento. Sabemos que uno de los grandes retos de nuestro país es la informalidad laboral y la baja productividad, que generan condiciones de inestabilidad permanente[12].

En América Latina ya hay experiencias que podemos tomar como referencia, en Colombia, por ejemplo, se ha demostrado que los mecanismos de protección social ayudan a mitigar los impactos del desempleo y a sostener el tejido social[13]. En nuestra propia capital, el programa de Seguro de Desempleo dio resultados positivos al inicio de su creación e implementación, al combinar apoyo económico con capacitación[14], es momento de dar el siguiente paso y escalar a nivel nacional.

Un componente clave debe ser la certificación de habilidades laborales, muchas personas tienen experiencia, pero no cuentan con un documento que lo acredite. Reconocer sus capacidades puede hacer la diferencia entre volver pronto al trabajo o quedar atrapadas en el

[11] Ruiz, J. M. P. and Frías, E. G. (2022). Situación del empleo formal en México durante la mitigación económica, 2020. Población Y Desarrollo - Argonautas Y Caminantes, 18, 71-83. https://doi.org/10.5377/pdac.v18i1.15038

[12] Solís, V. d. l. Á. D. and Cota, J. E. M. (2021). Análisis de la volatilidad del desempleo en México por regiones, 2000-2018. Semestre Económico, 24(57), 125-150. https://doi.org/10.22395/seec.v24n57a6

[13] Daniela, L., Mejía-Ortega, L. M., Con, L., Nieto, E., & López, M. (2019). Desempleo y protección social: el caso colombiano. Revista Facultad Nacional De Salud Pública. https://doi.org/10.17533/udea.rfnsp.v37n3a07

[14] Campos, J. R. and Aguirre, E. D. L. (2019). Evaluación del seguro de desempleo de la ciudad de México. Intersticios Sociales, (17), 131-174. https://doi.org/10.55555/is.17.190

desempleo. Experiencias internacionales demuestran que los programas que vinculan certificaciones con apoyos por desempleo mejoran significativamente la reincorporación laboral[15]

Es importante mencionar que también existe la relación entre desempleo y violencia. El aumento del desempleo está vinculado con mayores índices delictivos, especialmente en zonas marginadas, donde las oportunidades son escasas y la desesperación crece[16]. Un Seguro Nacional de Desempleo no es solo una medida económica, también puede abonar a una política integral de paz y prevención social.

La inclusión de las personas cuidadoras en un Seguro Nacional de Desempleo: una propuesta necesaria para el bienestar y la equidad

Incluir a las personas cuidadoras en un Seguro Nacional de Desempleo en México es una medida coherente con un enfoque integral de protección social. Dicho grupo, -mayoritariamente mujeres - enfrenta condiciones particulares que dificultan su permanencia o inserción en el mercado laboral, lo cual limita su acceso a ingresos y derechos laborales. Reconocer esta realidad es el primer paso para construir un sistema más equitativo.

Muchas de las personas que cuidan —en especial a menores, personas mayores, con discapacidad o dependencia— realizan una labor que suele desarrollarse en condiciones informales y no remuneradas, esto limita seriamente sus oportunidades de empleo, al impedir la autonomía del tiempo propio dificulta su disponibilidad para jornadas completas y provocar afectaciones en su salud mental y física.

[15] Montes, G. M. V. (2022). El mecanismo de protección al cesante: revisión de literatura en el marco de los seguros de desempleo para Colombia. Ensayos De Economía, 32(61), 80-101. https://doi.org/10.15446/ede.v32n61.96326

[16] Cortés, R. L. L., Castellanos, L. F. C., & Cortés, M. L. (2018). Causas sociales y económicas de los delitos en México. Boletín Criminológico, 24. https://doi.org/10.24310/boletin-criminologico.2018.v24i0.5308

Un seguro que contemple a las personas cuidadoras podría ofrecer no solo respaldo económico temporal, sino también acceso a servicios certificación y capacitación de sus habilidades de cuidado.

Por otra parte, incluir a las personas cuidadoras en la política pública implica avanzar hacia una concepción más amplia de la corresponsabilidad social. El trabajo de cuidado no puede seguir siendo considerado únicamente una tarea individual o familiar, debe asumirse como una función que también compete al Estado y a la sociedad en su conjunto. Reconocer a las personas cuidadoras en un esquema de protección como el seguro de desempleo ayudaría a redistribuir los costos sociales del cuidado y a construir un modelo de bienestar con mayor equidad[17].

Al ofrecer cobertura durante los períodos en que las personas están fuera del mercado laboral debido a sus tareas de cuidado, se favorece la posibilidad de su regreso al mercado laboral, con lo cual se puede ampliar la base laboral del país[18] Es especialmente relevante si se considera que una proporción significativa de estas personas son mujeres, quienes enfrentan mayores tasas de desempleo y subempleo debido a su rol en las tareas domésticas y de cuidado. Un seguro inclusivo contribuiría, en este sentido, a reducir la brecha de género en el ámbito laboral.

En síntesis, avanzar hacia un Seguro Nacional de Desempleo que integre a las personas cuidadoras es una propuesta que fortalece el sistema de protección social y reconoce una función esencial para el sostenimiento de la vida. Esta inclusión permitiría atender desigualdades estructurales, mejorar las condiciones de bienestar de quienes cuidan y generar condiciones para su plena integración económica y social.

---

[17] Sánchez, M. (2024). Significados del cuidado remunerado a personas con dependencia en la vejez. Tsafiqui - Revista Científica en Ciencias Sociales, 14(2), 135-146. https://doi.org/10.29019/tsafiqui.v14i2.1356

[18] Llamas, R. V. and Hernández, J. M. O. (2023). Canales de búsqueda y duración del desempleo en México. Estudios Sociales. Revista De Alimentación Contemporánea Y Desarrollo Regional. https://doi.org/10.24836/es.v33i62.1345

También, el Seguro Nacional de Desempleo se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, contribuye al ODS 1, al evitar que miles de familias caigan en la pobreza extrema ante la pérdida del empleo [19], fortalece el ODS 8, al promover trabajo decente, capacitación y empleabilidad. Aporta al ODS 10, al reducir desigualdades entre regiones y grupos sociales.

Un Seguro Nacional de Desempleo no es un gasto: es una inversión en la dignidad, el bienestar y el futuro de las personas trabajadoras, por ende, en nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía, la siguiente Iniciativa con proyecto de:

DECRETO

Que reforma y adiciona diversas disposiciones a la; Ley Orgánica de Administración Pública Federal, Ley del Seguro Social, de la Ley Federal del Trabajo y a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional

Primero. - Se reforma la fracción XXII del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue;

> **Artículo 40.-** A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
>
> I. a XX. …
> XXI. Promover la organización de los jornaleros agrícolas y garantizar la protección laboral y de seguridad social que establece la legislación aplicable**;**
>
> XXII. **Implementar el Seguro Nacional de Desempleo en coordinación con los gobiernos de las Entidades federativas y los Municipios, y**
>
> **XXIII.** Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos**.**

[19] Zúñiga, J. A. A. (2024). La seguridad alimentaria en México. LATAM Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales Y Humanidades, 5(3). https://doi.org/10.56712/latam.v5i3.2135

Segundo. - Se adiciona la fracción III del artículo 191 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue;

> **Artículo 191**. Durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, tendrá derecho a:
>
> I. …
> II. …
> …
> III. **Ser persona beneficiaria del Seguro Nacional de Desempleo, en los términos que establezca la Ley Federal del Trabajo.**

Tercero. - Se adiciona el artículo 42 Ter a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue;

> **Artículo 42. Ter.**
>
> **Las personas trabajadoras de los grupos mencionados en el artículo 4 de esta Ley, que hayan concluido su relación jurídica de trabajo, tendrán derecho a ser persona beneficiaria del Seguro Nacional de Desempleo, en los términos que establezca la Ley Federal del Trabajo.**

Cuarto. - Se reforman las fracciones VI, VII y se adiciona la VIII del artículo 537, se adicionan; la fracción VII al artículo 539 y los artículos 539-G a 539-K a la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue;

> **Artículo 537**. El Servicio Nacional de Empleo tendrá los siguientes objetivos:
>
> I. a V. …
>
> **VI.** Diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes y grupos en situación vulnerable**;**
>
> **VII.** Coordinar con las autoridades competentes el régimen de normalización y certificación de competencia laboral**; y**

VIII. Diseñar, implementar y evaluar, programas de actualización, certificación y capacitación de competencias laborales, así como vinculación con el mercado laboral de las personas beneficiarias del Seguro Nacional de Desempleo, durante el periodo de cobertura del mismo.

Artículo 539.- De conformidad con lo que dispone el artículo que antecede y para los efectos del 537, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponden las siguientes actividades:

I. a VI. …

VII. **En materia del Seguro Nacional de Desempleo:**

a) Diseñar programas piloto para determinar la forma idónea y eficiente de implementación del Seguro Nacional de Desempleo;

b) Coordinar con las autoridades Estatales del trabajo y gobiernos Municipales, los mecanismos de implementación del Seguro Nacional de Empleo;

c) Firmar los acuerdos interinstitucionales necesarios para cumplir con la fracción XXII del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

d) Establecer los indicadores pertinentes para evaluar la operación y efectos del Seguro Nacional, y

e) Emitir los programas y certificaciones, para dar cumplimiento con lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 537 de esta Ley.

Capítulo V Bis
Del Seguro Nacional de Desempleo

Artículo 539-G. El Seguro Nacional de Desempleo es un seguro de protección universal al ingreso para las personas cuando se ha perdido el empleo formal, la fuente de ingresos cuando se trata del sector informal o la autonomía del tiempo para llevar a cabo trabajo remunerado.

El Seguro se constituye por transferencias monetarias y capacitación, actualización y

certificación de habilidades laborales por parte de las autoridades del trabajo.

Artículo 539-H. Las personas podrán acceder al Seguro Nacional de Desempleo, por un periodo, bajo los supuestos siguientes;

> **I. Haber cotizado durante 12 meses continuos en los sistemas de seguridad social, ya sea en uno solo o complementarios entre los sistemas vigentes, o**
>
> **II. Haber tenido ingresos por 12 meses continuos y perderlos, diferentes a los otorgados por otros programas sociales de transferencias de cualquier orden de gobierno o pensiones contributivas o universales, o**
>
> **III. Haberse desempeñado 5 meses como persona cuidadora de menores, personas adultas mayores o personas con discapacidad.**

Artículo 539-I. El monto mínimo mensual de la transferencia monetaria, no podrá ser inferior al valor de la canasta básica que determine el Instituto Nacional Estadística y Geografía.

Artículo 539-J. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social establecerá anualmente el periodo de duración para ser persona beneficiaria del Seguro Nacional de Desempleo con base en duración media de desempleo.
Asimismo, determinará los requisitos presupuestales con base en la tasa de desocupación anual del año inmediato anterior.

Artículo 539-K. Los requisitos administrativos y documentales que establezcan los reglamentos y reglas de operación no podrán ser contrarios, ni establecer barreras superiores de acceso a los términos contemplados en este Capítulo.

TRANSITORIOS

PRIMERO. – El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. – Una vez entrado en vigor el presente Decreto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social realizará ajustes a su reglamento a más tardar en 60 días naturales

TERCERO. - Una vez entrado en vigor el presente Decreto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social diseñará e implementará el programa piloto a más tardar en 120 días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto

CUARTO. - La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, una vez concluido el programa piloto a más tardar 30 días naturales posteriores, remitirá un informe de evaluación al Congreso de la Unión, en caso de identificar oportunidades de mejora con base en cambios a la legislación.

QUINTO. - Los recursos presupuestales necesarios para el Seguro Nacional de Desempleo a la entrada en vigor del presente Decreto, correrán a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tras un proceso de ajuste presupuestal en términos de la normatividad presupuestal aplicable.

SEXTO. - La Secretaría del Trabajo y Previsión Social en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerán un nuevo Programa Presupuestal en el ejercicio fiscal inmediato siguiente para la operación del Seguro Nacional de Desempleo con la suficiencia presupuestal necesaria con base en la tasa nacional de desocupación y duración media de desempleo que reporte el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el año inmediato anterior.

Sen. Amalia Dolores García Medina

Dado en el Senado de la República, a 7 de abril de 2025